



EL MAPA ADMINISTRATIVO DE EUROPA. CONTINUIDAD Y CAMBIO (1850-2000)

[Jordi Martí-Henneberg](#)

Profesor de Geografía Humana

Cartografía y Cuadros: Aaron Gutiérrez, Daniel Paül.

Departamento de Geografía y Sociología. Universidad de Lleida.

El mapa administrativo de Europa. Continuidad y cambio (1850-2000) (Resumen)

La evolución de las fronteras administrativas en Europa Central y Occidental desde 1850 queda reflejada en el mapa digital que aquí presentamos. Su función es utilitaria en nuestra investigación sobre los desequilibrios socioeconómicos en Europa. Y esperamos que pueda resultar también provechosa para otros investigadores. Este trabajo previo nos ha llevado a reflexionar sobre las razones que explican una organización administrativa tan distinta entre países vecinos. La búsqueda de las pautas de ordenación territorial que se han difundido en Europa es lo que anima este trabajo. En este sentido, distinguimos entre dos modelos: el racionalista y el historicista. A pesar de que, en realidad, cada estado presenta su dinámica propia, explicaremos cuáles son las semejanzas y diferencias entre los más significativos.

Palabras clave: Europa, siglos XIX-XX, unidades administrativas.

The administrative map of Europe. Continuity and change (1850-2000) (Abstract)

The digital map reflects the evolution of the administrative frontiers in Central and Western Europe since 1850. It is of use for our investigation on the socio-economical imbalances in Europe, and we hope that other researchers might also benefit from it. This prior work allowed us to reflect on the reasons that explain an administrative organization differing profoundly between neighbouring countries. The search for guide lines in the regional planning processes spread throughout Europe stimulates this work. In this sense, we distinguish between two models: the rational one and the historical one. Although in reality each state has its own dynamics, we will explain the similarities and differences between the most significant states.

Key words: Europe, 19th - 20th century, administrative units.

La reflexión que aquí presentamos sobre la evolución del mapa administrativo de Europa proviene de la voluntad de establecerlo en un formato útil para la elaboración de cartografía temática sobre geografía histórica del continente europeo¹. Por tanto, dedicaremos un apartado introductorio a explicar qué proceso se ha seguido para establecerlo, así como el uso que va a tener en nuestro trabajo. En el segundo apartado concretamos los cambios acontecidos desde 1850, lo cual nos lleva a constatar que existe un área continua de gran estabilidad, desde Holanda hasta Portugal, mientras que el conjunto de países de Europa Central ha experimentado grandes modificaciones. Estos dos grupos presentan otro elemento de contraste en cuanto al grado de homogeneidad de las divisiones, mucho mayor en el primer caso que en el segundo. De ahí que dediquemos los dos últimos apartados a especificar sus características, apuntando que el primer modelo es de índole racionalista y el segundo historicista.

Elaboración del mapa digital. Su función en el proyecto de investigación.

En este artículo lanzamos por primera vez la propuesta de un mapa digital que con las divisiones administrativas para el conjunto de Europa desde 1850². Se trata de un elemento instrumental en nuestro proyecto de investigación, temáticamente más amplio, pero que aquí nos va a permitir reflexionar sobre la evolución del mapa administrativo en Europa. A este aspecto dedicaremos la mayor parte de este trabajo. Pero antes quisiéramos señalar que este tipo de mapas constituye una herramienta de análisis hoy en día especialmente necesaria. En particular, cuando el desarrollo de los SIG (Sistemas de Información Geográfica) permite presentar de forma novedosa datos que de otra forma resultarían confusos, ya que las bases de datos que los sustentan son muy amplias. Pero este progreso técnico en cartografía temática también posibilita un análisis más afinado de la realidad. En este sentido, en nuestra investigación cobra relevancia el soporte cartográfico para obtener nuevas conclusiones y no sólo para una mejor presentación de los resultados.

El mapa digital de Europa que hemos confeccionado aporta grandes posibilidades en el campo de la geografía histórica. Por ello hemos considerado fundamental que el modelo de carta que hemos elegido sea a la vez real en términos históricos y útil para el análisis geográfico. Los elementos de su coherencia histórica los expondremos con detalle más adelante, ya que es un tema central de este artículo. Sobre su utilidad analítica baste decir que precisamos de una dimensión de las unidades territoriales suficientemente precisa para definir los contrastes, aunque sin llegar al extremo de una representación municipal, que daría lugar a un mapa ilegible si se intentara abarcar toda Europa. Además, las bases de datos anexas deben ser manejables y no tender al infinito. Así como los cambios en las fronteras administrativas, que hay que acotar. Por tanto, ha habido que buscar un equilibrio entre la dimensión de las unidades territoriales elegidas siempre en función que existan datos disponibles para todo el periodo-, su homogeneidad entre todos los países y, finalmente, su permanencia a lo largo de la historia. De manera que lo que inicialmente era solucionar un problema técnico, nos ha estimulado la curiosidad intelectual sobre la organización territorial en Europa desde 1850. Pero ello no debe hacernos olvidar que nuestras series de mapas tienen por objetivo interpretar la realidad actual, lo cual sólo es posible si se tiene en cuenta la evolución de los factores que la determinan. Así, la desigual distribución de la población o de la actividad económica es el resultado de diversas fuerzas ora constantes, a menudo irregulares, que van configurando el territorio. Con esta voluntad, nuestra base cartográfica está diseñada para expresar cualquier tema sobre el que se cuente con información suficiente. Actualmente, por lo que se refiere sólo a población, disponemos ya de datos completos desde 1850, cada diez años,

sobre densidad de población y nivel de urbanización y desde 1870, cada treinta años, sobre fecundidad y nupcialidad. Ello incluye todos los distritos³ de los veintitún estados actuales que conforman nuestro objeto de estudio.

La decisión en torno a las fronteras exteriores de "nuestra" Europa es una de las decisiones más controvertidas que ha habido que tomar. Como se sabe, la frontera este europea se ha ido modificando (ver mapas en Figura 1). La decisión sobre qué países incluimos y cuáles no, es decir, qué consideramos Europa, acarrea no pocos problemas de orden histórico. Se pueden argumentar sin duda soluciones a esta temática. El criterio que nos orienta es abarcar el espacio formado por los quince estados comunitarios junto a Suiza y Noruega, sobre los que no hay duda que pertenecen a Europa Occidental⁴. El problema surge en el espacio de la Europa Central, ocupado por entidades políticas que han experimentado fuertes cambios: Alemania y el imperio Austro-Húngaro. Integrar los territorios que ocupaban en 1850 significa hacer lo propio con los países que se crearon después de su disgregación: Polonia, República Checa, Eslovaquia y Hungría. Estos son además cuatro candidatos a la integrarse a la Comunidad Europea, con lo que se conforma un espacio homogéneo. Ir más allá e intentar incluir al territorio occidental de la ex-Yugoslavia y Rumania, que también formaban parte del imperio austro-húngaro, impondría problemas de obtención de datos hoy por hoy insalvables. Así pues, excluimos los países que, total o parcialmente, formaban parte del Imperio Otomano antes de la I Guerra Mundial.

¿Para qué sirve este mapa de Europa Central y Occidental?, en fases posteriores de nuestro trabajo nos interesará plasmar la evolución de los contrastes territoriales sobre cada tema. Nuestra hipótesis de trabajo es que éstas diferencias han ido disminuyendo a lo largo de los últimos ciento cincuenta años. Es decir, que los comportamientos familiares (fecundidad, nupcialidad), los niveles de educación y los de renta se han ido equilibrando. Ello se confirma en las series de datos que vamos completando. La excepción más notable es la densidad de población, ligada al nivel de urbanización, en que la disimetría es creciente entre zonas superpobladas y otras en vías de desertización. Insistimos en la necesidad de mostrar estos fenómenos a escala histórica para interpretar los procesos más recientes. Muy en especial nos ocuparemos pues de los desequilibrios territoriales, que es la base de un tema de tanta actualidad como la cohesión regional en Europa. Creemos que no puede opinarse, como viene haciéndose, sobre esta cuestión sólo a la luz de lo que ha ocurrido en los últimos veinticinco años. Estos contrastes han cristalizado en Europa después de un largo proceso histórico, por lo que sólo desde su comprensión podremos interpretar el presente.

Existen básicamente tres formas de presentar los desequilibrios territoriales: mapas, cálculo estadístico y gráficos con curvas de Lorenz. Los dos últimos serán en nuestro proyecto el complemento de la cartografía, que permite una lectura detallada de la realidad cuando el número de unidades es muy elevado. Un aspecto metodológico importante es fijar este nivel de precisión. Actualmente, la mayoría de mapas sobre Europa se presentan en unidades regionales intermedias. Según la clasificación de la Comunidad Europea se trata de las Nuts 2, que corresponden a un nivel administrativo superior al que nosotros utilizamos⁵. El problema es que no obedecen a ninguna realidad histórica en la mayoría de casos. Mientras que el nivel inferior, Nuts 3⁶, en general, sí se corresponde con las unidades administrativas que ya existían en 1850⁷. Insistimos además en que permite un análisis más detallado en base a divisiones homogéneas, muy adecuado en el análisis geográfico.

Para poner algunos ejemplos concretos, el nivel Nuts 2 agrupa regiones como Cataluña o Languedoc-Roussillon, que aúnan realidades muy diversas a nivel demográfico y social pero que nosotros necesitamos diferenciar. Ello es sólo factible en un análisis más detallado, que distinga entre las provincias de Barcelona y Lleida en Cataluña, o los departamentos de los Pirineos Orientales y Ariège en Languedoc-Roussillon. El resultado es un mapa formado por unidades homogéneas, similar al utilizado por otros especialistas (Todd, 1995). La dos Cuadros siguientes han sido elaboradas para justificar esta opción. En la Cuadro 1 podemos ver cuál ha sido la evolución de la superficie media de las unidades elegidas en cada estado. Asimismo es posible comparar este dato entre ellos, que es lo que aquí nos interesa. Han sido relativamente elevadas en Austria, Italia y Finlandia. En el caso de Austria ello ya no es así desde la I Guerra Mundial, mientras que en Italia se debe al hecho que hemos optado por el nivel superior, regional. En Italia y en Grecia la incorporación de las regiones se debe a que el nivel inferior está compuesto por unidades muy pequeñas que hubieran distorsionado el mapa con una atomización excesiva. Por su parte, en Finlandia, la elevada superficie media se debe a la peculiaridad del país, formado por grandes extensiones prácticamente despobladas en el norte. Suecia y Noruega se encuentran también por encima de la media por este motivo. En el otro extremo se encuentra Suiza, con unidades muy pequeñas por razones históricas de las que hablaremos en el cuarto apartado de este artículo. Pero el resto oscilan entre los 5 y 15 mil km cuadrados de superficie media, con lo que el mapa resultante es un tablero formado por unidades en general homogéneas.

Cuadro 1. Superficie media de los distritos (1000 km²)

	1850	1860	1870	1880	1890	1900	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990
ALEMANIA	9	9	9	8	8	8	8	8	8	9	9	6	6	8	10
AUSTRIA	20	20	20	20	20	20	20	20	9	9	9	9	9	9	9
BÉLGICA	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
CHECOESLOVAQUIA								43	43	43	7	12	11	11	11
DINAMARCA			2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	3	3	3
ESPAÑA	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
FINLANDIA	46	46	46	46	41	41	42	38	38	35	31	25	25	25	25
FRANCIA	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
GRECIA	10	10	9	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
HOLANDA	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
HUNGRÍA			5	5	5	5	5	4	4	4	4	5	5	5	5
IRLANDA			3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
ITALIA	31	31	19	19	19	18	18	19	19	19	17	17	17	17	17
NORUEGA	17	17	16	16	15	15	15	15	15	15	15	15	15	16	16
POLONIA								24	24	18	18	18	18	6	6
PORTUGAL	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
REINO UNIDO	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	4	4
SUECIA	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	17	17	17
SUIZA	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
EUROPA	9	9	8	7	7	7	7	8	8	8	7	7	7	8	8

Fuente: Elaboración propia.															

Otra forma complementaria de analizar la homogeneidad en las divisiones del mapa es observar la desviación típica entre la dimensión de los distritos dentro de cada estado. El cálculo se ha realizado en cifras normalizadas (cálculo en base 100 para cada estado) a fin de que puedan compararse los datos entre naciones. El resultado (Cuadro 2) ofrece la posibilidad de constatar que Bélgica es el país en que sus distritos mantienen una mayor homogeneidad territorial, mientras que en el otro extremo se sitúan Suiza y los tres países nórdicos citados anteriormente. El legado del pasado es siempre asimétrico en términos territoriales, como demuestra el caso suizo. Por contra, los territorios árticos, en Escandinavia, nos ofrecen otra explicación, ya que se trata de áreas de reciente colonización, despobladas, en que las unidades de ocupación son evidentemente amplias, y contrastan con las del sur de los países Escandinavos, con una tradición de asentamientos muy antigua.

Cuadro 2. Desviación típica (cifras normalizadas)

	1850	1860	1870	1880	1890	1900	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990
ALEMANIA	60	60	60	60	62	62	60	59	61	133	68	60	60	49	64
AUSTRIA	101	101	101	101	101	101	101	101	69	69	65	68	68	68	68
BÉLGICA	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18
CHECOESLOVAQUIA								31	32	42	28	40	52	52	52
DINAMARCA			50	50	50	50	50	50	51	51	51	51	63	63	63
ESPAÑA	45	45	45	45	45	45	45	45	45	45	45	45	45	45	45
FINLANDIA	104	104	108	108	115	115	116	132	132	89	90	100	100	99	99
FRANCIA	25	25	25	25	25	26	26	26	26	26	26	25	34	34	34
GRECIA	54	54	60	55	55	55	52	52	52	52	52	52	52	52	52
HOLANDA	40	40	40	40	40	40	39	39	39	39	40	40	43	43	42
HUNGRÍA			54	54	54	54	50	61	61	62	62	40	40	39	39
IRLANDA			62	62	62	62	61	61	65	65	65	65	65	65	65
ITALIA	72	72	39	40	40	40	40	36	38	38	41	41	42	44	44
NORUEGA	101	101	78	78	78	78	78	79	79	79	79	79	79	73	73
POLONIA								36	36	32	32	32	32	35	35
PORTUGAL	45	45	45	43	43	43	43	43	44	44	44	43	43	43	43
REINO UNIDO	78	78	78	78	78		78	77	77	77	77	77	77	103	103
SUECIA	135	135	135	132	133	133	132	132	132	131	132	132	128	129	129
SUIZA	117	117	117	117	117	116	116	116	116	116	116	116	116	117	117
EUROPA	71	71	66	65	66	65	65	63	62	64	60	59	61	62	62

Fuente: Elaboración propia.

Los resultados de la Cuadro 2 nos sirven para justificar la opción de nuestro mapa. En todo caso, el uso de unidades con sentido histórico y que se mantienen a lo largo de todo el período aporta mayor coherencia y permite acotar períodos de estabilidad administrativa en que es posible trazar mapas evolutivos. De esta forma se puede superar el estadio de presentación de cartas que sólo son fotografías de la realidad en un momento dado. Este tipo de problemas y posibilidades es lo que se detallará en el apartado siguiente.

Cambios fronterizos nacionales y regionales

La imagen que se tiene del cambio de fronteras exteriores es quizá peculiar en España, ya que en nuestro país se han mantenido estables desde el siglo XVII. Christopher, en una obra reciente (1999) de gran precisión, recoge en su Atlas todos los cambios fronterizos acaecidos entre los estados soberanos del mundo durante el siglo XX. Si exceptuamos los casos de algunas ex colonias que al obtener la independencia han preservado los antiguos límites, se detecta que sólo España y Portugal en Europa, así como la mayoría de estados Iberoamericanos⁸

son los que se han mantenido inalterables a lo largo del último siglo. Es decir, este ámbito lingüísticamente homogéneo se caracteriza también por una sorprendente estabilidad fronteriza. En España, esta marcada regularidad, única en Europa es observable también en la administración territorial interior. Las provincias se mantienen inalterables desde 1833, lo cual constituye también todo un récord en Europa. En definitiva, en España, el hecho fronterizo está extremadamente asentado, por no decir anquilosado. Ello tiene su importancia a la hora de plantear cualquier cambio en esta línea, no sólo por razones políticas sino también de racionalidad administrativa.

Por el contrario, en Europa, los cambios fronterizos nacionales han venido definidos por su convulsa historia reciente, marcada por conflictos bélicos. El espacio alemán ha sido el protagonista de los cambios más drásticos. Pero el tema que interesa aquí es cómo ha influido este proceso en la evolución de las fronteras administrativas en el interior de cada estado. Esta estructura territorial cuenta con un considerable grado de estabilidad en buena parte de Europa Occidental (véase mapas en Figura 1). Mientras que cuando se han producido cambios a este nivel se ha debido a tres motivos: nuevo régimen (caso de Alemania o Hungría), creación de un nuevo estado (Polonia, República Checa, Eslovaquia, Austria), o bien modificaciones administrativas generales, en este caso más recientes (Finlandia, Dinamarca o Reino Unido).

Pero no quisiéramos limitarnos a presentar un mapa histórico de distritos en Europa. Nos interesa entender la forma que va adoptando a lo largo de los últimos ciento cincuenta años. Como sabemos, la organización administrativa del territorio es un instrumento indispensable de la acción política por parte de las reformas liberales del siglo XIX, ya que facilitan una jerarquía de poder eficaz para llevar a cabo nuevas políticas, desde la fiscalidad hasta el reclutamiento militar. Pero tal organización territorial adopta dos formas bien distintas, regular o claramente asimétrica, según se haya o no adaptado a la división territorial del antiguo régimen. En consecuencia, proponemos distinguir dos grandes modelos. Las denominaciones que sugerimos son la de

racionalista, que es rupturista al introducir cambios drásticos en relación a la etapa prerevolucionaria. Y por otra la *historicista*, más continuista con el legado del pasado.

El modelo racionalista.

En general, hay dos elementos estrechamente unidos en esta explicación sobre el mapa de la administración territorial. Su estructura formal pero también el contenido, es decir, las atribuciones de estos entes territoriales. El modelo revolucionario francés configuró en 1789 una administración en departamentos de tamaño muy similar. Lo cual expresaba la voluntad de otorgarles unas atribuciones idénticas. Forma y contenido comparten el racionalismo del que proceden.

Se ha discutido mucho sobre el grado de respeto de los departamentos a las antiguas demarcaciones. Pero lo cierto es que la Revolución Francesa situó entre sus prioridades plasmar en el territorio sus principios democráticos de igualdad. Los departamentos ordenaban las circunscripciones electorales de un poder que emanaba de los ciudadanos. La posterior utilización napoleónica de esta estructura supuso, por el contrario, reforzar el poder central del Estado. Los departamentos se erigieron a partir de entonces en el elemento de transmisión inmediata de la política de París por toda la Nación. De hecho, la figura del prefecto ha venido cumpliendo esta función hasta nuestros días. El centralismo, actualmente tan desautorizado, representaba en aquel momento la vanguardia en la administración territorial del estado. Se trataba del principio que iba a permitir desarrollar una administración fuerte, dotada de nuevas competencias y también con una nueva finalidad: procurar la felicidad de los ciudadanos. Al igual que en la esfera política y jurídica, las revoluciones liberales se opusieron claramente a la organización de la sociedad vigente hasta aquel momento y que, en el ámbito territorial, era la expresión de los dominios eclesiásticos y nobiliarios. La nueva división administrativa supuso una inflexión en relación a la historia. Cuarteó regiones con una fuerte tradición como la Bretaña o el Languedoc, respetando al mismo tiempo otras. Precisamente, se trataba de borrar el orden absolutista anterior con una propuesta moderna de organización del Estado, que se mantendrá, insistentemente, inalterable a pesar de los avatares políticos posteriores.

Resulta especialmente significativo que los poderes reaccionarios, en auge después de Waterloo, no modificaran este esquema. Ni en Francia ni en los estados que, bajo su control, lo habían adoptado: Bélgica, Holanda o Baviera, principalmente. En otros tendría más tarde una influencia decisiva: Grecia, Italia, Portugal y España. De ellos, comentaremos brevemente el caso español.

Como es sabido, España se dotó en 1833 de la división provincial que aún hoy continúa vigente. Pero su aprobación no se improvisó aquel mismo año, al morir Fernando VII. Muy al contrario, fue el resultado de un largo proceso de debates, en particular a partir de la Constitución de Cádiz (1812). La influencia del modelo francés fue crucial, aunque en España las demarcaciones son de mayor tamaño a causa de dos factores interrelacionados. Por una parte, la debilidad financiera del Estado, que no podía permitirse mantener representación en un número demasiado elevado de provincias. Pero también la menor densidad de población, que no lo hacía tan necesario. En España, en mayor medida que en Francia, fueron respetados los entes históricos, como los territorios forales vascos o la frontera de la Corona de Aragón⁹. Pero, en general, se trazó una división de acuerdo con la estructura urbana del país. De ahí que su denominación corresponda a la de la capital, contrariamente a Francia, donde adoptó la de un río u otro accidente geográfico, ya que el objetivo era precisamente sustraerse a toda referencia histórica. Por tanto, puede afirmarse que el modelo propuesto por Francia se aplicó de forma radical en el país vecino, mientras que en España fue en mayor medida el resultado de pactos entre distintas sensibilidades y orientaciones políticas.

La difusión de este modelo racionalista es constatable observando simplemente en qué países el mapa administrativo es más regular y estable (véase también Cuadro 2). Efectivamente, Bélgica, Holanda, España y Portugal, adoptaron en el siglo XIX una división administrativa homogénea y que se ha mantenido prácticamente invariable. Las provincias son mayores que los departamentos, pero hay que insistir en que la densidad de población es en España mucho menor, así como su capacidad para mantener una representación del estado en cada capital de provincia.

Bélgica fue anexionada por Francia en 1795 y dividida en 9 departamentos, que se han mantenido hasta la actualidad con escasas modificaciones. El caso de Holanda es más complejo. Durante la etapa napoleónica (1795-1813) se adoptó una organización de la administración de tipo centralista, con escasa autonomía local. Posteriormente, se mantuvo el principio de uniformidad de poderes a tres niveles en la reforma auspiciada por el primer ministro liberal Thorbecke. En 1851 aumenta el número de distritos hasta 11, pero se dota de amplios poderes a la administración central y a la municipal. El nivel intermedio pierde entonces poder, pero sus representantes pasaron a ser elegidos por sufragio directo. Este sistema, a pesar de la profunda reforma municipal desde los años setenta, se ha mantenido hasta la actualidad. En Holanda, como en otros países de influencia napoleónica, lo fundamental no es tanto mantener estable la división fronteriza como la organización jerárquica y funcional. El poder de cada unidad administrativa era el mismo a pesar de sus diferencias de dimensión y relevancia.

El caso de Portugal goza de la particularidad de haber conformado el estado más centralista de cuantos aquí estudiamos. Ello se explica por el hecho de que a fines del siglo XVIII no existían formas de gobierno regional, como en España y Francia, ni leyes de aplicación regional, ni tan siquiera distintas monedas. En este sentido, en Portugal no puede hablarse de identidades regionales marcadas, aunque el contraste e identidad norte-sur es marcado. Se ha llegado a afirmar que el concepto de fronteras naturales interiores no ha existido y las provincias no provienen de unidades territoriales anteriores (Silveira, 1997). Su división administrativa data de 1836 y ha permanecido inalterada hasta nuestros días con la sola excepción de Setúbal, cuyo distrito fue creado en 1926. Incluso en un reciente referéndum se rechazó pasar a un modelo de estado más descentralizado y consolidar el poder regional, aunque la Constitución establece que el territorio continental va a dividirse en regiones.

El modelo historicista.

En segundo lugar, consideramos que existe otro modelo, el historicista, que si bien no olvida la función práctica y centralizadora de la organización territorial propia del estado moderno, se caracteriza por garantizar la continuidad de territorios dotados de una entidad histórica y cultural. Esta opción implica inevitablemente un mayor grado de heterogeneidad y la consolidación de regiones que podrán ejercer un contrapoder al estado. En todo caso, se trata de naciones construidas a partir del pacto entre distintas sociedades con un asentamiento territorial claro. En coherencia con su origen, esta categoría está formada por casos muy diversos entre sí. Aquí nos referiremos a Suiza y Alemania, que tienen en común el haber acabado constituyendo estados federales. Pero también presentaremos el caso británico que constituye un ejemplo muy específico.

Suiza es en sí misma una peculiaridad, una *rara avis* en el contexto europeo. A pesar del origen napoleónico de alguno de sus cantones, presenta un mapa regional muy acorde con la tradición histórica y la diversidad cultural del país. Por otra parte, el país helvético es un ejemplo paradigmático de organización en tres niveles territoriales, con competencias bien delimitadas y donde el segundo nivel lo ocupa únicamente el cantón. Esta organización jerárquica sí tiene un origen napoleónico que se ha salvaguardado, ya que el nivel cantonal goza de unas competencias generales para todo el país. Las

diferencias vendrían en cómo las organizan internamente. Lo que resulta peculiar es su estructura territorial, desde la pequeña Ginebra hasta la gran Berna. En este sentido puede calificarse de fósil del antiguo régimen en el corazón de Europa.

El caso de Alemania es el más complejo, ya que ha experimentado cambios bruscos en sus límites exteriores y en su organización interior de forma repetida. Y ello no sólo a causa de razones bélicas sino que, durante la hegemonía del partido nazi, éste impuso una nueva división interior de acuerdo con la del partido, sin suplantarla anterior pero dejándola sin efecto. Además, en Alemania conviven distintas tradiciones. Una de ellas es la prusiana, sólidamente asentada en el *kreis*, que es un órgano supramunicipal, controlado por los aristócratas rurales (*junkers*) hasta 1872. Allí las provincias son territorios que incorpora el estado a lo largo de su expansión desde un núcleo inicial en Brandenburgo. La influencia napoleónica fue escasa en este ámbito, aunque sirvió para reducir drásticamente el número de estados independientes en el oeste. Donde sí gozó de más influencia fue en Baviera, determinante a partir de 1806. Se adopta la división en departamento del estado para consolidar el poder central, como forma de mantener la autonomía frente al coloso prusiano del norte. Las modificaciones parciales de 1810 y 1817 son las últimas en una estructura territorial que se ha mantenido hasta nuestros días¹⁰. En tercer lugar está el caso de las ciudades-estado. Tienen su origen en las ciudades imperiales desvinculadas del señorío de los príncipes. Han contado siempre con un territorio amplio a su alrededor, que antaño les aseguraba el aprovisionamiento. En 1815, con la formación de la liga de estados alemanes se mantuvieron sólo cuatro junto a 35 estados. Fueron Lübeck, Hamburgo, Bremen y Frankfurt, de hecho las más potentes entre las hanseáticas. Frankfurt y Lübeck quedaron anexionadas a Prusia en 1866 y 1937, respectivamente. Por lo tanto sólo perviven Hamburgo y Bremen, a las que más recientemente se unió Berlín para consolidar la capitalidad. Por tanto, en el estado federal conviven desde *lander* muy reducidos asociados a una ciudad junto a otros de gran dimensión. A pesar de ello, las actuales fronteras de los estados alemanes recuerdan la antigua división, pero solo representan los límites de las zonas de ocupación establecidas por las potencias aliadas al acabar la II Guerra Mundial. Alemania ha acabado consolidando las fronteras más artificiales de Europa en pos de no revivir un período histórico especialmente duro. El nivel inferior de división en provincias (*Regierungs Bezirke*), que son los que nosotros incorporamos en el mapa, son las unidades que cada estado establece para su organización interior. Los de menor dimensión, a parte de las ciudades estado, no los utilizan y son en realidad provincia única, caso de Turingia o Sarre. Mientras que en otros gozan de gran tradición, como Baviera, con atribuciones ejecutivas referidas a la política de orden público, principalmente.

El caso británico constituye un capítulo a parte por su distinta tradición legal, que ha dado lugar a una notable confusión, tanto geográfica como administrativa. Así pues, en el Reino Unido, hay dos elementos del ordenamiento jurídico general que determinan su organización territorial. Una es la supremacía legislativa del Parlamento, con la potestad de legislar de forma inapelable por la vía judicial. Y el segundo es la aplicación del concepto ciertamente difuso de *self-government*, que se aplica al poder local, del que forman parte como segundo nivel los condados. Este es el nivel administrativo que incorporamos, que puede asimilarse a nuestras provincias, aunque su posición en el ámbito administrativo varíe enormemente. En el Reino Unido, tradicionalmente no ha existido la idea continental de una administración jerarquizada:

El desconocimiento de la idea de Estado-ordenamiento comporta el rechazo de la concepción globalizadora o unitaria de la Administración pública como integradora de todos los organismos e instituciones que componen la estructura burocrática del Estado. Y, por lo tanto, el desconocimiento de la idea de vertebración de diferentes complejos orgánicos, dotados de homogeneidad, en el seno de la estructura administrativa general. Las entidades locales no se conciben, pues, como un complejo institucional (Administración local) integrado en la estructura administrativa general del Estado, sino como centros de decisión y de gestión perfectamente separados y diferenciados del gobierno central y de su estructura administrativa. (Cuchillo, 1989, 17-18).

La consecuencia de esta peculiar organización administrativa es que el gobierno central no dispone de una organización periférica uniforme, con límites que coincidan con los locales. Además, la labor ejecutiva corresponde a los municipios, excepto para los temas expresamente citados en una legislación expresa. El gobierno central debe instituir organismos específicos para la gestión de sus atribuciones: carreteras, sanidad, etc. La consecuencia es que el gobierno debe procurar la eficiencia de los entes locales para que sus políticas se apliquen a todo el territorio. La peculiaridad de este sistema en relación al continental es palpable. Tiene su anclaje en los usos y costumbres del país pero ha debido también adaptarse a los nuevos retos que supone la aplicación de las políticas redistributivas del estado del bienestar. Por este motivo se llevó a cabo una profunda reforma de la administración territorial, iniciada en 1963 con la creación del Greater London Council. Posteriormente, la ley de 1972 suprimió todas las instituciones locales en favor de otras de mayor tamaño, con lo cual quedaron reducidas a un tercio. Se crearon así seis áreas metropolitanas y 47 no metropolitanas. A diferencia del modelo racionalista, se distinguen pues dos grupos de entidades, ya que las aglomeraciones urbanas mantienen un estatuto específico. Las funciones de los dos niveles son, en general, las mismas excepto la de los servicios sociales y bibliotecas que en el caso de las áreas metropolitanas los ostentan el nivel inferior (distritos) y en las no metropolitanas los mantienen los condados. Al mismo tiempo se redujo espectacularmente el número de municipios, de 1414 en Inglaterra y Gales en 1965 a 456 en 1974. Y quedaron abolidas entidades de nivel intermedio como los burgo-condados, los distritos urbanos, los rurales y los burgo-municipales. Estos cambios supusieron pasar de 93 a 65 condados en el Reino Unido y, por lo tanto, modificar notablemente el mapa administrativo.

Por su parte, el caso de Italia es ambivalente, ya que la influencia napoleónica resulta patente en el modelado de sus provincias que nosotros no utilizamos en nuestro mapa- mientras que las regiones presentan un fuerte anclaje histórico y, por tanto, se caracterizan por su heterogeneidad. Ello es fruto a su vez de una convulsa historia interior y de los numerosos cambios que han sufrido sus fronteras exteriores. No es por tanto sorprendente verificar aquí una amplia gama de situaciones particulares. Por una parte, existen regiones relativamente estables a lo largo del tiempo y bien definidas en el espacio como la Toscana. En cambio, Italia es también el país que cuenta con algunas de las regiones europeas de más reciente creación. Tal es el caso, por ejemplo, del Valle d'Aosta, que desligándose del Piemonte consiguió el estatuto de región autónoma con régimen especial en 1948. En resumen, y sólo para el caso italiano, hemos adoptado la división regional en aras de la homogeneidad del mapa, pero hay que subrayar el sentido histórico de sus provincias, fiel reflejo de la geografía administrativa racionalista.

El último grupo de países al que aquí quisiéramos aludir es el de los tres países escandinavos. En la Figura 1 puede observarse un alto grado de estabilidad en su estructura regional, aunque en este caso no se puedan clasificar dentro del modelo racionalista. Más bien creemos que su permanencia se debe a sus raíces antiguas y a la su escaso peso en la organización administrativa de estos países¹¹. De hecho, las recientes reformulaciones del mapa municipal se han llevado a cabo sin ocuparse de los distritos. Estos son más bien áreas asociadas a las principales y escasas ciudades, que son los elementos que desde siempre han estructurado estos territorios. La ocupación del sector ártico es relativamente reciente por lo que, como decíamos, su dimensión es mayor.

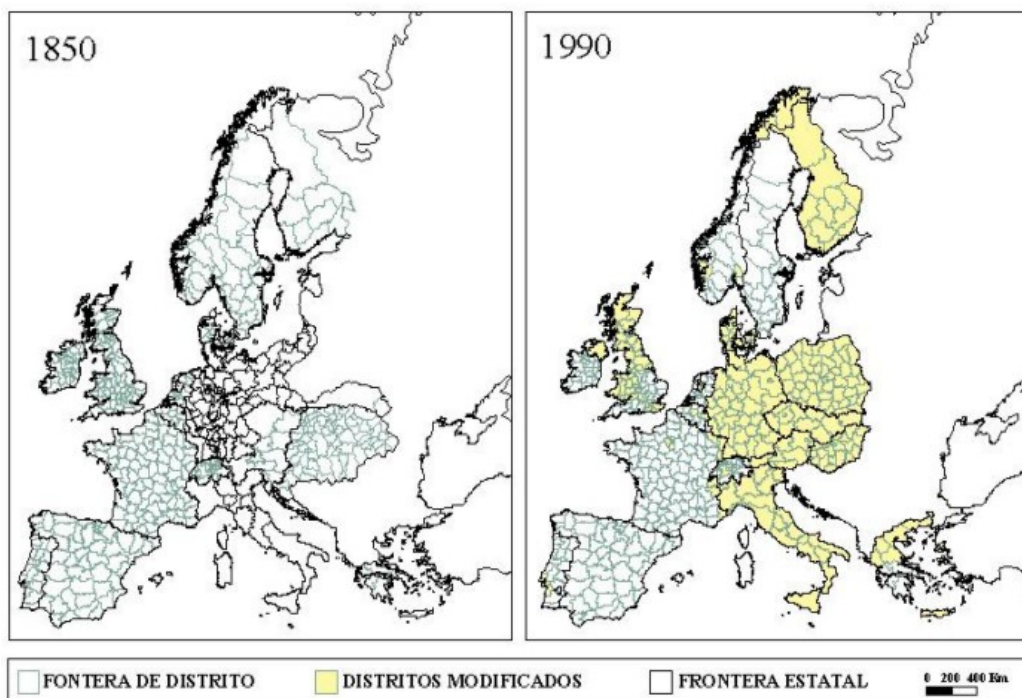


Figura 1. Cambios en las fronteras estatales y administrativas en Europa.

La casuística de la administración territorial es muy diversa en Europa. Cada estado mantiene su propia lógica histórica y resulta muy aventurado establecer clasificaciones. En todo caso, creemos que la difusión del modelo napoleónico es clara, pero el grupo *historicista* es en realidad un cajón de sastre en el que se engloban casos muy distintos. Tienen en común su heterogeneidad, debida precisamente a no haber aplicado una estructura totalmente nueva. Finalmente, este trabajo cumple con el objetivo de haber presentado un mapa digital innovador, pero en cuanto a su explicación plantea tantas preguntas como respuestas puede ofrecer. El campo de la geografía administrativa está abierto y aquí esperamos haber ofrecido algunas pistas sobre sus vías de investigación en el futuro.

Notas

1 Trabajo publicado en el marco del proyecto de Ministerio de Ciencia y Tecnología BSO2001-0747. Así como del proyecto europeo "Support for European integration activities organized by the academic world", en colaboración con el Institut Universitari d'Estudis Europeus de la Universitat Autònoma de Barcelona.

2 La serie completa de mapas, cada diez años, podrá consultarse en publicaciones posteriores.

3 Se utiliza el término «distrito» en sentido genérico, ya que engloba la idea de provincia en España y Alemania, departamento en Francia, condado en Gran Bretaña e Irlanda, etc.

4 Se trata pues de un espacio continuo, del que por el momento debemos excluir Islandia al no contar con estudios sobre la administración de este país.

5 A excepción de Italia y Grecia. En general, las Nuts 2 corresponden a las comunidades autónomas en España o las regiones en Francia.

6 Recibe denominaciones distintas. Además de las citadas en la nota 2, provincia en Italia, nomos en Grecia o bezirke en Alemania.

7 La única excepción es Grecia. Los nomos son las unidades supramunicipales con continuidad histórica, pero su dimensión es muy pequeña. De manera que trasladamos al pasado las actuales regiones, que son agrupaciones de nomos.

8 Hay que exceptuar sólo el territorio de Bolivia que pasó a Brasil.

9 Según Burgueño (1996, 211) «provincias se solapan a la división regional tradicional».

10 El único cambio se produjo en 1945 con el paso del Palatinado a Renania-Palatinado.

11 Información aportada por el profesor Rubén Lois.

Bibliografía

BENNETT, Robert (ed) *Territory and Administration in Europe*, London-New-York: Pinter Publishers, 1989, 316 p.

BURGUENO, Jesús *De la vegueria a la provincia. La formació de la divisió territorial contemporània als Països Catalans (1790-1850)*, col.

"Camí Ral",7, Barcelona: Rafael Dalmau, 1995, 270 p.

BURGUENO, Jesús *Geografía política de la España constitucional. La división provincial*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1996, 442 p.

CUCHILLO, Montserrat *Los condados ingleses y galeses como entes intermedios*, Barcelona: Diputació de Barcelona, 1990, 133 p.

DUPÂQUIER, Jacques y Michel *Histoire de la Démographie. La statistique de la population des origines à 1914*, París: Libr. Académique Perrin, 1985, 462 p.

ESTEVE, José *Organización supramunicipal y sistema de articulación entre administración autonómica y orden local. La experiencia de la RFA. Bases y perspectivas en España*, Madrid: Civitas-Diputació de Barcelona, 1991, 248 p.

Informe Pi i Sunyer sobre Gobierno Local en las democracias avanzadas, Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer, 1996, 557 p.

MERLONI, F. BOURS, A. (eds.) *Amministrazione e territorio in Europa. Una ricerca sulla geografia amministrativa in sei paesi*, Bolonia: il Mulino, 1994, 393 p.

MOREAU, J. VERPEAUX, M. (dirs.) *Révolution et Décentralisation. Le système administratif français et les principes révolutionnaires de 1789*, París: Economica, 1992.

MURO, J.I. NADAL, F. URTEAGA, L. *Geografía, estadística y catastro en España, 1856-1870*, Barcelona: El Serbal, 1996, 275 p.

NADAL, Francesc *Burócratas, burgueses y territorio. La política territorial en la España del siglo XIX*, Madrid: IEAL, 1987.

OZOUF-MARIGNIER, Marie-Vic *La formation des départements. La représentation du territoire français à la fin du 18è siècle*, París: ed. de l'Ecole des Hautes Etdues en Sciences Sociales, 1989.

PAREJO, Luciano *Derecho básico de la administración local*, Barcelona: Ariel, 1988, 318 p.

SELLIER, Jean y André *Atlas de los pueblos de Europa Occidental*, Madrid: Acento, 1995, 199 p.

SELLIER, Jean y André *Atlas de los pueblos de Europa Central*, Madrid: Acento, 1995, 200 p.

SILVEIRA, Luís *Território e Poder. Nas origens do Estado Contemporâneo em Portugal*, Cascais: Patrimonia, 1997, 170 p.

TODD, Emmanuel *La invención de Europa*, Barcelona: Tusquets, 1995, 571 p.

VANDELLI, Luciano (1992) *El poder local. Su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones*, Madrid: Ministerio de las Administraciones Públicas, colección Estudios, 278 p.

Agradecimientos:

A los profesores Jesús Burgueño y Francesc Nadal por la lectura y comentarios.

También a los profesores Klaus-Jurgen Nagel por su paciencia comentando el caso alemán, Luís Silveira (Portugal), Daniela Novarese (Italia) y Tomàs Font por la guía bibliográfica que nos ha facilitado.

© Copyright Jordi Martí-Henneberg, 2002

© Copyright Scripta Nova, 2002

Ficha bibliográfica:

MARTÍ-HENNEBERG, J. El mapa administrativo de Europa. Continuidad y cambio (1850-2000). *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, Universidad de Barcelona, vol. VI, núm. 113, 1 de mayo de 2002. <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-113.htm> [ISSN: 1138-9788]



[Menú principal](#)