

Autonomías y problemas territoriales españoles en la integración europea

Orientación teórica y praxis didáctica



**Jesús Burgueño
José Ignacio Madalena
María Jesús Mansilla
Fernando Molinero
Francesc Nadal
Xosé Manuel Souto (coordinador)**

NAU libres

© Xosé Manuel, Souto González *et alii*

Edita:

NAU llibres
Periodista Badía 10
Tel. 360 33 36
FAX 369 22 24
46010 VALENCIA

Imprime:

ECVSA
Periodista Badía 10
Tel. 360 33 36
FAX 369 22 24
46010 VALENCIA

Diseño portada:

Miquel Montserrat

ISBN: 84-7642-393-4

Deposito Legal: V-2403-1995



Impreso en papel ecológico

Índice

Presentación	4
I. La organización territorial de España	5
II. Geografía de España. Los territorios de España desde la autonomía local a la U. E.	35
A. Las ideas de los alumnos sobre el territorio y España	43
B. Las fronteras y el consenso territorial	54
C. La Unión Europea y los problemas territoriales	100
III. La Unión Europea y los problemas territoriales	109
La política agraria común (PAC) y su repercusión en España	
III. 1. Datos básicos para la elaboración de un informe: explicación del dossier de documentos	110
III. 2. La agricultura española bajo la P. A. C.: Evolución, problemas y perspectivas.	112
IV. Orientaciones para la lectura de libros de Geografía de España por los alumnos de Bachillerato.	125

Presentación

El estudio de la Geografía de España se puede realizar desde numerosas perspectivas teóricas y desde diversos temas y problemas. Por eso necesitamos hacer una breve introducción para reflejar los motivos de la selección de los artículos que acompañan a la explicación de la unidad didáctica, a la vez que damos cuenta de los motivos de ésta.

Hemos decidido iniciar el estudio de Geografía de España, para el ciclo de Secundaria postobligatoria, Bachillerato, desde una reflexión sobre el mismo significado de este territorio.

Bajo la influencia de la Geografía Política y desde una perspectiva Radical, entendemos que España es un territorio acotado por unos grupos sociales y un poder político que tiene unos intereses económicos determinados. El medio ambiente peninsular e insular ha sido organizado espacialmente desde estrategias militares, económicas y políticas. Y éstas implicaban una delimitación territorial.

Por eso el estudio de Jesús BURGUEÑO y Francesc NADAL nos remiten a una argumentación histórica, pues la variable *tiempo* es básica para comprender la variable *espacio*. Sin duda, los argumentos manejados en su explicación nos servirán en el momento de iniciar la unidad didáctica.

La explicación de ésta viene determinada por la publicación de los Decretos de Bachillerato, pero *sobre todo* por nuestra interpretación de la Geografía, como forma de conocimiento que permite plantear y emitir posibles soluciones a los problemas evidentes o subyacentes de nuestra realidad espacial cotidiana.

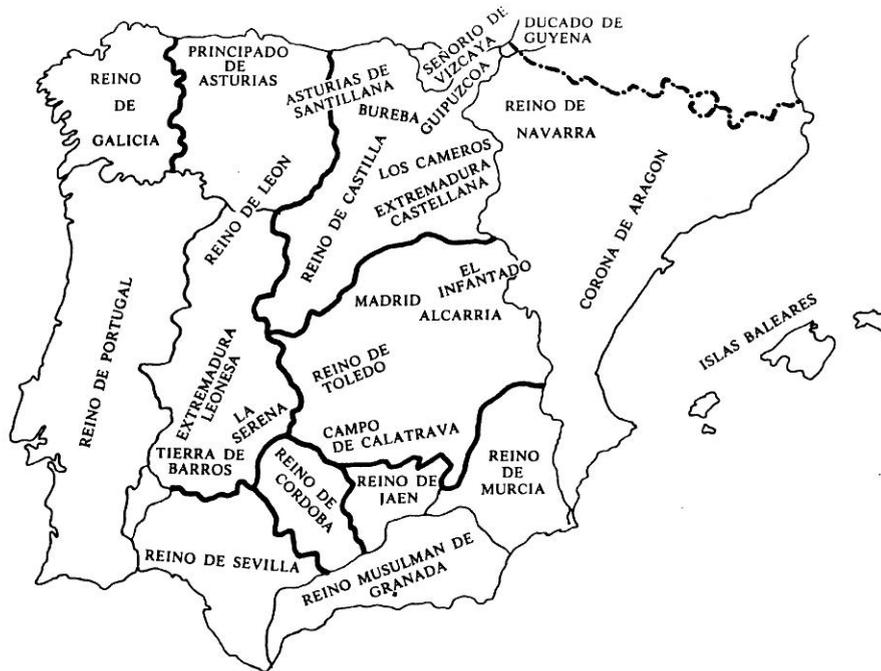
Por ello nos movemos en diferentes escalas geográficas: desde los territorios locales hasta la Unión Europea, pasando por las Autonomías y el Estado constitucional.

La necesidad de conocer la Unión Europea (U. E.) no debe implicar una descripción de fechas, países, instituciones y políticas territoriales. Sin menospreciar éstas, que son imprescindibles en la argumentación, debemos colocarlas en su justo término. Y para ello hace falta un modelo explicativo.

El modelo de referencia es el común a todo el *proyecto de Geografía*, que consiste en seleccionar problemas sociales relevantes que sirven de referencia en la construcción del conocimiento escolar a partir de la delimitación de una situación de aprendizaje problemática que incite a los alumnos a su aclaración. Para ello hace falta un método y unos conceptos rigurosos. Y también una satisfacción por el conocimiento adquirido.

Por eso el informe que le proponemos al alumno se orienta hacia la problemática agraria, que es la que soporta el mayor gasto de la Unión Europea. La ayuda de Fernando MOLINERO nos ha sido fundamental para enfocar esta situación, lo que facilita el estudio de la U. E. , a la vez que los alumnos se introducen en la problemática agraria, que será analizada con mayor amplitud, desde la problemática del agua, en otra unidad didáctica de esta misma asignatura y proyecto.

I. La organización territorial de España



Jesús Burgueño
Universitat de Lleida
Francesc Nadal
Universitat de Barcelona

1. Los orígenes de la división territorial contemporánea

1.1

Las raíces históricas remotas

La diversidad de las nacionalidades y regiones españolas tiene sus orígenes en el proceso de Reconquista. En la Baja Edad Media la Península Ibérica se hallaba dividida en las cuatro coronas de Aragón, Castilla, Portugal y Navarra. Las tres primeras protagonizaron la expansión hacia el sur peninsular y hacia las islas de sus respectivas leyes, costumbres y lenguas.

La unión dinástica de Castilla y León (1230) supuso la fusión de los tres viejos núcleos cristianos del Cantábrico: gallego, astur-leonés y castellano. Su expansión hacia el sur comportó la conquista de unas tierras de frontera que tanto leoneses como castellanos (y por otra parte, portugueses) denominaron Extremaduras, y que inicialmente abarcaban, aproximadamente, las tierras mesetarias situadas entre el Duero y el Sistema Central. Esta designación regional se desplazó al ritmo de la Reconquista y finalmente su utilización quedó restringida a las más meridionales de entre las tierras adquiridas por los leoneses.

Las tierras de la Meseta meridional situadas al este de Extremadura fueron inicialmente conocidas como Reino de Toledo, y posteriormente Castilla Nueva. Al sur de la Sierra Morena se hallaban las tierras bajo dominio musulmán hasta mediado el siglo XIII, conocidas también por los cristianos con la denominación que los árabes dieron a España, Al-Andalus (Andalucía). Al margen quedaba el territorio castellano que bloqueó la expansión catalano-aragonesa por el litoral levantino: Murcia.

Al finalizar la Reconquista, la Corona de Aragón constaba de cuatro reinos: Aragón, Cataluña, Mallorca y Valencia, cada uno con sus propias leyes y cortes (si bien en las Baleares no había un parlamento común y cada isla se gobernaba con independencia). En contraste con la organización federal de la corona aragonesa, la Corona de Castilla presentaba una ordenación mucho más unificada; únicamente Alava, Guipúzcoa y Vizcaya conservaron sus fueros y juntas particulares. Al margen quedaba el Reino de Navarra, que en 1512 se vinculó definitivamente al gran estado peninsular resultante de la unión dinástica de Castilla y Aragón, sin que tal incorporación supusiera una merma notable en su capacidad de autogobierno.

Así pues, las grandes denominaciones regionales de España aparecen ya firmemente establecidas en la Edad Media, si bien algunas presentaban una concreción territorial un tanto difusa: Castilla, León, Extremadura, Toledo y Andalucía. Todas las regiones que hasta aquí se han mencionado eran designadas por sus contemporáneos como provincias, correspondieran o no a un ámbito territorial bien delimitado.

En la Edad Moderna y en la Corona de Castilla, junto a esta acepción de provincia equivalente a la de región (uso que de hecho perduró hasta finales del siglo XIX) también era frecuente aplicar el término a distritos de dimensiones más reducidas. Así, el censo de 1591 aplica esta denominación a la mayoría de las 40 unidades fiscales en que se organizaba la parte de la Corona que tenía una misma administración económica (por tanto, sin Euzkadi-Navarra). Así por ejemplo, el reino o gran provincia de Galicia se consideraba dividida a su vez en siete provincias o partidos. Este elevado número de distritos se agrupaba en torno a las 18

ciudades con representación en Cortes. Progresivamente se produjo un desplazamiento semántico del uso del término “provincia”, que acabó aplicándose únicamente a los territorios representados en Cortes por una determinada ciudad, en tanto que las divisiones internas de estas circunscripciones mayores pasaron a denominarse, genéricamente, partidos.

El número de territorios con voto en las Cortes de Castilla se amplió a 21 en el siglo XVII con Galicia (antes representada por Zamora), Extremadura (por Salamanca) y Palencia (por Toro); Asturias no tenía voto propio, ya que éste era detentado por León.

1.2

La Organización Territorial a fines del antiguo régimen

La definitiva creación de las intendencias (órganos de administración económica de las provincias) en 1789 supuso la consolidación de un determinado mapa provincial en el que podemos distinguir 35 unidades:

- las 4 intendencias de la antigua Corona de Aragón, a las que se pueden añadir las islas de Menorca e Ibiza (cuyos subdelegados de rentas no estaban sujetos al de Mallorca);
- las 21 intendencias correspondientes a las ciudades o territorios con voto en Cortes;
- la intendencia de Canarias (archipiélago que también tenía audiencia propia);
- intendencia de La Mancha, con capital en Ciudad Real, segregada de Toledo en 1718;

- intendencia de las Nuevas Poblaciones, con capital en La Carolina, creada en 1772 con las tierras de colonización que bajo el reinado de Carlos III se crearon en la Sierra Morena jienense y en el área de Écija;
- las 4 provincias forales (País Vasco y Navarra), donde no había intendentes;
- Asturias, que pese a pertenecer a la intendencia de León tenía audiencia propia y figuraba aisladamente en los censos (lo que le permitió tener representación parlamentaria en las Cortes de Cádiz).

Mención aparte merecen los Reales Sitios, sujetos directamente a la Corona y excluidos, por tanto, de la administración provincial.

Una ojeada al mapa correspondiente a esta división permite observar la suma irregularidad de los contornos provinciales, la profusión de enclaves y el desequilibrio territorial de las demarcaciones. No es extrañar que los ilustrados se indignaran ante la irracionalidad de una distribución territorial cuyos defectos quedaron reflejados en los mapas entonces publicados por el cartógrafo Tomás López. El funcionario de Hacienda, León de Arroyal, hacía una dura crítica a tan cuestionable reparto del país:

“El buen orden de una familia suele depender del buen compartimiento de una casa, y un reino mal compartido jamás estará muy ordenado. Las provincias, en el estado que hoy las tenemos, no las formó la previsión de la economía, sino la casualidad de la guerra. Las capitales se fijaron en las ciudades grandes, sin considerar las ventajas de la situación, y los pueblos se les agregaron a proporción de las conquistas, sin tener presente otro respeto que la comodidad de la defensa. [. . .] El mapa general de la Penín-

sula nos representa cosa ridículas de unas provincias encajadas en otras, ángulos irregularísimos por todas partes, capitales situadas a las extremidades de sus partidos, intendencias extensísimas e intendencias muy pequeñas, obispados de cuatro leguas y obispados de setenta, tribunales cuya jurisdicción apenas se extiende fuera de los muros de la ciudad y tribunales que abrazan dos o tres reinos; en fin, todo aquello que debe traer consigo el desorden y la confusión.” (*Cartas político-económicas al conde de Lerena*, escritas hacia 1786).

Esta crítica se inserta plenamente en el espíritu racionalista de la época y en la búsqueda de leyes naturales, objetivas e invariables que permitiesen optimizar la organización social. Prueba de que estas ideas formaban parte de un elenco ilustrado ampliamente compartido es que, en esos mismos años, la Asamblea Nacional francesa abordó la reforma de su organización territorial, aprobando en 1790 la división departamental aún vigente, la cual sirvió de referencia genérica para los legisladores españoles.

1.3

Las reformas Ilustradas

Las críticas ilustradas hacia la división provincial dieciochesca no fueron un mero ejercicio retórico; entre 1799 y 1805 se produjeron un serie de reformas que cambiaron radicalmente la fisonomía de la organización territorial española, y particularmente de la antigua Corona de Castilla.

Las reformas ilustradas tuvieron tres líneas de actuación.

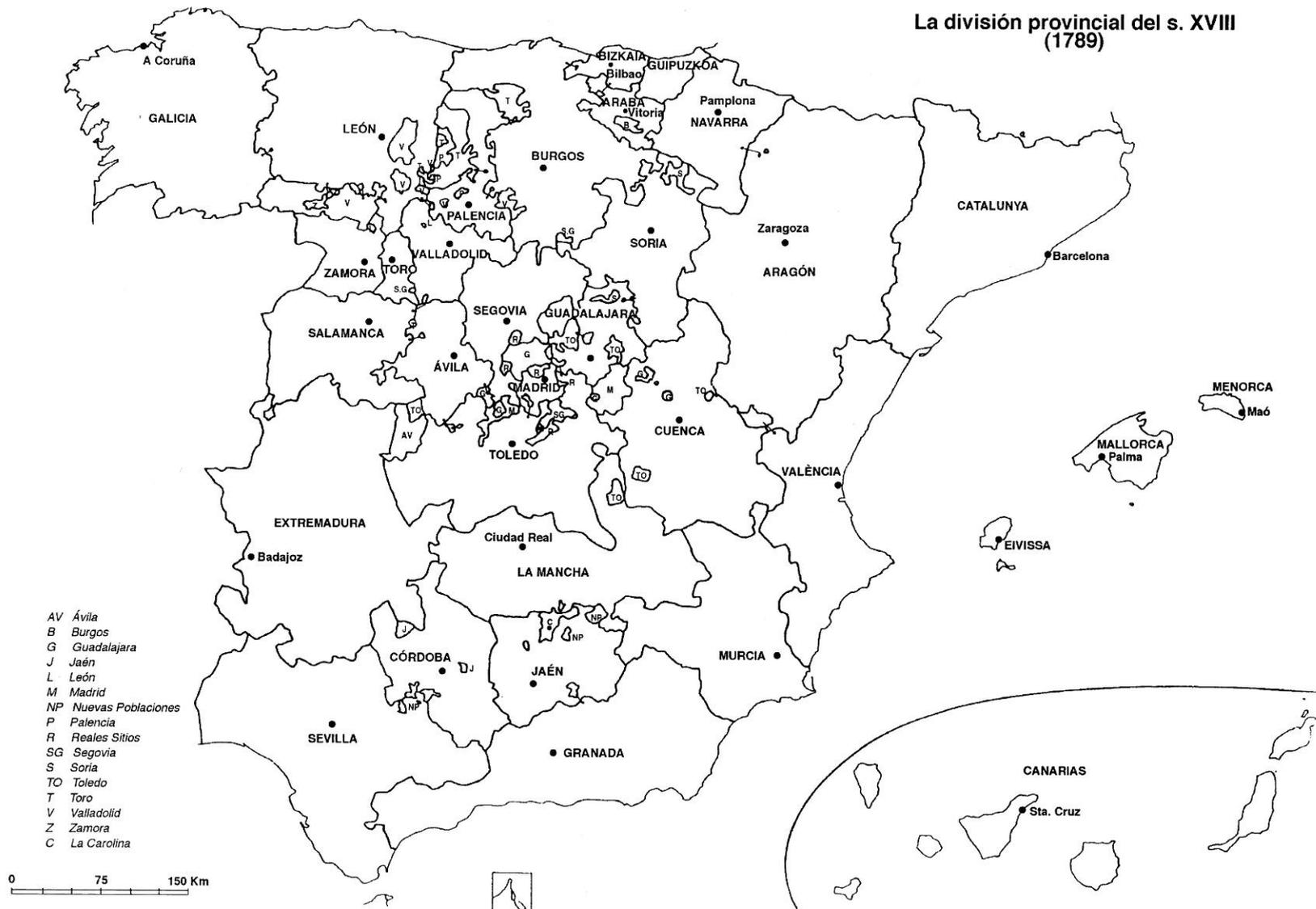
a) Creación de 6 nuevas provincias con rango asimilado a

intendencias, en 1799: Alicante, Asturias, Cádiz, Cartagena, Málaga, Santander. Para llevar a cabo esta innovación se aducía la necesidad de mejorar la administración económica y fiscal del país, pero sin duda se atendía también a la elevada densidad de estas “provincias marítimas”, su riqueza y actividad portuaria, la lejanía a las antiguas capitales y la autonomía con que, de hecho, se organizaban estos territorios con relación a sus matrices. De las nuevas provincias, algunas fueron suprimidas en fecha más o menos temprana: Alicante fue reincorporada a Valencia en 1805 y Cartagena fue reintegrada a Murcia, de manera definitiva en 1833.

- b) Supresión de la provincia de Toro en 1803, que fue repartida entre Palencia y Zamora.
- c) Redefinición de los límites provinciales, particularmente en ambas Castillas. Los pueblos fueron adscritos a una u otra demarcación atendiendo particularmente a las distancias a las posibles capitales y cabezas de partido. Hay que hacer notar que no todas las irregularidades de la división provincial fueron corregidas, bien por error de los mapas y listados empleados, bien por descuido, o bien por tratarse de provincias que quedaron al margen de las reformas (caso de León y Valladolid); además, la reforma de Avila fue revocada posteriormente.

Todas estas modificaciones dieron lugar a un nuevo mapa provincial a partir del cual, en las primeras etapas constitucionales (1812-14 y 1820-23), se eligieron los diputados a Cortes y se implantó la nueva administración: diputaciones y jefes políticos (los actuales gobernadores civiles).

La división provincial del s. XVIII
(1789)



1.4

La división prefectural bajo la Ocupación Francesa (1810)

La extensión del modelo de organización departamental era una práctica habitual de la administración napoleónica en los territorios ocupados. En España, el encargado de planificar la división llamada prefectural fue el marino y matemático José de Lanz (1764-1839), de ascendencia navarra.

Las previsiones electorales de la Constitución de Bayona apuntaban hacia la creación de 40 departamentos y, efectivamente, la división decretada por el gobierno de José Bonaparte en abril de 1810 definía 38 prefecturas en la Península.

Esta división es la más revolucionaria de cuantas se proyectaron para España, por cuanto prescindía en gran medida de los límites de los antiguos reinos; por ejemplo, la prefectura de Tarragona comprendía tierras de Aragón, Cataluña y Valencia. Cabe destacar la supresión de las provincias de Avila, Segovia y Zamora y la unión de los tres territorios históricos vascos. Valoramos esta división como escasamente funcional: algunos departamentos tenían poca coherencia geográfica y la fascinación del autor por los límites fluviales le llevaba a crear despropósitos tales como la separación de Tarragona y Lérida por el Segre o de Zaragoza y Huesca por el Ebro. Para el geógrafo Fermín Caballero esta división fue *“hecha con el compás y la punta del sable sin consideración alguna al orden existente”*.

Su implantación real fue escasa o nula, y en todo caso efímera como la misma ocupación francesa. Con todo, no podemos dejar de observar que el número de divisiones y las capitales

señaladas en Aragón, Cataluña, Extremadura y Galicia eran las mismas que aparecerían en proyectos posteriores.

1.5

Las previsiones constitucionales y el proyecto de Bauzá

La Constitución de 1812 aprobada en Cádiz preveía la realización de *“una división más conveniente del territorio español por una ley constitucional luego que las circunstancias políticas de la Nación lo permitan”* (art. 11).

Con esta reforma se pretendía:

“hacer más cómodo y proporcionado repartimiento de todo el territorio español en ambos mundos, así por facilitar la administración de justicia, la distribución y cobros de las contribuciones, la comunicación interior de las provincias unas con otras, como para acelerar y simplificar las órdenes y providencias del Gobierno, promover y fomentar la unidad de todos los españoles cualquiera que sea el reino o provincia a que puedan pertenecer.” (Discurso preliminar a la Constitución).

La idea suscitó entonces los recelos de diputados como el catalán Felip Aner, que se preguntaba en qué debía consistir tal división y se oponía a la segregación de cualquier pueblo de Cataluña. Frente a esta posición de carácter provincialista (pre-regionalista) los uniformistas, como el conde de Toreno, afirmaban:

“Es menester que nos hagamos cargo que todas estas divisiones de provincias [regiones] deben desaparecer, y que en la Constitución actual deben refundirse todas las leyes fundamentales de las demás provincias de la Monarquía [. . .] Si aquí viniera un extranjero que no nos conociera, diría que había seis

o siete naciones. ”

De manera provisional, las Cortes acordaron que hubiese diputación y jefe político en las provincias existentes, con alguna salvedad:

- no lo habría en Cartagena (tampoco en Cádiz, Málaga y Santander, pero éstas lo consiguieron mediante disposiciones posteriores),
- las Baleares formarían una sola provincia,
- la intendencia de las Nuevas Poblaciones fue suprimida y repartida entre Jaén y Córdoba.

De esta manera, el número de provincias ascendía a 34.

En el verano de 1813, al confirmarse la derrota francesa, se iniciaron los estudios del proyecto de división provincial. La tarea se encomendó al marino mallorquín Felip Bauzá (1764-1834). Su proyecto, elaborado rápidamente y con escasa documentación, establecía 44 provincias o gobernaciones, de las cuales 16 tenían un rango subalterno (sin diputación); de este modo se respetaba la unidad de los antiguos reinos “*que conservan todavía cierto afecto y unión*”.

De este plan hay que destacar la supresión de cuatro provincias castellanas (Ávila, Guadalajara, Palencia y Zamora), la excentricidad de algunas de las nuevas capitales (Segorbe, Guadix o Tui), la amplia utilización de los límites históricos y también de los cursos fluviales (el Júcar entre Alicante y Valencia, el Ebro entre Tarragona y Segorbe, el Duero entre Astorga y Salamanca, etc.).

El proyecto no llegó a ser estudiado por las Cortes, debido a la involución política suscitada al regreso de Fernando VII. Conviene destacar, no obstante, que el plan tuvo el informe ne-

gativo del Consejo de Estado, que desaconsejaba la existencia de jerarquías y diferencias entre las nuevas provincias y lo hallaba además muy defectuoso.

1.6

La división provincial aprobada en Cortes en 1822

Al restablecerse la Constitución en 1820, se reinició el estudio de la división provincial, nuevamente confiado a Bauzá, pero esta vez en unión del ingeniero de canales José Agustín de Larramendi. Diversos factores supusieron una notable mejoría en la calidad del proyecto: la mayor documentación disponible en esta ocasión, la existencia de propuestas de división interna elaboradas por algunas diputaciones, el mayor tiempo empleado en su diseño y la misma intervención de un buen conocedor de la geografía física de España como era Larramendi.

Los comisionados finalizaron el plan de división en 48 provincias en marzo de 1821. En el mismo destacaban, en contraste con las previsiones del plan de 1813:

- la creación de las provincias de Albacete, Calatayud, Gerona, Logroño y Valverde del Camino.
- la unión de las tres provincias vascas en una nueva con capital en Vitoria.
- sólo se suprimiría la provincia castellana de Palencia.
- se abandona la idea de crear las provincias de Écija y Talavera de la Reina.
- se propone crear la provincia de Ponferrada en lugar de la de Astorga.

- cambios de capitalidad: Guadalajara por Brihuega, Soría por El Burgo de Osma, Santiago por La Coruña, Tui por Pontevedra, Guadix por Baza y Segorbe por Castellón de la Plana.

Las nuevas provincias tendrían entre 86. 000 habitantes (Ponferrada) y 384. 000 (Valencia). La configuración de los antiguos reinos se trasluce claramente en el mapa, pese a introducirse numerosas modificaciones de detalle; de esta manera se pretendía “no mezclar los habitantes de provincias que la diversidad de leyes, costumbres e idioma había hecho rivales”. Cabe destacar la amplia utilización de divisorias de aguas en la determinación de los límites provinciales.

Este proyecto pasó a una comisión de Cortes, que decidió consultar el proyecto con los representantes de todas las provincias, en aras a conseguir un amplio consenso en tal delicada cuestión. De este proceso se derivaron una serie de importantes modificaciones.

- Los diputados guadalajareños, palentinos, sorianos y vizcaínos consiguieron la pervivencia de sus respectivas provincias y capitales.
- Los valencianos impusieron la creación de una cuarta provincia: Xàtiva.
- Los catalanes prefirieron la creación de una provincia de Lérida, articulada por el Segre, a una demarcación pirenaica capitalizada por la Seu d’Urgell.
- Se determinó trasladar determinadas nuevas capitalidades, prefiriéndose las ciudades de Almería, Chinchilla, Huelva y Villafranca del Bierzo.
- Se propuso La Laguna como capital de Canarias, provincia a la que Bauzá y Larramendi no aludían en su

proyecto.

- Además, claro está, se introdujeron numerosas modificaciones en los límites provinciales, generalmente en el sentido de reinstaurar el trazado tradicional.

A continuación (otoño de 1821) tuvo lugar un intenso debate parlamentario, que dio lugar a nuevas rectificaciones de límites y algunas novedades tales como la definitiva separación de las tres provincias vascas, así como diversos cambios en las capitales: Pontevedra por Vigo, La Laguna por Santa Cruz de Tenerife y Mérida por Badajoz.

Esta división en 52 provincias fue decretada finalmente el 27 de enero de 1822, y sólo tuvo vigencia durante poco más de un año, a causa de la reinstauración del absolutismo.

1.7

La gestación del decreto de división provincial de 1833

El hecho de haber sido aprobada la división provincial por los liberales no fue obstáculo para que el gobierno absolutista reemprendiese el estudio de esta cuestión ya a finales de 1825. Y es que, como afirmaba Javier de Burgos en una exposición dirigida a Fernando VII en 1827: “*hay una multitud de instituciones aplicables tanto a los gobiernos absolutos como a los representativos, tanto a los legítimos como a los usurpadores [. . .] lo que la experiencia ha revelado como conforme a la razón, es patrimonio de todo gobierno*”. La ordenación del territorio era una parte del ideario de la Ilustración, y por tanto era compartido -con matices- por un amplio espectro ideológico.

A tal efecto se formó nuevamente una comisión que estudió el tema, en la que participaron Larramendi y el sucesor de Bauzá (exiliado en Londres) al frente del Depósito Hidrográfico (instituto cartográfico de la Marina): Martín Fernández de Navarrete.

El nuevo proyecto se remitió a las audiencias y chancillerías en 1829, con el encargo de revisarlo y preparar una nueva división en partidos judiciales y grandes municipios. Fue, por tanto, un plan mucho más complejo y ambicioso que los anteriores, por cuanto pretendía solventar a la vez la reordenación de los tres niveles de organización: estatal, judicial y local.

La principal diferencia del proyecto de 1829 respecto de la división aprobada por las Cortes era el estricto respeto hacia los límites tradicionales de los antiguos reinos; en este sentido era una división más conservadora. Si ya en 1822 se conservaban los confines de Asturias, Cataluña y Guipúzcoa, ahora también se mantenían los de Alava, Aragón, Galicia, Navarra, Valencia y Vizcaya. Del mantenimiento de los antiguos límites se derivaba la supresión de las provincias de Calatayud y El Bierzo, formadas a caballo de varios reinos. Igualmente se prescindía de la provincia de Xàtiva, volviéndose al reparto tripartito de Valencia propuesto por Bauzá y el mismo Larramendi en 1821. También la sustitución de Vigo por Pontevedra y de Chinchilla por Albacete como capitales significaba una revalidación del antiguo plan del ingeniero de canales. La población de las provincias oscilaba entre los poco más de 67. 000 habitantes de Alava y los 442. 000 de Barcelona.

Las audiencias y chancillerías no introdujeron modificaciones notables en el proyecto de 49 provincias, que Javier de Burgos encontró ultimado al acceder al ministerio de Fomento en octubre de 1833, siendo decretado el 30 de noviembre de ese

mismo año. Esta división es la que persiste en la actualidad, y las únicas rectificaciones dignas de destacarse son:

- la ampliación de la provincia de Valencia con los partidos alicantinos de Ontinyent, Albaida y Gandia, junto con la incorporación a Alicante de la ciudad históricamente murciana de Villena, todo ello en 1836,
- la agregación a Valencia de las ciudades conquenses de Requena y Utiel en 1851,
- la división de Canarias en dos provincias en 1927.

1.8

El proyecto de Fermín Caballero (1842)

La división de 1833 suscitó algunas críticas, bien por intereses locales insatisfechos, bien por quienes reclamaban “una división territorial que, en lugar de repartir los antiguos reinos en provincias, hubiese procurado formarlas tomando terrenos de unos y de otros” para favorecer la uniformización nacional de los españoles, tal como pedía el administrativista F. Agustín Silvela.

El geógrafo conquense Fermín Caballero ultimó en 1842 un proyecto de división en 53 provincias, elaborado a partir de las reclamaciones presentadas por los pueblos. En el mismo se preveía la reinstauración de las provincias de El Bierzo, Calatayud y Xàtiva, así como la creación de las de Santiago y la Seu d’Urgell. El proyecto de Caballero, destacado liberal progresista, fue abandonado al acceder los moderados al poder.

1.9

Conclusiones

El proceso de división provincial se caracterizó desde el punto de vista político por el pactismo, y desde el prisma geográfico, por el empirismo metodológico. Pactismo, por cuanto los rasgos básicos de la división fueron consensuados en las Cortes de 1821; hay que hacer notar, no obstante, que la división finalmente implantada se alejó de los supuestos de su predecesora y, en este sentido, debe considerarse como menos democrática (si bien, en compensación, el mayor respeto por los límites históricos le otorgó otro tipo de legitimidad).

Empirismo, porque los comisionados encargados de elaborar el proyecto eran conscientes de la necesidad de adaptarse a la realidad física, humana e histórica del país. Como afirmaba Fermín Caballero:

“si fundásemos un país a discreción o un estado nuevo desde sus cimientos, fácil sería que la regularidad de formas, la igualdad superficial y de población, la centralidad y todos los demás preceptos se viesen realizados. Tomaríamos el suelo virgen, lo repartiríamos en cuadrados o en octógonos perfectamente iguales, colocaríamos en el medio la capital con calles a cordel en dirección a los puntos cardinales del mundo, fundaríamos pueblos subalternos equidistantes y de vecindario proporcionado, abriríamos carreteras rectas de capital a capital y buenas comunicaciones desde cada una a sus pueblos y lo arreglaríamos por fin a toda satisfacción, como se colocan las piezas sobre un tablero de ajedrez.”

También Bauzá y Larramendi ironizaban sobre la disparidad

de criterios posibles a la hora de ordenar el territorio:

“unos querían provincias grandes, otros pequeñas; aquéllos divididas por cordilleras, éstos por ríos; ya se decía que a la mayor parte debía dárseles puerto; algunos pretendían hacerlas de igual población, y no faltaba quien propusiese fuesen tan iguales en superficie como las cuadrículas de un tablero de damas”

Al cabo, los comisionados defendieron la necesidad de combinar las diversas variables geográficas que se deben tener presentes en la planificación de toda ordenación territorial.

Hay que recalcar la modernidad de los conceptos y criterios empleados en la gestación de muchas de las divisiones territoriales decimonónicas. Así, los comisionados por la Diputación de Cataluña para la elaboración del proyecto de la primera división en partidos judiciales afirmaban que:

“Para fijar los límites de los diferentes partidos nos hemos valido, en cuanto lo ha permitido el territorio, de cumbres y vertientes de montañas, de álveos de ríos, de confines de comarcas y de puntos principales conocidos para su más clara división. Las actuales ciudades y villas cabezas de partido nos han servido para el nuevo proyecto, en cuanto no las ha contrariado alguna razón de conveniencia pública, y en este caso se ha echado mano de otras más céntricas, dotadas de mayor población, comercio, concurrencia de gentes que atraen las ferias y mercados semanales.” (T. Soler y J. Pons: 1813)

Digamos finalmente que la provincia fue el fruto de la confluencia de una acción central con las tendencias de auto-organización de la sociedad periférica. Al Estado le interesaba la igualación del territorio con miras a asegurar una eficaz y uniforme

presencia de su administración en todo el país, pero también las regiones (y particularmente sus ciudades) aspiraban a conseguir (o mantener, según los casos):

- un soporte administrativo que reforzase la cohesión de sus territorios,
- un rango urbano superior que derivase en un mayor nivel de servicios,
- y una cierta capacidad de decisión e influencia (diputación y representación parlamentaria).

1.10

Los partidos judiciales

La división contemporánea en partidos judiciales fue elaborada de manera paralela a la provincial. La importancia histórica de esta organización ha sido notable: fue utilizada por diversos servicios además del judicial, sobre ella se planificó la red de carreteras, se organizó la estadística, etc. Las capitales judiciales completaban la red urbana administrativa del Estado. Por otra parte, diversas comarcalizaciones actuales (y particularmente la catalana) han tomado como modelo la división judicial.

La necesidad de reformar las viejas divisiones judiciales (corregimientos y otras demarcaciones) se derivó, no sólo de su escasa adaptación a las nuevas realidades geográficas, sino de la abolición del régimen jurisdiccional señorial en 1811. Tal medida impuso al Estado la obligación de asegurar la administración pública de justicia en la mitad del país que hasta entonces dependía de señores particulares.

Las primeras divisiones judiciales fueron preparadas por las diputaciones provinciales y se aprobaron en Cortes los años 1813-14 y 1820-21. La segunda división judicial de la España contemporánea (471 partidos) fue decretada en abril de 1834, según los proyectos preparados en 1829 por las audiencias y chancillerías (por tanto, de manera simultánea a la definitiva división provincial). Los criterios seguidos fueron que cada partido comprendiese un mínimo de 4.000 vecinos (16.000 a 20.000 habitantes), atendiendo a criterios tales como “la situación topográfica, las distancias, las divisiones naturales, las relaciones mutuas” y la accesibilidad a las capitales.

La división judicial tuvo numerosas modificaciones posteriores, pero hasta la implantación del nuevo mapa judicial (1988) mantuvo unos rasgos que hacían perfectamente reconocible la planta inicial de 1834.

1.11

El mapa municipal

El mapa municipal fue el gran olvidado de las reformas territoriales decimonónicas. La enorme profusión de entidades locales que existía a fines del Antiguo Régimen (el censo de 1797 registra cerca de 20.000), debida en gran parte a la multiplicidad de jurisdicciones existentes, se redujo de manera espontánea al suprimirse el régimen señorial (así por ejemplo, en Cataluña se pasó de 2.094 entidades locales a 1.739). No obstante, todavía en 1842 el *Diccionario geográfico* de Pascual Madoz registra la existencia de 11.360 municipios.

2. Cuestionamiento y consolidación de las provincias (1850-1975)

2.1

La crítica romántica a la división provincial

La división provincial de 1833 fue un hijo tardío de la Ilustración y al instaurarse, ya hacía tiempo que los vientos del Romanticismo soplaban con fuerza en Europa. La defensa que los intelectuales y políticos románticos realizaban de la diversidad cultural y de las libertades locales imperantes durante la Edad Media no concordaba muy bien con el espíritu uniformista con que se habían trazado los límites de las nuevas provincias. De esta manera, tanto una buena parte de los sectores más progresistas, como de los más conservadores del romanticismo español percibieron la nueva división como un poderoso instrumento administrativo al servicio del poder central, elaborado sin tener en cuenta ni la historia, ni la naturaleza del país.

Por otro lado, el deseo liberal de que con la nueva división provincial se implantaría una Administración territorial uniforme y conforme a los principios constitucionales a lo largo de toda la geografía española no se consiguió plenamente. Así, el Convenio de Vergara firmado en 1839 entre moderados y carlistas, con el objetivo de poner fin a la primera guerra carlista, representó el reconocimiento de una administración foral específica para las Provincias Vascongadas y Navarra.

Será a partir de la década de 1840, época en la que los moderados utilizaron la división provincial para imponer una Administración territorial muy centralista, cuando se empezó a formular desde los sectores más progresistas del romanticismo español una crítica sistemática de la división provincial. En este sentido, los escritos políticos de W. Ayguals de Izco, Fernando Garrido o Pi i Margall constituyen no sólo muestras significativas de ese rechazo a la nueva división territorial, sino de la formulación de un nuevo modelo territorial alternativo basado en la federación de los antiguos reinos o provincias históricas.

A mediados del siglo XIX el movimiento federalista había conseguido aglutinar a extensos sectores de las clases medias y populares, así como a una gran parte de la intelectualidad más democrática. Sin embargo, los esfuerzos realizados durante el sexenio democrático para organizar federalmente la administración territorial del Estado quedaron malogrados tanto por desavenencias internas como por la disolución militar de la Primera República.

A pesar de ello, durante ese sexenio de efervescencia democrática se realizaron interesantes proyectos de reorganización territorial. Así, en 1872 el ingeniero de caminos Ildefons Cerdà presentó por encargo de la Diputación de Barcelona una propuesta de reorganización del mapa judicial de la provincia de Barcelona. Los trabajos para la realización de dicha propuesta fueron la base que permitieron a Cerdà elaborar y presentar al año siguiente un proyecto de división de dicha provincia en "*diez confederaciones regionales de municipios*". Aunque dicho proyecto apenas si consiguió traspasar los límites del papel impreso, constituye uno de los primeros y más interesantes pasos dado en la comarcalización de Cataluña.

2.2

La Restauración y las reformas de la administración territorial

La reinstauración de la Monarquía en 1874 supuso el fin de las esperanzas ochocentistas de instaurar una administración federal, pero no terminó con las críticas reformistas a la división provincial. Desde su instauración en 1833 la división provincial no sólo había sido objeto de críticas por la mayor parte de los intelectuales románticos, sino que una parte de los mismos gobernantes liberales la percibían, en cierta medida, como una división provisional, susceptible de ser reformada, en el momento en que el Estado liberal estuviera más consolidado y se dispusiera de un período de mayor estabilidad política.

El proyecto de nueva división provincial elaborado por Fermín Caballero en 1842, al que ya se ha hecho alusión anteriormente, constituye una muestra de esa voluntad reformista demostrada por los gobernantes liberales. Más tarde, en 1856 el gobierno manifestó de nuevo su intención de elaborar una nueva Ley de División del Territorio. Ese espíritu reformista pervivió hasta principios de la Restauración. Así, cuando en 1879 el viejo orden monárquico volvía a consolidarse el entonces presidente del gobierno, el conservador Cánovas del Castillo, creó una Comisión para la reforma de la organización administrativa y económica del Estado, uno de cuyos puntos a tratar era, justamente, el de la reforma de la división provincial.

Estos nuevos vientos reformistas surgidos a partir de la creación de dicha comisión, impulsaron a la Sociedad Geográfica de Madrid, que contaba con influyentes socios en el seno de esa

comisión, a organizar entre 1879 y 1881 una serie de debates sobre la organización territorial de España. A lo largo de veinte sesiones destacados geógrafos, ingenieros y militares como Francisco Coello, Eduardo Saavedra o José Gómez de Arteche discutieron la conveniencia y carácter que debería tener una reforma de la división provincial. Por su parte, el ingeniero de minas Lucas Mallada presentó en una de las sesiones celebrada en 1881 un proyecto de división territorial de España en 6 grandes distritos y 40 provincias, en el que se prescindía completamente de los límites históricos (por ejemplo, la provincia de Tortosa comprendería tierras catalanas, aragonesas y valencianas). Como nuevas capitales proponía a Ponferrada, Plasencia y Lorca (en cambio, unificaba las tres provincias vascas y suprimía: Pontevedra, Avila, Palencia, Soria, Almería, Huelva, Alicante y Tarragona).

Aunque como resultado de estos debates no se llegó a ninguna propuesta concreta, las actas de los mismos reflejan las preocupaciones que había entonces por los problemas territoriales. Así por ejemplo, el problema del regionalismo estuvo latente en bastantes discusiones y algunos de los participantes, como el militar Gómez de Arteche o el cartógrafo Martín Ferreiro, mostraron su más absoluto rechazo hacia el mismo. Por su parte, la reforma del mapa municipal fue una necesidad compartida de forma casi unánime. Además, a lo largo de los debates se pusieron de relieve los factores más influyentes en el pensamiento territorial de la segunda mitad del ochocientos: el ahorro en los gastos de la administración, el impacto de la red de los ferrocarriles, la revalorización romántica de la historia, así como una incidencia creciente del determinismo geográfico.

Si bien la mayor parte de los participantes en dichos debates se mostró partidaria de reformar la organización territorial vigente, lo cierto es que en 1881 el nuevo gobierno liberal, presidido por Sagasta, decidió paralizar cualquier proyecto de reforma. De esta manera, tras casi cincuenta años de funcionamiento, se cerraba una primera etapa en la historia de la división provincial, que puede ser definida como la de su lenta, pero inexorable institucionalización. Tras cincuenta años de intentos fallidos por reformarla, la división provincial había conseguido enraizarse de forma cada vez más profunda, estando en la base de todos los trabajos y servicios estadísticos, cartográficos y fiscales del Estado, al tiempo que en torno a la diputaciones y gobiernos civiles se había ido generando una sólida red de burócratas provinciales.

Sin embargo, no toda la sociedad española aceptó de forma plena ese proceso de institucionalización. Precisamente sería a partir de la década de 1880 cuando desde diversos ámbitos geográficos y culturales del país se fue gestando un amplio movimiento político e intelectual, de cariz bastante conservador, denominado genéricamente como *regionalismo*. Sus defensores exigían una amplia reforma del Estado liberal, constituyendo la regionalización administrativa y política uno de los aspectos más importantes de su programa reformista.

Aunque el movimiento regionalista no fue muy homogéneo, ni geográfica ni políticamente, sí fue muy activo en diversas partes de España hasta la pérdida de las últimas colonias de ultramar en 1898. Posiblemente la comunidad en la que tuvo un grado de desarrollo mayor fue en Cataluña, en la que a partir de la elaboración en 1892 de las "Bases de Manresa" se sentaron los pilares para el ulterior desarrollo del nacionalismo conservador. También

es posible encontrar fuertes manifestaciones del movimiento regionalista en Galicia, Cantabria, Castilla la Vieja, Aragón, Mallorca y el País Valenciano, mientras que en el País Vasco y Navarra se intensificó el tradicional discurso foralista.

Aunque la mayor parte de todos estos movimientos regionalistas se mostraron muy críticos con la división provincial, fue en Cataluña donde ese rechazo llegó a un punto más elevado. Las opiniones críticas de Pi i Margall o los trabajos de comarcalización emprendidos a principios de la década de 1870 por Cerdà reflejan el grado de rechazo que la intelectualidad progresista sentía en Cataluña por la división provincial. Ese rechazo también fue compartido, aunque desde otras perspectivas teóricas, a partir de la década de 1880 por los geógrafos, historiadores e ingenieros catalanes próximos intelectualmente al regionalismo catalán.

De hecho, sería a partir de la década de 1880 cuando se iniciaría el debate comarcal. Hasta mediados de la década de 1920 dicho debate estuvo muy influido por criterios de carácter ambientalista. Así, la búsqueda de la división de Cataluña en comarcas naturales se convirtió en tarea de múltiples geógrafos e intelectuales como F. Flos i Calcat (1895-1896), Esteve Sunyol (1897), N. Font i Sagué (1897), F. Carreras Candi (1907) o Miquel Santaló (1923), por citar sólo algunos de los autores más representativos. Menor importancia tuvo la línea, que podríamos definir como historicista, en la que historiadores o geógrafos como J. Pella i Forgas (1883) o R. Serra i Pagès (1911) pusieron un mayor énfasis en el factor histórico y étnico para determinar los límites de la división comarcal. Inmersos en este debate marcadamente ambientalista en 1913 aparecieron dos artículos de Francesc de A. Rodon, en los que no sólo se criticaba los postulados ambientalistas

predominantes, sino que se defendía la necesidad de articular la futura división comarcal a partir de la estructura urbana de Cataluña.

Por lo que hace referencia a la desigual evolución del movimiento regionalista en otras comunidades del Estado español hay que señalar como la pérdida de las colonias de ultramar modificó de forma sustancial la actitud de la mayor parte de los grupos políticos e intelectuales ante una posible regionalización de la Administración territorial del Estado. Así, una parte de la intelectualidad denominada como regeneracionista (R. Macías Picavea o L. Pedreira) exigió como medida de revitalización de la sociedad española finisecular la inmediata regionalización de la Administración del Estado. Por su parte el regionalismo catalán evolucionó hacia postulados cada vez más nacionalistas, que quedarían perfectamente reflejados en la obra de E. Prat de la Riba, *La Nacionalitat Catalana* (1907). Mientras que el tradicional foralismo vasco se fue desarrollando hacia postulados cada vez más nacionalistas. Así, en el pensamiento de J. Sabino de Arana se produjo una evolución desde el *bizkaitarrismo* a un decidido nacionalismo vasco. Por otro lado, una buena parte de los políticos e intelectuales que hasta entonces habían mantenido posiciones regionalistas se decantaron, como reacción al auge de estos movimientos nacionalistas y como consecuencia de la relativa debilidad del Estado, hacia posiciones netamente centralistas.

Por su parte, el gobierno central procuró centrar y desviar todo el debate territorial hacia la también importante y acuciante cuestión de la reforma de la administración local, de forma tal que las reivindicaciones regionalistas y nacionalistas quedaran relegadas a un segundo plano. Ahora bien, el desarrollo de un interesan-

te debate sobre cuál debía ser el mejor modelo para reformar la alicaída vida de los ayuntamientos españoles no impidió la existencia de fuertes reivindicaciones regionalistas. Así, en 1913 el gobierno aprobó una serie de decretos, que permitieron la instauración en 1914 del gobierno de la Mancomunitat de Catalunya, que funcionó de forma autónoma hasta 1923. La fórmula escogida para autorizar la existencia de este primer y limitado gobierno autónomo, fue la de mancomunidad de diputaciones, posibilidad que ya había contemplado la Ley Municipal y Provincial de 1877. De esta manera se intentaba satisfacer las reivindicaciones autonomistas de los partidos catalanes sin cuestionar el ordenamiento provincial vigente.

A pesar que la atribuciones políticas y administrativas que tuvo la Mancomunitat fueron siempre muy limitadas, a finales de 1918 su presidente, J. Puig i Cadafalch, ordenó al Servei Geogràfic de la Mancomunitat la realización de un “*Anteproyecto de nueva división territorial de Cataluña*”. A principios de 1919, tras dos meses de trabajo, Puig i Cadafalch pudo disponer de ese anteproyecto que, basándose fundamentalmente en los trabajos realizados años antes por N. Font i Sagué, dividía Cataluña en 15 regiones de carácter supracomarcal. Sin embargo, la fuerte inestabilidad política y social que vivía entonces, no sólo Cataluña sino la mayor parte de la sociedad española, hicieron que la problemática territorial quedara relegada a un segundo plano, por lo que dicho anteproyecto fue archivado a la espera de tiempos más venturosos.

Esta primera y positiva experiencia de gobierno autónomo en Cataluña fue truncada en 1923 a raíz del golpe de Estado dado por el general Primo de Rivera. Así, aunque en un principio el

nuevo régimen militar contó con el beneplácito de los sectores más conservadores del regionalismo catalán, Primo de Rivera adoptó muy pronto una actitud totalmente contraria al mantenimiento de cualquier tipo de administración regional. Además, se intentó encauzar de nuevo toda la problemática territorial hacia el ámbito de la reforma de la administración local. De esta manera, en 1924 se aprobó el Estatuto Municipal y al año siguiente el Estatuto Provincial, que no sólo pretendían potenciar la vida local, sino erradicar el caciquismo y reforzar el uniformismo provincial del Estado.

2.3

Las reformas autonomistas adoptadas durante la Segunda República

Sin embargo, ninguna de las medidas reformistas adoptadas por los diferentes gobiernos militares que se sucedieron durante este primer régimen dictatorial consiguió encauzar de forma adecuada los graves problemas de tipo social y político que entonces tenía planteados la sociedad española. El derrumbe de la Dictadura precipitó la caída del régimen monárquico y la proclamación de la Segunda República en abril de 1931. La instauración del nuevo orden político abrió, por fin, un cauce para intentar reformar desde una perspectiva democrática tanto las reivindicaciones nacionalistas de carácter más general, como los problemas más específicos de la administración territorial.

Así, los diputados republicanos, después de muchas discrepancias y retoques, intentaron encauzar las reivindicaciones nacionalistas con la aprobación de una serie de Estatutos de Auto-

nomía específicos para Cataluña (1932), el País Vasco (1936) y Galicia (refrendado en 1936). En 1932, Navarra se descolgó de la iniciativa autonómica vasca por voluntad de la mayoría de sus ayuntamientos.

La aprobación de dichos estatutos dio lugar a la existencia de una serie de gobiernos autónomos, alguno de los cuales tuvo la posibilidad de reorganizar su propia administración territorial de la forma que creyera más conveniente. Este fue el caso de Cataluña, ya que en el Estatuto de Autonomía aprobado en 1932 se reconocía uno de los derechos más reivindicados del catalanismo político: la capacidad de instaurar de una división comarcal.

Adelántandose a la aprobación definitiva de dicho Estatuto, el gobierno de la Generalitat de Cataluña aprobó el 16 de octubre de 1931 la creación de una Ponencia de estudio de la estructura comarcal de Cataluña. Al frente de dicha Ponencia se encontraba el geógrafo Pau Vila, quien con sus investigaciones en geografía humana basadas en el posibilismo de la geografía francesa y realizadas a mediados de la década de 1920 había contribuido a romper de forma significativa el paradigma ambientalista, que hasta entonces había dominado el debate comarcal en Cataluña.

No sólo los trabajos geográficos de Pau Vila fueron importantes en la renovación del debate comarcal, sino también los del economista Carles Pi i Sunyer, quien a principios de la década de 1930 señaló la importancia de los centros de mercado y sus áreas de atracción como factores geográficos básicos para definir el ámbito geográfico de una comarca. A partir de estos presupuestos teóricos y de la rica tradición de estudios comarcalistas, los miembros de la Ponencia realizaron en 1932 una encuesta a todos los municipios catalanes con el fin de conocer cuáles eran sus centros

de mercado principales y así poder delimitar una serie de áreas comarcales.

Una vez recopilados los datos de la encuesta y realizadas toda una serie de consideraciones de carácter administrativo la Ponencia publicó en 1933 los resultados de sus trabajos, en los que se proponía la división de Cataluña en 38 comarcas y 9 regiones. Su discusión y posterior aprobación en el Parlamento de Cataluña fue retardada progresivamente, siendo finalmente aprobada por el gobierno de la Generalitat mediante decreto el 27 de agosto de 1936, iniciada ya la guerra civil.

2.4

Franquismo y territorio: la vuelta al orden provincial

La derrota de la República supuso el fin de todas estas experiencias de autogobierno y del intento de instaurar una división comarcal en Cataluña. El régimen totalitario instaurado a partir de 1936-1939 por el general Franco representó la vuelta a una administración territorial de carácter marcadamente centralista y uniformista, en el que las diputaciones provinciales y los ayuntamientos estuvieron subordinados al poder central. A pesar de que el nuevo régimen se esforzó en dar una imagen unitaria y uniformista del Estado español, las diputaciones de Alava y Navarra, conservaron sus particulares regímenes forales y los conciertos económicos

Ahora bien, tanto la larga pervivencia del régimen franquista, como el hecho de que éste agrupara fuerzas políticas e intelectuales muy diversas contribuyeron a que el debate sobre una necesaria reorganización de la administración territorial del Estado

no quedara en un punto muerto. Así, en 1941 el geógrafo José Gavira, inspirado en el carácter pretendidamente regeneracionista del nuevo régimen franquista, publicó en las páginas de la revista "Estudios Geográficos" un interesante artículo titulado "En pro de una división geográfico-administrativa de España". Después de exponer los múltiples defectos geográficos que presentaba la división provincial vigente, Gavira propuso reformar la organización territorial del Estado a partir de un modelo parecido al que Pau Vila y otros geógrafos catalanes habían aplicado para realizar la división comarcal de Cataluña entre 1931 y 1933. La misma escuela geográfica de José M. Casas Torres se especializó en estudios de atracción mercantil similares a los de Pau Vila.

Por otro lado, se puede observar en las publicaciones oficiales de la época una clara potenciación del concepto de región natural. Los estudios sobre la delimitación de regiones naturales en España constituyen una de las aportaciones más interesantes de la geografía española ochocentista, que en gran parte ha quedado plasmada en las confederaciones hidrográficas. Durante la primera mitad de este siglo fueron muy importantes, como mínimo a nivel divulgativo, las contribuciones realizadas en este sentido por el geógrafo Juan Dantín Cereceda.

Así, en 1942 se reeditó el libro de este geógrafo *Regiones naturales de España*, obra inacabada cuya primera edición data del año 1922. Por otro lado, algunas de las publicaciones oficiales de la época, como el "Anuario Estadístico de España", reprodujeron hasta finales de la década de 1950 un mapa de España dividida en regiones naturales. Esta utilización oficial del concepto de región natural puede ser entendida como un contrapeso a los regionalismos o nacionalismos de carácter historicista.

Más tarde, durante los años sesenta y principios de los setenta, los economistas y tecnócratas encargados de redactar los diferentes planes de desarrollo fueron elaborando diferentes tipos de divisiones regionales, que podríamos definir como “funcionales”. Este sería, por ejemplo, el caso del economista José Plaza Prieto, quien en 1964 propuso una división de España en 13 regiones económicas homogéneas (por ejemplo, la región de los Pirineos estaría compuesta por las provincias de Huesca y Lérida). De este época merece destacarse el *Atlas comercial de España* dirigido por José M. Fontana Tarrats y publicado en 1963, en el que se ponía de manifiesto el ámbito de atracción comercial de las principales ciudades españolas; como reconocían sus autores “sin proponérselo, no desconocemos que nuestra obra equivale a una crítica de la organización administrativa territorial”.

A finales de los setenta el grado de centralización administrativa impuesto por el régimen franquista había llegado a uno de los puntos más álgidos de la historia moderna y contemporánea de España. Las disfuncionalidades que provocaba ese rígido centralismo, junto a una creciente oposición nacionalista y democrática al régimen, hicieron que a principios de la década de 1970 surgiera entre técnicos administrativistas e intelectuales un interesante debate sobre la urgente necesidad de descentralizar la administración territorial del Estado a partir de criterios regionales. En este sentido, los trabajos de R. Martín Mateo (1969), los de S. Martín-Retortillo (1973), los de A. Rubiales (1973) o los de M. F. Clavero Arévalo constituyeron valiosas contribuciones en pro de una mayor descentralización administrativa.

Sin embargo, el régimen franquista mantuvo hasta el final su rígido esquema centralista. De hecho, las únicas entidades de

Administración territorial creadas durante el franquismo fueron los organismos metropolitanos. Dichas entidades tenían un carácter esencialmente tecnocrático y disponían de una serie de competencias urbanísticas de carácter supramunicipal. La primera de estas instituciones fue la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid (COPLACO) creada en 1964 para llevar a cabo el Plan general de ordenación del área metropolitana de Madrid aprobado en 1963. Mientras que una década más tarde, en 1974 el gobierno daba luz a la creación de la Corporación Metropolitana de Barcelona.

3. La España de las autonomías.

El territorio en "El bloque de la Constitucionalidad"

El título VIII de la Constitución (de la organización territorial del Estado) establece que:

"El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las comunidades autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus intereses." (art. 137) Se definen por tanto tres niveles necesarios de administración, reconociéndose el derecho a la autonomía de las regiones y nacionalidades (término que se incluye por primera vez en una Constitución española).

El mapa autonómico se construyó mediante dos mecanismos diferentes, que han dado lugar a niveles competenciales aún hoy también diferenciados:

- las comunidades del art. 143 (donde no se celebró referéndum autonómico),
- las comunidades del art. 151 (Cataluña, País Vasco y Galicia, que ya en la II República votaron afirmativamente sus estatutos de autonomía, más Andalucía, que lo hizo en 1980).

Al grupo del 151 conviene añadir, en razón a la similitud competencial alcanzada por mecanismos diversos, la Comunidad Valenciana, Navarra y Canarias.

En los apartados siguientes se hace una sucinta presentación de los aspectos territoriales más destacados de lo que ha venido en llamarse el "bloque de la constitucionalidad", formado por la Constitución, los estatutos de autonomía (aprobados entre 1979 y

1983), la legislación básica (como la ley reguladora de las bases de régimen local: LRRL) y la misma interpretación que de todo ello realiza el Tribunal Constitucional.

3.1

La autodefinición. Nacionalidades y regiones

La Constitución (art. 2) afirma que la Nación española reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran. Los estatutos permiten identificar qué comunidades autónomas se identifican con uno u otro término.

- El País Vasco, Cataluña y Galicia se definen sin ambas como nacionalidades.
- Los estatutos de Andalucía, Baleares y la Comunidad Valenciana emplean fórmulas indirectas de definirse como nacionalidades. El Estatuto de Madrid alude únicamente al pueblo de Madrid, pero se refiere al "principio de solidaridad entre todas las nacionalidades de España".
- Cinco comunidades optan por fórmulas que incluyen el término *región* (entidad o identidad regional histórica): Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, Murcia y La Rioja.
- Algunas comunidades eluden sistemáticamente en el texto estatutario su identificación como región o como nacionalidad; Asturias, Aragón y Castilla y León se definen simplemente como comunidades con identidad histórica (y cultural) y Navarra como comunidad foral.

3.2

La provincia

La Constitución concede a la provincia cuatro funciones básicas: iniciativa en el inicio del proceso autonómico, circunscripción electoral, división general del Estado y ente local.

a) **Iniciativa autonómica**

La aprobación y gestación de los estatutos de autonomía se hizo siempre a partir del marco provincial (diputaciones y diputados, senadores, municipios o electores de cada provincia).

b) **Circunscripción electoral**

- Para la formación del Congreso (CE, art. 68. 2); cada provincia cuenta (en función de la ley electoral de 1985) con 2 diputados además de los que son asignados en proporción a la población; Ceuta y Melilla uno cada ciudad.
- Para la formación del Senado ("cámara de representación territorial"), cada provincia elige 4 senadores, las islas mayores (Gran Canaria, Mallorca y Tenerife) eligen 3, Ceuta y Melilla 2 y las islas menores eligen 1 (Formentera forma circunscripción con Ibiza).

Los parlamentos autonómicos sólo intervienen en la designación de un senador y otro más por cada millón de habitantes.

Es previsible la reforma a medio plazo de este sistema, para potenciar la elección directa y adoptar la comunidad autónoma como única circunscripción electoral (en la actualidad aproximadamente las 4/5 partes de los senadores son escogidos por las provincias; en Castilla y León, por

ejemplo, sólo hay 3 senadores designados por las Cortes y 32 elegidos en las provincias).

c) **Ente local y división general del Estado**

"La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado." (art. 141. 1) Queda claro, por tanto, el doble carácter de la provincia: territorio de despliegue de la administración periférica estatal y ámbito de actuación de un ente cuyo cometido específico será el soporte a la actividad municipal.

La administración periférica del Estado se organiza mediante los gobiernos civiles. No obstante, la figura del gobernador civil no está amparada por la Constitución, y sí en cambio la del delegado del Gobierno en la Comunidad (art. 154).

Respecto a la provincia como ente intermedio hay que observar la existencia de diversos posicionamientos por parte de las comunidades autónomas.

De entrada, en las siete **comunidades uniprovinciales** las antiguas diputaciones fueron lógicamente absorbidas por los respectivos gobiernos autonómicos. Por consiguiente, es la comunidad la que debe realizar esa función de soporte a los municipios.

El Estatuto del **País Vasco** reconoce que las tres provincias (denominadas **territorios históricos**) conservarán y actualizarán "su organización e instituciones privativas de autogobierno", reservándose un amplio campo competencial y autonomía financiera. Las diputaciones forales son

las únicas que se eligen por sufragio universal (las diputaciones de régimen común se constituyen mediante un sistema indirecto, a partir de los resultados obtenidos en las elecciones municipales).

El Estatuto de *Canarias* prescinde de la división provincial, al considerar como instituciones de gobierno local únicamente a cabildos insulares y ayuntamientos. Las competencias, medios y recursos de las anteriores mancomunidades provinciales interinsulares fueron integrados en la administración autonómica y local.

Las leyes de ordenación territorial de Cataluña (LOT, 1987) disponen que el Parlamento elevará a las Cortes una iniciativa legislativa para obtener, a través de la alteración de límites provinciales, la integración de las cuatro actuales en una *provincia única (Catalunya)*. Simultáneamente se establecería una división en un número de regiones no inferior a cinco. Esta disposición pretendía la supresión de las diputaciones (en 1981 el Tribunal Constitucional impugnó la ley catalana de transferencia urgente y plena de las diputaciones). No obstante, desde la promulgación de las LOT, no se ha adoptado ninguna medida más en esta dirección.

Las *tensiones gobierno autónomo-diputaciones*. Las 38 provincias con diputaciones de régimen común deben hallar acomodo en su inserción en las comunidades autónomas. Generalmente las diputaciones son vistas con recelo por los gobiernos autónomos, entendiéndolas como un contrapoder que además, en ocasiones, es controlado por un partido distinto del que gobierna la comunidad.

Como ha señalado Tomàs Font i Llovet, se acusa “*la ausencia de una conciencia propia de cada comunidad autónoma acerca de su propia estructura territorial interior*”. Sería deseable una clarificación del modelo territorial de cada comunidad y, en el caso que se asuma como propia y sustantiva la realidad provincial (con o sin modificaciones), parece lógico que exista una mayor colaboración de diputaciones y gobierno autonómico. Esto por motivos de coherencia política, de eficacia y economía de medios y en aplicación del principio de subsidiaridad (aquello que pueda decidirse y gestionarse en el nivel administrativo más cercano a la población no debe ser detentado por un nivel superior), tal y como propugna la Carta Europea de Autonomía Local.

De hecho, esto es lo que determinan la mayoría de estatutos de las comunidades pluriprovinciales. Únicamente el texto estatutario de Cataluña aparece hostil al nivel provincial y proclive a su vaciado de contenido. El Estatuto de Andalucía presta escasa atención a las diputaciones. Los estatutos de Galicia y de la Comunidad Valenciana aparecen como más contemporizadores, pues si bien se dice que los gobiernos autónomos coordinarán la actividad de las diputaciones en lo que afecte al conjunto de la comunidad, también se afirma que el gobierno autónomo podrá encomendar la ejecución de acuerdos a las diputaciones.

Esta tendencia aparece consolidada en los últimos estatutos, elaborados de acuerdo con los pactos autonómicos de 1981. Así, los textos estatutarios de Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura y Castilla y León adoptan una posición que puede resumirse en los siguientes principios:

- se podrán transferir o delegar en las diputaciones la ejecución de competencias de interés no comunitario,
- la comunidad coordinará las funciones de las diputaciones de interés general,
- la administración autonómica articulará la gestión ordinaria de sus servicios periféricos propios a través de las diputaciones.

No obstante, la aplicación real de estas disposiciones es escasa. En la práctica se observa que cada gobierno tiende a establecer su propia red administrativa en las provincias.

3.3

La posibilidad de modificar las provincias

La posibilidad de reformar la división provincial está abierta en la Constitución, aunque “cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica” (art. 141. 1). Entendemos que habría sido deseable que las comunidades autónomas pudiesen alterar sus límites provinciales interiores (no el número de provincias) sin necesidad de la sanción parlamentaria.

Algunos estatutos contemplan la posibilidad de incorporar los enclaves existentes en su territorio. Es el caso del País Vasco y La Rioja. El Estatuto de Aragón llega más lejos al afirmar que podrán agregarse territorios “límitrofes o enclavados”. Por contra, el Estatuto de Castilla y León establece una serie de cortapisas y trámites legales destinados a impedir la segregación del enclave burgalés que constituye en Condado de Treviño en Alava.

Mayor trascendencia tienen las previsiones respecto a la posible incorporación de provincias a distintas comunidades.

- El Estatuto del País Vasco afirma que Navarra tiene derecho a formar parte de esta comunidad autónoma, tal y como prevé la Constitución (disp. transitoria 4). Para ello es preciso que lo apruebe la mayoría del Parlamento Foral y el pueblo navarro mediante referéndum.
- Los estatutos de Cantabria y La Rioja contemplan la posibilidad de agregarse a otra comunidad limítrofe, a la que les unan lazos históricos, culturales y económicos. Paralelamente, el Estatuto de Castilla y León alude a la posibilidad de incorporar comunidades limítrofes, al tiempo que define como prioritaria la cooperación con Cantabria y La Rioja por su “vinculación histórica, política y cultural”.

3.4

Las circunscripciones electorales en la formación de los parlamentos autonómicos

Sobre esta materia las comunidades podrían haber establecido su propio criterio con total independencia de la división provincial, no obstante, la gran mayoría de estatutos definen de manera tajante que la provincia es la circunscripción electoral autonómica (circunscripción única en el caso de las comunidades uniprovinciales). Las comunidades cuyos estatutos prevén la elaboración de leyes electorales que podrían cambiar esta situación (caso de Cataluña) no han adoptado ninguna iniciativa en tal sentido. Ello prueba nuevamente el arraigo de la organización pro-

vincial en España. En el caso del País Vasco se llega al extremo de señalar igual número de representantes para cada territorio histórico (en detrimento de la proporcionalidad respecto a la población).

Las cuatro excepciones son las siguientes.

- La Junta General del Principado de Asturias se constituye a partir de tres circunscripciones: oriente, occidente y centro.
- La Asamblea Regional de Murcia se elige a partir de cinco circunscripciones centradas por las ciudades de Lorca, Cartagena, Murcia, Jumilla-Yecla y Caravaca-Mula.
- El Parlamento de Canarias se forma eligiendo representantes por las siete islas (Fuerteventura, La Gomera, Gran Canaria, El Hierro, Lanzarote, La Palma y Tenerife). Cabe señalar la triple paridad electoral existente: entre las dos islas mayores, entre las dos provincias y entre las islas mayores y las menores.
- Igualmente el Parlamento de las islas Baleares tiene diputados por las cuatro islas de Ibiza, Formentera, Mallorca y Menorca.

3.5

La determinación de las sedes de las instituciones autonómicas

En las comunidades de Aragón, Asturias, Baleares, Cantabria, Cataluña, C. Valenciana, Madrid, Navarra y La Rioja la elección de la ciudad que debía ser la sede de las nuevas instituciones no

ofrecía problemas. Esta cuestión no tuvo una fácil resolución en las restantes comunidades.

- La Región de Murcia designó como capital la ciudad de Murcia, pero fijó la sede de la Asamblea Regional en Cartagena, ciudad que había sido capital de provincia en algunos períodos del primer tercio del siglo XIX y había protagonizado el movimiento cantonalista de 1873.
- La situación más compleja se observa en Canarias, donde se establece una capitalidad compartida, alternando la sede de la presidencia por legislaturas entre Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife. El delegado del Gobierno se ubica en Las Palmas y el Parlamento en Santa Cruz. Este equilibrio es el resultado de un eterno contencioso que se ha venido en llamar “el pleito insular”. Cabe señalar que en el momento de designarse Santa Cruz de Tenerife como capital provincial (1822 y 1833), esta ciudad era la residencia del intendente y autoridades militares, pero no la del gobernador de la isla (La Laguna) ni la de la Audiencia (Las Palmas).
- Extremadura estableció su capital en Mérida, equidistante de las dos capitales provinciales de Cáceres y Badajoz.
- Los estatutos de Andalucía, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Galicia y el País Vasco aplazaron la designación de la capitalidad, que fue determinada por los primeros parlamentos autonómicos (pese a que la Constitución señala que la sede de las instituciones autonómicas se especificaría en los estatutos: art. 147. 2). En Galicia se designó como capital a Santiago, capital histórica del Reino, aunque La Coruña lo había sido de las

autoridades militares y del intendente antes de la división provincial. En el País Vasco se señaló como capital a Vitoria, con la intención de fortalecer el desarrollo de la menor de las capitales vascas y la conciencia autonómica en Alava. Castilla y León determinó que la ciudad de Valladolid fuese la sede de las instituciones autonómicas, si bien las Cortes se hallan en el inmediato castillo de Fuensaldaña. Finalmente, Castilla-La Mancha designó a Toledo como su capital y Andalucía a Sevilla.

3.6

Otros entes intermedios además de la provincia

Entre la provincia y el municipio existen, o pueden existir, diversos entes intermedios. La Constitución afirma que "se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia" (art. 141. 3).

a) Cabildos insulares y *consells insulars*

La Constitución determina (art. 141. 4) -y los respectivos estatutos concretan- la autonomía de los siete cabildos de las islas Canarias y de los tres consejos insulares de las Baleares. Todos ellos tienen un sistema de elección directo.

b) Comarcas

Las referencias a las comarcas están presentes en la mayoría de estatutos de las comunidades peninsulares, si bien el énfasis en esta cuestión no es equivalente.

El Estatuto de Cataluña afirma que la Generalitat organizará su estructura territorial en comarcas, pero no alude a éstas como entes locales (tal y como se han definido en las leyes de 1987). Una afirmación similar se encuentra en el Estatuto de Asturias, al señalarse que el Principado se organiza en concejos (nombre tradicional de los municipios) y en comarcas. Igualmente, la Región de Murcia afirma que su territorio se organiza en municipios y comarcas. Lo mismo se dice en el de La Rioja, aunque utilizando un tiempo futuro (estructurará su organización territorial en comarcas).

Los estatutos de Galicia y Cantabria afirman que podrá reconocerse la comarca como entidad local. Aún más contundente es el Estatuto de la Comunidad Valenciana, ya que por una parte insinúa que la comarca podría ser una futura circunscripción electoral para la formación del Parlamento (los diputados serán escogidos atendiendo, en su caso, a criterios de comarcalización), y por otra parte se afirma que habrá una división en comarcas, con el doble carácter de circunscripción administrativa de la Generalitat y de entidad local.

Más prudentes se muestran los estatutos de Andalucía, Aragón y Extremadura, que escuetamente afirman que podrá haber comarcas (alguno alude incluso a la necesidad de acuerdo por parte de los ayuntamientos). Algo más concreto, el Estatuto de Castilla-La Mancha indica que podrá haber comarcas, entendiendo éstas como entes locales, e igualmente admite otras comunidades supramunicipales como las de Villa y Tierra o el Señorío de Molina. El

Estatuto de Madrid afirma que “se podrán establecer mediante la agrupación de municipios limítrofes circunscripciones territoriales propias que gozarán de plena personalidad jurídica”. El Estatuto de Castilla y León apunta una definición próxima a la de mancomunidad de municipios: se podrán reconocer comarcas “para la gestión en común de sus servicios o la colaboración en el ejercicio de sus competencias”.

La Ley de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra alude a las merindades de Pamplona, Estella, Tudela, Sangüesa y Olite, pero únicamente como un rasgo historicista.

Frente a estas previsiones generalizadas, lo cierto es que hoy por hoy únicamente se han establecido comarcas en Cataluña (ley de 4 de abril de 1987) y en El Bierzo (ley de las Cortes de Castilla y León de 14 de marzo de 1991). En todos estos casos se trata de entes de elección indirecta.

En Cataluña existe además una comarca con un régimen especial (reconocido en el Estatuto y concretado en una ley de 1990): el Valle de Aran, cuyo “Conselh Generau” se elige por sufragio directo.

Al margen de la comarca entendida como ente local, la mayoría de las comunidades autónomas peninsulares utilizan alguna división comarcal oficiosa como unidad estadística. En Galicia se han creado también recientemente algunas oficinas comarcales, sin un territorio demarcado y con funciones simplemente de información al público y de gestión burocrática. En Aragón está prevista la elaboración de una propuesta de comarcalización.

c) Demarcaciones supracomarciales

Este escalón administrativo, que puede entenderse como un embrión de alternativa a la división provincial, puede crearse según las previsiones de los estatutos de Cataluña (donde como hemos visto existe una disposición en este sentido), la Comunidad Valenciana y Extremadura.

d) Mancomunidades

Asociación voluntaria de municipios para la ejecución en común de obras o para la prestación de uno o más servicios. Existen más de 600 mancomunidades en todo el Estado.

e) Áreas metropolitanas

En la actualidad no se halla constituida ninguna. La iniciativa para su constitución y reglamentación compete a la comunidad autónoma.

3.7

Los municipios

La defensa de la autonomía municipal es común a todos los estatutos. Sobre este particular hay que señalar que las comunidades autónomas (y en su caso los territorios históricos vascos y los entes insulares) tienen plena competencia sobre la alteración y agregación de municipios (CE, art. 148.1).

De otra parte, los estatutos de Galicia y Asturias reconocen personalidad jurídica a la parroquia rural.

La Ley de bases de régimen local escalona la capacidad competencial de los municipios según los siguientes umbrales de población: 5.000, 20.000 y 50.000 habitantes.

Respecto al mapa municipal español hay que resaltar su alto grado de fraccionamiento. Si bien de 1960 a 1981 el total de municipios se redujo de 9.202 a 8.022, la tendencia actual apunta hacia un ligero aumento (en 1991 había 8.077).

Casi un millar de municipios cuentan con menos de 100 habitantes. El 80% (6.491) de las municipalidades no reúne 3.000 habitantes. Entre las comunidades con elevado porcentaje de micromunicipios (menos de 500 habitantes), hay que destacar: La Rioja (74%), Aragón y Castilla y León (71%), Navarra (58%), Castilla-La Mancha (54%), Catalunya (40%), Madrid (31%), Comunitat Valenciana (28%) y Euskadi (27%).

Aparte de estos casos extremos, un buen índice sobre el tamaño de los entes locales se obtiene a través del porcentaje de municipios con menos de 3.000 habitantes:

Castilla y León	96%
Aragón	95%
La Rioja	94%
Castilla-La Mancha	89%
Navarra	89%
Extremadura	82%
Catalunya	78%
Cantabria	77%
Madrid	73%
Comtat. Valenciana	69%
Euskadi	66%
Andalucía	55%
Asturias	48%
Balears	40%

Galicia	36%
Canarias	20%
Murcia	15%

Al margen de la posibilidad de agregar los municipios que se evidencien como inviables, la comarca aparece como el ente que podría solventar la problemática del mapa municipal español. Pero su articulación legal (competencias, financiación, sistema de representación...) resulta muy compleja.

Finalmente hay que mencionar la existencia de **entidades locales descentralizadas**, demarcaciones intra-municipales con limitadas atribuciones propias. Esta figura podría dar una cierta continuidad legal a aquellos municipios que las leyes autonómicas consideren inviables.

3.8

Conclusiones

La Constitución no preveía el mapa autonómico final, ni siquiera había unanimidad respecto a la idea de generalizar los regímenes autonómicos a todo el Estado. Las consecuencias de estas vacilaciones dieron lugar a la determinación de dos vías de diferente velocidad para el acceso a la autonomía.

Al no constitucionalizarse una lista cerrada de posibles regiones autónomas, el mapa de comunidades se construyó de manera sucesiva. Ello dio lugar a la proliferación de comunidades uniprovinciales y a disfuncionalidades tales como la exclusión de Madrid de la Castilla meridional.

Frente a las dudas que suscitaba la definición y generalización del mapa regional, los constituyentes se hallaron con una realidad territorial fortalecida durante -como mínimo- siglo y medio de vigencia: la provincia. El resultado fue que la Constitución se asentó claramente sobre el nivel provincial. El caso español no es excepcional en Europa Occidental; Luciano Vandelli afirma que en los países de nuestro entorno las provincias (o departamentos) “parecen salir reforzadas, o por lo menos, en posición nada débil, de las transformaciones que han tenido lugar en Europa con los procesos de regionalización y de descentralización”.

A quince años vista de la aprobación de los primeros estatutos de autonomía hay que reconocer que los esfuerzos de cada autonomía por rediseñar su territorio han sido mínimos. En 1941 el geógrafo José Gavira constataba que la división provincial tenía trazos “de fosilizarse y hacerse intangible”, hoy día no podemos por menos que ratificar su diagnóstico.

El estudio histórico previo nos permite, además, ensayar una clasificación del arraigo geopolítico de cada comunidad autónoma, evidenciándose la gran diversidad de realidades que encierra nuestro mapa autonómico.

CUADRO 1

LA REALIDAD HISTÓRICO-ADMINISTRATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ANTES DE LA APROBACIÓN DE LOS ESTATUTOS

<i>comunidad autónoma</i>	<i>unidad territorial</i>	<i>instituciones propias</i>	<i>leyes propias</i>
Navarra	****	****	****
Euskadi		****	****
Baleares	****	--> N. P.	--> N. P.
Aragón	--> 1833	--> N. P.	--> N. P.
Catalunya	--> 1833	--> N. P.	--> N. P.
C. Valenciana	--> 1833	--> N. P.	--> N. P.
Asturias	****	--> 1835	
Galicia	--> 1833	--> 1834	
Murcia	****		
Madrid	****		
Canarias	--> 1927		
Extremadura	--> 1833		
Cantabria	1799 -->		
La Rioja	1833 -->		
Andalucía			
Castilla y León			
Castilla-La Mancha			

Clave: **** atributo conservado (de manera parcial o total) al menos desde el siglo XVII.
 N. P. Nueva Planta.
 --> 1833 hasta el momento indicado.
 1833 --> desde la fecha indicada.

Bibliografía

- ARTOLA, Miguel (dir.) (1966-1971): *La España del Antiguo Régimen*. Fascículos publicados: Castilla la Vieja, Castilla la Nueva, Extremadura y Salamanca, Universidad de Salamanca, Salamanca.
- AZAOLA, J. Miguel de (1972): *Vasconia y su destino. La regionalización de España*, Revista de Occidente, Madrid.
- BENNETT, Robert J. (Ed.) (1989): *Territory and Administration in Europe*, Pinter Publishers, Londres.
- BURGUEÑO, Jesús (1995): *De la veguería a la provincia. La formación de la división territorial contemporánea en los Países Catalanes (1790-1850)*, Rafael Dalmau, Barcelona.
- CALERO AMOR, Antonio M^a (1987): *La división provincial de 1833. Bases y antecedentes*, IEAL, Madrid.
- CAPEL, Horacio y CLUSA, Joaquim (Eds.) (1985): *La organización territorial de empresas e instituciones públicas en España*, Edicions de la Universitat de Barcelona, Barcelona.
- GARRIGÓS PICÓ, Eduardo (1982): "Organización territorial a fines del Antiguo Régimen". Miguel Artola (dir.): *La economía española al final del Antiguo Régimen. Instituciones*, pp. 3-105, Alianza Ed. , Madrid.
- GOMEZ-FERRER, Rafael (dir.) (1991): *La provincia en el sistema constitucional*, Civitas, Madrid.
- GOMEZ MENDOZA, J. y ORTEGA, N. (Dirs.): *Naturalismo y geografía en España (Desde mediados del siglo XIX hasta la Guerra Civil)*, Fundación Banco Exterior, Madrid.
- "La España de las Autonomías. Balance polémico" (1992): *Historia 16*, nº 200.
- LLUCH, Enric y NEL-LO, Oriol (Eds.) (1983): *La gènesi de la divisió territorial de Catalunya*, Diputació de Barcelona, Barcelona.
- LLUCH, Enric y NEL-LO, Oriol (Eds.) (1984): *El debat de la divisió territorial de Catalunya. Edició d'estudis, propostes i documents (1939-1983)*, Diputació de Barcelona, Barcelona.
- MARTÍNEZ DÍEZ, Gonzalo (1981): "Génesis histórica de las provincias españolas", Anuario de historia del derecho español, Madrid, vol. LI, pp. 523-593.
- MELÓN, Amando (1952): "El mapa prefectural de España (1810)", Estudios Geográficos, n. 46, pp. 5-72.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago (dir.) (1988): *Tratado de derecho municipal*, Civitas, Madrid.
- NADAL, Francesc (1987): *Burgueses, burócratas y territorio. La política territorial en la España del siglo XIX*, Instituto de Estudios de Administración Local.
- NADAL, Francesc y MONTANER, Maria Carme (1993): "El projecte de divisió administrativa de la Mancomunitat i els estudis sobre la comarcalització de Catalunya (1907-1919)", en Professor Lluís Casassas. *Geografia i territori*, Publicacions de la Universitat de Barcelona, Barcelona.
- ORTEGA, Nicolás (1992): "La concepción de la geografía en la Institución Libre de Enseñanza y en la Junta para Ampliación de Estudios e Investigaciones Geográficas", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* (1992): nº 254.
- SANTAMARIA, J. - ORDUÑA, E. - MARTIN, R. (1977): *Documentos para la historia del regionalismo en España*, IEAL, Madrid.

II. Geografía de España

Los territorios de España: desde la autonomía local a la U. E.



José Ignacio, Madalena
María Jesús, Mansilla
Xosé Manuel, Souto (coordinador)

Introducción

El objetivo de este tema es razonar el espacio español en las diferentes escalas espaciales que afectan al comportamiento territorial de sus habitantes. Esta finalidad se puede especificar en por lo menos siete:

1. El ser humano posee un comportamiento territorial, condicionado por normas sociales, entre las cuales destacan las leyes político-administrativas.
2. Las ideas y estrategias espaciales de los gobernantes políticos españoles han influido en la consolidación del actual Estado español.
3. La centralización del Estado español es un proceso histórico complejo, y ha tenido dificultades para integrar las ideas de diferentes pueblos dentro de su marco político-administrativo actual.
4. Los conflictos entre las clases dirigentes afectan a la delimitación de fronteras a lo largo del proceso socio-histórico.
5. Los grupos etnolingüísticos de la Península Ibérica tienen un diferente grado de autonomía y autoestima.
6. España en su proyección histórica ha condicionado una concepción socioespacial: la hispanidad y los territorios hispanoamericanos.
7. Actualmente España se integra en ámbitos espaciales occidentales, como son la OTAN y la U.E.

Metodología

Se procurará partir de las opiniones y juicios del alumnado sobre estas cuestiones, para lo cual debemos disponer de una se-

cuenciación de actividades que permitan conocerlas, en especial sus percepciones espaciales y comportamientos territoriales previos. En todo caso, las ideas y juicios deben ayudar a definir un PROBLEMA ESCOLAR, que será objeto de estudio. En este caso el problema se puede expresar de la siguiente forma: “queremos conocer cómo los españoles han organizado su espacio dentro de unas fronteras y en relación a diferentes pueblos”

Nosotros, profesores, debemos tener muy claras las metas que nos proponemos tanto en el conjunto del tema como en cada una de las actividades sugeridas. Por eso es necesario que antes de comenzar un tema lo tengamos previamente elaborado, lo cual no quiere decir que esté cerrado, pues debemos abrir la posibilidad a nuevas actividades, de acuerdo con el desarrollo de la clase, pero siempre es preciso conocer qué podemos obtener de éstas y cómo influye en la formación del alumnado.

Así la re-interpretación de documentos escritos, gráficos, mapas e imágenes, que caracterizan al lenguaje geográfico, nos va a permitir explicar los diferentes proyectos espaciales de los objetivos sociales sobre el solar ibérico. En todo momento hemos de procurar que el alumnado vaya construyendo sus propias opiniones y argumentos con una lógica de razonamiento, lo más rigurosa posible. A este respecto no podemos obviar que los esquemas conceptuales se inscriben necesariamente en un marco teórico determinado; por ello es conveniente que antes de comenzar el tema tengamos muy claro qué entendemos por geografía, por geografía de España, por racionalidad y objetividad. A nuestro juicio, siguiendo a Horkheimer, la razón es instrumental, es un proceso y se deriva en gran medida de nuestros intereses y objetivos. Entendemos que es legítimo que el profesor tenga sus propias hipótesis y argumentos ideológicos, pero nunca debe imponerlos al alumnado, sino que habrá de buscar el

consenso, y ahora seguimos a Habermas (1982), a través de la explicitación de intereses subjetivos. En definitiva, nuestra meta es ayudar a razonar al alumnado sobre los comportamientos territoriales en España, y ello nos obliga a colaborar con ellos en la búsqueda de argumentos racionales para sus opiniones.

El profesor facilitará al alumno los documentos o resultados de encuestas iniciales, que permitan a éste diseñar hipótesis de trabajo, un programa de actividades -sobre material seleccionado por el profesor - y una profundización/corrección de sus opiniones iniciales. La concatenación será: diagnóstico del problema o situación a estudiar - elaboración de hipótesis que nos aproximen a caminos de investigación - selección de material - investigación/experimentación - resultados - contraste de opiniones iniciales/finales.

Para el estudio de estos documentos debemos enseñar ciertos **HÁBITOS Y DESTREZAS BÁSICAS**, tales como las siguientes:

- Deducir de una imagen espacial real (fotografía) o simbólica (mapas, planos, esquemas) situaciones y problemas de la vida cotidiana.
- Expresarse con corrección lógica y formal, usando los lenguajes escritos, oral, gráfico, icónico. Saber combinar lenguajes.
- Reconocer los múltiples factores de una situación dada.
- Tener un comportamiento tolerante hacia otros espacios y culturas del Estado Español.
- Valorar y racionalizar los aspectos de otras Comunidades Autónomas en comparación con la propia, o bien aisladamente.
- Ser capaz de interrelacionar factores que conforman una unidad espacial.

- Entender las transformaciones de las fronteras como consecuencia de los conflictos históricos entre diversas sociedades y de negociaciones políticas entre grupos con intereses opuestos.
- Valorar la creación de “fronteras mentales” consecuencia de la difusión de noticias de carácter localizable. (¿Por qué somos diferentes?).
- Desmitificar los conceptos previos, imágenes previas y opiniones vulgares que existen sobre diferentes pueblos de España.
- Precisar los conceptos del lenguaje político, en especial los referentes al nacionalismo y al poder estatal. (“modernidad”, “chauvinismo”).
- Criticar y debatir cuestiones relativas a la concentración y difusión espacial, tanto en el aspecto político como militar y económico.

Por tanto debemos apoyar la búsqueda de soluciones alternativas por parte del alumnado en los problemas y opiniones por él formuladas, pero denunciando sus errores lógicos, tanto internos como en la contrastación con la realidad objetivada en estadísticas o imágenes. La evaluación del tema será más positiva cuanto más logremos una aproximación a una argumentación sólida y científica de la realidad espacial española en sus diferentes escalas, consecuencia de la acción del ser humano sobre un determinado medio natural.

Como orientación metodológica hemos decidido seguir el siguiente esquema conceptual

INTRODUCCIÓN: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA GENERAL:

**¿Qué es España para nosotros y otras personas?
Para ello creemos que es conveniente plantearnos:**

¿qué es un territorio?	¿qué es España? ¿cómo conocerla?	¿cómo se representa España?
------------------------	-------------------------------------	-----------------------------

Definición del problema:

¿qué es una frontera? la organización geopolítica de España	¿para qué sirven las fronteras?
--	---------------------------------

ORGANIZACIÓN GEOPOLÍTICA DEL TERRITORIO ESPAÑOL. CONCEPTOS Y TEORÍAS GEOPOLÍTICAS.

Las provincias en el Antiguo Régimen	Las fronteras en el Estado liberal	La ruptura del consenso: la guerra civil
--------------------------------------	------------------------------------	--

ANÁLISIS DE LAS DIFERENTES ESCALAS GEOPOLÍTICAS EN LA ACTUALIDAD

La organización del Estado: Las Comunidades Autónomas.	Las autonomías locales: municipios, comarcas, Diputación.	Las estrategias privadas: otras divisiones territoriales.
--	---	---

LA CONFECCIÓN DE UN INFORME SOBRE LA EXPANSIÓN/INTEGRACIÓN EN OTROS ÁMBITOS TERRITORIALES.

La U.E. y España	Iberoamérica	Área Mediterránea
------------------	--------------	-------------------

Al alumno se le presenta con la siguiente secuencia de actividades:

LOS TERRITORIOS DE ESPAÑA: DESDE LA AUTONOMÍA LOCAL A LA UE

PRIMERA PARTE

UNO: IDEAS SOBRE LA TERRITORIALIDAD Y ESPAÑA

DOS: CONOCIENDO UN TERRITORIO CONCRETO: ESPAÑA

TRES: LA ORGANIZACIÓN GEOPOLÍTICA DE ESPAÑA

LAS FRONTERAS Y EL CONSENSO TERRITORIAL.

SEGUNDA PARTE

CUATRO: LAS FRONTERAS EN EL ANTIGUO RÉGIMEN

CINCO: LOS CRITERIOS DE LA DIVISIÓN PROVINCIAL

SEIS: LA RUPTURA DE LOS ACUERDOS POLÍTICOS: LA GUERRA CIVIL

SIETE: LAS FRONTERAS GEOPOLÍTICAS EN LA ACTUALIDAD

OCHO: LOS ÁMBITOS DE LA AUTONOMÍA POLÍTICA-ADMINISTRATIVA

NUEVE: OTROS MODELOS DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

DIEZ: LA EXPANSIÓN E INTEGRACIÓN EN OTROS ÁMBITOS TERRITORIALES

TERCERA PARTE

ONCE: HACEMOS UN INFORME FINAL

Justificación teórica

Consideramos que la explicación del tema "Los territorios de España: desde la autonomía local a la U.E." requiere una justificación de orden epistemológico, pues la selección de este tema para iniciar el estudio de la Geografía de España es coherente con un planteamiento social de la Geografía. Entendemos que la Geografía posee su propio contexto metodológico en el área de las ciencias sociales, si bien ciertos aspectos de la Geografía nos remiten a un paradigma de las ciencias naturales. Para definir más claramente nuestra metodología ofrecemos una descripción previa de una triple aproximación al análisis geográfico. Esta triple aproximación nos va a permitir seleccionar conceptos y habilidades, además de valoraciones espaciales, de las ideas básicas de Geografía.

Los enseñantes debemos considerar que la Geografía permite, por lo menos, tres aproximaciones a las situaciones de la realidad espacial:

1. Una descripción de paisajes diferenciados, regiones o entornos, susceptibles de análisis donde predominan las relaciones ser humano/medio natural.
2. Una comprensión y explicación de áreas diferenciadas sobre la superficie terrestre, acotada en diferentes escalas para jeraquizar sus factores condicionantes.
3. Un análisis de flujos y movimientos espaciales, que generan áreas nodales y otras centrífugas.

El aprendizaje dentro de estas tres perspectivas se contextualiza en los marcos teóricos del regionalismo en el primer caso; de la ecogeografía, geopolítica y percepción espacial, en el segundo; modelos locacionales en el tercer caso. Sin duda los marcos de un

posible paradigma científico son tanto en el primer caso como en el segundo las ciencias experimentales y sociales, mientras que la lógica matemática se agrega en el tercer caso. La dificultad de encuadrar las tendencias del campo de la Geografía en respectivos paradigmas no anula su vinculación con el positivismo o historicismo en los distintos planteamientos de la realidad analizada. (ver H. Capel, 1981 y 1988)

Respecto a la enseñanza/aprendizaje de situaciones sociales desde una perspectiva geográfica creemos que el profesor debe considerar las anteriores advertencias, pues éstas van a condicionar los conceptos que él seleccione en sus actividades programadas en el aula. Por ejemplo:

PRIMERA PERSPECTIVA: regiones, paisajes, áreas litológicas diferenciadas ("la España caliza"), unidades morfológicas ("sistema bético"), cuencas hidrográficas, dominios climáticos (la España árida), predominio de actividades productivas (la España minera), etc.

SEGUNDA PERSPECTIVA: Estado, Comunidades autónomas, provincias, dasicoras, procesos morfogenéticos, las consecuencias de la insolación y el turismo, la concentración industrial y los movimientos migratorios, la crisis industrial y los movimientos migratorios, la aridez en la agricultura intensiva, la demanda del agua, etc.

TERCERA PERSPECTIVA: Modelos locacionales, umbrales de demanda, regiones funcionales, mallas de transporte, accesibilidad, conectividad; p. e. isocronas de transporte público urbano, modelos de segregación espacial, red espacial de Christaller, índice Reilly.

Hemos optado por organizar el tema sobre varios *principios básicos*, que consideran que:

El poder político organiza el espacio, modificando la utilización de los recursos naturales.

En la actualidad, en España, existen diversos cauces legales para posibilitar la actuación del ciudadano en la toma de decisiones de ámbito territorial.

El sentimiento territorial colectivo se suele concretar en una identidad cultural e idiomática.

La participación política y su representatividad está condicionada por la escala.

Los intereses grupales están presentes en las tomas de decisiones políticas que afectan a todo un conjunto de ciudadanos y grupos sociales.

Relación con el marco legal

La publicación en el Diario Oficial de la Generalitat Valenciana del 29 de septiembre de 1994 (Decret 174/1994) desarrolla la legislación estatal (Reales Decretos 1700/1991 y 1178/1992) respecto a la ordenación de las materias de Bachillerato. Entre éstas aparece la asignatura de Geografía, dentro del Bachillerato de Humanidades y Ciencias Sociales.

En esta unidad abordamos los objetivos 1, 2 y 5; o sea, aquéllos que hacen referencia los comportamientos y proyectos territoriales, sentidos desde los ciudadanos y programados desde las instituciones y grupos sociales, además de utilizar los procedimientos específicos del conocimiento geográfico.

Los núcleos de contenidos que se abordan con esta unidad son los que aparecen titulados como: “Aproximación al conoci-

miento geográfico”, “España: unidad y diversidad del espacio geográfico” y “La proyección de España en el espacio mundial”.

Finalmente los criterios de evaluación 1, 2, 7, 9 y 10 aparecen recogidos en esta unidad. Por una parte, los números 1 y 2 hacen referencia a la explicación del espacio español desde las coordenadas espacio-temporales, mientras que el 7 y el 10 hacen más hincapié en aspectos del método y técnicas de trabajo; por último, el 9 hace referencia al conocimiento del espacio europeo.

Conexión pluridisciplinar

Es indudable que debe existir una íntima relación con la Historia (Universal y de España), así como con otras disciplinas de las ciencias sociales (Sociología, Economía, Derecho, Antropología). Existen problemas sociales y diferentes perspectivas de análisis, en las que nuestra aproximación a las situaciones sociales es compatible con las otras ciencias sociales. Igualmente, dada la especificidad de la Geografía, es factible la relación con Ciencias Naturales, en especial en lo relativo a ecosistemas y recursos naturales.

Recursos

Para desarrollar este tema necesitamos fundamentalmente:

1. *La unidad didáctica*, donde el alumno pueda leer y reflexionar a través de los ejercicios propuestos, constituyendo así una nueva información. No se trata de un libro de texto con ejercicios al final, ni tampoco de una concatenación de ejercicios, sino que se pretende narrar a través de un hilo conductor las características de la organización político-administrativa de España, ésas que debe descubrir el alumnado con ayuda del educa-

dor. Por ello el libro del alumnado es el resultado del libro del profesor, y éste en gran medida es producto de las modificaciones que cada uno de nosotros queramos introducir sobre la guía. No obstante, es prudente y necesario dotar al alumnado con una guía base antes de comenzar el tema, lo contrario es improvisación y voluntarismo; una guía bien elaborada y conocida previamente por el educador.

Así este cuaderno será imprescindible para anotar lo que realizamos en clase, así como posibles actividades fuera del aula. Es un registro del aprender, pues recoge debates, opiniones del profesor, compañeros, ideas personales, esquemas, ejercicios propuestos por la guía didáctica o por el profesor, etc. También es recomendable una libreta de profesor, no sólo de alumno.

2. Foto aérea e imágenes de satélite. Simplemente hacen falta las editadas por el Instituto Geográfico Nacional, además de alguna del entorno próximo. Su valor radica en el contraste con los mapas y planos, además de la reflexión previa al análisis de las características del espacio político administrativo. Su utilización en clase estará condicionada por el uso realizado en anteriores cursos.

3. Planos y mapas. Atlas. Es imprescindible un buen Atlas, con una cartografía de las diferentes comunidades autónomas, por lo menos de escala 1/500. 000, si bien sería deseable 1/250. 000, lo cual se puede complementar adquiriendo el mapa provincial y/o de la CC. AA. , así como ejemplares correspondientes al mapa topográfico 1/50. 000.

4. Papel vegetal, milimetrado, lápiz, regla y goma de borrar. Rotuladores y/o lápices de colores. Este material de dibujo es imprescindible para resaltar situaciones, realizar croquis, esquemas gráficos, etc.

5. El uso del entorno. Se realizarán actividades fuera del aula, pero siempre en coherencia con lo programado. Se verán ejemplos concretos en las actividades propuestas.

Referencias bibliográficas.

CAPEL SÁEZ, Horacio (1981): *Filosofía y Ciencia en la Geografía contemporánea*, Barcelona, Barcanova.

CAPEL SÁEZ, Horacio (1988): *Geografía humana y Ciencias Sociales. Una perspectiva histórica*, Barcelona, Montesinos.

HABERMAS, Jurgüen (1982): *Conocimiento e interés*, Madrid, Edit. Taurus.

SOUTO GONZÁLEZ, Xosé M. (1987): *Geografía de España*, Valencia, Consellería de Cultura i Educació. Posteriormente aparecen dos ediciones más en colaboración con José I. MADALENA CALVO. (1988, 1990).

A. Las ideas de los alumnos sobre la territorialidad y España

En esta primera parte de la Unidad Didáctica pretendemos definir los problemas básicos que aparecen en el conocimiento de los alumnos, en el momento de querer explicar los motivos por los cuales se organiza el territorio español y cuáles son las relaciones entre los proyectos sociales y los territorios resultantes.

Por eso las tres primeras actividades pretenden ofrecer una información inicial al alumnado respecto a las opiniones más o menos estereotipadas que existen respecto a España, con objeto de que las pueda analizar a la luz de otros argumentos. Entre éstos ofrecemos algunos conceptos respecto a la organización del territorio en los animales y las personas humanas, así como la artificialidad de las fronteras, ejemplificado en el caso de España y Portugal.

Dado que la información geográfica de España se ofrece fundamentalmente a través de imágenes cartográficas, hemos querido que el alumno también reflexione sobre el mapa de España, diferenciándolo de otras representaciones fotográficas e imágenes de satélite, como es el caso que ofrecemos.

En consecuencia, el alumno va organizando sus ideas, que deberán ser coordinadas por el profesor, respecto a espacio geográfico, proyectos sociales y representaciones territoriales. Sus opiniones es seguro que estarán poco matizadas, que no serán suficientes para explicar determinados problemas. Por eso le proponemos que estudie los problemas de organización política y administrativa de España a partir de conceptos claros y teorías explicativas, que irá construyendo con la ayuda de argumentos que irá construyendo a lo largo de toda la unidad didáctica.

A lo largo de estas tres actividades encontraremos ejercicios pensados para ser trabajados individualmente y otros en equipo, además de propiciar las puestas en común de toda la clase. Con ello pretendemos que los alumnos se den cuenta del carácter subjetivo de sus ideas, que son individuales, pero no únicas, sino que repiten ciertos estereotipos que pueden ver en los medios de comunicación y en opiniones cotidianas de familiares y amigos.

Pero, en todo caso, es necesario que el alumno anote sus conclusiones individuales, después del trabajo colectivo, sobre todo al finalizar la actividad tres. De esta forma, el alumno elabora una pequeña recapitulación, que es a la vez un guión de trabajo para luego desarrollar en posteriores actividades.

UNO

Las ideas sobre la territorialidad y España

En esta primera actividad se pretende reflexionar sobre dos cuestiones básicas:

- a) ¿Qué es el territorio?
- b) ¿Qué es España? Es un conjunto de opiniones de las personas que aquí vivimos y también es un territorio

Objetivos:

Entender las teorías explicativas que tienen los alumnos sobre España. Conocer cuáles son los problemas que más conocen los alumnos de la realidad social española. Saber qué concepto tienen de la asignatura "Geografía de España". Comprobar que existe un conjunto de ideas sobre España que es compartido por muchas personas

Resultados esperados

Los alumnos tienen una idea muy global de qué es España, con muchos vocablos que reproducen estereotipos de los medios de comunicación: democracia, paro, país desarrollado, atrasado. Al analizar los textos escritos por otras personas sobre este mismo asunto se dan cuenta de la diferencia entre opiniones subjetivas y argumentos más racionales. La idea de la Geografía de España es la de una materia con muchos nombres de ríos, montes.

Estrategia profesor

Saber dirigir el trabajo de la clase, partiendo de las opiniones individuales, proponiendo una comparación de éstas en equipo y escribiendo un guión de las principales ideas a partir de la redacción de los portavoces de equipo. Cuestionar las ideas de la asignatura y exponer el programa de trabajo del curso. Esta actividad puede ocupar un total de 3 clases.

A. concepto de territorio.

Según nuestro criterio hay dos formas posibles y complementarias de empezar el tema. La primera consiste en utilizar la técnica del "torbellino de ideas" en relación a la territorialidad y los límites de ésta en las colectividades humanas. El texto de José Luis GARCIA (ver cuaderno del alumnado) es un buen ejemplo para analizar estas cuestiones, pues facilita la elaboración de preguntas tales como:

- ¿qué crees que diferencia a los seres humanos de los animales en el comportamiento territorial?.
- ¿por qué cambian las fronteras de los dominios territoriales en los animales y en los seres humanos?.

Si no se considera conveniente, simplemente se puede realizar un comentario en clase sobre las opiniones que se suscitan sobre el texto antedicho. Esta sería una segunda opción, y de menor tiempo invertido. Este documento se puede completar con otros, como es el caso de la frontera entre España y Portugal, que aparece en el mismo libro del alumno.

En todo caso será necesario explicar ciertos conceptos que no están claros para el alumnado, pues el texto les resulta difícil. Es más importante conocer su opinión sobre la territorialidad hu-

mana que conocer si saben todas las palabras, lo que nos llevaría a diseñar un test conceptual que no es el objetivo de estas actividades introductorias. Lo más significativo de estos textos es la posibilidad de iniciar al alumno en la reflexión sobre la organización de un territorio con fronteras, que delimitan un espacio de poder.

Como complemento de este ejercicio inicial también podéis realizar una pequeña encuesta sobre sus ideas acerca de la Geografía de España. Las preguntas serían:

1. ¿Qué cosas recuerdas de la Geografía de España que has estudiado?

Se trata de comprobar que los recuerdos son fundamentalmente nombres de lugares y no procesos explicativos de la organización territorial.

2. ¿Crees que España ha cambiado mucho como territorio en el último siglo? ¿Qué cosas han cambiado?

Se trata de valorar los cambios percibidos por el alumnado, en especial intentamos conocer si sólo ve las transformaciones de las ciudades o también es capaz de explicar los cambios más amplios de los paisajes.

3. ¿Qué cosas recuerdas que te hayan gustado más y menos de tus clases de Geografía de España?

Se trata de crear un ambiente de clase, donde se razone la importancia que puede tener el trabajo con mapas, gráficos, documentos de prensa, pero también el estudio teórico de los problemas.

B. España como territorio.

Antes de analizar la organización territorial de España será necesario conocer qué ideas tienen los alumnos acerca de este

topónimo (España). Para ello podemos utilizar fragmentos de opiniones de diversos personajes famosos sobre su idea de España. En el libro del alumno hemos seleccionado algunas opiniones de personas conocidas, como Paloma San Basilio, Quique Sánchez Flores o Manuel Tuñón de Lara. Vosotros podéis seleccionar otras.

Ello permite realizar preguntas tales como:

¿Qué es España para estos personajes? Razonad los elementos o argumentos que utilizan para definir España

¿Qué es España para tí? ¿Cómo se relaciona tu idea con la que poseen los personajes analizados?

De esta manera los alumnos se dan cuenta que el concepto de España difiere de unas personas a otras. Al mismo tiempo se va conformando una opinión colectiva de España, pues se debe trabajar en equipo y al final escribir las conclusiones en la pizarra.

Al alumno se le propone la siguiente tarea:

1. *Realizad un pequeño comentario donde señales los elementos y argumentos que han utilizado estas personas para explicar España.*
2. *Realizad un pequeño informe donde expliquéis qué es España para vosotros y qué nos diferencia de la opinión de los personajes antes analizados.*

EJEMPLOS DE ALUMNOS

1. *¿Qué es para tí España? ¿Siempre ha sido lo mismo? Razona tu respuesta.*
1. *Es nuestro país de origen que pertenece a Europa Occidental con un desarrollo elevado y una cultura desarrollada.*
2. *Un país donde vivimos. Es un país que a lo largo de la historia ha ido prosperando técnicamente pero nunca es un país desarrollado, pero está en vías.*

Dos

Conociendo un territorio concreto: España

Objetivo:

Conocer España utilizando los itinerarios como método. Entender los mapas como representación de la realidad geográfica española. Conocer si el alumnado tiene una imagen mental del territorio español, así como comprobar si sabe diferenciar la realidad de sus representaciones (mapas)

Resultados esperados

Muchos alumnos no saben “leer” correctamente los mapas que les presentamos, los confunden con la realidad; p. e. creen que en las imágenes de satélite también hay fronteras, confunden Península Ibérica con España. Tienen dificultades para trazar ciertos itinerarios.

Estrategia profesor

Mostrarle diferentes mapas de España y de Península Ibérica, para que sea consciente de las diferencias entre mapas y realidad. Procurar que haga itinerarios para detectar si conocen bien el territorio (se puede utilizar el recurso de “la vuelta ciclista”). Se realizarán tantos ejercicios como sea necesario para comprobar la corrección de sus argumentos.

En concreto debemos trabajar con imágenes y mapas de la Península Ibérica. Lo primero que habrá que conocer es la opinión del alumnado sobre las diferencias entre mapas y fotos e imágenes (p. e. las de satélites). Se pretende que el alumnado sea capaz de diferenciar entre imágenes objetivas y proyectos de organización del territorio, expresados en mapas. Por ello no estaría mal preguntar previamente qué entienden por mapa e imagen de satélite; el cuaderno del alumno en sí mismo ya puede suscitar la pregunta, dado el carácter de la redacción previa a la representación de las imágenes y mapas.

CONSULTAR CUADERNO ALUMNADO (Imagen Landsat, mapas físico/político).

Además, de los ejercicios individuales que se proponen en el cuaderno, es factible y recomendable realizar una reflexión EN GRUPO PEQUEÑO Y CLASE en relación a las diferencias observadas entre mapas e imagen. Las preguntas se pueden plantear de la siguiente forma:

3. *Describe lo más completa y correctamente que puedas cada una de las tres imágenes que te presentamos. Agrupa los elementos que has observado de tal forma que puedas diferenciar unidades espaciales (topográficas, políticas, económicas, hidrográficas.)*
4. *Explicad, en equipo, los factores que determinan esta clasificación.*

Existen otras formas posibles de trabajar estos mapas e imágenes de satélite. Así por ejemplo podemos hacer preguntas mucho más directas:

- ¿Qué observas en esta imagen?
- ¿Qué elementos eres capaz de descubrir en esta representación y que condicionan dicha imagen?
- ¿Qué relaciones se pueden establecer entre sus elementos?.

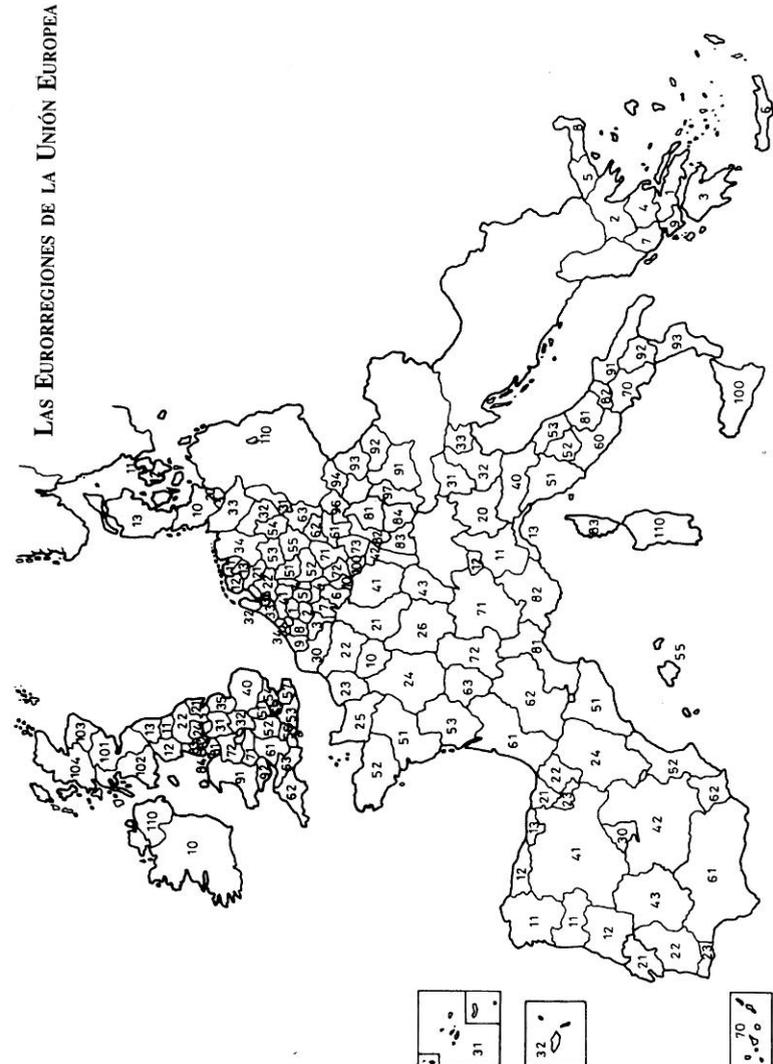
Incluso podemos mostrarle una imagen simbólica EL MAPA, p. e. un mapa de ríos y las preguntas no diferirán mucho de las anteriores. Pensemos entonces que sus respuestas nos conducen a:

- posible confusión entre Península Ibérica/España.
- dificultad en deducir caracteres generales, pues sólo se analizan los elementos localizables y visibles.

No obstante, este ejercicio es útil, pues ayuda al alumnado a pensar sobre imágenes observadas desde diferentes puntos de vista, al mismo tiempo que ofrecen situaciones de la realidad sin condicionantes sociopolíticos: las fronteras. En concreto, sobre las imágenes anteriores podemos reflexionar, tanto sobre homogeneidades y áreas diferenciadas sobre el espacio, como también sobre la funcionalidad de la cartografía.

En mapas “políticos” de España se le ofrecen al alumnado mapas de diferentes escalas con límites provinciales, autonómicos o estatales (en el mapa de la CEE). Las preguntas son entonces diferentes en sus finalidades, aunque semejantes en su formulación:

- ¿Qué observas en estos mapas? Diferencia signos y símbolos.
- ¿Qué factores condicionan los límites administrativos que aparecen en los diferentes mapas?.
- ¿Cómo se relacionan los diferentes elementos de los mapas (p. e. escala/límites)?.
- ¿Existe algún tipo de relación entre los diferentes mapas?



Si se observa con atención nos damos cuenta de que la estrategia es muy semejante al caso anterior:

- a) analizar las ideas previas que tiene el alumnado sobre mapas e imágenes de carácter geográfico.
- b) el profesor dirige las experiencias de aprendizaje, facilitando materiales al alumnado para que éste piense y reflexione sobre sus opiniones.

No obstante la finalidad es diferente: en el primer caso se tratan de corregir errores de observación e interpretación sobre una imagen única, en el segundo caso se tratan de corregir errores sobre factores que condicionan una forma de organización espacial de una colectividad social. Es más, esta segunda aproximación implica un análisis histórico, pues los proyectos espaciales son consecuencia de los diferentes intereses de las colectividades en diferentes tiempos.

Trabajo opcional en grupo

Se propone al alumnado que compare sus resultados individuales y en pequeño grupo, escribiendo las diferencias más importantes observadas. A continuación el portavoz de grupo leerá las características fundamentales de las situaciones analizadas, procurando conocer los prejuicios que los alumnos poseen sobre España y la Península Ibérica. Así para concluir esta introducción se propone un ejercicio que después se debatirá en clase. Consiste éste en solicitar a cada alumno que seleccione cinco ideas que diferencien a España de otras unidades ecogeográficas y político-administrativas (Comunidades Autónomas y regiones). Para ello les proponemos las siguientes ideas referenciales:

- El tamaño más grande.
- El aspecto montañoso.
- La variedad interna.
- Una sola lengua.
- Su proyección americana.
- Unas fronteras naturales.
- El predominio del litoral.
- El turismo y el sol.
- Ser mediterránea y atlántica.
- Las aduanas.

El profesor habrá de considerar que existen una serie de aspectos que son comunes a varias unidades de la Península, así por ejemplo:

- El aspecto montañoso: Andorra, España, Cantabria, Navarra.
- La variedad interna: Portugal, Andalucía, Cataluña.

Con todos estos ejercicios pretendemos que sirvan como INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO GEOGRÁFICO DE ESPAÑA, para a continuación definir nuestro programa jerarquizando los contenidos y objetivos en relación a una meta principal: Educar geográficamente al ciudadano español para que pueda ser consciente del funcionamiento político de su espacio.

Los itinerarios en el territorio español.

Para conocer mejor España es necesario recorrerla. Antiguamente los viajeros y, antes, los militares y cronistas viajaban por el territorio para dar cuenta de éste y saber cómo organizarlo. Nosotros pretendemos hacer también algunos itinerarios en el territorio español.

Iniciamos el recorrido con un viaje en otro momento histórico, pues de esta forma podemos conocer si los alumnos son conscientes de las limitaciones técnicas en el momento de confeccionar y realizar dichos itinerarios; es decir, deben conocer que los obstáculos del relieve e hidrografía son mayores en los mo-

mentos de menor desarrollo tecnológico. Además queremos evaluar su perspectiva geoestratégica del territorio español. Por eso le preguntamos

5. *Si eres un romano que llega a la costa de Valencia en el siglo III a. C. ¿Qué harías para penetrar hacia el interior? ¿Qué caminos seguirías? ¿Qué dificultades tendrías que salvar?*

Con objeto de completar el análisis del territorio, desde los proyectos actuales -donde el ocio es un objeto importante- solicitamos que confeccione otros itinerarios, que además nos permiten evaluar cómo conocen el territorio español.

Para ello hemos preparado unos itinerarios básicos, que vosotros podéis ampliar y complejizar, pero no conviene *nunca* realizar un análisis de la geografía física como algo desconectado del resto de la geografía humana o política, como es en este caso. Por tanto, los itinerarios son un buen recurso para valorar el conocimiento inicial del alumnado respecto a las *dificultades* que ofrece el medio físico a las actividades humanas.

El itinerario 6. a. persigue el objetivo de que el alumnado se de cuenta de que se puede viajar por avión, tren, barco y automóvil. En caso de utilizar coche propio en su recorrido pueden optar ir por el litoral o interior. Los Sistemas Béticos, el Júcar y Genil son elementos geográficos e hidrográficos necesarios como punto de referencia. Para autoevaluar sus conocimientos los alumnos utilizarán el atlas.

6. *Vamos a realizar a continuación otros itinerarios. Debes indicar qué recorrido realizas entre los puntos de origen y destino y cuáles son las dificultades orográficas e hidrográficas que te encuentras.*

- a) *Vamos a viajar de Valencia a Málaga ¿Qué medios podemos utilizar para realizar este viaje? Caso de utilizar el coche propio señala qué montañas y ríos vamos a tener que atravesar.*
- b) *Ahora seguimos el Valle del Ebro en nuestro recorrido ferroviario desde Tarragona a Palencia. Indica por lo menos cuatro estaciones ferroviarias que aparezcan en el Valle y también en qué momento y por qué lo abandonamos para llegar a Palencia.*
- c) *Queremos programar un viaje entre Alicante y Oporto. Indica qué dos valles fluviales podemos seguir en nuestros itinerarios alternativos. Debes señalar también los obstáculos montañosos que te vas a encontrar.*
7. *Realiza el itinerario que habitualmente sigues cuando vas a pasar las vacaciones de verano (procura que haya más de 100 kilómetros).*

Los mapas como representación de la realidad geográfica.

Hemos creído conveniente cerrar este capítulo introductorio con una recapitulación sobre las ideas que han ido surgiendo en las tareas anteriores. Para ello es *muy importante* que trabajéis con mapas murales y atlas, de tal forma que el alumno pueda pensar la realidad geográfica española con el apoyo de la representación cartográfica. Todo ello debe conducir a una conclusión: LA REALIDAD GEOPOLÍTICA DE ESPAÑA ES COMPLEJA y ese es el objetivo de nuestra asignatura, y de esta unidad.

- Un aspecto que se debe subrayar en esta primera aproximación es el carácter de peninsularidad e insularidad de España. En concreto conviene incidir en la integración de

dos grupos insulares (Canarias y Baleares), así como también las ciudades y pequeñas islas del norte de África (Ceuta, Melilla, Chafarinas) en el conjunto geográfico-político de España. Ello nos conduce a actividades de localización de topónimos y valoración estratégica de estos lugares que están fuera del ámbito territorial de la Península Ibérica.

- Otras actividades que conviene realizar son aquellas que hacen referencia a topónimos de lugares, tanto sean montes, ríos, como ciudades o provincias. El objetivo de éstas es valorar el nivel de información que posee el alumnado.

Trabajo opcional

Otro tipo de tarea, un tanto lúdica y distendida, consiste en buscar la conexión entre parejas de lugares que el alumnado entiende más relacionadas. Con ello pretendemos detectar ciertos errores, como por ejemplo relacionar Ceuta y Melilla, cuando en realidad no lo están. Así se puede ofrecer un listado como este:

- Alicante - Castellón
- Ceuta - Valladolid
- Bilbao - Palencia
- Algeciras - Huelva
- Málaga - Sevilla
- Murcia - Tarragona
- Melilla - Ferrol
- Logroño - Oviedo

Los alumnos, en un tiempo no superior a tres minutos, deben buscar la relación que considere más lógica, rápida y posible en conexión por carretera, ferrocarril, barco o avión.

De esta forma aparecen relaciones evidentes que rompen fronteras administrativas (locales, autonómicas o provinciales) como Alicante-Murcia o Ferrol-Oviedo, a la vez que aparece clara la relación de Ceuta con Algeciras y Melilla con Málaga.

Las fronteras.

Un concepto básico que debemos trabajar sobre mapas es el correspondiente a *fronteras*. Por frontera el diccionario de la Academia Española entiende sólo el confín de un Estado, reservando los vocablos límite y linde a los confines de determinadas circunscripciones político-administrativas: municipios, provincias.

Nosotros vamos a utilizar FRONTERA como confín de un territorio organizado por una colectividad social, desde sus correspondientes instancias de poder. Las fronteras tienen así como objeto la definición de un territorio donde se produce la transformación de recursos naturales en productos humanos, al mismo tiempo que permite un desarrollo de las relaciones sociales que asegure la pervivencia del sistema o formación social.

Por todo, el *término* FRONTERA se convierte en un *concepto geopolítico* para poder definir los criterios que utilizaron las distintas formaciones sobre el solar ibérico -luego España- con objeto de delimitar sus territorios. Esta delimitación puede ser pactada con otras colectividades o bien puede ser resultado de guerras y batallas. En el primer caso surgen las fronteras políticas establecidas con criterios políticos a más largo plazo y en el segundo predominan criterios más coyunturales, por lo que podemos hablar de FRONTERAS BÉLICAS INESTABLES. Esta diferenciación es muy útil para el alumnado, que de esta forma se acostumbra a pensar sobre el espacio.

TRES

La organización geopolítica en España

Iniciamos esta actividad con el estudio de dos mapas de gran divulgación entre el alumnado: mapas provinciales y autonómicos españoles. Sobre éstos realizamos una encuesta muy simple con objeto de recordar algunos nombres, ver qué relaciones establecen entre provincias y sus respectivas Comunidades Autónomas y sobre el carácter histórico estructural de dichas fronteras.

Objetivo:

Conocer las ideas que posee el alumno sobre la organización geopolítica de España. Entender el concepto frontera como resultado de la organización territorial por parte de los grupos sociales. Diferenciar los espacios políticos en diferentes unidades de magnitud. Analizar la realidad territorial española desde la perspectiva geopolítica, por lo cual aparece la necesidad de entender el concepto *frontera*. Proponer el estudio de lo hispánico desde diferentes escalas: las provincias, las comunidades autónomas, así como su proyección en el Mundo.

Resultados esperados

Los alumnos tienen dificultades para conceptualizar frontera, en especial porque piensan que las fronteras naturales han existido siempre para separar a los pueblos. La explicación de lo

hispánico en el mundo es difícil de comprender en relación a la organización interna del territorio español

Estrategia profesor

Trabajar el concepto frontera con muchos ejercicios para relacionar el territorio con un proyecto social y político. Realizar un guión-síntesis de las cuestiones analizadas en estas sesiones iniciales. Se le plantea que subraye el nombre de Comunidades y provincias que considera más importantes. Ello se realiza con objeto de conocer cómo tipifica el alumno a estas unidades y qué criterios utiliza para ordenar a unas con respecto a otras (preg. 9)

Respecto a la pregunta 10 creemos que es importante que tengáis en consideración los siguientes datos referidos a 1991:

<p>La provincia más extensa era Badajoz con 21.657 Km² (4,3% total).</p> <p>La provincia menos extensa era Guipúzcoa con 1.997 Km² (0,4% total).</p> <p>La provincia más poblada Madrid con 5.030.958 hab. (12,75% total).</p> <p>La provincia menos poblada Soria con 94.130 hab. (0,23% total).</p>

De esta forma las relaciones entre la provincia más y menos extensa era de 10,8 y la más y menos poblada era de 53,4.

Respecto a las Comunidades Autónomas los resultados son:

<p>Más extensa: Castilla-León con 94.193 Km² (18,6%).</p> <p>Menos extensa: Baleares con 5.014 Km² (0,99%).</p> <p>Más poblada: Andalucía con 7.040.627 hab. (17,8%).</p> <p>Menos poblada: Rioja 267.943 hab. (0,68%).</p>

Las relaciones eran de 18,8 en superficie y de 26,27 en población.

La utilidad del ejercicio no sólo estriba en conocer cómo conceptualizan las magnitudes los alumnos, y comparan las mismas, sino también por qué uno de los argumentos de la división provincial, como veremos, será la búsqueda de una equitativa distribución de la extensión (que es más proporcional que la de las Comunidades) de riqueza y población, que se ha agravado como consecuencia del devenir histórico desde 1821-1833.

En el cuaderno del alumno nos encontramos con la siguiente ENCUESTA INICIAL

A. Recogiendo las primeras opiniones

8. *Observa los dos mapas que te presentamos (figuras 4 y 5):
¿Qué relaciones puedes establecer entre ellos? ¿Cómo y por qué estableces estas relaciones? ¿Cuál de las dos divisiones del territorio es la más antigua?*
9. *Pon el nombre de las diferentes unidades político-administrativas que aparecen en los mapas.*
 - a) *¿Coincide en algún caso el nombre de las unidades político-administrativas de los dos mapas?*
 - b) *Escribe el nombre de todas las unidades que conozcas.*
 - c) *Subraya el nombre de aquellas que consideres más importantes.*
10. *De las dos divisiones que te presentamos, ¿cuál crees que es la que mejor guarda proporciones entre sus partes?*

La pregunta 11 procura cuestionar al alumnado tanto el valor de las fronteras político-administrativas y fiscales, como la posibilidad de realizar otras divisiones internas de España (p. e. con el clima), pero sin trascendencia administrativa. Será útil, no obstante, que sepa relacionar algunas divisiones geográfico-intelectuales (p. e. zonas de montaña) con la recepción de ayudas de la C.E.E.

11. *¿Por qué crees que existen estas divisiones internas en el territorio español?*

¿Cuál es el papel de las diferentes líneas que aparecen en los mapas?

12. *¿Qué otras divisiones conoces del territorio: político-administrativas, religiosas, geológicas, climáticas...?*

¿Cuáles son los proyectos sociales, económicos y políticos que explican estas líneas?

B. Contraste de opiniones iniciales

En esta segunda parte del ejercicio inicial, que podemos realizar *en equipo*, o en asamblea de clase, vamos a tratar de alcanzar unas conclusiones respecto a los estereotipos que existen en clase acerca de la organización territorial española.

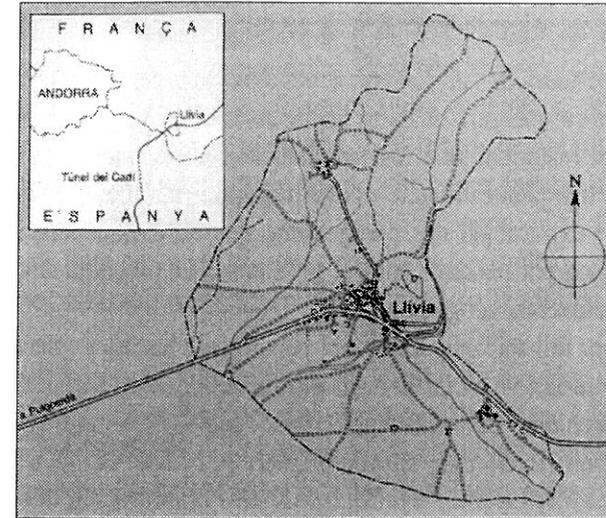
En la pregunta 13 se trata de cuestionar la existencia de fronteras naturales, pues los factores físicos son utilizados por el ser humano según diferentes estrategias territoriales (p. e. la Cordillera Cantábrica ha sido frontera en tiempos de los romanos o musulmanes, pero no después, y lo mismo podemos decir de los Pirineos). Casos anecdóticos como Llivia (enclave español en Francia) nos permite comprobar las transformaciones de las fronteras.

En la pregunta 14 se trata de relacionar el poder político con la organización espacial, determinando los factores que inciden en ésta. Ahora bien, el caso de la actual organización provincial debe remontarse al siglo XIX, como nosotros haremos en su momento; de esta forma se hace evidente la necesidad de explicar históricamente la organización territorial actual.

Por último, la pregunta 15 quiere llegar a unas conclusiones que sean el punto de partida o guión de trabajo de futuras actividades.

13. *¿Cuáles son los factores que pueden delimitar estos territorios? ¿Son sólo factores físicos? ¿Hay factores de otros tipos?*
14. *En la figura 4 tienes la división por provincias que había en la época de Franco, y que aún persiste hoy, conviniendo con la división en Comunidades Autónomas. ¿Por qué Franco basa su organización geopolítica en la división provincial? ¿Cuál será el papel que tenía el Gobernador Civil en el funcionamiento de las provincias? ¿Por qué desde 1978 se organiza el territorio en Comunidades Autónomas (CC. AA.)? ¿Cuáles son los cambios que se producen?*
15. *¿Qué conclusiones, tesis o ideas generales puedes utilizar como punto de partida?*

EJEMPLO DE LLÍVIA



HISTORIA

La situación privilegiada del Puig del Castell de Llívia convierte la población en la llave de la Alta Cerdeña y de los accesos al Conflent y al Ariège. Ciudad romana al pie de una importante vía de comunicación que une la costa del Mediterráneo con Lleida (Lérida), recibió el nombre de Julia Lybica y su fundación mitológica es atribuida a Hércules.

Fue capital de la "Ceretania" primeramente y luego de la Cerdeña, siendo escenario de hechos situados entre la historia y la leyenda, de los que destaca la poética y a la vez dramática narración de los amores del gobernador árabe de los Pirineos, Munuza, con Lampégia, hija del duque de Aquitania.

El núcleo actual tiene su origen en la carta de población otorgada por Jaime I (1257) y pese a perder la capitalidad, mantendrá un término propio de amplia extensión que abarca casi toda la Alta Cerdeña. Bernat de So (1319) compró la castellania por 35.000 sueldos y la reina María (1447) acoge la Villa bajo su protección, calificándola de "llave y baluarte" de la Cerdeña. Pero en tiempo de las agitaciones de Juan II cae en manos de los franceses i Luis XI (1479) ordena la destrucción del castillo que ya no será reconstruido.

Con el Tratado de Llívia (1660), consecuencia de la Paz de los Pirineos, la población que tenía el título de "Villa" no fue incluida en la cesión de los 33 pueblos a favor de Francia, y quedó como enclave español, unido por una carretera neutral.

En la actualidad se ha convertido en un importante centro turístico con edificaciones modernas y buena capacidad de recepción, que une a su privilegiada naturaleza, una atractiva oferta cultural, única en toda la comarca.

B. Las fronteras y el consenso territorial

El estudio de las fronteras españolas, tanto las del consenso como las del desacuerdo, implican un análisis desde un cuerpo teórico histórico. Ello implica que para analizar las líneas que delimitan las provincias, Comunidades Autónomas y municipios, debemos analizar cuáles son los proyectos históricos que los facilitan, lo cual es coherente con la perspectiva de conocimiento geográfico que hemos seleccionado. Algunos alumnos han planteado ante estas situaciones, la pregunta problemática de si lo que hacemos es o no geografía. Creemos que la mejor respuesta reside en explicación de la asignatura, que no es independiente del proyecto de explicación y aprendizaje de la forma geográfica de conocer secuenciada por nosotros entre 3 y 18 años. La pregunta del alumnado es útil y se debe trabajar a partir del análisis epistemológico de la forma de conocimiento geográfico.

Será útil trabajar desde una perspectiva histórica, planteando el problema en los términos que lo hace J. A. García de Cortázar:

Ordenación social del espacio en la España medieval. La Corona de Castilla en los siglos VIII a XV.

Barcelona, Editorial Ariel, 1985. (pag. 7)

“Nuestro punto de partida implica, por tanto, el deliberado reconocimiento de tres realidades que, históricamente, se relacionan de forma dialéctica. Un espacio; una sociedad; una organización del primero por la segunda. Teóricamente, tal reconocimiento debería haber formado parte de las sucesivas aproximaciones unilaterales, valoradoras, en cada caso, de una de esas tres realidades, con olvido de las otras dos y, por supuesto, de sus implicaciones mutuas. En este sentido, tal vez, no sea imposible sistematizar los sucesivos acercamientos unilaterales a esa realidad compleja. La cronología de los mismos ofrece, a nuestro entender, una atención por oleadas a los tres grandes temas objeto de análisis.”

Para corroborar estas relaciones entre sociedad, espacio y organización territorial hemos seguido un esquema lineal simple. Somos conscientes de la complejidad de este problema, pero la experimentación de años anteriores nos ha conducido a la necesidad de organizar el hilo conductor del problema (¿cómo? y ¿por qué se organiza el territorio?) desde la selección de unos problemas que sean fácilmente identificables para el alumno.

Por todo ello hemos elegido la problemática de la Nueva Planta en los años iniciales del siglo XVIII para plantear la lógica de un Estado centralista, que se completa con la ordenación fiscal del territorio. Ya en el siglo XIX el Estado liberal procura organizar su territorio desde una perspectiva de racionalización administrativa, así las provincias aparecen como circunscripciones electorales, fiscales y articuladoras de las relaciones sociales de los grupos dominantes con los menesterosos. La guerra civil supone la trágica evidencia de dos modelos de estructuración territorial en España, una más urbana y proletaria, otra más rural y campesina, además de otros factores que manifiestan más tensiones y problemas sociales que ahora no analizaremos.

Conscientes de este linealismo simplista creemos que es posible matizarlo y complejizarlo hasta donde sea posible en la dinámica del aula, donde el profesor conoce las limitaciones y virtudes de sus alumnos. Esta guía sólo pretende ser eso, una guía.

CUATRO

Las fronteras en el Antiguo Régimen

Objetivo

Entender que los grupos humanos necesitaban establecer unas fronteras para organizar internamente sus espacios. Comparar los criterios de organización geopolítica de Antiguo Régimen con los actuales. Entender que las diferentes divisiones político-administrativo de España son producto de las concepciones políticas existentes en momentos diversos del pasado histórico

Resultados esperados

Los alumnos a través de estos ejercicios pueden constatar las distintas delimitaciones de las unidades político-administrativas de España. Se suele plantear otra vez el concepto de frontera. Empiezan a buscar factores que expliquen estas divisiones, por lo que se acercan a la emisión de hipótesis de localización. Los alumnos comprenden los motivos de la organización del territorio a través de fronteras que delimitan espacios que responden a intereses políticos. Son capaces de localizar las provincias de A. R. y compararlas con las actuales. Las dificultades son, en todo, caso de localización de los textos.

Estrategia profesor

Utilizar la encuesta como guía de trabajo individual y luego hacer una puesta en común con las ideas que se hayan trabajado en equipo. Se debe reforzar la idea de frontera geopolítica, desechando la interpretación de frontera natural. Nos hemos de asegurar de que los alumnos tienen un conocimiento del mapa mental de España (dónde está cada lugar). Se puede utilizar el texto de F. Blai (libro profesor), para entender los conceptos de estructuración del Estado moderno, así como una primera aproximación a la idea de centralismo.

El Decreto de Abolición de los Fueros de Aragón y Valencia en 1707, así como los Decretos de Nueva Planta para Catalunya, Mallorca y Valencia, nos permiten identificar el problema de la ordenación territorial en relación a las decisiones político-administrativas. Es obvio que algunos alumnos desconocerán estos sucesos, por ello es conveniente *explicar brevemente* la Guerra de Sucesión, la figura de Felipe V, el intento centralizador de los Borbones, etc. Pero esta explicación debe simplemente servir para *contextualizar* el problema y *nunca* para dar respuesta a todos los problemas que aparecen reflejados en los documentos.

Es decir, el profesor puede explicar qué sucedía desde mitad del siglo XVII, remontándose al conde-duque de Olivares y los eventos de 1640. Una buena ayuda puede ser la consulta del documento de F. BLAI, (*Espanya horitzontal*, Nau llibres, 1982) el cual recoge una interpretación crítica de este proceso centralizador.

Hacia un Estado Centralista:

"A través del decret de 1707 es veu clarament com el concepte d'Espanya de la supresió dels furs aragonesos i valencians no es la unitat sense més, sino la uniformitat, la reducció de totes les lleis a les

de Castella. No es tracta, com ha volgut veure un cert sector de la historiografia i de la intel·lectualitat espanyola, d'un projecte comú d'unitat per a intentar-la, d'una tasca global i fent una crida a tots els pobles peninsulars, sinó que, com hem vist, l'objectiu que es perseguia des de aviat era d'imposar als regnes no castellans, als altres "pobles d'Espanya", les lleis i el model polític castellà, absolutista y centralista d'inspiració francesa. El problema per tant no era alçar de nou un país entre tots, en termes d'igualtat i de col·laboració sinó d'imposar als demés un model determinat d'Estat que a més no era el d'ells; ni tan sols es sometia la qüestió a consideració. En realitat davant de la reacció de la Corona d'Aragó que, arran la recuperació econòmica alça la bandera una vegada més de la integració econòmica i del neoforalisme -recordem que aquest es el moment del triomf de la revolució anglesa, constitucionalista, de 1688-, el nacionalisme castellà adormit desde la crisi de mitjan segle XVII, resorgeix amb força alimentant de nou el centralisme i l'absolutisme. El candidat francès, de la família del rei Sol, donarà la ocasió i el pretexte a una corrent política present a la Península, especialment en Castella, desde molt de temps enrera. En resum, tant Alba, com Olivares, com Felip V representen només les puntes de l'iceberg d'una idea d'Espanya que no sempre coincideix amb els fets històrics ni amb altres filosofies polítiques contemporànies amb les quals vol acabar.

En conclusió, el concepte històric d'Espanya no es doncs uniforme. I no estem referint-nos al tema clàsic de les dues Espanyes, encara que alguna cosa te que veure amb el que estem tractant. Ens referim sobretot al problema de concepte d'Espanya que confundeix aquesta amb Castella -concepte restringit- i de conseqüències reals molt greus, tant en els hàbits mentals, molt difícils de canviar, com en la praxis política (oficialitats de les llengües, actituds "senyorials" envers els no castellans, intoleràncies com "habla cristià", reticències respecte als drets històrics de erigirse un determinat territori en comunitat autònoma. I moltes més). Un altra qüestió, finalment, venim propugnant: si n'hi ha que concebre d'alguna

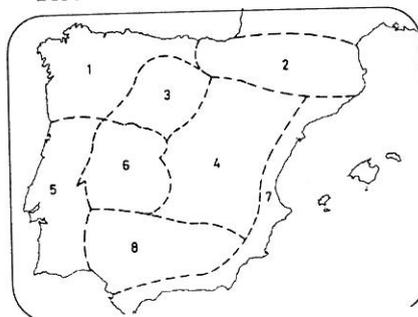
manera allò que s'en diu "Espanya", o haurem de fer sempre en termes d'estricta horitzontalitat, doncs es el que més s'adequa a: la teoria política contractual a un vertader sistema democràtic, a l'Història i es el que més pot fer per tal d'evitar actituds de salvatge intolerància. En últim terme es el que major respecte demostra a la diversitat de pobles, cultures, llengües i territoris. Sols en aquestes condicions sera possible parlar de que Espanya es una empresa comuna, si es comuna de debò, amb totes les implicacions que el terme comporta. Tota un altra cosa -i el lector ja m'enten- serà continuar tocant el violó."

Una vez contextualizados los documentos es posible realizar una reflexión sobre los mismos. A los alumnos les podemos plantear unas cuestiones tales como éstas:

16. ¿Por qué existían unos fueros (privilegios) en algunos lugares de España.

Esta pregunta puede ser contestada, en gran medida, a partir de las explicaciones del profesor sobre el siglo XVII, si bien también le podéis ayudar seleccionando algunos textos y mapas sobre la evolución histórica territorial de España. Los mapas de los reinos hispánicos (o de los pueblos protohistóricos pueden servir de ayuda ver figuras p. 1, p. 2.)

FIGURA P. 1 PUEBLOS PREHISTÓRICOS EN LA PENÍNSULA IBÉRICA



1. Area galaica-cantábrica.
2. Cultura pastoril pirenaica.
3. Cultura colectivista agraria Duero occidental.
4. Cultura pastoril Este de la Meseta.
5. Cultura agrícola superior lusitana.
6. Cultura pastoril ibérica.
7. Cultura mediterránea.
8. Cultura tartesa.

FIGURA P. 2



Fuente: Jesús Burgueño.

La simple técnica de la lectura comprensiva, de los documentos permiten definir con precisión el poder de las armas en la imposición de un nuevo sistema territorial. Ello da lugar a una nueva organización del espacio, no sólo en la escala de los antiguos reinos, sino también la administración local, como se puede comprobar en el caso de Valencia, lo que facilita la redacción de una nueva cuestión.

17. *¿Qué cambios se producen en la ordenación territorial según las instrucciones de las Nuevas Plantas?*

Ello provoca unas nuevas relaciones entre los administrados y la Administración, donde se establecen unas jerarquías y unas relaciones cotidianas, como es el caso del uso del castellano frente al catalán. Por eso es interesante advertir al alumnado respecto a las reacciones que se suscitan frente a este tipo de medidas, lo que provoca una reinterpretación del pasaso histórico, como es en el caso del once de septiembre, considerado actualmente como "Diada Nacional de Catalunya".

¿Cómo han influido en las propuestas políticas posteriores las decisiones ahora comentadas?

El mapa de las fronteras provinciales del siglo XVIII (figura 6) y los documentos del Nomenclátor de Floridablanca nos permiten ir conceptualizando LAS ESTRATEGIAS DE ORDENACION POLITICO-ADMINISTRATIVA. Así con esta figura y documentos podemos lograr:

- que el alumno reflexione sobre este tipo de fuentes geodemográficas y su utilidad en el conocimiento de la población y su organización territorial.
- que el alumno reflexione sobre las diferencias existentes entre las formas de las provincias del Antiguo Régimen y las actuales, pues éstas tienen una mayor semejanza, ya que -como se analizará- persiguen un reparto equitativo de la población, extensión y riqueza.
- que el alumno se inicie en una primera aproximación conceptual a la finalidad de las divisiones territoriales estables; o sea al concepto de FRONTERAS ESTRUCTURALES.

El documento de R. Breton, así como los esquemas de organización territorial nos servirán para centrar el debate inicial y formular las cuestiones que aparecen en el cuaderno del alumnado.

El esquema de R. Breton nos explica las relaciones entre las infraestructuras que posibilitan el surgimiento de una comunidad nacional: un territorio, una economía y una red urbana. Una comunidad con un centro político articulado sobre relaciones sociales, con una población determinada y posible complejidad étnica y social. Por último las superestructuras: instituciones políticas, manifestaciones culturales y lingüísticas, hacen reconocible a esa

comunidad. De esta forma Lengua, Población (Demografía) y Territorio hacen posible la existencia de un pueblo (pre-estructura) que a través de las manifestaciones culturales y económicas se presenta externamente por medio de instituciones políticas y redes urbanas (pos-estructuras).

POSESTRUCTURAS	Instituciones políticas	Metrópolis	Red Urbana
	Cultura no material	Centro Clases sociales <u>Antropología</u> composición racial	Economía
PREESTRUCTURAS	Lengua	Demografía	Territorio
	SUPER ESTRUCTURAS		INFRA ESTRUCTURAS

Roland BRETON. *Geografía de las lenguas*. Barcelona. Edit. Oikos-tau (colec. ¿qué se? nº 126).

Con la ayuda de estos documentos podéis plantear el resurgimiento de las ideas regionalistas y nacionalistas en el siglo XIX, que tienen su continuidad en estos años finales del siglo XX. Pero, al mismo tiempo, es necesario que el alumno reflexione sobre la lógica del Estado y de los mecanismos que posee para conocer su territorio y población. Así pues, la Administración del Estado pretende conocer cuántos y dónde están los vecinos de sus

reinos. Los Nomenclátors de la población es un instrumento imprescindible para este objetivo. Al alumno le podemos preguntar oralmente: ¿Cuál sería la finalidad del Nomenclátor, según lo que expresa el documento? ¿Sabes si hoy también se realiza este tipo de Registro de lugares y ciudades? ¿Cuál puede ser su utilidad y fiabilidad?

La propuesta centralizadora de los Borbones provoca cambios en la delimitación de las fronteras interiores. No sólo en los años iniciales del siglo XVIII, sino también en su parte final. El mapa de la división provincial de Floridablanca nos puede servir de ejemplo para realizar una reflexión sobre cuáles pueden ser los criterios de tal división, dónde coexisten grandes reinos medievales (Galicia, Cataluña, Granada) con provincias mucho más pequeñas (Segovia, Toro, Palencia). Si es necesario también se pueden utilizar otros mapas, como los del período de Carlos IV, con objeto de entender las modificaciones territoriales derivadas de los cambios demográficos y económicos.

18. ¿Cómo son los espacios delimitados por las fronteras provinciales? ¿son semejantes territorios en su extensión? Justifica tu respuesta comparando esta división con las otras dos que has analizado (figuras 4 y 5). ¿Cuál sería la razón de la delimitación de estos lugares según lo que has leído en los documentos 10 y 11?

La propia lectura de los documentos del Nomenclátor de Floridablanca ya nos revela las características de esta división ("las casualidades de la guerra"). Por eso a través debemos leer el mapa con la ayuda de los documentos 4 y 5

La tarea final, que proponemos en equipo, o bien en asamblea de clase, realizando cada alumno un resumen individual de

la puesta en común, facilita la recogida de ideas con objeto de sintetizar el estado de la cuestión al finalizar el Antiguo Régimen. De esta forma ya estamos en condiciones de poder analizar las nuevas estrategias territoriales que aparecen después de 1812, con el inicio de un nuevo modelo de Estado. Podemos suscitar que en pequeño grupo realicen un informe sobre los criterios que aparecen en las delimitaciones del siglo XVIII y compáralas con las actuales fronteras.

EJEMPLOS DE ALUMNOS

Desde el siglo XVIII en España hasta ahora las provincias han evolucionado mucho en cuanto a cambios de fronteras ya que las limitaciones no son las mismas.

Actualmente las provincias son más homogéneas entre ellas, mientras que en el S. XVIII las provincias son muy diferentes en extensión.

Según estos documentos las provincias se formaban por la casualidad de la guerra. También se delimitaban por cuestiones administrativas para que al Nomenclátor le fuera más fácil llevar la administración de todo tipo sobre las distintas provincias, Corregimientos, Ordenes Militares, etc.

Del texto de Blai.

No se pueden suprimir los fueros de unas regiones para que éstas se rijan por los de otra, pues esto más que a la unidad llevaría a la uniformidad.

Hay que diferenciar que España no significa Castilla, sino que en España hay diversidad de pueblos y debe respetar su lengua, su cultura y sus territorios.

Una solución para conseguir la unidad y no la homogeneidad sería dejar que cada región conservara su identidad propia pero dentro del conjunto español, sin intentar imponer la lengua, las leyes y la cultura de una región a las demás.

CINCO

Los criterios de la división provincial en el marco constitucional del estado liberal

Objetivo

Mostrar a los alumnos la distinta finalidad que poseen las fronteras y organización territorial a partir del período constitucional. Entender los criterios que se establecen en el siglo XIX para trazar los límites provinciales

Resultados esperados

A los alumnos les resulta más difícil entender la lógica de los documentos escritos (su intencionalidad) que la localización de las provincias y sus cambios.

Estrategia de profesor

Se debe procurar exponer a los alumnos un guión de trabajo técnico con las diferentes partes de un comentario de texto, identificando sus autores y la intencionalidad de sus actos.

La Constitución de 1812 simboliza una nueva concepción del territorio, que implicaba la abolición de los derechos de los señoríos, como concreción política de los liberales.

Los proyectos de división provincial de Felipe Bauzá en 1821 y sobre todo la de Javier de Burgos de 1833, que configura la actual división, son prueba de un intento de centralización político-administrativa, que se complementa con el control de la política local a través de los ayuntamientos y de las diputaciones. La Restauración perfeccionará el sistema de control burgués oligárquico a través de la práctica del caciquismo.

La delimitación propuesta por Felipe Bauzá en 1813, así como otras que hacen referencia a otras divisiones provinciales del Antiguo Régimen, nos permite plantear las nuevas relaciones entre la sociedad y el territorio. De esta forma tenéis el material necesario para establecer comparaciones de delimitación territoriales y poder deducir posibles criterios de organización: la fiscalidad, el control político y la organización de un Estado moderno serán los objetivos finales a alcanzar.

Así los mapas de las intendencias españolas del año 1720, con objeto de comparar esta división con la propuesta de división territorial de Floridablanca y con las reformas de Carlos IV. También hemos decidido incluir el mapa con la división provincial de Felipe Bauzá, para que pueda ser utilizado como autocorrección por el alumnado, (ver mapa pág. 17). Para mayor información sobre estas cuestiones podéis consultar el artículo de:

Eduardo GARRIGÓS PICÓ "*Organización territorial a fines del Antiguo Régimen*" pp. 1-102 de ARTOLA, Miguel (ed.) *La economía española al final del Antiguo Régimen. IV. Instituciones*. Madrid, Alianza Universidad, 1982.

19. Localiza estas provincias en el mapa de la figura 7. Compara estas provincias con las que existían en el siglo XVIII

(figura 6). Plantea posibles razones de los cambios existentes entre los mapas de finales del XVIII e inicios del XIX (figura 7), considerando como argumentos:

- la semejanza entre la superficie de las provincias propuestas
- la relación con los reinos históricos
- la relación con el medio físico
- la relación con la posible población de cada provincia

Como se ha visto en el punto anterior, los criterios de división provincial dependen, en gran medida, de decisiones políticas. El nuevo marco constitucional que se abre en 1812 nos facilita la reflexión sobre el carácter político-ideológico de estas fronteras. Los textos que hemos seleccionado, de la Comisión de Cortes de 1821, son reflejo de las opciones burguesas liberales en la organización territorial. Para que podáis disponer de mayor información, en el tratamiento de estos documentos, reproducimos algunas páginas del libro de Antonio María CALERO AMOR (1987), que analiza el origen político de la organización provincial.

DOCUMENTO P.1

Así lo indica Bauzá en su informe de 1813:

“Yo hubiera deseado presentar a V.E. una Subdivisión Geográfica más igual en extensión y población que pudiera bajo este principio manejarse más uniformemente, pero ha sido imposible verificarlo por varias consideraciones imposibles unas, y otras difícilísimo de vencer. Las dos calidades de igualdad en extensión y población entre todas las Provincias en que se avía de hacer la subdivisión son incompatibles.”

En la que presentó en 1821 no consideraba necesario excusarse por no haberla hecho tan ideal, ya que, presumiblemente, había desaparecido o al menos disminuido aquel uniformismo ideal, radical y primerizo de los

tiempos gaditanos. Y expresa así cuáles fueron, en síntesis, los criterios seguidos para su división:

“La comisión creyó, pues, que conuinando estos tres datos, a saber, extensión, población y riqueza, cada uno de los cuales se han demostrado insuficientes, se corregirían unos con otros, que las desigualdades de valor político que necesariamente han de encontrarse en territorios de iguales superficies, debían equilibrarse con las cantidades de población y riqueza, y que el primero de estos elementos, como invariables, fixaría la movilidad de los dos últimos: de todo lo que se deduce que la división del territorio, tanto en el orden administrativo, como para la representación nacional, debía hacerse del modo posible en razón compuesta de superficie, población y riqueza.”

La Comisión de las Cortes hace suyos estos criterios (excepto el de riqueza), e insiste en lo que entiende por verdadera igualdad:

“De la combinación simultánea de todos los principios mencionados (población, extensión, topografía) debe resultar el acierto en la materia que nos ocupa. Ninguno de ellos es general y absoluto; ninguno de ellos puede ni debe producir un resultado independiente de las demás combinaciones y bases. La igualdad de provincias a que se aspira, no es ni la igualdad de población, ni la igualdad de superficie, ni la igualdad de la figura y forma de las provincias, sino una igualdad en el resultado compuesto de las tres bases de población, superficie y topografía combinadas además con todas las otras circunstancias que deben influir en la demarcación provincial de que se trata.”

CALERO AMOR, Antonio (1987) *La división provincial de 1837. Bases y antecedentes*, Madrid, I.E.A.L.

El ejercicio 20 propone la revisión de criterios de división provincial de los líderes decimonónicos, como son población, riqueza y superficie. Este ejercicio 20 dará paso al ejercicio 23, donde en equipo se tratará de reflexionar sobre los criterios que han dado origen a la división provincial. Entre éstos es *muy importante* que el alumnado razone sobre las argumentaciones de

extensión, población y riqueza, retomando los datos que hemos manejado anteriormente (Encuesta inicial) sobre las relaciones entre provincias más grandes y más pequeñas.

Así como el libro ya citado de Antonio M^a. CALERO AMOR.

20. Justifica los cambios que han surgido, utilizando los criterios que definió la comisión de Cortes de 1821 (documento 9). A partir del cuadro 2, donde aparecen reflejadas las poblaciones, riqueza y superficie de cada provincia: ¿se ratifican o refutan los criterios de la Comisión de Cortes de 1821 sobre la división provincial?. Compara esta división realizada en 1822 con la propuesta de Felipe Bauzá. ¿Qué cambios se registran?

En el documento 10 aparece el Real Decreto de 30 de noviembre de 1833.

21. **CONCLUSIONES EN EQUIPO:** ¿Cuándo y en qué contexto nacen las fronteras provinciales?. ¿Se confirman o no los criterios de la Comisión de Cortes de 1821?. ¿Todavía se podría utilizar hoy esos criterios? ¿Qué parámetros de la división provincial habrán cambiado?. Haced un mapa colocando las provincias de 1833.

EJEMPLOS DE ALUMNOS

1. Los criterios del Siglo XIX (1821) están basados principalmente en tres factores: la población, la riqueza y la extensión. Estos factores están influenciados por el poder político, ya que es éste mediante la constatación de criterios quien crea o anula distintas provincias. Han aumentado por consiguiente, las provincias que tienen más población, riqueza y extensión. Caso de Valencia: Alicante, Játiva, Castellón y Valencia.

- Cambio político total y absoluto - Constitución - Elecciones.
- Cambio económico - en el Antiguo Régimen no se desarrolla la industria y ahora empieza a desarrollarse.
- Cambio social - de sociedad estamental a una de clases.
- Cambio cultural - disminuye el grado de analfabetismo, evolución constante de los títulos.

2. En el siglo XIX las provincias del litoral empiezan a prosperar económicamente. El comercio marítimo proporcionaba esplendor a las provincias periféricas. Por esto la gente empieza a emigrar a zonas costeras, el gobierno absolutista para no perder el control sobre estas zonas las divide en partes más pequeñas.

SEIS

La ruptura de los acuerdos políticos: La Guerra Civil

Objetivo

Entender el caso de la guerra civil como momento de ruptura de acuerdos sobre la ordenación territorial y pugna por imponer un determinado modelo.

Resultados esperados

Los alumnos pueden tener dificultades para contextualizar la guerra civil y los bandos contendientes. Los textos pueden también ofrecer alguna dificultad. Otras veces hemos advertido poco rigor en los comentarios de los mapas, sin ofrecer referencias claras (p. e. topografía o ríos)

Estrategia profesor

Enmarcar históricamente la guerra civil mediante una breve explicación de los factores que condujeron a ella. Debe quedar claro que el detonante fue el fallido golpe militar debido a la resistencia organizada por los partidos y sindicatos partidarios de la República. Como consecuencia de este fracaso de golpe de estado estalló una guerra en la que ambos bandos lucharon por el dominio del territorio español haciendo uso de diversas estrategias de acuerdo a sus objetivos militares y políticos. Durante la guerra se pusieron de manifies-

to diversos modos de organizar el territorio con objeto de obtener los recursos necesarios para ganar la guerra que iban desde las centralizaciones de la producción a la colectivización de los medios de producción.

El profesor debe destacar los elementos comunes de esta guerra con otras guerras o procesos bélicos como la conquista de la península por los romanos, o más tarde el proceso de Reconquista a los que aludiremos en este mismo libro como procesos alternativos. Con ello pretendemos ofrecer elementos para la reflexión de los alumnos sobre los intereses sociales que inciden en la ordenación del territorio.

Pero, por otro lado, también conviene poner de relieve las diferencias con el proceso estudiado anteriormente de la organización político-administrativa del territorio español en el que las unidades territoriales resultantes fueron la consecuencia de un consenso político establecido por las clases sociales hegemónicas de acuerdo a sus objetivos.

En otras palabras, lo que se está diferenciando es dos procesos de delimitación de fronteras: uno basado en el consenso, en el acuerdo pacífico (aunque no en términos de igualdad entre los grupos que sostienen diversos proyectos territoriales) que se caracteriza por una mayor estabilidad. El otro tipo de fronteras surge durante un conflicto o proceso bélico en el que se enfrentan dos poderes que tratan de dominar una territorio, tanto sus recursos humanos, como materiales. Son más inestables como se estudiará en los documentos que ofrecemos sobre la Guerra Civil, especialmente los mapas que reflejan la situación de los frentes (las verdaderas fronteras en tiempo de guerra) en diversos momentos de la contienda y que marcan sus fases y los planteamientos estratégicos generales.

Con ello no pretendemos que el alumno conozca y explique la Guerra Civil, sino, simplemente, que se dé cuenta de la coyunturabilidad de las fronteras bélicas.

No obstante, el alumno debe disponer de información suficiente para poder razonar la evolución de los frentes. El profesor puede, mediante una exposición oral, explicar algunos aspectos fundamentales de la evolución del conflicto. Además, puede seleccionar fragmentos de los textos que se facilitan a continuación y entregarlos fotocopiados a los alumnos como material de ayuda. En cualquier caso debe procurar que este apartado no supere las tres sesiones de trabajo en el aula. Igualmente, estas actividades se prestan a ser trabajadas en grupo con lo que se podría manejar así una mayor información y se enriquecerían los puntos de vista y el debate mismo. A ello colabora el hecho de que las actividades no son cerradas, no hay "una única respuesta correcta". Por esta razón se ha optado por facilitar al profesor un material que puede transformar y enriquecer así la actividad.

La primera cuestión que planteamos es que el alumno argumente a partir de una información lo que hubo de azar y de lógica en la división del Estado en dos zonas dominadas por ambos bandos. Para ello, se dan tres hipótesis posibles a las que se puede añadir alguna otra (la reacción eficaz de los obreros, etc.). Ninguna de las tres explica suficientemente el porqué de la distribución territorial, pero, en su conjunto, puede servir para intentar una explicación global.

22. *A partir del texto de P. Vilar que te presentamos ¿cuáles crees que serían las causas de la división de España en dos zonas en julio de 1936?*

- a) *las zonas se corresponden con los resultados de las elecciones del Frente Popular*
- b) *dependió de la fuerza militar de cada cuartel*
- c) *los factores topográficos influyeron de forma notable*

La segunda cuestión hace referencia al hecho de que la evolución de las técnicas, en este caso militares, explica que el tiempo necesario para dominar un territorio se hace más breve. Las guerras modernas se caracterizan por un gran acopio de armas extraordinariamente ofensivas, así como un alto consumo de los recursos humanos y materiales de un territorio, que ponen unos claros límites temporales a un conflicto armado, en comparación con otros del pasado más lejano.

23. *¿Cuántos meses transcurren entre las diferentes etapas de conquista del territorio español por las tropas nacionales?. Compara su duración con la conquista romana y Reconquista ¿Qué factores determinaron el mayor o menor tiempo de conquista?*

En la tercera, como se indica en el cuaderno del alumno, el profesor puede añadir alguna información seleccionada de entre los siguientes documentos u otros que conozca semejantes (ver bibliografía).

Las dos últimas cuestiones se inspiran en el hecho de que el dominio y la conquista de un territorio implica una estrategia y una táctica a seguir. Los textos que se dan a continuación pueden servir de orientación al profesor, así como de material para que el alumno lo analice. En este apartado es fundamental que el alumno trabaje con los mapas que se le ofrecen. También debe complementar estos mapas con otros físicos que pueden ayudar a comprender el porqué de algunas operaciones militares.

24. Desde el punto de vista estratégico y observando los mapas: *¿Cuál crees que era el objetivo de las tropas de Franco? ¿Pretendían la ocupación efectiva de todo el territorio o, por el contrario, el control de un punto o puntos clave? ¿Crees que hubo variaciones de estrategia durante la guerra?*

Todos los textos aluden a que el dominio de un territorio no sólo implica el dominio de un trozo de suelo, sino también la posibilidad de utilizar todos los recursos humanos y materiales que son decisivos en el desarrollo de una guerra moderna. Precisamente por ello, el hecho de que los frentes se muevan va a modificar el equilibrio inicial y la situación de cada bando evolucionará de forma inversamente proporcional a como lo haga el otro. A título de ejemplo: la conquista de la zona norte permitió a los nacionales el contar con las valiosas minas de hierro y carbón y, sobre todo, el control de la importante industria vasca fundamental para la fabricación de armas. Además se cerraba una importante vía de comunicación con Francia que haría más difíciles el envío de ayudas desde el exterior. Los republicanos, en cambio, perdieron todo ello.

Así mismo, hay otra cuestión relacionada con lo anterior: ambos bandos contaron con una ayuda externa (que hizo posible la larga Guerra Civil) que fue un elemento decisivo de desequilibrio. Desde nuestra perspectiva actual resulta evidente que la ayuda que prestaron, sobre todo, Alemania e Italia al ejército de Franco, resultó más regular y eficaz que la que recibieron los republicanos, que dependieron más de los cambios en la situación internacional, poco propicia al apoyo abierto a la causa republicana. El historiador Angel Viñas es quien ha estudiado este as-

pecto de la guerra civil y su obra es fácil de hallar en publicaciones de difusión histórica.

Al alumno se le pueden proponer otras cuestiones utilizando otros documentos (ver documentos p.2) tal como éstas:

****** Intenta hacer una valoración de las ventajas y desventajas territoriales de cada bando. ¿Son las mismas siempre a lo largo de la guerra? ¿Qué otro factor de desequilibrio existió?

******* Si fueras un mando militar republicano en 1936 ¿Qué estrategia militar propondrías para hacer frente al avance de los sublevados?

Al final es conveniente realizar a nivel de grupo-clase un pequeño debate para explicitar las ideas que han motivado esta actividad: las fronteras coyunturales, el interés del dominio del territorio, el territorio como soporte de recursos materiales y humanos, etc.

DOCUMENTO P.2

Los planteamientos estratégicos

Para planear una política estratégica concreta es necesario un poder de decisión que Franco tuvo muy pronto, y del que careció el Gobierno republicano, sobre todo al principio de la guerra. Más adelante, y en especial a partir del Gobierno Negrín, el mando republicano pudo planear e iniciar grandes operaciones, que resultaron frustradas por falta de un ejército capaz de llevarlas a cabo, inferioridad aérea y escasez de material.

Los planteamientos teóricos se debieron, sobre todo, a las doctrinas del Centro de Altos Estudios Militares de París, con limitada influencia de los rusos y alemanes. El pensamiento militar francés era entonces el más prestigioso del mundo. Estaba marcado por las enseñanzas de la primera guerra mundial, cuyos grandes jefes habían decidido la vida del ejército francés desde 1918. Su escuela tenía un concepto muy rígido de la maniobra estratégica, que creía regida por un conjunto de principios invariables y ortodoxos.

La doctrina soviética no era menos conservadora. Lenin, que conoció perfectamente a Clausewitz, era partidario de un ejército regular, fuerte y

disciplinado. Para Trotski, los principios de la doctrina militar eran válidos en todas partes y no podía esperarse que un ejército de milicias llevara a cabo las complicadas operaciones de un conflicto moderno.

Por su parte, los asesores alemanes e italianos tuvieron poca influencia en la concepción estratégica general, pero sus criterios fueron decisivos en la guerra del aire, donde pusieron en práctica ideas sobre el poder aéreo y los bombardeos estratégicos, aunque solamente como experiencia, porque su idea fundamental fue desarrollar una aviación especialmente dedicada al apoyo de las operaciones terrestres.

Esta fue la tónica general en ambos bandos, cuya concepción estratégica giraba en torno a las operaciones terrestres, mientras la marina y la aviación tenían papeles secundarios y auxiliares. Los buques se emplearon principalmente en el bloqueo de las costas y la protección de los convoyes, con ocasionales bombardeos y represalias a poblaciones costeras, pero sin entablar sistemáticamente batallas contra la flota contraria. Como el problema de los abastecimientos era grave para los republicanos, los nacionales aplicaron sus barcos a impedir el tráfico en las costas del norte y más tarde del Mediterráneo, apoyados frecuentemente por los llamados *submarinos legionarios italianos* y hasta por barcos alemanes de superficie. La flota republicana, tras el primer año de forzada inacción por falta de control se dedicó principalmente a proteger los convoyes soviéticos, que atravesaban el Mediterráneo rumbo a España.

La ejecución táctica

Los rebeldes iniciaron la guerra con un pequeño ejército, ya formado, mientras entre los republicanos se debatió largamente la alternativa de elegir entre los soldados o milicias. Los jefes sublevados eran magníficos mandos de batallón colonial, aunque carecían de concepciones estratégicas asumidas con claridad. En las primeras operaciones contra las improvisadas guerrillas, en el calor del verano, aquella generación de *africanistas* practicó el tipo de guerra que le era familiar en Marruecos.

Los militares de ambos bandos estaban acostumbrados a este brutal choque de frente, porque la artillería en Marruecos era escasa y de poco calibre. Al ser superiores en medios y potencia de fuego, los soldados de Franco habrían podido ahorrarse, muchas veces, táctica tan resolutiva y sangrienta, pero el asalto era considerado entonces como la culminación del combate ofensivo y buscado con tesón. Frente a él, las milicias republicanas tenían frecuentes dificultades para mantener la línea. No por falta de valor, que se derrochaba en los dos bandos,

sino por escasez de buenos mandos y de disciplina. Los frentes republicanos se hundieron muchas veces porque al conjunto de fallos técnicos se añadió la endémica falta de material. Las reservas de armas rusas llegaron irregularmente, mientras los franquistas recibían sus pertrechos con seguridad y su producción de guerra estaba bien organizada; de manera que no se resentía su operatividad, bien respaldada por Alemania e Italia.

La política ofensiva iniciada en 1937 acabó por atrapar al Ejército de la República, hasta desangrarlo. Muchos de sus mejores jefes de unidad eran luchadores políticos sin conocimientos militares. Su valor superaba a la técnica. Una y otra vez cayeron en el trágico espejismo de ser héroes, cuando sólo debían maniobrar. También sus enemigos cometieron errores parecidos, pero su recluta de buenos soldados era fácil en Marruecos. Los republicanos formaban y entrenaban costosamente sus fuerzas de maniobra y el empeño ante las posiciones secundarias en Brunete y Belchite fue un derroche sangriento, multiplicado en Teruel y el Ebro, donde el Ejército Popular completó la sangría.

Es lo que Franco buscaba, deseoso de machacar, una y otra vez, las tropas de elite que trabajosamente se formaban. La táctica franquista fue un lento holocausto. Un conjunto de maniobras brillantes habría acabado la guerra en un par de años. Lejos de ello, Franco detuvo varios avances, perdió el tiempo en el Maestrazgo y se empeñó en el desgaste del Ebro. En todos los casos, la superioridad de sus tropas y el aplastante dominio aéreo le permitían una táctica menos costosa para sus partidarios. Su obsesión por destruir al ejército enemigo, como paso para la rendición incondicional, le hizo perseverar en una técnica tan elemental como innecesaria.

CARDONA, Gabriel; "Aspectos militares de la Guerra Civil", en: TUÑÓN DE LARA, Manuel y otros: *La Guerra Civil, Cincuenta años después*, Barcelona, Labor, 1986. pág. 263.

CONCLUSIONES INDIVIDUALES

25. *Haz una redacción donde expliques las diferencias entre las fronteras bélicas, ahora estudiadas, y las fronteras políticas del siglo XIX.*

Otras fronteras bélicas en la historia de España: La Explicación Histórica. (trabajo opcional)

En este apartado el profesor puede optar por presentar los ejemplos de la conquista de la Península por los romanos y el proceso de la Reconquista. Estas actividades sólo están en este libro del profesor.

El enfoque que hemos elegido para desarrollar este tema necesita de una comprensión del proceso histórico, que permita la explicación de la actual estructuración sociopolítica española. Si hay en la actualidad un estado democrático y de derecho, articulado espacialmente en 17 Comunidades Autónomas, debemos procurar su explicación en un modelo institucional: la descentralización administrativa de un Estado unitario. Y este modelo hunde sus raíces en el complejo proceso histórico español. No pretendemos realizar una descripción histórica de las diferentes etapas de organización territorial del solar ibérico, ni siquiera un análisis histórico de los proyectos espaciales de las colectividades sociales. Tan sólo pretendemos reflexionar sobre cuestiones de organización y comportamiento territorial a partir de análisis realizados por historiadores. Es decir, no vamos a utilizar fuentes históricas, sino textos historiográficos para tratar de explicar cómo influyen

concretos procesos históricos en la actual organización de España. Es indudable que tal planteamiento se ha de completar desde la asignatura de Historia de España.

A. Las fronteras de la Iberia Antigua.

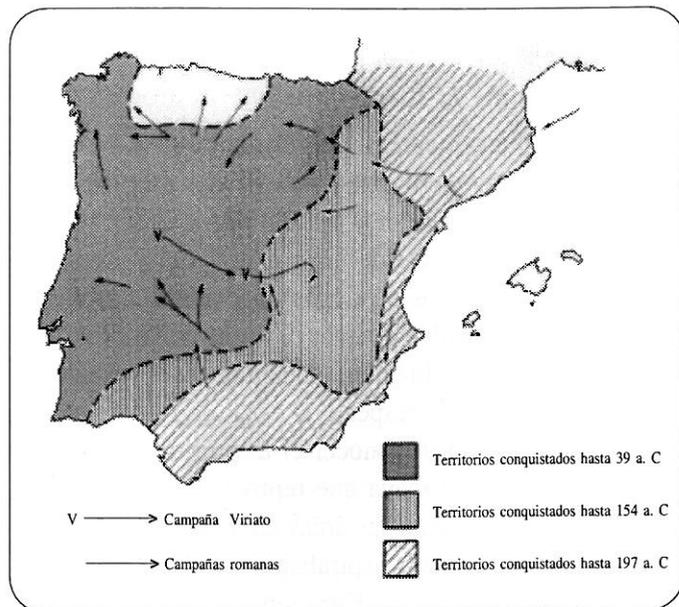
En primer lugar queremos reflexionar sobre el carácter de las fronteras, entendiendo que éstas delimitan superficies con recursos naturales específicos y susceptibles de ser transformados por la acción antrópica. Desde las primeras colonizaciones de la Antigüedad (p. e. fenicios o griegos) la Península Ibérica era un territorio donde era posible obtener riquezas minerales a través de intercambio comercial. Sin embargo, cartagineses y romanos plantean una nueva estrategia respecto al espacio: su dominio directo, para lo cual era necesario conocer el territorio y diseñar tácticas de conquista militar. El mapa que reproducimos (ver figura p.1) tienen ese objetivo: mostrar las áreas culturales que existían en la Península, que los romanos aspiraban a conocer a través de descripciones geográficas (p. e. Estrabón o Plinio) y reconocer la influencia del medio físico en las tácticas militares. El saber geográfico es así un saber estratégico.

Ejemplos de actividades

Las distintas fronteras que se establecen en el proceso histórico corresponden a los proyectos espaciales de los grupos dominantes en las formaciones sociales. En el solar ibérico se establecen desde la Antigüedad una serie de líneas fronterizas que delimitan intereses contrapuestos sobre los recursos naturales, o bien diferencian áreas de distinta organización socioeconómica.

FIGURA P.4

CONQUISTA DE HISPANIA POR LOS ROMANOS



1. Qué relación observas entre las áreas culturales básicas de la España protohistórica y las grandes unidades del medio físico de la Península Ibérica.
2. Crees que está bien empleado el topónimo España en el mapa de áreas culturales. Cuál sería otro término más correcto.
3. Cómo influye el medio físico en la organización de las actividades económicas en la protohistoria. Aplica tu razonamiento a la diferenciación de áreas culturales. Qué diferencias se pueden establecer con la actualidad.

B. La conquista de la Península Ibérica por los romanos.

Esta actividad es opcional y complementa a la actividad que se refiere a la Guerra Civil. Por tanto, la conquista de Hispania por los romanos sería otro ejemplo de las fronteras coyunturales.

Como ya se dijo a propósito de la actividad referida a la Guerra Civil, no se trata de describir históricamente las diferentes fases de la organización territorial de la Península Ibérica. Más bien se trata de iniciar una reflexión sobre algunos aspectos relacionados con los proyectos territoriales de una sociedad. De ahí la opción de utilizar textos historiográficos o de carácter geográfico y no recurrir a fuentes históricas propiamente dichas.

En el caso que nos ocupa se plantea de forma evidente que unas fronteras delimitan superficies con recursos naturales de interés para el hombre poseedor de unas técnicas e instrumentos que sabe utilizar. El territorio también es el marco donde viven colectividades, una fuerza de trabajo necesaria para el aprovechamiento de estos recursos. Por supuesto, esta mano de obra también puede ser objeto de una explotación. Ahí estriba lo decisivo del dominio de un territorio: porque dominar un territorio significa poder hacer uso de sus recursos materiales y también de los humanos.

En el caso de una sociedad esclavista, como era la romana necesitaba para reproducirse, para seguir existiendo, de una depredación de los territorios vecinos. Dados los medios técnicos de la época, su estrategia respecto al territorio que pretendían explotar consistía en su ocupación directa. (Compárese con las actuales formas de dominación de los países desarrollados con respecto a los países subdesarrollados).

Esta ocupación directa del territorio implicaba un conocimiento del mismo. De ahí el interés por las descripciones de la

Península, tanto de los recursos que poseía como de los hombres que la habitaban, que realizaron Plinio y Estrabón. En este sentido, el saber geográfico se convertía en un saber estratégico, lo que recuerda mucho a aquel título del geógrafo francés Yves Lacoste “*la Geografía, un arma para la guerra*”.

El conocimiento del medio físico era fundamental para el desarrollo de las estrategias militares de cuyo éxito dependía la posibilidad de aprovechar los recursos del territorio. Las actividades pretenden incidir en esta idea. En este caso, el medio físico impone a los romanos unos condicionantes en el proceso de dominio territorial y, posteriormente, en la tarea de organizar dicho territorio.

Este dominio directo sobre el territorio tuvo también unas consecuencias importantes. Al intentar controlar el territorio introdujeron una serie de novedades: una nueva superestructura administrativa que dio como resultado la primera organización en regiones que, a su vez, implicaba la ordenación política y económica de todo el territorio. En este sentido, es fundamental el papel que desempeñó el sistema de calzadas que se completaba con la importancia del litoral y la existencia de algunos ríos navegables; éstos, auténticas vías de acceso hacia los recursos del interior.

Otro aspecto importante es la implantación del idioma latino en casi toda la Península además de un sistema legal, una cultura, etc. En definitiva, la mayor parte de la península fue romanizada, desapareciendo en la práctica las culturas autóctonas, con la excepción de las que existían en la cornisa cantábrica.

Otro aspecto que se debe considerar sería el ver la relación que existe entre dicha organización romana y la actual. Todo lo comentado puede resumirse en este texto de Julián Alonso.

“*Con Roma, en definitiva, surge la primera estructuración regional de España en torno a núcleos centrales, con funciones políticas, económicas y administrativas. Roma, con las divisiones administrativas, va creando también comunidades de vida diferenciadas, con importantes rasgos de pervivencia a lo largo de la historia: Andalucía, Portugal, Galicia, el ámbito mediterráneo. Baste recordar, como factor germen de diferenciaciones, el hecho de que los Flavios concediesen, en un principio, el *Ius Latii* únicamente a la provincia Bética, como compensación a su mayor grado de romanización.*”

Julián ALONSO. *La nueva situación regional*, Madrid, Síntesis, 1989, p. 19.

La huella organizativa de los romanos todavía perdura tanto a nivel de toponimia (Galicia, Bética, etc.) como de categorías de ordenaciones territoriales: provincia, diócesis, municipio.

Como complemento a esta actividad pueden emplearse algunos fragmentos de varios libros de los que puede extraerse, si el profesor lo considera necesario, algunos textos para trabajar estas ideas:

ALONSO, Julián: *La nueva situación regional*, Madrid, Síntesis, 1989, pp. 15-20. En dichas páginas se repasan las diversas fases de organización del territorio por los romanos, haciendo hincapié en su influencia posterior.

GONZÁLEZ ROMÁN, Cristóbal (1985): *Conquista y administración imperial*, en *Historia de España*. 4. El esplendor de la España romana, Historia 16, pp. 6-33.

VILA VALENTI: *La Península Ibérica*, Barcelona, Ariel, 1985, pp. 139-144. Análisis de los recursos que ofrecía la Península en relación con su apropiación que, a su vez, implicaba una organización del territorio para una eficaz explotación.

PRECEDO LEDO, Andrés: *La red urbana*, Madrid, Síntesis, 1989, pp. 24-26. Su contenido se refiere a la creación de una red urbana en Hispania por los romanos, que como ya hemos visto fue uno de sus logros más importantes y de consecuencias duraderas.

MANGAS MAJARRES, Julio: "Organización político- jurídica", en *Historia de España*, Historia 16, pp. 133-154.

MANGAS, J. (1995): "La administración de los territorios conquistados", en *Historia de España*. 3. *De Anibal al emperador Augusto*, Historia 16, pp. 60-85.

Ejemplo de actividades:

La Península Ibérica ha sido objeto de numerosas invasiones de diversas sociedades a lo largo de la Historia. Estos pueblos buscaban el dominio de un territorio rico en una serie de recursos que eran considerados muy valiosos como el oro, el estaño, etc. El grado de desarrollo de estos invasores condicionaba en buena medida el aprovechamiento de estos recursos que implicaba además una ordenación territorial más o menos compleja. El dominio de los romanos sería un buen ejemplo de cómo organizaron el territorio con unas repercusiones importantes para el futuro

1. Analiza la ruta de las expediciones romanas en la conquista de Hispania. ¿Qué relación se establece con los elementos del medio físico?
2. Relaciona este mapa con el anterior, explicando los factores que influyen en la consolidación de las fronteras.
3. ¿Crees que los romanos fueron unos buenos estrategas militares? Justifica tu respuesta.
4. ¿Qué influencia tenían los ríos y montes en la Antigüedad como fronteras entre dominios territoriales? Explícalo a través de mapa de fronteras de la conquista romana.

5. Observa el mapa relativo a la división político-administrativa: ¿Existe alguna relación entre dicha organización que imponen los romanos y la actual? ¿Hay alguna denominación de territorios y estructuras territoriales que todavía pervivan?

C. La Reconquista y la repoblación medieval.

Entre los siglos VIII y XV se forman en la Península Ibérica una serie de reinos feudales, que recuerdan en cierto sentido a las diferentes áreas culturales y socioeconómicas de la Hispania prerromana. Al mismo tiempo el topónimo España y españoles surge para denominar a un lugar y unos habitantes que caracterizaban una unidad geográfica en el Occidente Cristiano; el camino de Santiago es un factor importante en el proceso diferenciador de España respecto a otras unidades geográficas del Centro y Sur europeo. La Reconquista y Repoblación de tierras ocupadas por los hispanomusulmanes aparece como un proceso fundamental para poder explicar la actual organización territorial, integrada por distintas comunidades autónomas. Los textos y mapas seleccionados hacen referencia a estas situaciones y pretenden sugerir un debate sobre la influencia de los procesos históricos en la actual organización del espacio español.

DOCUMENTO P.5

Entrando ahora en los aspectos más estrechamente relacionados con el tema del espacio, tres parecen los fundamentales. La cronología y ritmo de ocupación del territorio los fijaron hace casi cuarenta años los especialistas que se reunieron en Jaca a plantear en toda su dimensión la reconquista española y la repoblación del país. Las matizaciones posteriores no han modificado sus propuestas de entonces. Seguimos aceptando, por ello, cinco fechas clave: 912,

llegada de castellanos al Duero; 1085, llegada al Tajo y consolidación del espacio entre Duero y Tajo; 1212, llegada a Sierra Morena y consolidación del territorio entre el Tajo y aquella; 1264, control de la Andalucía bética; 1492, dominio de la Andalucía penibética, las diferencias de ritmo entre las distintas etapas de ocupación del espacio permiten plantear la hipótesis de la incidencia que una mayor o menor duración de cada una de ellas pudo tener en la configuración social y económica de los distintos espacios como amplias unidades regionales, o, por el contrario, ¿hemos de pensar que la personalidad de estas unidades estaba trazada desde antiguo?

Las modalidades de la ocupación del espacio variaron, fundamentalmente, en función de la existencia o no de enemigos en él. Las tierras de nadie, o de casi nadie, prácticamente todas las situadas al norte del Sistema Central, pudieron ocuparse conforme la potencia de los efectivos demográficos de los cristianos les permitió cubrir el territorio, en especial, al norte del Duero, en infinidad de pequeños núcleos, la pervivencia de una línea de control cristiano en las riberas de ese río, pese a las durísimas campañas de Almanzor, a fines del siglo X, ejemplifica mejor que nada la existencia de una frontera ya no meramente estratégica sino humana. Ello explica también la nitidez con que pudo fijarse físicamente tal frontera. Otro era el caso de la ocupación de espacios en poder de los musulmanes; esto es, de las tierras literalmente recobradas por los cristianos, razón por la que autores como Antonio Ubieto prefieren aplicar el vocablo "reconquista" a las conquistas cristianas que impliquen, como sucederá desde 1045, un verdadero cambio de mano en la posesión de las tierras. En estos casos, y dada la ordenación del espacio propia de la civilización islámica, basada en las ciudades, lo normal es que los reconquistadores aplicaran un modelo de ocupación del espacio que empezaba por las correrías devastadoras del mismo, a fin de privar a la población de su sustento, seguida por la captura de los castillos que constituían defensas avanzadas de la ciudad y concluían con el

asedio sistemático de ésta. La solidez de sus murallas, las posibilidades de almacenamiento de agua y víveres por tanto, la propia fecha del cerco eran factores que podían contribuir a demorar el desenlace.

J. A. GARCIA DE CORTAZAR (1985). *Ordenación social del espacio en la España medieval*. Páginas 14-15:

DOCUMENTO P.6

En la época de Alfonso III (866-911) y de sus inmediatos sucesores se producen en el espacio astur hechos de importancia fundamental como son la consolidación de la monarquía como institución política superadora de la simple jefatura militar, el perfeccionamiento de la estructura político-administrativa y la perfecta definición del espacio político astur-leonés. Hechos que aparecen vinculados con procesos como la expansión colonizadora [...]

La forma más importante que adopta esta expansión es la colonización; en otras palabras, la ocupación de nuevas tierras realizada por grupos de campesinos que se organizan espontáneamente para las tareas roturadoras y que dan origen a pequeñas comunidades independientes. Una segunda forma de expansión, relacionadas con la primera en cuanto que se sustenta sobre aquella -con frecuencia se confunde con ella-, es la incorporación oficial de los territorios colonizados o en vías de colonización a la estructura política que se está configurando al norte del Duero; es decir, la repoblación, que tiene siempre un carácter oficial debido a la intervención del poder político en cuanto tal. Así pues la repoblación produce una constante ampliación del espacio político a medida que va integrando a las comunidades campesinas de reciente constitución o aquellas otras de la cuenca del Duero que han superado los avatares políticos o militares de los últimos siglos.

El espectacular avance asturleonés requiere una explicación que tiene bastante poco que ver con la supuesta capacidad militar. En principio es bastante difícil de explicar si no es a partir de las condiciones objetivas de la cuenca del Duero donde el completo desmoronamiento, a raíz de la invasión musulmana, de lo poco que quedaba de la organización económica, social y político-administrativa romano-visigoda había privado a los musulmanes de las bases sobre las que asentar su dominio político y los había desalentado del intento de implantar en la cuenca un domino efectivo. Esta situación debió contribuir a hacer más atractivos estos territorios a los colonizadores procedentes de los valles de la cordillera Cantábrica, que en una primera fase se aventuraron en las zonas de las meseta más próximas a la cordillera para avanzar más tarde por los amplios espacios de la cuenca del Duero; primero hasta el gran río meseteño y, finalmente, hasta el Sistema Central.

Así pues, la fortificación de la línea del Duero, que se completa durante los reinados de Alfonso II y de su hijo García, responde a las necesidades y a las directrices marcadas en la época inmediatamente anterior. En primer lugar trata de dar cobertura política y militar a las colonizaciones que vienen realizando los grupos campesinos; y se realiza en tres frentes partiendo de los núcleos repoblados y fortificados en el período anterior: a partir de Tuy en el flanco occidental; a partir de Astorga y León en el central; y a partir de Amaya y Castrosiero en el oriental.

En el flanco occidental se incorporan los territorios situados entre el Miño y el Mondego mediante la repoblación de los territorios de Chavez, Oporto y Coimbra [...]

No cabe duda que el Duero constituía por sí mismo un accidente geográfico de suficiente entidad como para establecer unos límites territoriales precisos sobre los que montar un sistema defensivo eficaz que posibilitase la intensificación de la colonización y el

perfeccionamiento de la organización política interna. Así se explica la estabilización de la frontera del Duero hasta finales del siglo XI.

MINGUEZ, J.M. (1994): Historia de España II. Las sociedades feudales, 1, Madrid, Nerea, pp. 92-93

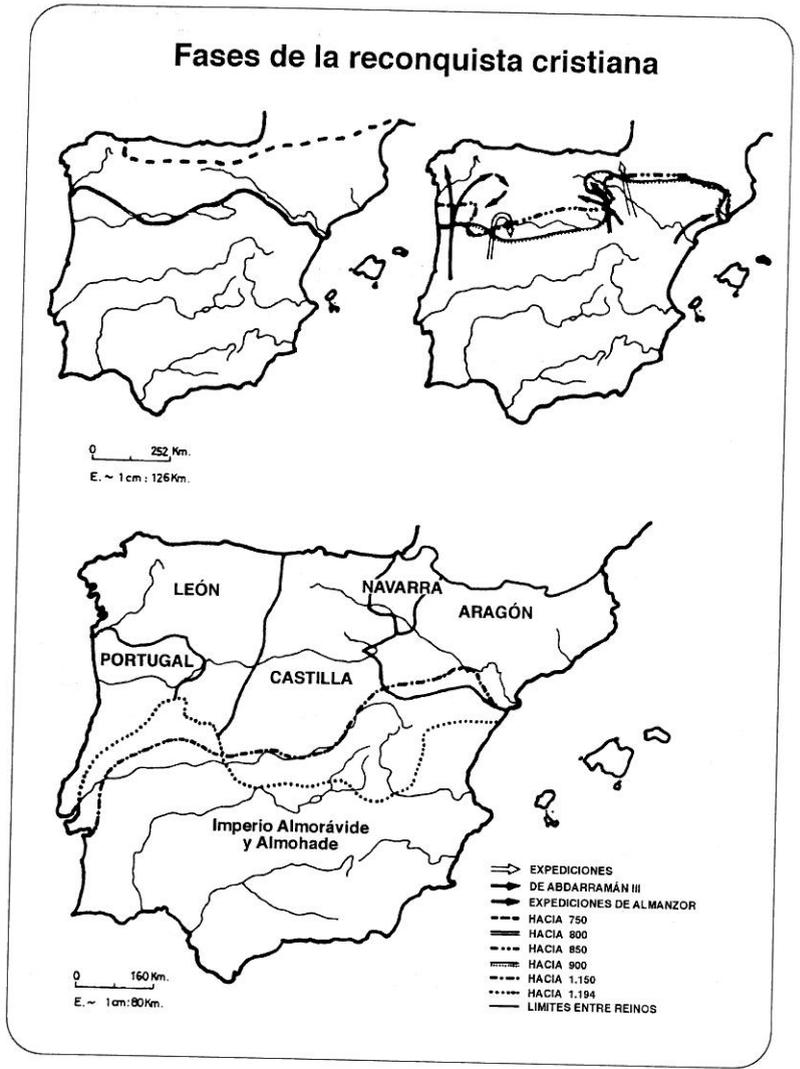
DOCUMENTO P.7

Como fenómeno directamente perceptible del reinado de Alfonso VI (1072-1109) lo que atrae inmediatamente la atención del historiador es la dimensión que adquieren los procesos de expansión política y militar y de reorganización interior del reino castellano-leonés. No se trata solamente de hechos espectaculares, como la conquista de los reinos musulmanes de Toledo y Valencia cuya trascendencia se debe al hecho de ser la primera acción expansiva con resultados definitivos en territorio político propiamente andalusí. Tan importante como estas conquistas es la repoblación, que adquiere una dimensión desconocida hasta el momento por la intensidad con que se realiza, por la amplitud espacial que adquiere y por las nuevas formas que adopta: en el reinado de Alfonso VI quedan prácticamente concluidas las repoblaciones de la Extremadura del Duero y del Camino de Santiago; repoblación que generan nuevas dinámicas en el desarrollo interno y en la expansión exterior del feudalismo.

MINGUEZ, J.M. (1994): Historia de España II. Las sociedades feudales, 1, Madrid, Nerea, p. 217.

Estos dos documentos, junto al de García de Cortázar, pueden servir de referencia al profesor para plantear una explicación acorde con los actuales planteamientos historiográficos y que puede apoyarla en los mapas de las fases de la Reconquista. Otra posibilidad es dar a los alumnos estos documentos para que reflexiones sobre algunas cuestiones relacionadas con el asunto que aborda esta unidad:

- ¿Qué sentido tiene hablar del Duero como una *frontera* en el siglo XI? ¿Qué es lo que delimita? ¿Por qué se fortifica?
- ¿Por qué era necesario colonizar o repoblar el territorio? ¿qué diferencia hay entre los términos *colonización* y *repoblación*?
- Representa en un mapa el avance del reino astur leonés situando los principales núcleos de población. ¿Tienen alguna importancia estratégica para dominar el territorio?
- ¿Qué diferencias hay entre la expansión de los reinos hispano-cristianos del siglo IX y la de los siglos XI y XII?



SIETE

Las fronteras geopolíticas en la actualidad

Objetivo

Tener una idea precisa sobre el concepto de AUTONOMÍA y su aplicación a la organización territorial de España en el contexto del Estado democrático y de derecho. Entender los criterios de diferenciación de las Comunidades Autónomas, uno de los elementos básicos de la ordenación territorial en España

Resultados esperados

A los alumnos les resulta difícil trabajar los conceptos legales y jurídicos si no se acompañan de análisis de situaciones de la vida cotidiana. Tienden a simplificar los criterios de diferenciación entre las Comunidades Autónomas. El trabajo de Geografía electoral se debe hacer sobre datos de las diversas elecciones que coincidan con las clases

Estrategia del profesor

Explicar a través de esquemas sencillos la organización política-administrativa de los Estados, poniendo ejemplos sencillos para comprobar si entienden los conceptos. Utilizar material de la prensa diaria para aplicar los conceptos que se aprenden a la realidad diaria.

Tras la aprobación de la Constitución española el 6 de diciembre de 1978, aparecen nuevos criterios de organización territorial. Pretendemos, ahora, reflexionar sobre éstos, a partir del documento 15.

La Constitución española consagra un Estado democrático y de derecho, y una articulación territorial a través de las Comunidades Autónomas, pero sin romper con anteriores normativas, como es el reconocimiento de la provincia y los municipios. En definitiva, la Constitución de 1978 lo que hace es recoger los intereses de un Estado centralizado y responder a las iniciativas de las burguesías periféricas, que procuran mayores cotas de autonomía, pues no se sienten integradas en el modelo centralizado. Debemos considerar que la Constitución surge en un periodo de crisis del Estado centralista, o de su modelo de crecimiento inspirado en las teorías desarrollistas de los gobiernos tecnócratas de los años sesenta, cuya argumentación se sustentaba en las teorías de Perroux.

Así pues, nuestro análisis de la realidad geográfica-política de España tiene que partir, necesariamente, del reconocimiento de la acción legal que se consagra en 1978. Y más cuando pretendemos formar a un ciudadano crítico y activo para un Estado democrático y de derecho. El desarrollo de este apartado procurará conjugar los lenguajes político-administrativos, expresados en diferentes formas y leyes, con el periodístico-narrativo, que se hace eco de intereses de los grupos sociales. La articulación geográfica resultante será consecuencia de la fuerza y poder de los espacios -p. e. mancomunidades de municipios- o bien a segregaciones -p. e. municipios que se quieren segregar de su Comunidad Autónoma-.

¿Por qué es importante analizar la realidad geopolítica?

DOCUMENTO P.8 ESQUEMA DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE LOS ESTADOS

ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO	Estado Unitario	Centralizado	Descentralización de la Administración Pública	Dinámica de los Estados por su organización territorial.	Progresiva descentralización de los Estados Unitarios. Tendencia a la centralización de las decisiones en los Estados Federales.
		Descentralizado	Descentralización de la Administración política por Regiones o Entidades Territoriales Autónomas.		
	Estado Federal	Como consecuencia del proceso asociativo de Estados independientes y soberanos.	Federación	Constitución Federal y Constituciones de los Estados Federados.	
		Como consecuencia del proceso descentralizador de un Estado Unitario.		Competencias delimitadas entre Estado Federal y Estados Federados. Parlamento bicameral. Tribunal Federal (de Garantías Constitucionales).	

En primer lugar porque las decisiones tomadas en esos ámbitos van a afectar, en mayor o menor medida, a los alumnos como futuros ciudadanos. En segundo lugar porque esta perspectiva de análisis tiene una fundamentación teórica consolidada en la disciplina geográfica: la revolución radical o social. En tercer lugar, porque ayuda a conocer y a explicar la diversidad y unidad geográfica española, procurando una explicación rigurosa de los factores que la condicionan, siendo a nuestro juicio los geopolíticos los más importantes. Finalmente, porque este análisis nos permite jugar con las diferentes escalas espaciales: desde la comunidad de propietarios o vecinos hasta la OTAN. De esta forma entendemos que contribuimos a una educación cívica pertinente para el alumnado, que encontrará en las actividades propuestas motivos para reflexionar sobre las condiciones de su vida cotidiana actual y próxima.

La organización político-territorial en un estado democrático y de derecho.

Las actividades propuestas en relación con la Constitución tienen como objetivo evaluar la actual organización territorial del Estado español. Para ello es necesario que el profesor explique previamente las diferencias entre un Estado unitario y otro federalista, a la vez que aclare y descubra ciertos preconceptos del alumnado, lo cual facilitará la utilización de un lenguaje más preciso en clase. Así aconsejamos trabajar primeramente conceptos tales como: *ESTADO UNITARIO, ESTADO FEDERAL, CONFEDERACION, AUTONOMIAS, DESCENTRALIZACION, DICTADURA, DEMOCRACIA, GOBIERNO, PODER.*



A partir de este esquema de organización territorial se pueden analizar las perspectivas teóricas derivadas del concepto autonomía, que se recogen en la Constitución y en el Texto de la Ley de Bases de Régimen Local de 1985. Así los ejercicios 26 y 27 procuran que el alumnado sepa relacionar el concepto de autonomía con la organización de nacionalidades (teoría política), regiones (teoría geográfica), municipios (teoría político-administrativa). Los alumnos suelen tener ideas confusas y ambiguas sobre estos conceptos, pues algunas veces confunden autonomía y autodeterminación con independencia y, otras veces, creen que la autonomía municipal es algo irrelevante e inexistente, cuando de esta institución dependen en gran medida la organización del territorio y la fiscalidad de sus patrimonios. La referencia a “pueblos de España” permite un debate entre los diferentes equipos de clase: ¿cada Autonomía es un pueblo?, ¿sólo son pueblos las Comunidades históricas?; son preguntas que intentarán ser contestadas en este mismo apartado.

En coherencia con la argumentación mantenida, las referencias a la Historia, como lectura explicativa del presente, son constantes.

26. ¿Qué significan los vocablos “pueblos de España”, “nación española”, “nacionalidades y regiones”, “culturas y tradiciones”, “lenguas e instituciones”? ¿Por qué se hace referencia en el documento 12 a la historia?

El estudio del articulado del Título VIII de la Constitución nos debe facilitar el análisis de la organización territorial española desde esta normativa legal y con criterios del punto anterior.

Con objeto de reflexionar sobre la influencia del modelo político en la organización territorial hemos buscado los ejemplos

de estructuración espacial desde un Estado Unitario Centralizado (Francia) frente al de España, que responde al modelo de Estado unitario descentralizado. Es así un buen ejemplo para mostrar al alumnado la coherencia entre el modelo de organización y su plasmación territorial.

Como ampliación de esta reflexión sugerimos la comparación de las regiones francesas y las Comunidades Autónomas españolas, con objeto de verificar los criterios de descentralización en el caso francés, que implica con mayor igualdad territorial entre sus partes y el proceso de organización a partir de postulados históricos y culturales en el caso español que da lugar a mayores diferencias; así casi veinte veces mayor Andalucía que Rioja o Cantabria, mientras que Midi-Pyrénées supone un poco más de cinco veces a la región de Ille de France, siempre en relación superficie.

27. En pequeño grupo. Emitir hipótesis para verificar posteriormente respecto a:

- **EVOLUCIÓN DE LAS FRONTERAS:** ¿Por qué hay fronteras y por qué cambian?
- **LA INFLUENCIA DEL PODER POLITICO:** ¿Cómo se organizan las fronteras y los territorios desde criterios políticos?
- **EL CONCEPTO DE AUTONOMIA:** ¿Cómo se justifica a partir de la Constitución de 1978 y cómo se refleja en la organización territorial?

28. ¿Qué tipo de organización territorial se prevé en la Constitución española a partir de lo expuesto en los artículos 137, 138 y 139? Trata de definir unidades y características del Estado: centralista/federal. Consulta el artículo 146.

Recomendamos el trabajo conjunto de estos conceptos, pues hemos descubierto que el alumnado confunde formas de gobierno con organización territorial y estas con poder político y/o económico. La consulta de un manual de Derecho Político nos puede ser útil, así aconsejamos:

Maurice DUVERGER. *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Barcelona, Ariel, 1970.

Si bien advertimos que no explica el actual régimen político español, sino el franquista, es útil por la orientación general.

La consulta del artículo 148 de la Constitución pretende debatir las competencias de las Comunidades, lo cual se puede comparar con las competencias mínimas que asumen los gobiernos federales. La consulta del art. 145 tiene como finalidad explicar la imposibilidad de formar federaciones entre las Comunidades Autónomas, lo que cierra la vía a un Estado confederal. Ello puede facilitar la elaboración de preguntas breves:

¿Cómo afecta directamente a la organización territorial lo dispuesto en el artículo 148?. Realiza una redacción explicativa de las transformaciones que se pueden abordar desde un poder autonómico, poniendo ejemplos de lo que sucede en tu Comunidad Autónoma.

Los ejercicios 29 y 30 procuran que el alumnado sepa relacionar las cuestiones conceptualizadas con su propia vida; así, con ejemplos de actuaciones conjuntas de organismos del Estado, CC. AA. , y Municipios, puede reflexionar sobre el papel de las instituciones en su vida cotidiana. Los ejemplos que hemos seleccionado ilustran sobre estas cuestiones.

Pretendemos que el alumnado pueda razonar aquellos elementos que configuran una realidad político- administrativa, pero

que se apoya en argumentos históricos y geográficos. La referencia a su propia CC. AA. pretende concretar con datos conocidos una Teoría General. Se trata de analizar algunas características comunes que permiten agrupar provincias en Comunidades (p. e. el turismo litoral en todo el País Valencià, el uso de la lengua, la organización administrativa, la creación de un sistema financiero: Bancaixa; etc.). Frente a esta explicación se puede poner el ejemplo de Albacete, que se separa de Murcia por su mayor afinidad con La Mancha.

29. *¿Cómo te pueden afectar directamente las decisiones tomadas en una institución territorial autonómica? Recoge noticias de prensa donde se señalen las actuaciones y realizaciones de los órganos de gobierno de la Comunidad Autónoma.*

ASAMBLEA DE CLASE

A partir de las respuestas individuales, tratad de obtener unas conclusiones comunes, que sean el resultado del debate que mantengáis sobre esta cuestión:

30. *¿Se confirma el concepto de Autonomía en los documentos analizados? ¿Cómo se regula? ¿Cuáles son sus límites?*

LA DIVERSIFICACION DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

Se trata en este epígrafe de recoger la tradición regionalista de la Geografía para ofrecer una comprensión de las diferencias existentes en España entre las 17 Comunidades Autónomas. Entendemos que la Geografía en su perspectiva regional ofrece una visión holística del espacio que puede ser útil como cultura ciudadana, semejante a un nivel de divulgación medio- elevado. Pero

si pretendemos introducir al alumnado a una metodología de investigación y estudio de carácter universitario entendemos que debemos profundizar en las variables que explican aparentemente dichas diferencias de paisajes.

A. Criterios de diferenciación.

En primer lugar debemos definir las variables y jerarquizarlas, con objeto de pasar de una simple descripción a una explicación. En coherencia con el primer capítulo de este tema, hemos optado por una jerarquización que prime los factores socio-históricos y políticos, pero sin olvidarnos de los elementos del medio físico que condicionan y matizan las diferencias surgidas como consecuencia de los diferentes procesos sociohistóricos en un espacio concreto. Por eso mismo las actividades que se formulan en primer lugar pretenden razonar las diferencias existentes a partir de los reinos medievales, pero procurando obtener en este medio físico respuestas a posibles desigualdades. A este respecto nos parece muy importante guiar el comentario del alumnado sobre el mapa de las unidades morfológicas de la Península Ibérica. Así debemos razonar:

- * Las dificultades que aparecen, o pueden aparecer, en las comunicaciones terrestres entre la Meseta y la periferia. Esta actividad se puede complementar con un análisis de la red fluvial, lo que permite deducir dificultades para el transporte fluvial (ver mapa general de la Península Ibérica).
- * La diferenciación que hacemos de los reinos medievales, resaltando el hecho de reinos con topónimos de ciudades, es para precisar el carácter geográfico de la

Repoblación-Reconquista, que en los últimos tres siglos apoya más claramente el control del territorio a partir de una ciudad que sirve para identificar ciertos reinos (p. e. reino de Granada o Jaén).

- * ¿Qué Comunidades Autónomas son las más favorecidas y menos por las condiciones del medio físico respecto a las comunicaciones marítimas?
- * ¿Qué Comunidades Autónomas poseen una mayor individualidad desde un análisis de las unidades morfológicas? ¿Qué elementos del relieve condicionan la individualidad autonómica?

Un primer ejercicio, que se puede hacer rápidamente en clase, tiene por objeto definir las principales Comunidades Autónomas españolas:

- * Localiza las Comunidades autónomas que poseen más competencias. Con la ayuda del profesor explica los posibles factores de tal situación, utilizando argumentos de tipo histórico, lingüístico, de extensión y de situación.

Debemos tener presente que no se trata de evaluar los recursos naturales, lo que se realizará en otro tema, sino simplemente de pensar la individualidad autonómica a partir de las unidades morfológicas. Lo cual propicia esta pregunta: ¿Cómo y cuándo las barreras topográficas inciden con mayor fuerza en la percepción de individualidad de una comarca o país? Sin duda las nuevas tecnologías de transportes y comunicaciones permiten superar muchas de estas barreras. Así aviones y ferrocarril superan “barreras” que eran antes infranqueables, o bien las televisiones europeas traspasan las fronteras “nacionales”, al ser captadas

sus ondas en las antenas parabólicas, por poner dos ejemplos que pueden ayudar a razonar al alumnado.

Al pedirle al alumnado que defina *geográficamente* cada una de las Comunidades pretendemos conocer los criterios que utiliza, para saber cómo analiza las relaciones entre el ser humano y el medio físico. Para ello es muy importante que el profesor utilice un cuestionario previo, que puede ser semejante al que sigue:

- * Escribe tres ideas, conceptos o palabras que creas que definen a cada una de las Comunidades Autónomas:

Catalunya	Euskadi
Andalucía	Galicia

- * Ordena de mayor importancia a menor las 17 Comunidades Autónomas.

En el *cuaderno del alumnado* hemos escrito una pequeña introducción descriptiva, así como unas preguntas genéricas:

Las autonomías actuales no surgen en 1978 como comunidades culturales y nacionales, sino que poseen un pasado histórico que ha ido conformando unas bases sociales, culturales y económicas que ha dado lugar a una identificación nacional. En las figuras 12, 13 y 14 presentamos algunos mapas que ilustran las relaciones que han mantenido los ciudadanos con sus territorios.

31. *Sobre el mapa de los antiguos reinos de España (fig. 12) diferencia actuales unidades autonómicas. ¿Qué diferencia observas en la denominación de reinos? ¿Por qué algunos poseían el topónimo de una ciudad?*

Se trata de conocer si sigue criterios semejantes a los utilizados por Julián ALONSO (1986), que tipifica las Comunidades Autónomas en las siguientes categorías:

A. Comunidades de gran tradición histórica:

- A. 1. Cataluña, con Estatuto en la II República.
- A. 2. Euskadi, con Estatuto autónomo y personalidad provincial.
- A. 3. Galicia, también con Estatuto republicano.
- A. 4. Navarra, con distintas iniciativas forales.

B. Comunidades de reciente sentimiento autonomista:

- B. 1. Andalucía, a partir de los años 30 de este siglo.
- B. 2. Aragón, por su recuerdo foral.
- B. 3. Baleares, con su personalidad isleña.
- B. 4. Canarias, semejante a la anterior, pero con mayor autonomía de los cabildos insulares.
- B. 5. Asturias, proceso muy reciente.
- B. 6. País Valenciano, con la problemática bilingüe.

C. Comunidades con escasa conciencia: Extremadura y Castilla-León.

D. Comunidades con límites afectados por un proceso reciente: Castilla-La Mancha, tanto en el caso de Madrid como Albacete.

La Rioja y Cantabria, desgajadas de Castilla-León.

O bien, si utiliza criterios más cotidianos. También es importante saber si utiliza criterios del medio físico.

Para facilitar el debate podemos proponer preguntas tales como:

- * ¿En qué Comunidad Autónoma prefieres vivir? ¿Por qué?

Se trata de saber si viviría en aquéllas que cree que son las que poseen mayores competencias, mayor identificación nacional, o bien en las que entiende es mejor su nivel de vida.

* ¿Cuál es la Comunidad Autónoma más grande en extensión? ¿Y cuál es la más poblada? Indudablemente no se trata de medir su conocimiento exacto, sino qué criterios sigue para definir a una Comunidad como más grande o poblada. Sólo queremos saber si acude a algún tipo de anexo estadístico, o bien contesta rápidamente, lo cual también depende de las condiciones de la prueba.

32. Trata de definir geográficamente cada una de las Comunidades Autónomas ¿Qué criterios utilizas? ¿Que influencia crees que posee el medio físico como organizador de unidades políticas?

DEBATE EN CLASE:

Siguiendo las indicaciones del profesor debatir en clase las características geográficas de las diversas comunidades autónomas. A continuación revisa, si es necesario, lo que has escrito en el ejercicio 32.

B. La influencia del poder político.

Las elecciones políticas como criterio diferenciador.

A través de este capítulo pretendemos acercarnos a la diferencialidad administrativa de España en sus Comunidades Autónomas. En este epígrafe pretendemos que el alumnado pueda reflexionar a partir de resultados electorales y estrategias políticas.

Para ello proponemos como actividad central el estudio de los resultados electorales de 1995 por Comunidades autónomas donde aparece una fuerte variedad de grupos políticos con parlamentarios. En éstos es factible diferenciar a grupos con estrategias locales o autonómicas muy específicas frente a otros de carácter más general, o sea estatal.

El debate-problema que se abre es relevante, según nuestro juicio. Se trata de averiguar qué ventajas e inconvenientes posee un proyecto concreto para una comunidad y qué aspectos positivos y negativos posee una reivindicación autonomista lo cual enlaza directamente con las estrategias didácticas de “geografía del entorno”, de “la patria chica”.

El inicio de este epígrafe lo haremos recordando aspectos que han ido saliendo a lo largo del tema. Será pues conveniente que programemos actividades tales como:

- a) Señala de todas las Comunidades Autónomas las que consideras más nacionalistas. Escribe el nombre de las seis que más destaquen por su carácter reivindicativo nacionalista.
- b) Ante el nombre de las diecisiete Comunidades Autónomas, escribe una o dos características que las definan.
- c) Escribe el nombre de algunos partidos políticos que representen intereses específicos de las Comunidades Autónomas.

Después se deben tabular los resultados, de tal forma que en la pregunta a las Comunidades elegidas en primer lugar obtienen 10 puntos, en segundo lugar 8, en el tercero 6, en cuarto 4, en quinto 2, en sexto 1. Al final se obtiene un cuadro con los resultados de toda la clase en la pizarra, lo que facilita el debate, donde podemos hacer referencia a análisis anteriores, como el de J. Alonso.

Una segunda actividad será tabular aquellas características que más se repiten de las CC. AA. , procurando descubrir tópicos y características políticas y reivindicaciones más importantes.

En este sentido podemos utilizar documentos de la prensa diaria, como las que adjuntamos sobre las propuestas de M. Fraga,

realizadas en el Parlamento de Galicia, respecto a cómo organizar el Senado y el territorio español, además de otros documentos (ver cuaderno del alumno)

Trabajo opcional

La tercera permite evaluar si el alumnado conoce ya algunos partidos de las diferentes CC. AA. y sus proyectos políticos sobre los territorios de España. Es muy interesante que consulten ANUARIOS (p. e. *El País*, *El Mundo*,) donde aparecen los resultados de elecciones de años anteriores. También se puede realizar un dossier con recortes de noticias de prensa. Es importante dotar de sentido a todas estas actividades, para que no crea que “se hacen por hacer”. Algunas preguntas podrían ser:

- ¿En qué CCAA las fuerzas nacionalistas o regionalistas obtienen más escaños que las fuerzas políticas de ámbito estatal?
- ¿En qué CC. AA. hay por lo menos alguna representación nacionalista o regionalista? ¿En cuáles no hay ninguna representación nacionalista/regionalista?
- Elabora un código de símbolos para representar las cuatro situaciones anteriores y colócalas en un mapa de Comunidades Autónomas.
- Indicad si se puede deducir de la representación electoral una comprensión del fenómeno nacionalista en España. Comentad la siguiente frase:

“España es un conjunto de pueblos diversos”

CUADRO P. 3: RESULTADOS DE LAS ELECCIONES A PARLAMENTOS AUTÓNOMOS

1995

ARAGON	Escaños totales = 67
PSOE	19
PAR	14
PP	27
CHA	2
I.U.	5
ASTURIAS	Escaños totales = 45
PSOE	17
PP	21
PAS	1
I.U.	6
BALEARES	Escaños totales = 59
PP	30
PSOE	16
Otros	2
U.M	2
PSM	6
E.U-I.U	3
CANARIAS	Escaños totales = 60
PSOE	16
CC	22
AHI	1
PP	18
I.U.-I.U.C.	3
CANTABRIA	Escaños totales = 39
PP	13
PSOE	10
PRC	6
UPCA	7
I.U.	3

CASTILLA-LA MANCHA	E. totales = 47
PSOE	24
PP	22
I.U.	1
CASTILLA-LEON	Escaños totales = 84
PP	50
PSOE	27
IU	5
UPL	2
C. VALENCIANA	Escaños totales = 89
PSOE	32
PP	42
UV	5
I.U.-E.U.	10
EXTREMADURA	Escaños totales = 65
PSOE	31
PP	27
EXT. UN.	1
IU	6
MADRID	Escaños totales = 103
PSOE	32
PP	54
IU	17
MURCIA	Escaños totales = 45
PSOE	15
PP	26
I.U.	4

NAVARRA	Escaños totales = 50
PSN-PSOE	11
UPN-PP	17
HB	5
CDN	10
EA	2
I.U.	5
LA RIOJA	Escaños totales = 33
PSOE	12
PP	17
I.U.	2
P.R.	2
*EUSKADI	Escaños totales = 75
PNV	22
PSOE-EE	12
HB	11
EA	8
I.U.	6
PP	11
U.A.	5
*ANDALUCIA	Escaños totales = 109
PSOE	45
PP	41
I.U.-C.A.	20
PA	3
***GALICIA	Escaños totales = 71
PP	43
PSOE	19
BNG	13

**CATALUNYA	Escaños totales = 135
CiU	70
PSC-PSOE	40
IC(I.U.)	7
PP	7
ERC	11

NOTAS:

* Elecciones de 1994

** Elecciones de 1992

*** Elecciones de 1993

SIGLAS DE LOS PARTIDOS POLITICOS**CC:** Coalición Canaria**AHI:** Agrupación Hierro Independiente**BNG:** Bloque Nacionalista Galego**CDN:** Coalición Democrática de Navarra**CiU:** Convergencia i Unió de Catalunya**CHA:** Chunta Aragonesista**EA:** Eusko Alkartasuna**ERC:** Esquerra Republicana de Catalunya**PAS:** Partiu Asturianista**EU:** Extremadura Unida (Coalición Extremeña)**HB:** Herri Batasuna**IU:** Izquierda Unida**PAR:** Partido Aragonés Regionalista**UPL:** Unión del Pueblo Leonés**P.R:** Partido Riojano**PNV:** Partido Nacionalista Vasco**PP:** Partido Popular**PSM-EN:** Partido Socialista de Mallorca**PSOE:** Partido Socialista Obrero Español**UA:** Unión Alavesa**UM:** Unión Mallorquina**UPN:** Unión del Pueblo Navarro**UV:** Unión Valenciana**CONCLUSIONES DE LA CLASE**

33. Para poder realizar adecuadamente el debate entre todos los miembros de la clase debéis:

1º *Escribir individualmente las ventajas e inconvenientes que existen en un proyecto político de carácter nacionalista. Indicad si el carácter nacionalista es de toda España o sólo de parte de ella.*

2º *Comparad las respuestas individuales. Elaborad un pequeño informe, a modo de síntesis, para ser leído en clase.*

Los documentos que hemos incluido en el libro del alumno (documentos 18 a 24) pueden ser sustituidos por otros que reflejen noticias del momento en que se desarrolla la clase. Por ejemplo, con ocasión del debate entre los presidentes de las Comunidades Autónomas respecto a la reforma del Senado, celebrado en el año 1994, podemos trabajar con las propuestas de Manuel Fraga y Joan Lerma, que proponen diferentes medidas sobre la articulación de España desde las autonomías políticas y administrativas (ver documentos p.9 y p.10). Pero si deseamos analizar los pro-

yectos nacionalistas dentro de España podemos buscar otro tipo de documentos, como son los programas políticos de partidos, como CiU, PNV, BNG, etc. En cualquier caso siempre debe quedar muy clara la finalidad de estos ejercicios y el uso de la documentación procedente de los medios de comunicación y programas políticos.

ADMINISTRACIÓN ÚNICA



Es por todos conocido que el Título VIII de la Constitución española diseñó un sistema de relaciones entre los diferentes entes territoriales de carácter abierto, de forma que el paso del tiempo y las aspiraciones del pueblo ayudarán a encontrar las fórmulas razonables en el marco, por supuesto, de los objetivos y parámetros constitucionales. Pues bien, han pasado ya catorce años desde la promulgación de la Constitución española y dicho título constitucional, como ha recordado mi colega Rubio Llorente, ha de ser precisado.

La virtualidad del Estado compuesto que trajo consigo la Constitución, reforzada con carácter deliberadamente abierto en este tema, difícilmente puede mantenerse indefinidamente. En una primera etapa, la Constitución y los Estatutos se interpretaron, como es lógico, como la garantía de un sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sin prever que el elemento esencial de un Estado compuesto de fines de siglo XX lo constituye el esquema de instrumentos de relación entre los diferentes sujetos que lo integran. Pues bien, esta evidente falta de elementos razonables de relación, junto con la propia indefinición del modelo constitucional, producen una relativa situación de incertidumbre que permite nue-

vos planteamientos, precisamente al servicio de un mejor entendimiento entre las diferentes Administraciones Públicas.

En este contexto, en el que aparece claro que las Comunidades Autónomas son Estado y en el que los intereses generales también se gestionan por las Administraciones Autónomas, deben enumerarse una serie de propuestas basadas en los principios de autoidentificación, autogobierno, participación y solidaridad. Me estoy refiriendo, como es obvio, a la reforma del Senado para convertirse en la verdadera Cámara de representación territorial que exige el artículo 69.1 de la Constitución, de un Consejo Económico y Social en el que, además de empresarios, sindicatos y consumidores, participen también las comunidades autónomas. Y, finalmente a la Administración única.

La Administración única supone un intento de adecuar la estructura administrativa del Estado en su conjunto, que ha sido heredada de un Estado unitario, a la realidad del estado compuesto. En este sentido, conviene tener en cuenta que no disponemos todavía de un modelo concreto de Administración y va siendo ya momento de que la estructura administrativa se ajuste a los principios de efectiva descentralización, eficacia y gasto público.

DOCUMENTO P.10

LEVANTE-EMV Martes, 27 de septiembre de 1994

DEBATE HISTÓRICO EN EL SENADO

El presidente de la Generalitat exige las competencias ejecutivas del Estado en la Comunidad

Joan Lerma reclama en el Senado que se cambie el sistema de financiación autonómica

El presidente de la Generalitat reclamó ayer en su discurso ante el Senado la modificación del sistema de financiación autonómica y la reforma de la Administración periférica del Estado en las competencias que afectan a obras públicas, carreteras y

dominio público. De tal suerte que la gestión quedara en manos de la misma Administración. Joan Lerma, que realizó su discurso en valenciano, se mostró favorable a la modificación de la Constitución para convertir el Senado en una cámara de las autonomías.

El presidente de la Generalitat solicitó la modificación del sistema de financiación autonómico, aunque defendió la cesión del 15% del IRPF como "un primer paso en la dirección correcta. Pero sólo un primer paso. El sistema actual tiene una estructura desequilibrada porque las autonomías gastamos descentralizadamente, mientras que los ingresos se recaudan de la misma manera". Lerma explicó el sistema del 15% afirmando que "es muy sencillo. En lugar de que el Estado cobre y después nos dé el dinero, es mejor que cada uno recaude por él mismo. No veo la gravedad del problema. Es la mejor solución, es un mecanismo claro de corresponsabilidad financiera y contribuye a frenar la alegría de algunos". Ahondando en esta materia, el presidente de la Generalitat afirmaba en la redacción original de su discurso: "Los valencianos pensamos que es necesario abordar de forma decidida esta importante pieza del Estado de las Autonomías. Con las competencias que ahora disponemos, hemos de conseguir que la mayor parte de los ingresos sea de origen fiscal. Por eso hemos de descentralizar aún más los impuestos,

como el IRPF. Los valencianos lo hemos propuesto hace tiempo." Mistiosamente, estas dos últimas frases no las mencionó en su discurso ante el Senado.

Recorte de gastos

Joan Lerma se mostró partidario de recortar los gastos de las diferentes administraciones públicas simplificando el sistema. Con una tesis que, en ocasiones, rozaba la propuesta de Administración única de Manuel Fraga, aseguró que "hay que resolver los problemas que plantea el solapamiento de las administraciones públicas. Hemos de avanzar en la reforma de la Administración periférica del Estado, con la excepción de la Agencia Tributaria, que tendrá un tratamiento diferente. En las competencias sobre obras públicas, carreteras y dominio público (clara referente a la ley de costas), correspondería a las Comunidades Autónomas la aplicación de la legislación estatal. Así la gestión pública quedaría inequívocamente en manos de la misma Administración".

Separadores y separatistas

No faltó en el discurso de presidente de la Generalitat una referencia a la polémica que enfrenta a los líderes del PP, José María Aznar, y de IU, Julio Anguita, con los nacionalistas catalanes y vascos. Lerma, aún sin citarlo, se refirió al nacionalismo españolista que propugnan estas dos formaciones políticas criticándolo: "Dan tanto miedo los separadores (por Aznar y Anguita) como los separatistas. Quienes no quieren asumir la diversidad de España son muy peligrosos, porque hacen un uso constante de la demagogia de la confrontación, en lugar de cooperar en la búsqueda de soluciones." De los separatistas afirmó que "no quieren integrarse en el proyecto de solidaridad y progreso de España".

Lerma también defendió la reforma de la Constitución para convertir el Senado en una cámara autonómica. "Esta comisión -añadió- está muy bien, pero es insuficiente el hecho de poder expresarnos en nuestra propia lengua. Hemos de participar en la formación de la voluntad nacional en Europa, pero también para discutir la política del Gobierno."

EJEMPLOS DE ALUMNOS

El concepto de Autonomía: ¿Cómo se justifica a partir de la Constitución de 1978 y cómo se refleja en la organización territorial?

- 1. En la Constitución de 1978 las autonomías se justifican como algo necesario para mantener la unidad de España, descentralizando el poder y defendiendo la diversidad cultural de España. Descentralizando el poder se podrán cubrir mejor las necesidades específicas de cada región. Base jurídica con consenso.*
- 2. Autonomía: es una forma de organización política en la cual unos territorios tienen una organización propia y depende de un Estado Unitario, eso sí, descentralizado. Las CC.LL. se forman a partir de provincias limítrofes con características geográficas, económicas, culturales e históricas comunes. También por intereses creados.*
- 3. ¿Por qué hay que diferenciar los distintos territorios, territorios históricos?*
 -Para no depender del poder central.
 -Para satisfacer los sentimientos independentistas de cada región.

OCHO

Los ámbitos de la autonomía político-administrativa

Objetivo

Conocer y comprender el funcionamiento de otras entidades de ámbito local, comarcal y provincial, explicando las relaciones entre las necesidades de la población y las respuestas de la Administración. Entender los debates sobre la comarcalización como proyectos enfrentados de grupos sociales y políticos.

Resultados esperados

Los alumnos tienen una inicial dificultad en la lectura de los artículos legales que informan de las organizaciones político-administrativa del territorio. Son capaces, después de las aclaraciones del profesor sobre vocablos que no entiende, de ofrecer ejemplos de su implicación en la vida cotidiana.

Estrategia del profesor

Además de las Comunidades Autónomas es importante que el alumnado reflexione sobre otras instituciones que inciden en su vida cotidiana. Dado que los municipios están más próximos a la

realidad vital del alumno, hemos creído conveniente trabajar la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local. Con estos ejercicios pretendemos motivar al alumnado y formar su comportamiento territorial como futuros ciudadanos de entidades locales. Es conveniente utilizar debates y mesas redondas.

Respecto al distinto articulado de la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local es conveniente trabajar los diferentes artículos agrupándolos por problemas comunes. Así podemos trabajar:

- A. Relación de la Ley de Bases con la Constitución, es decir, se trata de definir criterios administrativos de Ordenación territorial en un Estado democrático y de derecho.
- B. Análisis de los entes territoriales básicos: municipio, provincia (y Comunidades Autónomas). Aquí se pueden proponer ejercicios tales como definir y tipificar unidades territoriales; por ejemplo, el alumno deberá saber que después de municipios y provincias aparecerá la Comunidad Autónoma (artículo 1).
- C. Los regímenes especiales (artículos 39, 40 y 41) se deben tratar conjuntamente y ser explicados en función de características del medio físico (insularidad) o condiciones históricas (el País Vasco y los fueros).
- D. Los artículos 42, 43 y 44 prevén la posibilidad de agrupaciones intermunicipales, diferenciar aquí las comarcas, áreas metropolitanas y mancomunidades. Esta distinción será útil en ejercicios posteriores, siendo una variable importante el tamaño demográfico (v. g. en área metropolitana).

E. Artículo 45 sobre Entidades Locales menores. Ello debe ser puesto en relación con la estructura de poder local, los concejos abiertos.

En el cuaderno del alumno hemos incorporado el siguiente texto:

La Constitución española consagra tres ámbitos fundamentales de autonomía política: los municipios, las provincias y las Comunidades Autónomas. Con objeto de delimitar las competencias de estas instituciones se ha elaborado una normativa que regula el funcionamiento de las mismas. Es la la Ley de Administración Local (Ley de Bases publicada en el BOE núm 80, de 3 de abril de 1985). De ella ya conocemos el preámbulo legal, donde se hace alusión a los fundamentos históricos y constitucionales, que determinan el actual estado de derecho. Ahora vamos a trabajar los artículos 1, 39, 40, 41, 42, 43, 44 y 45. Con ello pretendemos que reflexionen sobre la siguiente cuestión:

34. Haz un listado de entidades locales, con sus regímenes específicos y agrupaciones. Establece comparaciones. ¿Qué ámbitos territoriales aparecen en esta legislación?

De esta forma se pretende asegurar la participación ciudadana en la vida política. Sin duda, la actuación más directa se produce en los concejos abiertos, donde los propios vecinos, en asamblea, deciden sobre su configuración territorial y socioeconómica. El reglamento de la Ley de Administración Local recoge dicha función. Por eso preguntamos:

35. ¿Qué órganos de gobierno e instituciones se utilizan para asegurar la autonomía local en un marco estatal? ¿Cómo afectaría a vuestra propia vida, si vivierais en un pueblo pequeño, la organización del concejo abierto?

Otras formas de intervención residen en la iniciativa popular para cambiar los límites territoriales. Los ejemplos que reproducimos, tomados de la prensa diaria, nos ejemplifican dicha actuación vecinal. En el cuaderno del alumno aparecen las noticias referidas a los vecinos de Villaverde de Trucios (Cantabria) y Orihuela (Comunidad Valenciana). Para que el alumno pueda comprobar la relevancia de estas situaciones, podemos recoger otras noticias p.e. la que afecta al municipio de Gátova, donde se da cuenta del acuerdo de las Cortes Valencianas de cambiar de provincia a dicho municipio. De esta forma *corroboramos* la hipótesis de los cambios de fronteras y ordenación territorial, como consecuencia de los proyectos sociales y políticos. También podéis utilizar el mapa de los municipios que están en diferente provincia o Comunidad, con objeto de analizar estas deslocalizaciones, consecuencia de determinadas decisiones históricas.

DOCUMENTO P.11:

NOTICIA SOBRE LA SEGREGACIÓN DE GÁTOVA DE LA PROVINCIA DE CASTELLÓN

El día 27 de septiembre de 1994, el Boletín de las Cortes Valencianas publicaba el proyecto de proposición de Ley Orgánica sobre la alteración de límites provinciales consistente en la segregación del municipio de Gátova de la provincia de Castellón y su agregación a la de Valencia.

Los antecedentes de esta proposición de Ley proceden de las aspiraciones del Ayuntamiento de Gátova de integrarse en la provincia de Valencia, pues consideraban que así tendrían mejores servicios. El gobierno valenciano recoge esta propuesta y acuerda en agosto de 1994 solicitar de las Cortes Valencianas, con objeto de

que éstas tomen la iniciativa legislativa, que debe ser remitida posteriormente al Congreso de los Diputados, de acuerdo con lo establecido en los artículos 87.2 y 141.1 de la Constitución, que establece la necesidad de ley orgánica para alterar los límites provinciales.

La Mesa de las Cortes acordó en su reunión del 20 de septiembre de 1994 remitir a la Comisión de Gobernación y Administración Local este expediente.

No obstante, en el mes de junio de 1995 todavía no se había aprobado en Cortes Valencianas la iniciativa legislativa que permitiera enviar al Congreso de los Diputados esta proposición legal. De esta manera se evidencia la complejidad administrativa de cambiar los límites provinciales, aunque ello sea posible.

El objetivo de este epígrafe es analizar las diferencias geográficas internas que existen en las Comunidades Autónomas, lo que provoca diferentes paisajes, niveles de desarrollo, de bienestar, áreas de atracción de flujos y movimientos. La organización político-administrativa resultante implica un debate sobre la articulación autonómica y local del espacio, donde las provincias, comarcas y mancomunidades de municipios aparecen como formas jurídicas de agrupación de intereses sociopolíticos, sin olvidar las áreas metropolitanas en los espacios urbanos más importantes.

Tal como se explica en el texto del alumnado, la comarcalización implica un riguroso análisis geográfico del espacio, a la vez que la selección de unos criterios de ordenación de variables: históricas, funcionalidad económica, umbrales de oferta/demanda, corrección de desequilibrios. Al mismo tiempo surge un obstáculo político, como es el reconocimiento de la realidad provincial en la Constitución. Cómo se relacionan las realidades provinciales y

comarcales. No se trata de *describir* las realidades comarcales, ni tampoco de indicar la singularidad de éstas, sino de mostrar criterios en la comarcalización y resultados obtenidos. Debemos presentar éstos a través de mapas, tal como nosotros hacemos para los casos de las Comunidades valenciana y catalana (ver mapas en cuaderno del alumno)

Estos mapas se pueden trabajar con el alumnado y poner otros ejemplos, siempre que se estime conveniente, pero no recargar en exceso este asunto, que es recogido más ampliamente en la asignatura de Geografía de la correspondiente Comunidad.

Igualmente es conveniente ofrecer datos estadísticos de diferentes provincias al alumnado, para que observen las desigualdades resultantes en las Comunidades Autónomas. Los ejemplos y actividades que se ofrecen en el cuaderno del alumnado sirven para reflexionar sobre las desigualdades internas de las Comunidades y los diferentes proyectos para organizar estos territorios.

El análisis de comarcas, municipios y provincias plantea el problema de la participación política en la organización del espacio. No obstante, éste no es el objetivo del tema, sino conocer cómo se articulan espacialmente los proyectos sociales, cómo se reflejan en fronteras y territorios los intereses socioeconómicos y políticos. Por tanto, aunque se puede plantear este asunto, no creemos conveniente profundizar en él, pues nos desviaría de nuestro objetivo principal. Lo que sí se puede recomendar es un análisis de la percepción estructural del espacio más y menos próximo al alumnado; con ello conocemos el comportamiento territorial del alumnado y precisamos el valor de la escala. Para ello proponemos un ejercicio muy simple: realizar tres croquis-plano (sin necesidad de escala ni precisión cartográfica) del barrio donde vive, de la ciudad y comarca donde

vive. Finalmente en un mapa mudo de la Comunidad Autónoma puede reflejar aquellos lugares que entiende más representativos de ésta. No obstante, incluimos una breve referencia al significado político de las comarcas catalanas, pues ello facilita la reflexión y el debate sobre las estrategias sociopolíticas de ordenación territorial.

Así podemos hacer algunas preguntas semejantes a éstas:

- * A partir de la vivienda donde vives delimita las unidades geográficas de escala superior susceptibles de análisis geográfico.
- * Indica las coincidencias entre las unidades geográficas que has delimitado y las existentes de carácter político-administrativo.
- * ¿Qué criterios has seguido para delimitar unidades geográficas? Razona tu respuesta en relación a la indicada en el texto anterior.

Así, en el cuaderno del alumno hemos destacado algunos documentos, que nos deben conducir a una reflexión genérica sobre la comarcalización:

Otras veces, las iniciativas de los poderes políticos se dirigen a buscar relaciones entre municipios. Como hemos visto, en la misma Ley de Bases de Régimen Local se permite la constitución de mancomunidades de municipios. Pero, lo que existe es un proyecto de ordenación territorial para toda una Comunidad. Nos referimos a la comarcalización, que busca agrupar municipios en unidades geopolíticas de mayor rango demográfico y superficial.

Los documentos seleccionados permiten analizar las diferentes posturas que existen sobre esta cuestión:

1. La postura de los defensores de los intereses provinciales, gestionada a través de las Diputaciones provinciales, ya que en el articulado de la Ley de Bases de Régimen local se establece que éstas son competentes para una serie de funciones que permiten colaborar con las instancias municipales, de tal manera que las Diputaciones actúan como instituciones de apoyo a los ayuntamientos.
2. La postura de los defensores de UNA NUEVA ORGANIZACIÓN COMARCAL, que pretenden organizar políticamente todo un país, toda una Comunidad Autónoma. En el caso del documento (ver cuaderno del alumno) seleccionado es evidente el interés de Convergencia i Unió (CiU) por organizar políticamente Catalunya en comarcas, pues de esta forma se aseguraría un control político de la mayor parte del territorio, que no de la población, pues ésta se concentra en las áreas urbanas.

El gobierno de la Generalitat en 1987 presentó una Ley sobre la organización comarcal de Cataluña. Después de casi diez años de gobierno autónomo y de una multitud de estudios sobre la futura organización territorial, el Parlamento catalán aprobó, sin haber nombrado ninguna comisión técnica, el mismo mapa comarcal que había sido establecido mediante decreto el 27 de agosto de 1936 por la Generalitat republicana. La ley aprobada por el Parlamento catalán el 4 de abril de 1987 afirmaba en su preámbulo que la comarca tendría un carácter esencialmente local y que sería "un elemento indirecto de reforma de la estructura municipal de Cataluña".

Ahora bien, como se reconocía que el restablecimiento de un mapa trazado durante la década de 1930 podría "comportar en

algunos casos una cierta inadecuación a la realidad actual" se estableció un procedimiento legal para que en el plazo de un año los municipios catalanes expresasen su conformidad con la nueva división comarcal. Las respuestas de los ayuntamientos serían analizadas por una Comisión de Delimitación Territorial y una Comisión Jurídica Asesora. El resultado de dicha consulta -tergiversada por los posicionamientos partidistas a favor y en contra del modelo comarcal- resultó globalmente favorable a la división comarcal, puesto que el 89% de los municipios expresaron su conformidad con la adscripción a las mismas comarcas de la división republicana. Con todo, el Parlamento aprobó algunas modificaciones en los límites de 22 comarcas y la creación de tres nuevas comarcas: el Pla d'Urgell con capital en Mollerussa, el Pla de l'Estany con capital en Banyoles y la Alta Ribagorça con capital en el Pont de Suert (Ley de 28 de marzo de 1988).

Jesús BURGUEÑO Y Francesc NADAL

3. La postura de los intereses municipales, que es muy diferente según el tamaño de cada municipio. Aparecen así diferentes mancomunidades de municipios, donde los más pequeños pretenden utilizar servicios que por su tamaño sería imposible disponer. En el cuaderno del alumno ponemos un listado de algunas mancomunidades y adjuntamos los datos estadísticos de las correspondientes a l'Alacantí y a la Costera, de tal forma que pueden comprobar las diferencias existentes entre los municipios que las componen y, a su vez, observar las diferencias con los miembros que integran las comarcas (ver ejemplo de La Costera). Una diferencia debe quedar clara para el alumno: Las mancomunidades son agru-

paciones voluntarias de municipios, mientras que la comarcalización es un proyecto político que nace del gobierno autonómico (ver documentos en Libro del Alumno).

En pequeño grupo:

36. *Analizad los documentos que han sido seleccionados (mapas, textos y cuadros estadísticos) y realizad un pequeño informe donde expliquéis los argumentos que se exponen para intervenir en la actuación municipal. Si fuerais vecinos de algún municipio de escasa superficie y población, como los que aparecen en los cuadros estadísticos, ¿qué tipo de actuación consideraréis la más conveniente: ayuda de la Diputación, comarcalización del territorio o creación de mancomunidades? Explicar los motivos.*

A continuación, los portavoces de los diferentes equipos deben leer en voz alta sus conclusiones. Después, debatiremos, en asamblea de clase, las opiniones que mantenemos, con objeto de poder escribir cada uno de nosotros una pequeña recapitulación final donde exponamos nuestros criterios sobre:

Las características que prevé la legislación española para poder intervenir en la vida política local, autonómica y estatal.

Como se puede apreciar, esta tarea final permite obtener conclusiones sobre la ordenación territorial y la participación vecinal en la vida política. Se hace así evidente nuestro interés por relacionar el aprendizaje escolar con la vida cotidiana, fomentando una educación crítica para la vida política ciudadana. En

este momento parece muy adecuado realizar una asamblea de clase donde se expongan los diferentes criterios que mantienen los equipos de trabajo y las personas individuales sobre estas cuestiones. La labor del profesor debe consistir en moderar y conducir el debate, haciendo ver:

- que las fronteras políticas son resultado de un proceso político complejo, con diversos intereses sociales en juego
- que la ordenación territorial es el resultado de la pugna de intereses colectivos y grupales.

NUEVE

Otros modelos de organización territorial

Objetivos

Conocer otras formas de organización territorial, además de las político-administrativas. Explicar los modelos de organización espacial como consecuencia de los flujos y funciones que se generan en centros urbanos y que están relacionados con las actividades humanas

Resultados esperados

El análisis de las empresas privadas les resulta fácil de realizar, pues pueden poner otros ejemplos de la vida cotidiana, observada muchas veces en anuncios publicitarios, como los que mostramos. Las estrategias militares les sirven para comprender el valor estratégico de la geografía, como ciencia que permite pensar el espacio.

Estrategia del profesor

Además de las divisiones territoriales que hemos analizado, existen otros modelos y criterios de ordenación del territorio español. No vamos a estudiar todas las diferentes organizaciones, sino que vamos a seleccionar unos ejemplos con objeto de re-

flexionar sobre los objetivos de tales divisiones. Por una parte hemos seleccionado el mapa de áreas de mercado. Por otra, seleccionamos la red comercial de una editorial española, con objeto de analizar las estrategias de las empresas privadas, presuponiendo que éstas respetan los límites político-administrativos y las leyes de mercado (umbrales de demanda y accesibilidad de las vías de comunicación). Por último, reproducimos algunos mapas de la organización del ejército, que lo acompañamos de una noticia periodística, con objeto de que pueda también comprobar la funcionalidad de “las fronteras militares” en el interior de un Estado.

En el cuaderno del alumno confeccionamos, por ello, algunas preguntas que buscan la reflexión del alumno sobre estas cuestiones:

En España no sólo existen divisiones del territorio realizadas por las instituciones políticas y administrativas. También las empresas privadas realizan sus propias estrategias de funcionamiento sobre el territorio. Para ello analizan el comportamiento de la demanda (grandes concentraciones urbanas), la capacidad de compra (niveles de renta) y la accesibilidad del mercado a través de una buena distribución de la oferta (buenas comunicaciones).

Localiza las diferentes áreas, colocando sobre el mapa el número que corresponde ¿Qué conclusiones obtienes en relación a la división provincial y de Comunidades Autónomas? Indica semejanzas y diferencias.

37. *¿Qué mapas de los que te presentamos (figuras 17 y 18) respetan las fronteras provinciales de Comunidades Autónomas y cuáles no? ¿Cuál es el motivo de organizar la*

red comercial sobre una serie de puntos concretos? ¿Cuál sería el motivo de estos lugares como centros de gestión comercial?

Se han incluido algunos documentos que hacen referencia a las estrategias de las grandes empresas españolas y multinacionales en relación al territorio, así como la organización de éste desde el poder político-militar.

Por una parte, con los anuncios de El Corte Inglés y Gofy, cadena de restaurantes asociada a Continente, pretenden mostrar las estrategias de estas grandes empresas respecto al territorio. Como vemos van ocupando lugares concretos que permiten organizar todo un espacio regional, o sea un espacio *regido* por una ciudad donde se emplaza el centro local comercial.

Por otra, el análisis de los mapas del ejército -de Tierra, Mar y Aire-, así como la noticia periodística que da cuenta de los cambios efectuados en esta institución, a partir de un proyecto (Plan Norte), nos permite comprobar la existencia de estrategias territoriales vinculadas con el dominio del espacio territorial, marítimo y aéreo. De esta forma el alumno puede corroborar la hipótesis de la organización del espacio geográfico, y del territorio como algo más concreto, a partir de proyectos comerciales, político-administrativos o político-militares.

38. ¿Por qué crees que se organizan estas divisiones en el territorio? ¿Además del territorio que otros espacios están afectados por esta división? ¿Cuál sería su funcionalidad? Razona esta respuesta leyendo con atención la noticia periodística.

39. En pequeño grupo: debatid a partir de las respuestas a las anteriores cuestiones. A continuación los portavoces

leerán las conclusiones, con objeto de alcanzar una conclusión de toda la clase sobre:

¿Por qué hay otros límites en el territorio español? ¿cuál será la finalidad de las "fronteras interiores"?

DIEZ

La expansión e integración en otros ámbitos territoriales

Objetivos

El objetivo de esta actividad es mostrar la articulación del espacio español en una escala superior: la europea y la capitalista occidental. No se trata de analizar exhaustivamente la CEE, UE y la OTAN y otras organizaciones capitalistas occidentales donde se integra España, sino valorar los factores y consecuencias que se derivan de la superación de los marcos fronterizos nacionales.

Resultados esperados

Los alumnos cuando inician el estudio de las relaciones de España con otros países de otros ámbitos internacionales ya tienen algunas ideas, por lo cual es muy necesario hacerlas evidentes, pues de lo contrario no revisarán sus conocimientos cotidianos. Todavía hay algunos alumnos que tienen problemas de localización de los países de habla portuguesa y española, lo cual se debe solucionar con atlas y elaborando mapas temáticos. Existe un problema evidente en esta actividad: la posibilidad de perderse ante tanta información existente, por ello como profesores debemos relacionar en todo momento los documentos con el hilo conductor del tema. En este caso debemos hacer evidentes las “nuevas y viejas fronteras” de España en el mundo como conse-

cuencia de los proyectos sociales y políticos de tiempos pasados y recientes.

Estrategia del profesor

Debemos plantear esta situación al alumnado como una reflexión de carácter geopolítico general: las fronteras de las naciones modernas (surgidas en el periodo de los siglos XVI a XIX) son insuficientes para articular las relaciones socioeconómicas de finales del siglo XX, tal como ocurriera a finales del siglo XV respecto a las fronteras de los reinos medievales o ciudades-principado. Esta ampliación del marco territorial implica *nuevas estrategias del poder*, diferentes proyectos espaciales de los grupos dominantes. Y entendemos que España se integra en el ámbito del capitalismo occidental (o también llamado “cristiano occidental”). ¿Qué consecuencias se derivan de este hecho? ¿Cómo afectan los intereses de los grupos multinacionales? ¿Qué relación se puede establecer entre este fenómeno de integración y superación de barreras nacionales y el surgimiento de fronteras político-administrativas de las Comunidades Autónomas?

Las actividades seleccionadas pretenden cumplir con los objetivos marcados, o sea una reflexión sobre la situación de España en el mundo, englobada en un contexto internacional. Es conveniente utilizar así el globo terráqueo, tal como proponemos en las actividades del alumnado, al mismo tiempo que las estadísticas seleccionadas nos permiten deducir el carácter de las relaciones internacionales de España. Se entiende que el profesor puede ampliar el número de casos de noticias de periódicos, siempre que sea posible su tratamiento geográfico, o sea su implicación en los proyectos espaciales de la sociedad.

Iniciamos este capítulo con una breve encuesta sobre cuestiones que afectan al papel de España en el mundo. Una encuesta que servirá para explicitar nuestras ideas sobre el papel de España en el contexto internacional. Como contraste utilizaremos unos documentos de diversos autores: economistas, geógrafos, historiadores, políticos, con objeto de contrastar sus opiniones.

Los documentos que presentamos para iniciar la reflexión pretenden contrastar el distinto papel de España visto desde 1936-1940, guerra civil y postguerra, que desde 1985, con la integración en la OTAN, CEE. Ello refuerza la conclusión de la encuesta de este mismo punto: los contextos son los que determinan el papel de España en el mundo.

En la pregunta a) pretendemos que el alumno razone sobre la posición en el suroeste euroasiático, puente entre el Mediterráneo y el Atlántico, entre Europa y África.

40. ANALIZANDO NUESTRAS CONCEPCIONES SOBRE EL PAPEL DE ESPAÑA EN EL MUNDO.

a) ¿Cómo crees que influye la posición de España en el contexto mundial? Razona tu respuesta a través de un análisis de la situación de la Península e islas en la esfera terrestre.

La consideración del análisis geográfico de España desde una escala supraestatal supone el reconocer el papel estratégico que representa la Península Ibérica y los archipiélagos canario y balear. Entre Europa y África, entre el Atlántico y el Mediterráneo, “avanzadilla” europea hacia América del Sur, España desempeña un punto clave en las relaciones económicas y militares de los países desarrollados de Europa occidental, comandados por Estados Unidos, desde el otro lado del Atlántico.

En la pregunta b) pretendemos que el alumnado reflexione sobre la impropiedad de comparación del rol de España en la actualidad y con el desarrollado en tiempos de los Austrias.

b) En la campaña política de las elecciones al parlamento español de 1989, un conocido líder dijo que “en la actualidad España tenía tanta importancia universal como no la tenía desde tiempos de Carlos I y Felipe II” ¿Qué querría decir con esta frase? ¿Es correcto su enunciado, al comparar ambas situaciones? ¿Qué elementos definirían y definen la relevancia universal de lo hispánico?

Las diferencias son grandes, por los motivos siguientes:

- porque el contexto político-militar de conquista es diferente al político económico de las relaciones económicas actuales de la OTAN y la CEE.
- porque la idea de nación-imperio es totalmente diferente a la de nación-estado actual y por supuesto a las emergentes ideas de eurorregiones como veremos.
- porque el papel de las relaciones internacionales hace que en el mundo actual se diferencien las regiones territoriales desde las colonias a la metrópoli.

En la pregunta c) pretendemos que el alumno reflexione sobre la importancia de lo hispánico y portugués (ibérico) en el mundo, con un relevante porcentaje del total de población mundial. Y ello se debe diferenciar de lo anglosajón por el contenido económico que determinó su primacía y no por el volumen demográfico y cultural. La consulta del atlas en la verificación de sus opiniones es fundamental; por eso, debéis recomendar que lo traigan a clase estos días.

- c) *¿Cómo diferenciarías la importancia relativa en el mundo de lo iberoamericano frente a lo anglosajón? ¿Por qué y cómo es más importante un conjunto frente a otro? ¿Cómo delimitarías las fronteras de lo iberoamericano y anglosajón?*

En la pregunta d) tratamos de no confundir CEE con Europa y refutar la vulgar opinión de “somos europeos”. Pero al mismo tiempo queremos que se reflexione sobre la idea de ser europeos, que implica un mayor papel de España, y de sus territorios, en la relación internacional.

- d) *A partir del año 1986 se repite la frase “ya somos europeos” respecto a los españoles. ¿Qué éramos antes? ¿Qué significa ser europeos?*

En la pregunta e) pretendemos reflejar la incidencia del Parlamento Europeo, la OTAN y el Gobierno Europeo en la vida cotidiana; leyes, ayudas al desarrollo regional, bases militares, liberalización de monopolios, IVA, son actuaciones de rango superior y estatal. Ello se debe relacionar, además, con las políticas agrarias de la CEE (p. e. problemas de las cuotas de la leche y del vino) y con la desaparición de las barreras aduaneras dentro de este mercado europeo.

- e) *¿Qué organizaciones interestatales repercuten más en la vida de los vecinos de los pueblos de España? ¿Cómo afectan a la vida cotidiana?*

En la pregunta f) pretendemos reflexionar sobre el nuevo papel de las eurorregiones, que luego serán analizadas. Sería así el análisis de los proyectos sociales “nacionalistas”.

- f) *¿Es incompatible la integración en ámbitos territoriales superiores al Estado español con el mantenimiento y*

potenciación de la individualidad de cada pueblo de España? Indica cómo sería compatible.

Así la encuesta y posterior trabajo en equipo (A, B, C,) con el apoyo de los documentos de Pedro Solbes, Menéndez Reigada, Vicens Vives, Floristán y Preston y Smith nos deben permitir extraer unas pequeñas hipótesis.

41. *EN EQUIPO vamos a reflexionar sobre las cuestiones que antes hemos trabajado individualmente. Para ello es necesario que anotéis las conclusiones en un papel y que el portavoz de cada equipo lea en voz alta estas conclusiones. Así se podrá ir escribiendo en la PIZARRA LAS CONCLUSIONES DE LA CLASE, que deben ser anotadas nuevamente en vuestro cuaderno de trabajo.*

A. La posición de España es estratégica, tanto por la situación peninsular, como por la posesión de Baleares, Canarias, Ceuta y Melilla.

En equipo han de resumir y contrastar sus argumentos respecto a las cuestiones a) y b): ¿Qué papel tiene España en la actualidad? Elaborad un pequeño informe con vuestras conclusiones.

B. La importancia de España en el mundo cambió según el contexto. Nunca es igual, y su posición no está determinada por la cultura sino por la economía.

Les podemos proponer que en equipo resuman y analicen las diferentes integraciones de los pueblos de España en ámbitos superiores. Realizad un informe para ser discutido en clase.

C. Europa es un ámbito territorial decisivo de integración que supone nuevas leyes y nuevas instituciones.

En equipo:

Con vuestras aportaciones personales de las cuestiones e) y f), así como con las anteriores reflexiones de equipo, tratad de explicar los siguientes documentos.

El documento, de Pedro Solbes, plantea el nuevo marco institucional, mientras que el de Menéndez Reigada y Vicens Vives plantean la situación geopolítica en el momento inmediato de la postguerra española. Por su parte, los párrafos de los trabajos de Floristán Samanes y de Preston y Smith nos invitan a una reflexión desde la Geografía y la Política, de tal forma que podemos realizar así una explicación geopolítica en los años finales de este siglo.

Además de los ejercicios que aparecen en el cuaderno del alumno, podemos plantear otras cuestiones tales como:

- * Comparad los argumentos y opiniones de Preston y Smith con los de Floristán Samanes: ¿cuáles son las coincidencias y las diferencias?
- * ¿Cómo se diferencian ambos textos respecto a los dos primeros? Fijaos en la fecha de los dos primeros documentos: ¿Con qué situación lo podéis relacionar? ¿qué intereses se defienden en cada uno de los cuatro documentos?

42. CONCLUSIONES DE LA CLASE. *Realizad un informe sobre los argumentos y opiniones de los cinco documentos y comparadlos con las respuestas individuales de las preguntas iniciales (ejercicio 40). Explicad por qué establecéis diferencias entre los cinco documentos y entre éstos y vuestras respuestas.*

La situación de España, geoestratégica respecto a otros países, es también ocasión de conflicto de intereses territoriales, aéreos y marítimos, como podemos ver en los ejercicios siguientes:

- * Dibujad sobre un mapa de Europa y Africa una línea recta imaginaria que una las Islas Baleares y Canarias ¿Qué países y Estados están afectados por el trazado de esta línea? ¿Por dónde iría un vuelo aéreo desde Valencia a Las Palmas de Gran Canaria, caso de ir en línea recta? Trazad una línea paralela aproximada de 300 Kms fuera de la línea de costa -la demarcación de aguas jurisdiccionales es en ciertos casos de 200 millas- ¿Con qué países habría conflicto de intereses?

El documento extractado del libro de Paul PRESTON y Denis SMITH *España ante la CEE y la OTAN*, Barcelona, Grijalbo, 1985 (pags. 40-41) plantea precisamente estas consideraciones generales y que constituyen ejemplos que se pueden ampliar. No obstante, conviene precisar que el objetivo es conocer el papel del Estado español en el mundo occidental, por ello no se debe divagar en el análisis sobre el origen de la OTAN, estructura, fines, etc. , aun cuando el profesor puede elaborar una síntesis informativa al alumnado para conocimiento de éste. Más importante es completar las actividades propuestas con ejercicios realizados sobre el globo terráqueo, como es el caso de relacionar la situación de España respecto al área mediterránea, los países americanos, la posición respecto a Europa, la situación estratégica de Canarias; ejercicios que se pueden complementar en un planisferio, por ejemplo uniendo con una línea los puntos de Canarias, estrecho de Gibraltar y Baleares, para deducir qué implicaciones estratégicas posee sobre el control del norte de Africa, o bien las rutas

petroleras a través de Suez hacia Europa occidental. Son ejercicios que ayudan a descubrir el papel clave que desempeña España en el concierto internacional, objetivo de este epígrafe.

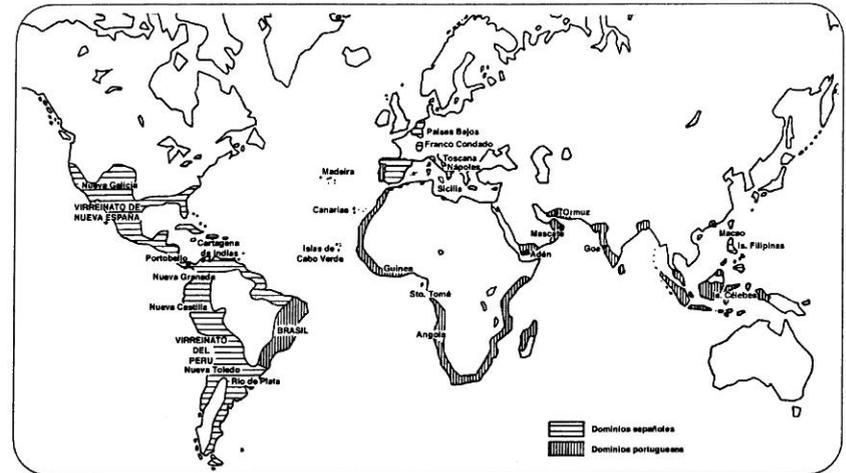
España, la CEE e Iberoamérica.

El estudio de la integración española en el área económica (Comunidad Económica Europea), política (Unión Europea) y militar (Ejército europeo: Unión Europea Occidental) de carácter continental debe ser contextualizado en un marco histórico: las estrategias de la burguesía multinacional de finales de siglo XX. Asuntos como la política agraria común (PAC), la liberalización de aranceles o la búsqueda de una moneda común (el ecu) debe ser explicada en esta estrategia de los albores del tercer milenio. Para que el alumno entienda este contexto podemos comparar la situación actual con otras anteriores.

Un antecedente histórico que debemos considerar es la etapa imperial de España, que implica una estrategia de dominio territorial fuera de la Península Ibérica. El mayor peligro de esta reflexión geohistórica reside en los conocimientos previos y falta de información por parte del alumnado, que puede dar lugar a una explicación demasiado larga por el profesor.

Creemos que no se debe desenfocar el tema y, por tanto, remitirse al análisis de fronteras y espacios, a partir de tan sólo las dos figuras que adjuntamos. La ausencia de información se puede suplir bien por parte del profesor, oralmente, o bien buscándola en algún libro de consulta. A los alumnos le podemos formular preguntas tales como éstas:

IMPERIO DE FELIPE II



- * ¿Qué diferencias básicas existen entre el proceso de anexión de territorios al imperio de Felipe II y la integración en Europa? A partir de lo que ya sabéis de Historia de España, explicad las diferentes estrategias políticas, militares y económicas que se persiguen en ambos casos.
- * ¿Qué dificultades pueden aparecer en ambos casos? Realizad un pequeño dossier informativo recogiendo y fotocopiando noticias, datos y argumentos sobre ambas situaciones. ¿Qué diferencias podéis observar entre el papel de Iberoamérica y los pueblos de España en un caso y otro?

Estos ejercicios pretenden relacionar la expansión imperialista de la España de los Austrias con el actual proceso de integración en

Europa. Como ya se ha comentado, los procesos no se pueden comparar sin tener en cuenta los diferentes contextos; en un caso una expansión militar, en otro un proceso de integración en una unidad superior de carácter económico. Precisamente las diferencias entre los espacios culturales y económicos son los que queremos que aparezcan reflejados. La conquista ha dado lugar a una unidad geográfico-cultural, pero con escaso peso específico en el orden económico dominante. Procuramos profundizar más en la cuestión actual, diferenciando el papel de Iberoamérica, marginada de los centros de decisión económica, frente al mayor nivel de integración y participación de ciertos pueblos de España en el sistema de dominio mercantil-industrial. La consulta de datos económicos (renta, producción) en un Anuario Estadístico puede ser muy útil para comparar ambas situaciones.

Como *alternativa y/o complemento al ingreso en la Comunidad Europea* se debe plantear la relación con los pueblos iberoamericanos. La actividad que sugerimos puede ser ampliada con otros ejemplos, en especial con motivo del V Centenario del Descubrimiento, que aportará documentos útiles para trabajar en el aula. Debemos precisar que nuestro objetivo es plantear la situación estratégica de España en el Mundo, en especial referida al contexto europeo y americano. Recomendamos la utilización del globo terráqueo y planisferio para trabajar en el aula, p. e. con ejercicios de localización de coordenadas o bien comparando formas y tamaños.

Los ejercicios 43 y 44 hacen referencia a Iberoamérica y España, procuran que el alumnado constate las diferencias entre una organización sociocultural con gran peso específico demográfico y la escasa transcendencia de los contenidos económicos en

su seno, lo que está determinado por la mayor relación con Europa. Se trata así de refutar la hipótesis inicial que relaciona a Iberoamérica y Europa a través de España.

43. *Observa los mapas de las figuras y con ayuda de un atlas y diccionario estadístico localiza el mayor número de países de cultura y habla española y portuguesa. ¿Qué proporciones significan sobre el total mundial?*
44. *A partir de la consulta de los cuadros estadísticos del comercio internacional de España, explica si se confirman las hipótesis de una mayor relación comercial con Iberoamérica. Busca argumentos sobre el mayor o menor peso específico de estas relaciones. ¿Qué otras zonas geográficas tienen una mayor relación y por qué?*

C. La U. E. y los problemas territoriales

Para que el alumno pueda elaborar un informe riguroso, donde los datos no se pierdan en descripciones diferentes, es necesario que el alumno elabore un buen guión de trabajo y que conozca algunos hechos fundamentales.

El guión debe ser resultado del trabajo en clase, pero entendemos que se debe ayudar al alumno a trabajar algunos asuntos en relación con las fuentes documentales y los problemas que podamos tratar en un *tiempo previsto*. Creemos que el informe no debe superar un tiempo de un mes de trabajo, pues el alumno, además del material que nosotros hemos seleccionado, deberá consultar noticias de los medios de comunicación. Con ello se favorece una actitud de lectura crítica de los periódicos y revistas, a la vez que se fomenta una audición y visión atenta de las noticias retransmitidas en radio y televisión. Pero para que esta actitud no sea truncada por el enorme esfuerzo que le exijamos es necesario programar las actividades en un tiempo dado.

Así una serie de preguntas básicas nos deben conducir al estudio de un problema. En nuestro caso hemos seleccionado LA POLITICA AGRARIA COMÚN y su repercusión en la organización territorial española por dos razones básicas:

- a) permite estudiar la Unión Europea como un espacio en construcción que presenta una serie de problemas a grupos sociales y espacios determinados,
- b) contamos con una explicación ordenada de esta repercusión (el trabajo de Fernando MOLINERO) que, además, nos permite conectar este tema con otros de la misma asignatura (en especial los recursos agrarios) y con los de otras asignaturas.

Así en el caso de Historia de España se puede analizar las repercusiones sobre minifundios del Norte de España y latifundios del Sur en los momentos de la constitución de un mercado estatal hace ya cien años. En el caso de la Geografía e Historia de las Comunidades Autónomas (País Valencia, Galicia o Catalunya) se puede hacer un estudio más específico de los problemas derivados de esta incorporación a un mercado más amplio.

ONCE

Hacemos un informe final

Objetivos

Explicar la CEE y la UE como resultado de un proceso de construcción espacial, donde se integra España. Relacionar las ideas y proyectos europeos que están presentes en los actuales momentos de configuración de la Unión Europea. Reconocer algunas de las repercusiones en el territorio español como consecuencia de su integración en el marco europeo. Valorar el funcionamiento de las instituciones europeas en relación a los problemas del sector agrario, pesquero, de comunicaciones, de seguridad ciudadana... Saber elaborar un informe a partir de las distintas noticias que les ofrecemos para plantear los problemas básicos de la U.E.

Resultados esperados

A los alumnos les resulta difícil realizar un informe, pues es una tarea larga y necesita de un tiempo de reflexión inicial (guión de trabajo), una conceptualización correcta y unas técnicas de trabajo precisas para elaborar los datos y convertirlos en hechos y argumentos de su teoría personal.

Estrategia del profesor

Otro antecedente histórico que debemos considerar es la configuración de la Unidad Europea. Para ello os hemos seleccionado algunos documentos, de tal forma que os puedan servir para trabajar con el alumnado en clase.

DOSSIER DE DOCUMENTACIÓN SOBRE EUROPA

Con objeto de poder trabajar este dossier es importante que recordemos los objetivos y contenidos esenciales de un informe, a la vez que orientemos al alumnado hacia alguna cuestión fundamental.

EL INFORME

Más de una vez le decimos a los alumnos que hagan un INFORME con los datos que les facilitamos (hechos históricos, estadísticas demográficas), o con las conclusiones de un debate efectuado en clase. Y frecuentemente vemos que lo único que pueden hacer es describir los datos (donde hay más o menos natalidad, un listado de causas de una revolución), las anécdotas del debate y poco más. Un ejemplo de lo que decimos sería:

«En pequeño grupo: A partir de la respuesta ofrecida en el ejercicio 14 (otro informe sobre los criterios de las delimitaciones de las fronteras del siglo XVIII) y con los datos del documento 4 (proyecto de división territorial de 1821), realizad un informe sobre la influencia del poder político en la delimitación de las fronteras ¿Qué cambios se han producido en la transición del Antiguo Régimen al modelo constitucional?»

Como se puede apreciar, elaborar un informe supone un grado de madurez elevado, así como un adiestramiento específico. “Los informes salen siempre de situaciones problemáticas” es la frase clásica que define este tipo de textos.

Un informe es un género de discurso que responde al objetivo de ayudar a tomar decisiones a otros, es decir, suministra información para convencer a alguien para que haga algo, persuadirles a realizar una determinada acción. Por eso mismo, entendemos que sólo se deben hacer pocos informes en un curso (uno por trimestre). Además creemos que se debe instruir a los alumnos con órdenes precisas, no dejando a su libre albedrío la confección del informe. Nuestra experiencia nos dice que en Geografía e Historia es preferible guiar mucho a los alumnos en el primer ciclo de Secundaria, para que puedan hacer unos informes más autónomos, pero siempre bajo la dirección del profesor, en el segundo ciclo de Secundaria y en Bachillerato.

Así, pues, un informe es un texto ordenado que se elabora con una determinada finalidad. Como en el ámbito escolar la solución de problemas es una simulación de la vida social, debemos precisar el contexto en que se elabora este informe. Es decir, tenemos que precisar el sentido del problema escolar en relación al social que subyace.

Nosotros como profesores debemos ayudar al alumnado a definir el *problema escolar* como aquella situación enigmática donde desconocemos el producto final y el camino para su resolución. Al mismo tiempo esta situación tiene un referente social, de donde hemos extraído los datos que nos permiten plantear el problema escolar.

Así, en el ejemplo antedicho la situación problemática escolar reside en explicar si la división provincial se adecuaba a los criterios de reparto equitativo de población, renta y superficie, como se propugnaba por los liberales decimonónicos en el primer tercio del diecinueve. Pero la *problemática social* que subyace es

la fiscalidad social y económica de los ciudadanos del Estado moderno, donde los límites territoriales sirven para controlar a la población -bien sea como marco de participación electoral restringida o como obligación impositiva.

Por ello es imprescindible que el alumno sepa, en primer lugar, definir el problema de acuerdo con su interlocutor: el profesor que le va a aprobar la asignatura, la clase a la que debe convencer, los profesores que le aprobarán la selectividad, etc. Debe demostrar que sabe organizar el planteamiento del problema y aportar unas soluciones escolares, que tendrán un cierto grado de correspondencia con su aplicación en la praxis social.

Por tanto, el informe es un texto ordenado explícitamente, con una lógica que debe contemplar:

1. *La finalidad del informe.*

Ayudar a tomar decisiones simuladas a otras personas, demostrando que se conoce el problema y sabe abordar su resolución. Así el problema se contextualiza en un marco social.

2. *Un orden lógico o estructura del discurso*

- Se establece un guión claro de partida, se numeran explícita o implícitamente los apartados que se van a tratar.
- Se plantea el problema desde los datos suministrados en clase, así como los que pueda adquirir en bibliografía de consulta o en trabajo de campo.
- Se explica la situación, aportando argumentos y datos ordenados respecto al problema acotado, lo cual ayuda al lector/receptor a ordenar otros datos y a valorarlos.
- Se proponen soluciones al problema analizado, indicando posibles caminos de trabajo.

3. *El estilo descriptivo debe ser claro y preciso*, utilizando la tercera persona y reservando la primera para las propuestas de solución. Debe quedar claro que en el informe existe una “exposición objetiva” de datos y argumentos, así como un razonamiento personal de soluciones posibles. Es necesario distinguir tres momentos descriptivos:
- los antecedentes históricos del problema, cómo se origina, cómo se plantea por otras personas
 - el objeto central del problema (p. e. la organización política del territorio)
 - las orientaciones para la toma de decisiones, o en este caso la valoración de las decisiones tomadas, que nos lleva a otro futuro (la organización territorial en la España autonómica y en la Europa de las eurorregiones).

Desde el punto de vista del discurso este último aspecto es fundamental y para ello el alumno debe disponer de estrategias lingüísticas-comunicativas diversas, utilizando la tercera persona para argumentar y la primera para opinar razonadamente. Tales estrategias son tanto más necesarias porque uno de los problemas que plantea todo informe es la cantidad de información que ha de suministrar al lector.

Otro aspecto importante de este género es la posición que adopta el emisor, caracterizada por su distanciamiento (uso de impersonales y tercera persona) y por la formalidad del texto.

La estructura del informe es conveniente que sea del tipo problema-solución. Para ello es conveniente hacer evidente el “problema social”, que subyace bajo el problema escolar. La diferencia está en que el problema social se selecciona desde criterios ideológicos en el buen sentido de la palabra, mientras que en el

escolar, además, intervienen decisivamente otros de orden psicológico. En este sentido, en Geografía tiene sentido una actividad en la que se haya de elaborar un informe cuando se ha planteado una situación real o simulada sobre una situación que se considere problemática. P. e. un informe a las Naciones Unidas sobre la situación demográfica de un país del Tercer Mundo, un informe al Ministerio de Industria sobre la situación del sector industrial del acero tras los acuerdos de Maastricht, o a una compañía para poner en marcha ciertos cultivos en una zona, un informe al ayuntamiento sobre algunos problemas urbanísticos, o un informe sobre la contaminación que produce un vertedero local con la finalidad de modificar esa situación.

Los informes pueden ser una forma de aplicar lo aprendido a una situación concreta que será potencialmente motivadora. Aspectos formales como el orden o estructura del informe, la relevancia de la información, la forma de presentación (diversos códigos de la información) junto al dominio de conceptos y uso correcto lingüístico pueden ser objeto de evaluación.

El informe se distingue del resumen y de la síntesis al ser un género de discurso distinto. El resumen supone ordenar ciertas informaciones, la síntesis va más allá e implica la transformación o personalización de tal información tras un trabajo de investigación y en el que tanto el resultado del aprendizaje, como el proceso mismo, constituyen la síntesis; el informe supone la aplicación del conocimiento para propiciar la actuación ante una situación que se considera problemática o mejorable. En el ámbito escolar puede ser tanto una situación que se simule (“imaginad que”), como un verdadero acto político cuando se trata de una voluntad real de influir, como un agente social más, en aquellos

que toman decisiones o como punto de partida para una actuación posterior.

Para facilitar la realización de informes a los alumnos es conveniente que le ayudemos a considerar sus propios resúmenes y síntesis, pues de esta forma puede darse cuenta de su propio aprendizaje. Un ejemplo concreto de lo que decimos se corresponde con la propuesta de informe sobre:

LAS CONSECUENCIAS DE LA INTEGRACIÓN DE ESPAÑA EN LA CEE.

45. Con los documentos que te vamos a presentar, y otros que puedas encontrar tú mismo, REALIZA UN INFORME sobre estas cuestiones, donde expliques y ofrezcas tu opinión sobre:

Para ello deberá conocer:

- 1) ¿Qué es la C. E. E. (Comunidad Económica Europea) y la U. E. (Unión Europea)? ¿cuándo y por qué se incorpora España a la Comunidad Económica Europea?
- 2) ¿Qué objetivos persigue y cuáles son las políticas más importantes? ¿Cómo funciona la Unión Europea?
- 3) ¿Cuáles son los problemas básicos que aparecen en las instituciones europeas y en la vida cotidiana de la U. E.?
- 4) ¿Qué perspectivas aparecen en el horizonte del año 2000? ¿Cuál es tu opinión sobre el futuro de la Unidad europea?
- 5) La Unión Europea y las eurorregiones.

ORGANIZACIÓN DEL DOSSIER

Para orientar al alumnado, respecto a los documentos que le mostramos, vamos a realizar un índice explicativo de éstos:

- DOCUMENTO PRIMERO: Presentación y Origen de la CEE y la UE.
- DOCUMENTO SEGUNDO: Europa, de 6 a 15 (la expansión europea)
- DOCUMENTO TERCERO: El futuro del veto, del voto en Europa.
- DOCUMENTO CUARTO: La nueva Europa sin fronteras.
- DOCUMENTO QUINTO: Organización de las instituciones europeas.
- DOCUMENTO SEXTO: El futuro de Europa: Las eurorregiones.
- DOCUMENTO SÉPTIMO: Listado de las Eurorregiones.
- DOCUMENTO OCTAVO: Los fondos FEDER y la Comunidad Valenciana.
- DOCUMENTO NOVENO: Los problemas de la UE: La pesca y la agricultura.

ALGUNOS RASGOS DE LA SOCIEDAD EUROPEA

Por su nivel de vida, organización social, grado de urbanización y equipamientos de que disfruta, el europeo pertenece a una de las sociedades más avanzadas del planeta; no obstante, en Europa subsisten injustos contrastes, habiendo acumulado en muchos aspectos el peso y los inconvenientes de la larga y compleja evolución. Una de las notas más significativas de esa evolución es el aumento de los asalariados en el conjunto de la población activa, consecuencia inmediata de un desarrollo socioeconómico que ha favorecido -por ejemplo, en el sector primario- la concentración empresarial y la desaparición de numerosas explotaciones agrarias. Por otra parte, en la masa de asalariados fueron originándose -especial-

mente en el sector de los servicios y también en el industrial- nuevos tipos de trabajadores, especialmente cualificados en tareas burocráticas y directivas, que ya en la segunda mitad del siglo XX dieron en calificarse de "cuellos blancos", asalariados que ya nada tenían que ver con los tipos de proletarios que se originaron con la primera Revolución Industrial. Los cambios no afectaron sólo a las capas dirigentes; todo el mundo del trabajo, gracias a una larga historia de lucha sindical, empezaba a gozar -en distintos momentos y con diverso grado- de un amplio repertorio de conquistas sociales, entre las que pueden destacarse dos por su impacto en la definición de todo un "modo de vida":

-Reducción del tiempo de trabajo, tanto por la disminución del mínimo legal semanal, como por la generalización y ampliación de las vacaciones anuales pagadas; y, sobre todo, por una menor duración de la vida activa, consecuencia de la más temprana edad de jubilación y de la prolongación de la escolaridad obligatoria.

-Creciente generalización, en muchos casos socializada, del derecho a gozar de servicios básicos, sanidad y educación fundamentalmente, lo que ha permitido notables avances en el control de la enfermedad, en la desaparición del analfabetismo, en una creciente escolarización, etc. A la vez, el desarrollo de la llamada Seguridad Social ha puesto a cubierto, cada vez con mayor amplitud y eficacia, pero todavía de forma insuficiente para muchos colectivos, a buena parte de la población de riesgos tales como la viudedad, la orfandad, la incapacidad laboral y otros.

Con todo ello, muchos de los ciudadanos de la Europa comunitaria, al disponer de mayor tiempo libre y disfrutar de un sistema de cobertura de las necesidades y aspiraciones básicas, han pasado a engrosar las filas, antes altamente minoritarias, de aquellos que encuentran en la vida tiempo y disponibilidad económica para algo más que para trabajar y cubrir las necesidades vitales; hoy son cada vez más los que emplean tiempo y dinero en viajes turísticos, vacaciones, consumo de productos culturales, adquisición de viviendas para segunda residencia, y multitud de productos y servicios que caracterizan a buena parte de la población de los países desarrollados, entre los que se encuentran los comunitarios. Todo esto ha dado lugar a que se defina la sociedad que forman esas poblaciones como "sociedad de consumo" (por los comportamientos en ese campo) y como "so-

iedad de ocio", jugando en ambos un importantísimo papel los medios de comunicación social, y desde luego todo lo que se engloba bajo el concepto de "publicidad". En esas sociedades, la potencia demográfica y económica de los grupos considerados "tercera edad" es otro de los fenómenos con mayor repercusión.

No obstante, al calificar así globalmente la sociedad desarrollada de nuestro tiempo, no puede olvidarse que en ella coexisten opulencia y miseria: las áreas periurbanas de las grandes ciudades son un buen muestrario al respecto.

Pero si el consumo y el ocio crecientes han simbolizado los últimos decenios, hoy se asiste a una gran mutación: la que se está produciendo en el mercado laboral, en el que las nuevas tecnologías y los nuevos procesos están forzando a una movilidad profesional y a un reciclaje continuo para adaptarse a las nuevas demandas productivas. Este hecho, paralelo a la crisis económica y a crecientes niveles de desempleo, está haciendo aparecer nuevas categorías de profesiones, que no tienen aspectos en común con los "cuellos blancos" del sector terciario tradicional (bancarios, aseguradores, etc.). Estos nuevos profesionales, que cabría adscribir a primera vista a las clases medias, presentan algunas características que los peculiarizan, como son: períodos de formación más intensos y parcelados, que tienen que renovar ante el empuje tecnológico; verse afectados por una inestabilidad y aceleración del medio empresarial en que se mueven, mostrándose dispuestos a vivir, con mayor inseguridad si cabe, las oportunidades de la sociedad del ocio que se está configurando en torno a los nuevos negocios en las conurbaciones europeas.

ABEJÓN, Manuel et alii. (1986): *La Europa de los doce*, Colec. Aula Abierta, Salvat.

LA COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA. INFORME

Como ejemplo de trabajo que pueden realizar los alumnos, vamos a reproducir algunos párrafos del informe de Carlos Martínez Jiménez (C. Juan XXIII, Burjassot). Con ello pretendemos mostrar las partes fundamentales del estudio presentado; por ello los corchetes [...] significan que hay más texto en su libreta,

pues representa el caudal de datos preciso para argumentar. No obstante, dado el carácter de la publicación hemos mantenido sólo aquellas ideas que creemos responden a su planteamiento:

Guión de trabajo

.Introducción

.Desarrollo

- presentación y rasgos de la sociedad europea
- evolución histórica de la Unión Europea. Etapas a destacar [...]
- funcionamiento de la Unión Europea [...]
- futuro de Europa: puntos y problemas importantes de cara al futuro [...]
- bases del futuro [...]

.Conclusión

.Valoración personal del trabajo

.Bibliografía

Introducción

El destino histórico de nuestro país ha dado un giro relevante en los últimos años. La integración del Estado español en la Unión Europea como miembro de pleno derecho ha sido y es un hecho socio-político sin precedentes, una realidad ineludible a la hora de comprender y evaluar la situación de la España de finales de s. XX

De ahí que sea tan importante adquirir unos conocimientos básicos pero rigurosos de ese nuevo plano geográfico en

el que todas las ciudades y ciudadanos debemos movernos como integrantes del mismo que somos: Europa. Un nuevo plano que evoluciona y afecta a nuestras vidas, un ámbito en el que España participa y del que debemos extraer el máximo provecho todos y cada uno de los europeos.

Así, pues, abordaremos sin rodeos el estudio del tema de acuerdo con el guión de trabajo presentado en el encabezamiento, posponiendo el resto de valoraciones al término del apartado de desarrollo.

Desarrollo

La sociedad europea es, sin duda, una sociedad moderna y avanzada que sigue jugando un papel significativo a escala mundial. Nuestras estructuras sociales básicas hunden sus raíces en el proceso histórico de la Revolución Industrial, génesis evidente del urbanismo actual o de la estructura socio-laboral de nuestros tiempos. Es así como nos hemos convertido claramente en la sociedad del consumo y del ocio, en que la publicidad y los medios de comunicación son especialmente relevantes. Asimismo la expansión del bienestar social conforma uno de los objetivos clave de los europeos, siendo por ello importante el desarrollo y la evolución -como veremos- de las nuevas tecnologías, la protección social o el empleo de la población activa.

Una vez determinados algunos de los rasgos básicos de la sociedad europea, vamos a referir de modo conciso el origen y las etapas evolutivas que han marcado el desarrollo de la Unión Europea hasta nuestros días.

1950 es el punto de partida del proyecto europeísta, siendo el padre de la idea el ministro francés de exteriores Robert Schuman. Inspirado en las tesis de Monnet [...] (siguen 10 folios en el original.)

En el ámbito económico, y en consonancia con lo dicho anteriormente, Europa planea focalizar sus intereses en cuatro puntos básicos: el proceso hacia la UEM, las claves para el crecimiento y el empleo, la concreción de proyectos de infraestructuras transeuropeas y la aceleración de la liberalización y el fomento del sector de las telecomunicaciones, dado su papel insustituible en el desarrollo económico europeo.

En última instancia, el plano social de la comunidad gana posiciones gracias al espacio proporcionado por Maastricht. Por esta razón, las iniciativas comunes en materia de protección y concienciación social (p.e. contra el racismo y la xenofobia) ocupan desde hoy una posición clave dentro de los proyectos y actividades que más urgen a los dirigentes de nuestra Unión Europea.

Conclusión

Los diversos apartados del presente informe han tratado de ofrecer una visión básica, ya no de meramente de los contenidos estudiados en clase, sino más bien de los conceptos y procesos históricos fundamentales para la cabal comprensión de la realidad política, económica y social de la Europa de hoy. Asimismo este trabajo también ha abarcado todo lo anterior con vistas a predecir alguno de los puntos que, al parecer, vertebrarán la evolución de la U.E. en los próximos años.

Al tiempo que hemos apuntado hipótesis acerca del futuro comunitario, hemos dibujado forzosamente algunos de los trazos que definen el porvenir político y económico de España. Con esto deseo hacer hincapié en el hecho de que nuestro país ha ligado su destino como comunidad humana al de la Unión Europea, siendo esta realidad ineludible argumento suficiente para fundamentar la importancia de nuestro estudio.

Es cierto que, al ser partícipes de un sistema democrático, el destino de nuestro país y el de la Comunidad Europea está en manos de los ciudadanos y ciudadanas. Pero esta afirmación es ciertamente relativa ateniéndose al hecho de que gran parte de la población desconoce los fundamentos, o al menos, la esencia actual de la U.E., permaneciendo consecuentemente ajena a lo que se discute y decide en Europa. Por esta razón, si es nuestro afán el ejercicio activo de nuestros derechos [...]

Valoración personal del trabajo

De acuerdo con lo dicho en líneas anteriores, el estudio efectuado ha sido ciertamente provechoso a múltiples niveles, trascendiendo a los intereses meramente académicos. Todos los alumnos(as) somos capaces, a partir de este trabajo, de discutir con rigor muchos de los asuntos comunitarios al haberlos analizado previamente. [...]

Bibliografía

(reseña enciclopedias, folletos y los propios documentos del cuaderno del alumno)

Los documentos que presentamos sobre la estructuración de la CEE, desde los países y regiones por un lado, y desde los Estados, por otro, pretenden servir de análisis para el alumnado, con objeto de verificar la hipótesis antes señaladas, en espacios a los que hacían referencia las últimas cuestiones de la encuesta inicial y al documento de Eneko Landaburu (Documento sexto) sobre las Eurorregiones. Como material complementario podéis utilizar la bibliografía seleccionada en el artículo de Fernando MOLINERO.

"Cataluña ha dejado de ser aquella zona situada en el nordeste de un mercado español reducido para ganar, en virtud de la entrada de los dos países ibéricos en la CEE., una privilegiada localización como pasillo de toda clase de intercambios entre la península y el resto de países miembros. Existe, pues, una indudable renta de situación derivada de una ventajosa localización geográfica,...

Pensemos, por ejemplo, en esa gran aventura de progreso que es la implantación del ancho de vía europeo desde la frontera hasta Barcelona y por ende nuestra incorporación a la red de trenes de alta velocidad...

Como objetivo, al final del proceso nos gustaría alcanzar la vertebración de un espacio intracomunitario alrededor del Triángulo Toulouse-Montpellier-Barcelona..."

Jordi PUJOL. *La hora de Europa*, Actualidad económica nº 1.500, Marzo de 1987.

Este nuevo papel de las eurorregiones quiere ser analizado desde la opinión sugerida del presidente de la Generalitat Catalana. Se trata de recoger y suscitar las opiniones de la encuesta inicial (punto f) y del documento de Landaburu.

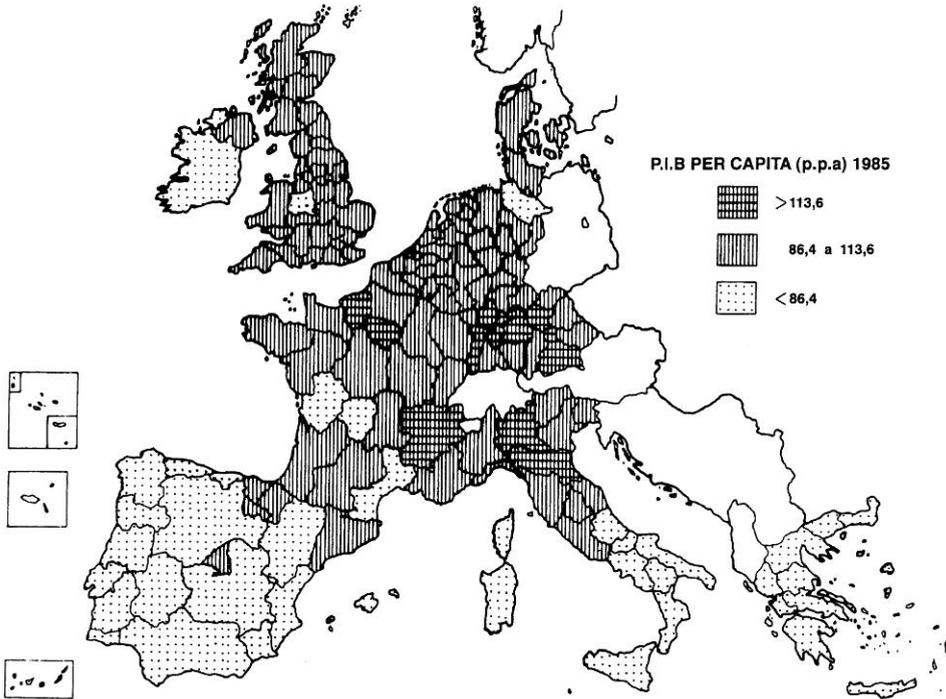
El texto que ofrecemos de Jordi Pujol, ampliable a otros ejemplos de noticias periodísticas sobre las repercusiones en las diferentes Comunidades Autónomas de la entrada en la CEE, sino también el asunto de la nueva reestructuración del territorio europeo, evidente en el triángulo Toulouse-Montpellier-Barcelona. Cabría entonces formular otras relaciones intracomunitarias, como Porto-Vigo, Bayona-San Sebastián, Mallorca-Cerdeña, Valencia-Génova, etc. Estos ejercicios son muy útiles, pues permiten pensar el espacio español proyectándolo hacia Europa.

- * Localiza las ciudades de Barcelona, Montpellier y Toulouse, dibujando sobre ellas el triángulo descrito por Jordi Puyol.
- * ¿Qué otras Comunidades podrán beneficiarse de una localización ventajosa en Europa?
- * ¿Cómo se organizaría el territorio mediterráneo?

Finalmente el análisis regional de Europa supone reconocer este fenómeno de fronteras intraestatales en una escala continental. Las ayudas europeas a estas regiones manifiestan una intencionalidad explícita del reconocimiento de estas fronteras. El hecho de plantear de esta forma el estudio de España en Europa supone una nueva concepción espacial del continente, que aparece pocas veces reflejado en los medios de comunicación.

En todo caso es conveniente precisar que no se trata de estudiar toda la CEE y U. E. ni tampoco todas las etapas de la integración de España en la CEE. Sólo se trata de enmarcar cronológicamente el proceso y dar cuenta del nuevo papel de las fronteras. Los cuadros de las regiones, países europeos de la CEE, así como la distribución de las administraciones territoriales, pretende analizar la diversidad de estrategias de cada sociedad respecto a la organización española.

III. La Unión Europea y los problemas territoriales: La política agraria común (PAC) y su repercusión en España



Fernando Molinero Hernando
Dpto. Geografía. Universidad de Valladolid.

1. Datos básicos para la elaboración de un informe: explicación del dossier de documentos

La organización del dossier debe responder a los problemas indicados en la actividad número ONCE, que responden a los siguientes hechos clave:

1º) ¿Qué son la CEE y la UE?

Además de los documentos que hemos seleccionado, es muy importante contextualizar el origen de estas instituciones, remontándose al período 1946-1957, donde se crean:

- La Unión Occidental (más tarde Unión Europea Occidental, UEO), que pretende unificar los esfuerzos militares europeos.
- La Organización Europea de Cooperación Económica (OECE), transformada más tarde en OCDE, con objeto de administrar la ayuda americana a Europa (el Plan Marshall).
- La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), donde junto a los países europeos participa Estados Unidos.

En consecuencia, en este período se tratan de recomponer las alianzas después del final de la Segunda Guerra Mundial, donde la Europa occidental está bajo la influencia de Estados Unidos y procura restablecer su liderazgo mundial. Por ello un grupo de dirigentes políticos dan lugar al denominado Movimiento Europeo, que dará lugar al Consejo de Europa en el año 1950.

Estos acuerdos militares, políticos y culturales se completan con los económico-productivos. Así en los primeros años de los cincuenta se constituye la CECA y el denominado Mercado Común, con objeto de unificar los recursos carboníferos, siderúrgicos y ener-

géticos. Los tres países del BENELUX (Bélgica, Holanda y Luxemburgo) junto a Alemania, Francia e Italia firman este primer tratado, que daría lugar a una unificación aduanera en el año 1968. Con posterioridad se unirán en 1973 Irlanda, Inglaterra y Dinamarca; en 1981 Grecia y en 1986 España y Portugal.

A partir de 1992 la CEE se transforma en Unión Europea, que se configura como la Unión Confederal de varios Estados en un horizonte sin definir totalmente. Así la Unión es el germen de un futuro Estado confederal que procura tener un peso específico en el mundo, sobre todo después de la incorporación de Austria, Suecia y Finlandia (la Europa de los Quince).

2º) ¿Cuáles son sus objetivos?

En 1987 se elabora un programa para el desarrollo del Acta única europea, con objeto de transformar el acuerdo entre Estados en las bases de un nuevo Estado europeo. De esta forma "la nueva frontera para Europa" se apoyará en etapas concretas de unión económica y monetaria. Las negociaciones iniciales culminan el 7 de febrero de 1992 en la ciudad de Maastricht, donde la Comunidad Económica Europea se transforma en Unión Europea, que se plantea la organización de un Estado confederal con una moneda única, libre circulación para los ciudadanos de todos los Estados miembros, mayores competencias para el Parlamento europeo y creación de una política exterior y de seguridad común.

Los objetivos y funcionamiento de la Unión Europea se recoge en los documentos que hemos seleccionado tanto en el cuaderno del alumno como en este libro del profesor. Hemos de recordar que estos documentos del libro del profesor tienen una finalidad informativa y que, por tanto, pueden ser sustituidos por otros semejantes o por una explicación oral del profesor o un vídeo.

3º) *¿Cuáles son los problemas más importantes?*

La Unión Europea posee numerosos problemas en su funcionamiento político (vetos, minorías, ampliaciones, competencias.), económico (agrarios, pesqueros, financieros, monetarios, industriales), laborales (jornada laboral, representación sindical, pequeñas empresas.) y de comunicaciones (aéreas, transporte por carretera, audiovisual, alta velocidad ferroviaria.). Tratar todos los problemas sería imposible. Por eso creemos que como profesores podemos proponer a los alumnos:

- a) la organización de equipos de trabajo para seleccionar noticias de algún problema presente y analizarlo en contraste con otros documentos
- b) trabajar el problema agrario a partir de algún documento periodístico y apoyándonos en el trabajo de Fernando Molinero sobre la Política Agraria Común

4º) *Las Eurorregiones y el futuro de la U. E.*

Otra posibilidad para realizar un informe es el estudio de la organización territorial de las diferentes eurorregiones europeas, con una especial atención a las españolas y con ejemplos precisos de la Comunidad donde vive el alumno.

No obstante, este estudio es difícil de realizar para un alumno de forma autónoma. Por eso hemos seleccionado algunos documentos y propuesto algunas tareas concretas, ya que de esta forma le ayudaremos a plantear más profundamente esta situación territorial. Si estimamos conveniente profundizar en esta cuestión, así como conocer el futuro de Europa en la opinión de los alumnos le podemos solicitar UNA SÍNTESIS FINAL de los problemas de articulación territorial. Así con una pregunta genérica tal como ésta:

¿Qué Comunidades Autónomas tendrán mayores ventajas en su incorporación a Europa?

los alumnos podrán reconstruir todo su aprendizaje, tanto en la organización del Estado español, como en la integración de éste en la Europa unida.

En consecuencia, debemos plantear el dossier de trabajo como ayuda al alumno, para que éste pueda confeccionar su informe. Así los documentos deben facilitar su trabajo, pero no constituir el único marco de referencia.

46. Una vez que hemos realizado el trabajo individual, nos vamos a reunir EN EQUIPO y cada portavoz anotará las conclusiones del informe, para debatirlos entre los miembros del equipo y finalmente leer las conclusiones a todo el conjunto de la clase.

SÍNTESIS FINAL INDIVIDUAL

47. A lo largo de esta unidad didáctica hemos trabajado la evolución político-administrativa del Estado español, antes y después de la Constitución de 1978. También nos hemos interesado por otras organizaciones del espacio. Por último hemos analizado la integración de España en otros ámbitos geográficos superiores.

Todo este estudio nos ha permitido conocer la evolución de los procesos espaciales. Cada día aparecen y conocerás noticias nuevas sobre estos temas, dado que es una evolución que no ha finalizado. Si tú quieres podrás seguir estudiando este proceso, pues ya conoces un método para hacerlo. Para finalizar esta unidad debes realizar UNA SÍNTESIS FINAL donde recojas todo lo que ya sabes, y te plantees este problema"

¿Cuál será el papel de España en el futuro de la U.E.?

2. La agricultura española bajo la P. A. C. : Evolución, problemas y perspectivas.

Fernando Molinero Hernando
Universidad de Valladolid

Es evidente que la agricultura española, al igual que la del resto de los países comunitarios, debe cumplir el cometido propio de cualquier actividad económica: producir para el mercado al que se destina. Pero como este mercado -de ámbito local, comarcal, regional, nacional o internacional- está sometido a una fuerte competencia y, además, es excedentario, nuestras producciones agrarias deben atenerse a esta doble circunstancia: por una parte, tienen que ser competitivas si no quieren ser reemplazadas por otras más baratas y, por otra, tienen que reducir sus volúmenes de producción para no aumentar los excedentes invendibles. Ahora bien, estas reglas aparentemente tan sencillas sirven para la coyuntura actual de los mercados mundiales; pero éstos han sido a menudo deficitarios, por lo que el agricultor se ha sentido impedido a producir y vender más productos siempre que ha podido. A todo ello se suma el hecho de que los mercados agrarios nacionales están mediatizados por los poderes públicos, que consideran a los productos primarios mercancías básicas y, por tanto, estratégicas. Con todos estos ingredientes se configuran unos mercados agrarios intervenidos, con precios políticos y con un comporta-

miento mediatizado, a su vez, por el alto grado de aleatoriedad de las cosechas.

En este contexto la Política Agraria Común (PAC) ha actuado a partir de los años 60 como una política de homogeneización de comportamientos nacionales dispersos, los cuales, basados en los condicionantes ecológicos e históricos propios de cada país, han ido evolucionando hacia un tipo de agricultura apoyada en la explotación familiar como célula fundamental, de dimensiones pequeñas o medias, y a veces grandes, con una orientación técnica y económica derivada en buena medida de la propia PAC. Me parece oportuno, por lo tanto, articular este trabajo en tres aspectos claves: los caracteres de la PAC en primer lugar, los caracteres de la agricultura española en segundo lugar y las relaciones entre ambas, finalmente. Para ello, me centraré en los grandes conjuntos ecológicos con producciones agrarias específicas, como el interior y norte de España, por una parte, con predominio de las denominadas *producciones agrarias continentales*, y la España mediterránea cálida, por otra, ámbito de las *producciones hortofrutícolas*.

2.1

La PAC y sus directrices

Las implicaciones de la PAC no se pueden conocer si se ignora su contenido, porque, además, España ingresó en la CEE en el momento en que empezaba a modificarse la protección al agricultor, ya clara desde 1985.

- a) **La etapa expansiva de la PAC: 1958-1981.** El artículo 39 del Tratado de Roma, que entró en vigor el 1-1-1958 establecía *cinco objetivos* para la PAC, que se recogen en el recuadro adjunto.

Los 5 Objetivos de la PAC:

1. Incremento de la productividad agraria.
2. Garantía de un nivel equitativo a la población agraria.
3. Estabilización de los mercados.
4. Asegurar los abastecimientos alimenticios.
5. Precios razonables de los productos agrarios a los consumidores.

Los tres principios básicos del Feoga-Garantía

1. Unidad de Mercado.
2. Preferencia Comunitaria.
3. Solidaridad financiera.

Estos objetivos se consiguieron mediante la política de precios y la de estructuras, aunque básicamente mediante la primera, desarrollada a través de las Organizaciones Comunes de Mercado (OCM) para los productos más significativos, si bien no para todos. Su *financiación* corría a cargo del FEOGA-Garantía y se asentaba en los tres principios básicos conocidos (Ver recuadro). La política de estructuras, por otro lado, corría a cargo del FEOGA-Orientación (FEOGA = Fondo Europeo para la Orientación y Garantía Agrarias), pero esta sección dispuso tan sólo de entre un 4 y un 6% de los presupuestos de este organismo hasta fechas muy recientes, por lo que tuvo muy poca importancia, frente al FEOGA-Garantía, que contó con más del 90%.

La *unidad de mercado* se consiguió mediante la Tarifa Exterior Común (TEC) y los *prélèvements* o "exacciones reguladoras", consistentes en la imposición de una tasa o sobreprecio que elevaba el costo del producto importado de un país tercero hasta el nivel vigente dentro de la Comunidad. El dinero recogido por este

mecanismo, junto con el derivado del arancel común, era gestionado por el FEOGA para financiar, en parte, la propia PAC. Con estas medidas, los precios agrarios adoptados fueron los del país que los tenía más altos: la antigua R. F. de Alemania; estos precios altos sirvieron de estímulo a las producciones europeas, que alcanzaron niveles muy superiores a los del consumo interior, creando grandes masas de excedentes.

La *preferencia comunitaria* significó la potenciación del mercado interno, en detrimento de los países terceros, por cuanto cualquier producto agrario de la propia CEE tenía preferencia de consumo, incluso a precios más altos, sobre los de fuera, lo que impedía o dificultaba las importaciones. Finalmente, la *solidaridad financiera* representó un mecanismo fundamental de financiación de la PAC. Los estados miembros se obligaban a financiar los costes de la PAC mediante aportaciones de su propio PIB al presupuesto comunitario. Y no se puede olvidar que la agricultura estuvo consumiendo durante largos años la mayor parte del presupuesto total (en torno a un 75%), aunque se haya reducido bastante en la actualidad.

De acuerdo con estos principios, la PAC, con una alta protección al agricultor mediante precios elevados, originó unos fortísimos excedentes, muy superiores al consumo europeo e imposibles de mantener. Por lo que la Comisión, en su comunicación *Orientaciones para la agricultura europea, de 1981*, consideraba que las producciones debían ajustarse a la demanda interna y los precios a los del mercado mundial.

- b) **Los inicios (1981-1986) y afianzamiento (1985-1988) de la PAC en España.** Ante los desajustes surgidos se propusieron cuatro medidas esenciales (ver recuadro), que no impidieron el crecimiento de los stocks agrarios.

Principios propuestos por la PAC en 1981

1. *Corresponsabilidad*, para que los agricultores participaran en los gastos originados por los excedentes. Se aplicaron tasas desde el 77 en la leche y desde el 86 en los cereales.
2. *Umbral de garantía*, de modo que los precios garantizados sólo se aplicaban a unas cantidades máximas, por encima de las cuales se ajustaban a la baja.
3. *Reducción de la cuota de producción láctea* a cada Estado miembro.
4. *Desincentivación de las ventas a intervención*, reduciendo plazos de pago, incrementando exigencias de calidad...

Objetivos del Libro Verde de 1985

1. Lograr el control de la producción.
2. Reducir el gasto presupuestario agrario.
3. Mantener las rentas de los agricultores, mediante la compensación de la caída de precios por otras vías.

c) **El endurecimiento de la reforma de la PAC (1988-1991).** En febrero de 1988, el Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno adoptó el “paquete Delors” para evitar que los gastos agrarios se comieran el presupuesto de la Comunidad, cuyas tres cuartas partes, como hemos apuntado, iban a parar a la agricultura. Por ello, se aplicaron estabilizadores a todos los sectores (cuando se superaba un volumen productivo), se aprobó el “set aside” o retirada de tierras de la producción, junto con las medidas complementarias de la PAC (jubilación anticipada, reforestación de tierras agrícolas y medidas agro-ambientales), además de la reducción del precio de compra a la

Por ello, la Comisión elaboró el *Libro Verde de 1985*, en el que proponía lograr un control de la producción y del gasto y mantener los ingresos de los agricultores, mediante las compensaciones necesarias. Entre los años 1985 y 1988 se aplicaron restricciones básicamente a la leche y a los canales de vacuno, junto a otros productos excedentarios, pero sin resultados positivos.

intervención, y se limitaron los gastos agrarios de la Comunidad, acompañados de la reforma de los Fondos Estructurales en apoyo de las regiones atrasadas.

Propuestas del paquete Delors de 1988

1. Estabilizadores agrarios mediante reducciones de precios cuando se superan los volúmenes de producción.
2. Medidas complementarias, como jubilación anticipada y set aside.
3. Reducción de los precios de compra a la intervención y limitación de gastos agrarios.

Pero como estas medidas no fueron suficientemente eficaces, la Comisión redactó el Documento *Evolución y futuro de la PAC. Documento de reflexión*, en que se contemplaban los mecanismos aplicados a partir de 1992.

d) **La nueva PAC reformada: desde mayo de 1992 en adelante.** En esencia, la nueva PAC, que pretendía mantener los tres principios rectores -unidad de mercado, preferencia comunitaria y solidaridad financiera- se basaba en la adecuación de los precios comunitarios a los del mercado mundial, lo que obligaba a rebajar aquéllos y a compensar la pérdida de rentas mediante subvenciones directas. Así, se aprobó en mayo de 1992 la reducción de la superficie cerealista en un 15% (curiosamente se ha rebajado a un 12% para la campaña 1994/95, debido a la importante caída de stocks), junto a otras medidas tendentes a reducir excedentes de cereales, vino, carne y leche, los productos responsables de la falta de entendimiento con EE UU.

Los objetivos de la nueva PAC se resumen en el mantenimiento de las rentas de los agricultores mediante indemnizaciones directas, proporcionales a las superficies o cabezas de ganado declaradas,

-ya que los precios agrarios bajarán hasta los del mercado internacional, aproximadamente la mitad de los europeos-, con el fin de retener en el campo un número suficiente de agricultores; al mismo tiempo se busca la competitividad.

Es evidente que estos objetivos encierran contradicciones flagrantes, pues la competitividad no es compatible con el mantenimiento de un elevado número de agricultores, los cuales sólo podrían permanecer en el campo si se dedicaran a una agricultura medioambiental y, por lo tanto, poco competitiva, que exigiría unas subvenciones mayores que las actuales (Papeles de Economía, n.º 50, 1992).

2.2

La evolución de la agricultura española desde 1986

A pesar de que algunos sectores quedaron malparados en la negociación del Tratado de Adhesión, en general se puede hablar de que la agricultura española ha resultado favorecida dentro de la Política Agraria Común, por más que haya provocado cambios y hasta mutaciones de efectos desconocidos e insospechados hasta entonces, como ha sucedido, por ejemplo, con la explosión del cultivo del girasol, el cambio de tendencia del olivar, por una parte, y del viñedo, por otra, la expansión sostenida del naranjal previa al ingreso...

En conjunto se puede decir que, a pesar del desconcierto, la agricultura española ha salido beneficiada, sobre todo si se tienen en cuenta los dos últimos años (cosechas de 1993 y 1994), que, tras la devaluación de la peseta y la consiguiente subida de los precios agrarios y de las subvenciones, el campo ha vuelto a

levantar la cabeza, de modo que, después del paréntesis de los años 1989 a 1991 y el año de transición de 1992, se ha conocido una nueva coyuntura muy favorable, especialmente para la España interior, que ha supuesto un cambio real de tendencia, aunque con un incierto futuro.

Así, se puede hablar de una primera etapa de adaptación a la CEE entre 1986 y 1987, que benefició a unos aprovechamientos y perjudicó a otros. Resultaron *beneficiados* el vino, olivar, leche, carne de vacuno/... y *perjudicados* el ovino, los frutos secos (avellana, almendro), algunos cereales (maíz, cebada), mientras que para otros esquilmos fue *indiferente*, como sucedió sobre todo con los hortofrutícolas, que no entraron en la PAC hasta 1993. La patata y las leguminosas, que tampoco tenían OCM, sufrieron las consecuencias de la falta de regulación del mercado y de las importaciones de choque para evitar la subida de la inflación. El hecho de pertenecer a un mercado más amplio -el de la CE- favoreció este tipo de importaciones. Sin embargo, esta situación dio paso a una segunda etapa, entre 1988 y 1992, de un reajuste importante, que pesó fuertemente sobre las "producciones continentales", ajustadas a la baja, mientras que la subvención al ovino lo convirtió en un aprovechamiento estrella. Finalmente, a partir de mayo del 92 se han visto beneficiadas todas las producciones del interior de España, más el olivar.

En conjunto, la nueva coyuntura surgida de la PAC reformada y de la devaluación de la peseta ha beneficiado considerablemente al campo, incluido el sector hortofrutícola, que está sufriendo la dura competencia de las producciones del Magreb. No obstante, el proceso de modernización agraria ha continuado retirando a numerosos agricultores y provocando la expansión de la agricultura a

tiempo parcial, de modo que en estos momentos no se alcanza un 10% de agricultores sobre activos totales en España.

Los mapas sobre distribución de las producciones son reveladores al respecto. En la figura 1 recogemos los dominios agrarios de España: el atlántico húmedo y ganadero, en contraste con el mediterráneo cálido hortofrutícola, y, frente a ellos, el de la España mediterránea interior seca y cerealista, además de las montañas mediterráneas húmedas, de transición. En la figura 2 se observan estos mismos hechos a nivel de comarcas agrarias, con indicación del coeficiente de especialización productiva, es decir, con expresión del número de veces que cada comarca agraria está por encima o por debajo de la media nacional respecto al producto indicado en cada mapa. Se incluyen el de ganadería de bovino: figura 2. a, el de frutas y hortalizas 2. b, y el de cereales grano 2. c, en los que se observa nítidamente la especialización regional.

FIGURA 1.

LOS DOMINIOS AGRARIOS DE ESPAÑA.

(según Méndez, R. y Molinero, F. 1993)

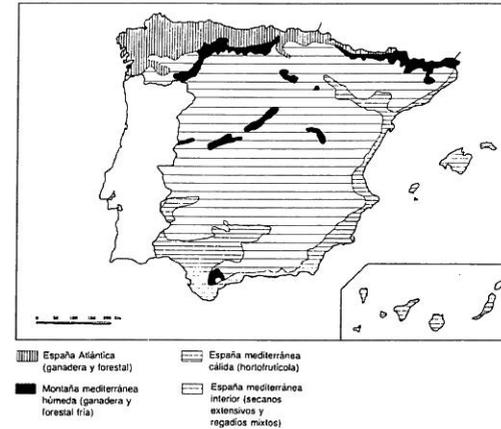


FIGURA 2A.

DENSIDAD GANADERA COMARCAL DE ESPAÑA EN 1989

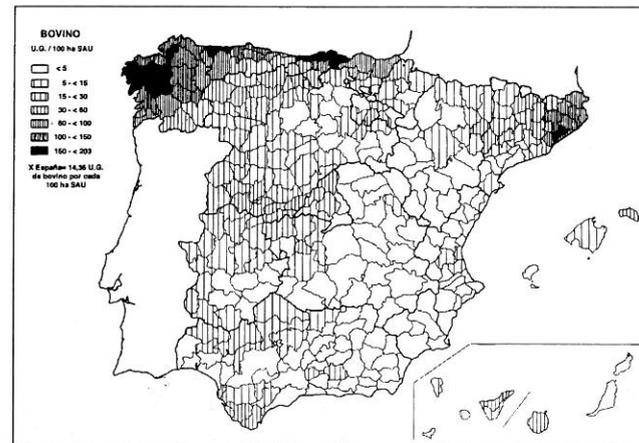


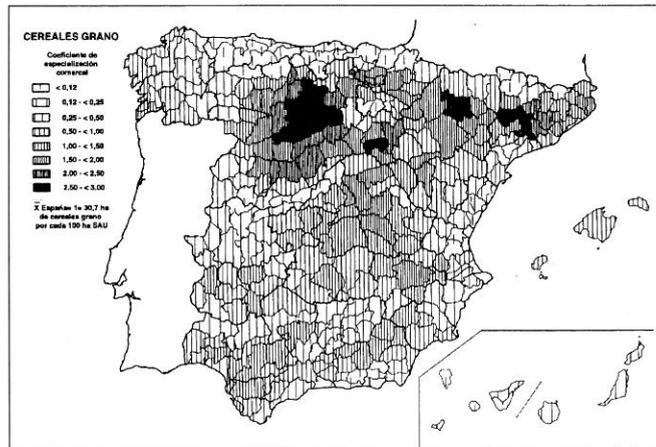
FIGURA 2B.

ESPECIALIZACIÓN PRODUCTIVA COMARCAL DE ESPAÑA EN 1989



FIGURA 2C.

ESPECIALIZACIÓN PRODUCTIVA COMARCAL DE ESPAÑA EN 1989



2.3

Grado de correlación entre la evolución de la agricultura española y la PAC

La primera reforma de la PAC, que comienza a sentirse con fuerza en España en 1988-89, acarrió serias dudas sobre el valor de esta política agraria para el campo español, debido a los ajustes duros, lo que motivó un desánimo generalizado entre los agricultores, obligados a producir menos y a menores costes, cuando siempre habían sido estimulados para producir más.

Estas contradicciones no han impedido la existencia de *cam-bios* importantes en la agricultura española: *unos directos y otros inducidos*. El más significativo de todos es quizá el auge y caída del precio de la tierra, que llegó a alcanzar cotas escandalosas en 1988 (hasta 800.000 ptas/ha en los secanos cerealistas, cuando su precio normal era del orden de 200.000 a 300.000). Los ajustes posteriores provocaron un descenso considerable que, contrariamente a lo que se pensaba, se ha detenido. En la actualidad, y tras la aplicación de las subvenciones a las rentas, muchas de las cuales son cobradas por propietarios residentes en las ciudades, se ha producido un estancamiento del mercado de la tierra, que no toma un rumbo claro.

- a) *Los ritmos de modernización de la agricultura española y su aceleración por la PAC.* Junto a la política de precios, se puso en marcha la *política de estructuras*, mediante los fondos recibidos de la Sección de Orientación del FEOGA, que han significado muy poco en el conjunto. La CE no elaboró una política de estructuras agrarias hasta 1972, año en el que se dieron las Directivas n^{os} 159,

160 y 161 sobre cese anticipado de la actividad agraria, modernización de explotaciones y cualificación de los agricultores. Estas normas se refundieron, junto con algunas otras, en el Reglamento 797/85, sobre la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias, pilar básico de esta política (Alonso González, S., 1991, 169).

Por otro lado, ya desde 1975, el FEOGA-Orientación, a través de la Directiva 75/268/CEE, otorgó ayudas a zonas de montaña y desfavorecidas. No obstante, las Indemnizaciones Compensatorias de Montaña (ICM), aplicadas en España desde 1986, no supusieron más que la entrega de verdaderas "propinas" a unos pocos agricultores (unos 100.000 expedientes y, por tanto, perceptores, cada año, que recibieron una media de 50.000 ptas por titular). Así, la contribución del FEOGA-Orientación a España, entre los años 1986 y 1990, no representó más que 106.686,8 millones ptas, dos tercios de los cuales se recibieron en los dos últimos años (Alonso González, S., 1991, 181). Sin embargo, la perspectiva del mercado único para 1993 motivó la elaboración de un plan más serio de ayuda a las regiones atrasadas de la CE, que dio paso a la reforma de los fondos estructurales.

Esta Reforma, emprendida por la Comunidad en la segunda mitad de 1988, pretendió coordinar las acciones del FEDER, del FSE y del FEOGA-Orientación destinadas a la financiación y desarrollo de determinadas regiones, entre las que estaban las de Objetivo 1 y las de 5a y 5b. Las primeras eran aquéllas cuyo PIB/habitante quedaba por debajo del 75% de la media comunitaria, que solían coincidir con regiones agrarias (ver lista adjunta).

Las segundas eran comarcas o regiones que, superando ese umbral de PIB, necesitaban una adaptación de sus estructuras

agrarias (5a), o bien zonas rurales en las que era necesario estimular el desarrollo (5b); y todo ello mediante la coordinación de los diversos fondos. Las de Objetivo 1 ocupan el 76,1% del territorio español y cuentan con el 58,2% de la población; para atender a su progreso se elaboraron los Planes de Desarrollo Regional 1989-93, seguidos al finalizar aquéllos del Plan 1994-99. Las de Objetivo 5b, aprobadas por Decisión de la Comisión de 10 de mayo de 1989, ocupan 63.209 km² y cuentan con menos de 1 millón de habitantes en sus áreas rurales. Las CC AA afectadas presentaron a finales de 1989 el Plan de Desarrollo de Zonas Rurales para hacerse acreedoras de los fondos (Alonso González, S., 1991, 177).

Bajo estos supuestos, los Estados miembros debían presentar sus Programas Operativos (PO) de inversiones en esas regiones para proceder a la aprobación del Marco Comunitario de Apoyo (MCA) a dichos programas, Marco que representaba el documento comunitario equivalente al Plan de Desarrollo Regional, o de Zonas Rurales, del país, y que contemplaba la transferencia de la parte correspondiente de los fondos comunitarios. Los PO comenzaron a presentarse y aprobarse en 1990 y para un período de cuatro años: 1990-1993. En el caso español se habían aprobado 42 PO a finales de 1991, lo que suponía una inversión total de 295.726 millones de ptas en el cuatrienio, de los que 146.095 correspondían a la aportación comunitaria a través del FEOGA-Garantía, FEDER y FSE (Ver su distribución por CC AA). Ahora, con los nuevos fondos estructurales, se están proponiendo los nuevos programas para el sexenio 1994-99.

Las *Regiones de Objetivo 1* son: Andalucía, Asturias, Canarias, Castilla La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Galicia,

Murcia y Comunidad Valenciana, que, con 32 programas, reciben una inversión de 230.214,7 millones ptas, de los que 116.360,4 millones de Aportación Comunitaria dentro del Plan finalizado en 1993. Las de *Objetivo 5b*, integradas por Aragón, Baleares, Cantabria, Cataluña, Madrid, Navarra, La Rioja y País Vasco, con 10 programas, reciben 65.511,4 millones de inversión y 29.734,1 millones de ptas de aportación comunitaria, si bien Cantabria logró pasar al régimen de objetivo 1 (MAPA, 1992, p. 247 y Comisión de las CC EE, 1992, p. 108). Estos datos del Plan 89-94, aunque no son muy explícitos, evidencian la importancia de estos fondos, que son superiores para el segundo Plan.

Aunque estas cantidades destinadas al desarrollo rural no sean despreciables, la aportación anual resulta muy escasa, e insuficiente para lograr una verdadera transformación de las estructuras agrarias y un desarrollo rural sólido, que evite la temida despoblación del campo y que genere una diversificación de actividades; y ello, a pesar de que lleguen nuevas ayudas por otras vías, como la del "Programa de Acción Común para el desarrollo de ciertas zonas desfavorecidas de España", que, aplicado a las diecisiete CC. AA, supuso una inversión total de 137.713 millones de ptas, de los que 65.431 correspondieron a reembolsos del FEOGA, en el quinquenio 1988-1992 (Programa aprobado por Decisión 88/608/CEE de la Comisión, de 24-XI. Cfr. MAPA, 1991, 242-244, y Comisión de las CC EE, 1992, 108). Tal como apunta Alonso (1991), a pesar de que la reforma de los fondos estructurales suponía su duplicación entre 1987 y 1993, pasando de 7.233 millones de ecus a 14.466 entre ambas fechas, el porcentaje tan sólo pasará de un 20 a un 25% del presupuesto comunitario.

Ni los fondos estructurales de la CE ni los nacionales han podido conseguir unas estructuras agrarias y un desarrollo rural equilibrado y sólido, mientras que el endeudamiento ha crecido hasta cotas del orden del 86% del valor añadido bruto agrario. En España los incentivos tendentes a este fin se han canalizado principalmente a través del R. D 808/1987 de 19 de julio, apoyado en el Reglamento (CEE) 797/85 sobre mejora de la eficacia de las estructuras agrarias. Tuvo tanto eco que se quedó rápidamente sin fondos, por lo que el Gobierno lo sustituyó por el R. D. 1887/91, de 30 de diciembre, que, amparándose en el Reglamento (CEE) 2328/91, de 15 de julio, buscó la manera de filtrar y controlar las solicitudes de mejora, equipamiento y modernización de la explotación agraria, sobre todo, porque, a pesar de que el destino de los créditos concedidos debería haber sido la mejora de las estructuras agrarias, a veces se desviaron hacia "mejoras de la vivienda rural" (chalés) o de la explotación agraria de titulares que no vivían ni trabajaban en el campo, aunque, en todo caso, refleja el vivo deseo de los agricultores españoles de emprender mejoras agrarias, cercenadas por la falta de fondos y de mercados.

Las respuestas de la Comunidad y del Ministerio de Agricultura a estas frustraciones se han querido resolver mediante la reforma de la PAC. Por una parte, se aplican las subvenciones a las pérdidas de renta, las cuales alcanzaron cifras superiores a 1 millón de ptas. por explotación en 1993, equivalentes a entre un 25 y un 35% de los ingresos netos obtenidos por el agricultor. Por otro lado, se ponen en funcionamiento las medidas de acompañamiento de la PAC (Reglamentos CEE n° 2.078, 2.079 y 2.080/92 del Consejo) sobre protección al medio ambiente, jubilación anticipada y reforestación, que representan las bases de las nuevas

reglas del juego de la PAC. Mas la incapacidad de los mercados para absorber los actuales excedentes agrarios obligará a nuestros hombres y mujeres del campo a replantear drásticamente el sentido de su actividad económica, porque lo que se les dice es todo lo contrario de lo que se les ha inculcado durante largos años. El agricultor tiene que aprender a producir poco, a bajos costos y con calidad; instrumentos difíciles para competir seriamente en un mercado internacional muy reñido. En el caso español, por otro lado, existe una distribución de las producciones agrarias muy dispar y con problemas muy diferentes, en función tanto de la diversidad ecológica como social, técnica y económica.

b) *La reforma de la PAC de 1992 y su incidencia en el nivel de rentas de los agricultores.* - Gozalo (El Norte de Castilla, 24-9-93-Campo), señalaba que las explotaciones agrarias de Castilla y León iban a recibir una subvención media de 1,5 millones de ptas (173. 000 mill. en total) en 1993. Esta cifra es válida para los agricultores medios de todos los secanos del interior de España; las ayudas básicas derivan del girasol y de los cultivos herbáceos, además del viñedo y del olivar, por una parte, y del ganado ovino y vacuno, por otra. En cada región predomina un tipo de subvención, aunque las menos favorecidas son las más competitivas del litoral.

Ahora bien, la financiación o ayudas básicas que reciben las distintas comarcas españolas han venido de la Sección de Garantía del FEOGA, vía sostenimiento de precios, aunque con la reforma de la PAC, los precios están cayendo a niveles desconocidos hasta ahora y las ayudas se perciben directamente a través de subvenciones y apoyos a las rentas, por más que a partir de 1988,

la Sección de Garantía del FEOGA ha utilizado progresivamente más fondos para ayudas estructurales y desarrollo rural y menos para el sostenimiento de las OCM. Sin embargo, la Sección de Orientación del FEOGA, es decir, la que tiende a la mejora de estructuras, ha destinado muy pocos fondos a esta función, ya que más del 90% provienen de la sección de Garantía

La política de precios agrarios en España tuvo que adecuarse a la comunitaria, con el fin de igualarlos al final del periodo transitorio, que duró siete años para casi todas las producciones, excepto para aceite, oleaginosas y frutas y hortalizas, para las que se acordaron diez. Los precios protegidos de la antigua PAC se basaron en un sencillo mecanismo, recogido en las Organizaciones Comunes de Mercado de cada producto agrario, por el que el agricultor lo podía entregar al FEOGA si su precio descendía por debajo del umbral predeterminado (precio de intervención inferior o asimilado) y el FEOGA lo sacaba al mercado si su precio superaba el umbral de intervención superior. Este mecanismo, vigente hasta 1992, fue modificado en las reformas de 1988, por lo que afectó poco a los agricultores españoles. Sin embargo, nuestros precios pudieron subir algo, expresados en pesetas, merced al elevado tipo de cambio del ecu verde (= unas 149 ptas, frente al ecu corriente o financiero = unas 130 ptas, a finales de 1991, antes de la devaluación de 1992, tras la cual el Ecu verde pasó a ± 190 ptas y el financiero a unas 160) y a la apreciación precedente de la peseta, que se tradujo en MCM positivos para los productos de exportación. Después de la devaluación, las entregas a la intervención han quedado muy mermadas.

En conjunto, se puede decir que las OCM supusieron cambios positivos para algunas producciones agrarias españolas y

negativos para otras, aunque las existencias de excedentes agrarios en todo el mundo obligaron a reducir los precios, tanto a los países comunitarios como a los demás. En definitiva, los agricultores españoles, al ingresar en la PAC cuando estaba siendo reformada, recibieron una protección inferior a la que disfrutaron el resto de los productores comunitarios anteriormente. Por otro lado, la realización del mercado único en la CE, a partir del 1-1-1993, según decisión del Consejo de Ministros de Agricultura de diciembre del 92, ha supuesto la asimilación de precios y la eliminación de aranceles y cuotas de importación o exportación, salvo para determinadas frutas y hortalizas (fresa, melón, melocotón, albaricoque, tomate y alcachofa), las cuales suponen en torno a un 4,5% de nuestras exportaciones agrarias y alrededor del 49% de las de frutas y hortalizas frescas.

No obstante, y a pesar del mercado único, la reducción de aranceles, junto con el establecimiento de las exacciones reguladoras y la aproximación de precios han jugado asimétrica y negativamente para España, al margen de que las mayores subvenciones a su agricultura hayan provenido del FEOGA-Garantía, vía apoyo a los precios hasta el año 1991. Sin embargo, desde las fuertes devaluaciones de 1992, potenciadas por la de principios de 1995, han beneficiado a los agricultores continentales y no han favorecido a los frutícolas, por cuanto aquéllos se han visto sometidos a la dura competencia de los productores marroquíes, cuyos salarios para la recogida de frutas son del orden de diez veces inferiores a los españoles.

Conclusión

La nueva PAC es contradictoria, pero con los precios actuales del mercado internacional se está caminando hacia un auténtico "dumping agrario", por lo que en el futuro, si se llegan a eliminar todas las subvenciones, es posible que suban los precios agrarios. Entretanto, los mercados agrarios mundiales, hoy excedentarios, están sometidos, por un lado, a la presión de las subvenciones indirectas en los países desarrollados y, por otro, a los bajos precios en los tercermundistas, a resultas de unos bajísimos costes de la mano de obra. La solución a estos intereses contrapuestos ha de venir de la competitividad técnica y de la racionalidad de las estructuras agrarias en los primeros, y de la competitividad del trabajo en los segundos.

Bibliografía básica

Las obras sobre la PAC en España han proliferado enormemente, pudiéndose encontrar un elevado número de libros y artículos referentes a las diversas directrices o líneas de actuación de la PAC en cada momento, a los fondos estructurales, etc. Las cinco primeras obras, representan una bibliografía básica para comprender la agricultura española en su triple vertiente territorial, social y económica:

MÉNDEZ, R y MOLINERO, F. (1993): *Geografía de España*, Ariel, Barcelona, 759 pp. Cfr. capítulo 6: "Lógica espacial del sistema productivo: el declive de las actividades agrarias y pesqueras", pp. 325-378. Obra fundamental.

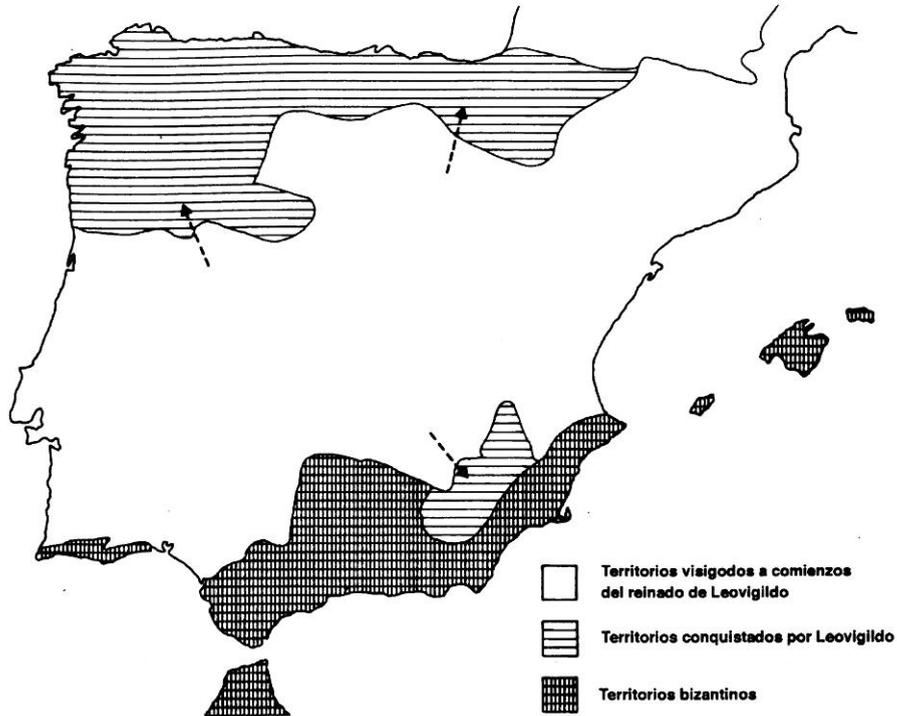
PAPELES DE ECONOMÍA, nº 60/61 (1994): "El sector agrario. Bajo el signo de la incertidumbre", nº monográfico dedicado al estudio de los problemas agrarios, los mercados, industrias, modernización, las tipologías y el futuro de la agricultura española, 315 pp.

- MAPA (1985): "*Tratado de Adhesión España-CEE. Agricultura*", Boletín de Información Extranjera, n° 3. Comprende el articulado y su comentario.
- SÁEZ LORITE, M. (1988): *Geografía de España. Geografía Agraria*, Síntesis, Madrid, 157 pp. Se trata de un resumen válido, aunque, por la fecha de edición, apenas recoge los cambios derivados de la PAC.
- MAPA (1992): *El futuro del mundo rural*. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento, Documento 7957/88. Texto y comentarios, IRYDA-MAPA, Madrid, 149 pp.
-
- ABAD, C. y GARCIA DELGADO, J. L. (1990): "*La agricultura y la alimentación: una nueva etapa de cambio estructural*", en GARCIA DELGADO, J. L. (Dir.): *Economía española de la transición y la democracia*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 600 pp.
- ALONSO GONZALEZ, S. (1991): "*La política comunitaria de estructuras agrarias. Objetivos y medios*", *Revista de Estudios Agro-Sociales*, n° 156, pp. 169-184.
- ANES, G. y otros (1979): *La economía agraria en la historia de España*, Alfaguara, Madrid, 386 pp.
- ARNALTE ALEGRE, E. (1980): "*Agricultura a tiempo parcial y transformaciones del campesinado*". *Agricultura y Sociedad*, n° 17, pp. 203-224.
- BARCELO VILA, L. V. y GARCIA ALVAREZ-COQUE, J. M. (1987): *El futuro de la política agrícola común y la economía española*. Ed. Mundi-prensa, Madrid, 280 pp.
- BOSQUE MAUREL, J. y VILA VALENTI, J. (dirs.) (1989-1992): *Geografía de España*, 10 vols. , Planeta, Barcelona, 591 pp/vol.
- BUXADE CARBO, C. (1988): *El desafío: la ganadería española y la CEE de los Doce*. Mundi-Prensa, Madrid, 435 pp.
- CABO ALONSO, A. (1986): "*Medio siglo de transformaciones ganaderas en España*". III Coloquio Nacional de Geografía Agraria, Universidad de Extremadura, Badajoz, pp. 264-269.
- CAMILLERI LAPEYRE, A. (dir.) (1986): *La agricultura española ante la CEE*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 840 pp.
- COLCHESTER, N. (1992): "La réforme de la PAC: impératif communautaire et défi pour les pays de l'AELE", *Problèmes économiques*, n° 2. 300, 18-XII-92, pp. 9-11
- COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1991): "*Desarrollo y futuro de la PAC*", Doc. COM (91) 100 final
- COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1992): *La situación de la agricultura en la Comunidad. Informe 1991*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las CC EE, 138+T/294 pp. Cfr. asimismo los informes de 1992, 1993.
- GOZALVEZ PEREZ, V. (1981): "Las grandes explotaciones agrarias actuales en el País Valenciano", en *La propiedad de la tierra en España y su influencia en la organización del espacio*, Universidad de Alicante, Departamento de Geografía, 482 pp. , pp. 213-232
- INE (1991): *Censo Agrario 1989. T. I. Resultados Nacionales; T. II. Resultados por Comunidades Autónomas; T. IV. Resultados comarcales y municipales*, Instituto Nacional de Estadística, Madrid.
- INE (1991): *Encuesta sobre la estructura de las Explotaciones Agrícolas 1987*, por CC AA, Instituto Nacional de Estadística, Madrid.
- MAPA (1990): *La alimentación en España 1990*, MAPA, Secretaría General Técnica, Madrid, 178 pp.

- MAPA (1991): *La agricultura, la pesca y la alimentación en 1990*, Secretaría General Técnica del MAPA, Madrid, 469 pp. (Es un anuario).
- NADAL, J. y TORTELLA, G. (Eds.) (1974) : *Agricultura, comercio colonial y crecimiento económico en la España contemporánea*. Ed. Ariel, Barcelona, 372 pp.
- NAREDO, J. M. (1980): "La agricultura española en el desarrollo económico". en R. CARBALLO: *Crecimiento económico y crisis estructural en España (1959-1980)*, Akal, Madrid, pp. 343-366.
- SAN JUAN MESONADA, C. (Compil.)(1989): *La modernización de la agricultura española (1956-1986)*, MAPA, Serie Estudios, Madrid, 570 pp.
- TAMAMES, R. (1991): *Estructura económica de España*, Alianza Universidad, Madrid, 865 pp.
- VV. AA. (1982): *La propiedad de la tierra en España*, Universidad de Alicante, Alicante, 428 pp.
- VV. AA. (1987): *Estructuras y regímenes de tenencia de la tierra en España*. MAPA, Secretaría General Técnica, Madrid, 514 pp.
- VV. AA. (1988): *El sector primario en el siglo XXI*. II Congreso Mundial Vasco, Ed. Aedos, Barcelona, 475 pp.

IV. Orientaciones para la lectura de libros en la asignatura de Geografía.

La Hispania visigoda en la época de Leovigildo



El desarrollo de las actividades que configuran esta unidad se complementan con la realización de alguna lectura de textos relacionados con la Geografía de España. Consideramos oportuna su inclusión porque el alumno en este nivel debe acostumbrarse a consultar y utilizar con cierta soltura libros más especializados. Ello es coherente con una de las finalidades del Bachillerato como es la de preparación para etapas educativas posteriores, especialmente, la de carácter universitario. La mayor madurez intelectual del alumno le capacita para enfrentarse a textos más largos con los que está menos familiarizado. Tales textos no tienen por qué ser libros enteros, sino que es preferible seleccionar aquellos capítulos que permitan al alumno profundizar o reflexionar sobre algunas de las cuestiones que se han planteado en la unidad.

El aprovechamiento que tales lecturas pueda suponer para la formación del alumno depende del modo en que el profesor dirija esta actividad. Por ello consideramos oportuno ofrecer una serie de sugerencias que faciliten al profesor la integración de las lecturas en la práctica del aula. Como estrategia general proponemos formular un conjunto de preguntas que guíen la lectura de los alumnos que hayamos seleccionado. Dichas preguntas deben ser adaptadas de acuerdo a la realidad concreta del aula y al desarrollo de las actividades de la unidad. Se puede decir que estas preguntas tienen la misma importancia que los ejercicios en las actividades, o sea, son ayudas, pero están subordinadas al ritmo de aprendizaje de la clase y del alumno.

En este sentido, conviene tener en cuenta los siguientes aspectos:

* *Las lecturas complementan y completan a la unidad.* En ningún caso debe convertirse en un fin en sí mismo. El

tipo de actividades que se realicen en torno a ellas estarán en función de los objetivos, de los contenidos y de los criterios de evaluación de la asignatura en general y de esta unidad en particular y nunca al margen de la misma.

- * El profesor es quien determina el ritmo de trabajo de las lecturas de acuerdo a la marcha del curso para que de verdad sean complemento de la unidad y no quede como algo que se solapa. Por ello, *la secuencia concreta de las cuestiones es tarea de adaptación de cada profesor*, que es el que conoce mejor el ritmo de sus alumnos. Por tanto, el profesor puede reformular las preguntas para facilitar el trabajo del alumno o amoldarlas a sus necesidades didácticas concretas.
- * Igualmente, *el profesor puede utilizar diversas estrategias para ayudar a la comprensión de las lecturas* como son:
 - el análisis de textos y mapas significativos,
 - debates en torno a temas generales en los que el alumno puede tener un guión previo
 - responder individualmente a una serie de preguntas más o menos estructuradas para pasar luego a un debate en grupo.
 - En ocasiones, se requerirá alguna explicación puntual del profesor o profesora para facilitar al alumno la comprensión de lo que va a leer. Por ejemplo, ofrecer una información que sitúe históricamente algunos hechos que se recogen en el texto de lectura.
 - Seleccionar fragmentos de los textos u otros documentos que incluyan (un mapa, una gráfica) e incluirlos

como información complementaria en el desarrollo de las actividades de la unidad que se esté trabajando.

- * Es importante que los alumnos vayan adquiriendo un vocabulario conceptual básico: organización del territorio, frontera, Comunidad Autónoma, región, territorio, etc. Este proceso de conceptualización será más fácil de hacer si se trabajan en relación con la unidad (y viceversa).
- * Se ha de cuidar especialmente que *el alumnado plantee problemas, formule hipótesis y que dé argumentos y no sólo opiniones* en sus respuestas utilizando para ello diversas informaciones. El uso preciso de conceptos, la utilización crítica de las fuentes de información (estadísticas, gráficas, cartográficas y escritas) nos darán la medida del grado de su aprendizaje adquirido.

Por otro lado, el alumno debe aplicar y perfeccionar diversos procedimientos y técnicas relacionadas con la obtención, tratamiento y presentación de la información. Algunas de las técnicas que necesitará emplear son, por ejemplo, el subrayado de las ideas importantes, elaboración de esquemas y resúmenes, utilización de otras fuentes para determinar el significado de una palabra o un pasaje en particular. Así mismo, el uso del atlas durante la lectura es fundamental para afianzar ciertos conocimientos geográficos como la situación de ciertos lugares, su localización relativa e incluso datos complementarios necesarios para comprender ciertas relaciones que se apunten en el texto que esté leyendo.

Las lecturas que hemos considerado oportuno recomendar son las siguientes:

PIÑEIRO, Rosario (1988): *Comercio y transporte*, Madrid, Síntesis, Col. Geografía de España, núm. 7, Cap. 1: "El sistema de transportes. La influencia del medio físico", pp. 17-20.

ALONSO FERNÁNDEZ, Julián (1990): *La nueva situación regional*, Madrid, Síntesis, Col. Geografía de España, núm. 15, capítulos 4, 5 y 6 pp. 49-114.

A continuación vamos a ejemplificar una de las estrategias señaladas para que los alumnos lleven a cabo sus lecturas: la guía de lectura. Las preguntas que las componen han sido formuladas buscando su integración con los contenidos de la asignatura, así como una profundización en los ejemplos. Por ejemplo, las páginas seleccionadas del libro de R. PIÑEIRO pueden formar parte de la documentación que se ofrece a los alumnos para trabajar en la Introducción; mientras que en el capítulo 4 del libro de J. ALONSO se profundiza en la comprensión de la organización del territorio español en diferentes niveles, introduciendo también la variable temporal. Otras preguntas tratan de orientar al alumno sobre cuestiones importantes y otras tienen un carácter más abierto y tratan de suscitar la reflexión crítica del alumno. Al hilo de las preguntas se introducen estrategias que el profesor puede utilizar de modo paralelo.

Las cuestiones que se sugieren ordenadas según las lecturas son las siguientes:

- PIÑEIRO, Rosario (1988): *Comercio y transporte*, Madrid, Síntesis, Col. Geografía de España, núm. 7, Cap. 1: "El sistema de transportes. La influencia del medio físico", pp. 17-20.

Las páginas de este libro pueden servir para complementar las actividades de la introducción cuando se planteen la elaboración de los itinerarios como estrategia para constatar la diversidad

de algunos elementos que configuran el territorio español relativos al medio físico. Además, también sirve para conceptualizar la relación entre el medio físico y las actividades humanas como una interacción dinámica y cambiante en el tiempo: el papel que juega el medio físico está condicionado por los medios técnicos de que dispone una sociedad que son capaces de alterar dicha relación.

- ALONSO FERNÁNDEZ, Julián (1990): *La nueva situación regional*, Madrid, Síntesis, Col. Geografía de España, núm. 15, pp.49-114.

Con esta lectura se pretende profundizar en la cuestión de la situación actual de las regiones españolas, en cómo se ha organizado el territorio políticamente y sus implicaciones socio-económicas, en los procesos sociohistóricos, políticos y geográficos que han llevado a tal organización. A su vez, se intenta remarcar que la perspectiva del análisis de la situación regional española se modifica en función de la escala que estamos manejando. De este modo, la incorporación a la CEE o la modificación del papel en el mundo de España supone una redefinición de las características de las regiones españolas. En este apartado el procedimiento que nos permite acotar un territorio, o sea la escala, será fundamental.

En este caso la guía de lectura ha sido considerada para una lectura continua de los tres capítulos. Dado que en la distribución temporal hemos asignado la lectura de cada capítulo a una unidad distinta es necesario reorganizarlas. De todos no está mal que se haga una lectura seguida para luego centrarse en un capítulo u otro dependiendo de la unidad que en ese momento se esté desarrollando. Las cuestiones que se pueden plantear son las siguientes:

1. ¿Qué criterio de región subyace en la nueva organización territorial del estado español en Comunidades Autónomas? Compáralo con los propuestos a principios del siglo XIX que has estudiado en la unidad.
2. ¿Puede considerarse siempre una Comunidad Autónoma una región geográfica? ¿Qué elementos o aspectos permiten diferenciar unas Comunidades de otras?
3. ¿Cómo se ha llegado a la actual organización autonómica? ¿Se especifica en la Constitución cuáles han de existir?
4. ¿Qué papel juegan los factores históricos a la hora de ordenar los territorios mediante las autonomías? ¿En qué comunidades parecen más importantes estos factores?
5. ¿Cuáles son los principales desequilibrios regionales en la actualidad? ¿Conoces algún mecanismo constitucional que pueda ayudar a corregirlos?
6. El ingreso en la CEE ¿supondrá algún cambio en la regionalización del estado? ¿Por qué?
7. Comenta los desequilibrios regionales en el contexto europeo: ¿En qué medida cambia la valoración del desarrollo de una Comunidad Autónoma al compararla con el resto de las comunidades españolas y cuando se hace con las regiones europeas? Pon algún ejemplo.
8. ¿Qué sectores económicos son los más afectados por el hecho de la incorporación de España a la CEE? ¿Los desequilibrios territoriales aumentarán o disminuirán?
9. ¿Qué puede suponer para la CEE la incorporación de un país como España?
10. ¿Dispone la CEE de mecanismos correctores de los desequilibrios? Describe la actuación de alguno de ellos.

Un aspecto que se ha de tener en cuenta también es la evaluación de las lecturas. Como norma general se deben evaluar en el conjunto de la unidad ya que son consideradas como un complemento. Pero, también es posible evaluar de un modo más independiente con la finalidad de que el profesor pueda decidir qué tipo de ayudas son pertinentes en un momento dado: introducir una explicación de un aspecto concreto, ayudarles a seleccionar la información relevante, etc. Los instrumentos de evaluación que se pueden utilizar serían:

- Los debates o discusiones en clase teniendo en cuenta tanto las aportaciones individuales como las de grupo
- Elaboración de resúmenes de la lectura en los que el alumno exponga las ideas más importantes.
- Desarrollo de una argumentación en torno a un asunto relevante que sugiera la lectura y en relación con la unidad como por ejemplo la aparente paradoja de la simultaneidad de un proceso de descentralización administrativa como es la formación de las Comunidades Autónomas y el de integración de España en la Unión Europea.
- Análisis y comentario de un fragmento de la lectura seleccionada.

Un criterio para evaluar si se han conseguido los objetivos asignados a las lecturas es comprobar si los alumnos han sido capaces de integrar el aprendizaje realizado mediante las mismas y el efectuado a través de las actividades de la unidad.