

Territorio y Estado autonómico: una reflexión geográfica en el 25 aniversario de la Constitución Española de 1978*

JACOBO GARCÍA ÁLVAREZ
*Universidad Carlos III de Madrid***

Resumen

El 25 aniversario de la Constitución Española de 1978 ha dado pie a celebraciones y balances mayoritariamente positivos, pero también a discusiones y reclamaciones en favor de su profundización o reforma parcial. Como en los momentos que precedieron a su elaboración, la cuestión de la organización territorial del Estado vuelve a protagonizar los debates políticos sobre la modificación de la Carta Magna. El presente artículo repasa, desde una óptica geográfica, el origen del modelo territorial vigente en España, su evolución reciente y algunos de sus principales conflictos y retos actuales, así como las repercusiones que el Estado de las Autonomías ha tenido y puede tener en la evolución de la geografía española.

Palabras clave: España, Constitución de 1978, divisiones territoriales, geografía política, mapa autonómico, «Plan Ibarretxe», mapa local.

Abstract

The 25th anniversary of 1978's Spanish Constitution has given cause for multiple celebrations and positive stocks, but also for discussions and claims for deepening or reforming some of its contents. As it happened during the period previous to its making and its approval, the territorial question has become the main issue of

* Fecha de recepción: 2 junio 2004.

** Profesor Ayudante Doctor de Geografía Humana, Departamento de Humanidades: Geografía e Historia Contemporánea, Edificio Ortega y Gasset, Universidad Carlos III de Madrid, c/ Madrid nº 126, 28093 - Getafe (Madrid). Tel. 91 624 9209; fax. 91 6249212; e-mail: jgalvare@hum.uc3m.es.

the political debates concerning the modification of the Constitutional Law. This paper reviews, from a geographical perspective, the origins of the Spanish territorial system (the so-called «State of Autonomies»), its recent history and some of its main current conflicts and challenges, as well as its consequences and possibilities on the evolution of Spanish Geography.

Key words: Spain, 1978's Constitution, territorial partitions, political geography, Autonomous Communities, «Ibarretxe Plan», local map.

Introducción¹

La Constitución Española de 1978 (en adelante CE) acaba de cumplir su 25 aniversario entre las celebraciones y el balance positivo de una amplia mayoría de la ciudadanía y la clase política, pero también entre las reflexiones y envites de quienes, con más o menos legitimidad, con más o menos base social, y con más o menos intensidad, plantean la conveniencia de su reforma. El reconocimiento de los logros y bondades generales del vigente sistema constitucional, instituido tras los cerca de 40 años de dictadura franquista, en casi todos los pilares esenciales de nuestra democracia ha resultado prácticamente unánime, tanto a nivel nacional como internacional, pero no ha impedido ni puede impedir el lógico replanteamiento de un documento que, al fin y al cabo, debe ser expresión de realidades –sociales y territoriales– en esencia cambiantes.

Como en los momentos que precedieron a su elaboración y aprobación, la cuestión de la organización territorial del Estado vuelve a protagonizar los debates políticos sobre la reforma de nuestra Carta Magna. El componente más debatido y polémico de la CE, al tiempo que el más abierto y original, su Título VIII, se cuestiona en distintos grados, precisamente cuando –o quizá justamente porque– parecen haberse completado casi todas las previsiones básicas del modelo en él prefigurado.

Por recordar ahora tan sólo algunos ejemplos, el giro soberanista adoptado desde 1998 por el gobierno vasco –y coronado, en el momento actual, con la propuesta de un nuevo Estatuto Político– cuestiona abiertamente las actuales fronteras y bases político-territoriales del Estado, mientras que la inmensa mayoría del arco parlamentario catalán surgido de últimas elecciones autonómicas, celebradas en noviembre de 2003, demanda una reforma parcial o una lectura abierta y generosa de la CE para ampliar el ámbito de su Estatuto. El Partido Socialista Obrero Español, que desempeña desde abril de 2004 el gobierno de la nación y participa –como socio mayoritario– en la coalición que gobierna en la Comunidad Autónoma catalana, se ha comprometido públicamente a apoyar un nuevo ciclo de transferencias y reformas en el conjunto de los Estatutos de Autonomía, cuyo alcance está todavía por concretar, así como a impulsar modificaciones sustanciales en el sistema de financiación autonómica y, previa reforma de la Constitución, una reforma del Senado

1 Una versión inicial y resumida de este artículo se publicó en la página web de la Asociación de Geógrafos Españoles (AGE), en diciembre de 2003 (<http://www.ieg.csic.es/age/temas/modelo.htm>). La versión actual se terminó de redactar el 31 de mayo de 2004.

que convierta esta institución en cámara de representación territorial de las Comunidades Autónomas (en adelante CC.AA).

Como señalara recientemente Joan Romero en un completo balance sobre los logros e insuficiencias del Estado autonómico, «...da la impresión que la Constitución de 1978 sigue siendo reconocida por casi todos como lugar de encuentro, pero como estación de llegada para unos y como punto de partida para otros»²; los primeros abogan por completarla o cerrarla, los segundos por superarla en dirección a un nuevo sistema.

Pero el debate sobre el vigente modelo territorial no se agota en las diatribas relativas a la posible revisión del texto constitucional: cuestiones esenciales de este modelo y en buena medida disociables de la reforma de la Carta Magna –como el fortalecimiento de la autonomía local o las posibilidades de las Comunidades Autónomas en materia de alteración de límites municipales o, en general, en el establecimiento de divisiones territoriales infraprovinciales, entre otras– continúan en buena parte pendientes de desarrollo.

Se trata, en todos los casos, de asuntos de profundo calado geográfico y para las que se han ofrecido y caben lecturas explícitamente geográficas. Ése es también el objetivo principal del presente artículo, en el que se abordarán, en primer lugar, los fundamentos territoriales del Estado autonómico; a continuación, su evolución reciente y sus principales conflictos o retos actuales; y por último, las relaciones entre el modelo territorial actual y la geografía española.

I. La génesis del Estado y del mapa autonómicos

La génesis del Estado de las Autonomías ha sido analizada en detalle en diversos trabajos recientes³ y aquí no procede sino recordar algunos de sus mecanismos e hitos esenciales. Su principal clave geográfica –el mapa de las CCAA– se configuró, como es sabido, con extraordinaria rapidez⁴. En apenas un año tras la muerte de Franco (antes incluso, pues, de que se celebraran las elecciones a las Cortes Constituyentes), factores tales como las demandas de los nacionalismos catalán y vasco, que gozaban de una amplia base electoral en sus territorios respectivos; la emergencia en las regiones econó-

2 ROMERO GONZÁLEZ, Joan: «Naciones y regiones. Realizaciones, insuficiencias y límites del proceso de descentralización política en España», en Cucó, A.; Romero, J. y Farinós, J. (eds.): *La organización territorial del Estado. España en Europa: un análisis comparado*. València: Universitat de València. 2002, pp. 13-39, p. 39.

3 Por ejemplo: GONZÁLEZ ANTÓN, Luis: *España y las Españas*, Madrid, Alianza, 1998; NÚÑEZ SEIXAS, Xosé Manoel: *Los nacionalismos en la España contemporánea (siglos XIX y XX)*. Barcelona: Hipòtesi. 1999; FUSI AIZPURÚA, Juan Pablo: *España. La evolución de la identidad nacional*. Madrid: Temas de Hoy. 2000; GRANJA, José Luis de la; BERAMENDI, Justo; ANGUERA, Pere: *La España de los nacionalismos y las autonomías*, Madrid, Síntesis. 2001.

4 CLAVERO ARÉVALO, Manuel: *España, del centralismo a las autonomías*. Barcelona: Planeta. 1983; GÓMEZ MENDOZA, Josefina y GARCÍA ALVAREZ, Jacobo: «La organización política y administrativa», en Gil Olcina, A. y Gómez Mendoza, J.(coords.): *Geografía de España*. Barcelona: Ariel. 2001, pp. 575-593; y GARCÍA ÁLVAREZ, Jacobo: *Provincias, regiones y comunidades autónomas. La formación del mapa político de España*. Madrid: Secretaría General del Senado. 2002.

micamente postergadas de regionalismos de reacción o de emulación, apoyados sobre el argumento del agravio comparativo; la crisis de legitimidad de la idea unitaria de España después de cuatro décadas de dictadura, particularmente acusada en los partidos de izquierda; o, en fin, el oportunismo y la ambición de las élites políticas emergentes por ocupar los nuevos espacios de poder que ofrecía la descentralización, desbordaron las previsiones más moderadas de los gobiernos que iniciaron la transición a la democracia, que confiaban la resolución de la cuestión a la mera restitución de los estatutos de autonomía abolidos tras el estallido de la Guerra Civil.

En los meses siguientes a las elecciones a las Cortes Constituyentes, celebradas en junio de 1977, los parlamentarios provinciales de todo el Estado, empezando por los vascos y catalanes, fueron agrupándose en Asambleas «regionales» para reclamar el reconocimiento de regímenes provisionales de autogobierno. La política del primer Gobierno de la Unión de Centro Democrático (UCD), presidido por Adolfo Suárez, hubo de enfrentarse a este «pie forzado» en el que participaban, además, los propios aparatos locales del partido y que a principios de 1978, aprobadas las «preautonomías» catalana y vasca, suscitó una intensa reflexión de la que salieron victoriosos los partidarios de generalizar el proceso, liderados por el ministro adjunto de las Regiones, el andaluz (y a la postre andalucista) Manuel Clavero Arévalo, con el apoyo fundamental de Suárez. El tratamiento de la cuestión territorial en la vigente CE operó también con el condicionante de las Asambleas regionales parlamentarias, la mayoría de las cuales fue obteniendo, a lo largo de 1978, la categoría de regímenes preautonómicos. La ponencia encargada de preparar el proyecto constitucional estudió seriamente la posibilidad de incluir en la nueva Carta Magna un mapa autonómico cerrado (incluso un límite demográfico a la creación de CC.AA, que la ponencia llegó a barajar entre el millón y millón y medio de habitantes), pero acabó decantándose por el principio dispositivo, que dejaba en manos de los territorios interesados (particularmente en sus ayuntamientos y Diputaciones provinciales) el derecho a la iniciativa autonómica.

El peso del modelo constitucional de la II República, que gozaba de una poderosa legitimidad histórica; las disputas y desacuerdos territoriales suscitados en determinadas áreas, tanto entre los dos grupos políticos principales del momento (la UCD y el PSOE) como entre los aparatos locales de tales grupos; y el temor de que un mapa impuesto pudiera hacer fracasar el referéndum de ratificación en algunas provincias propiciaron la decisión adoptada finalmente por los constituyentes. La aplicación del principio de libre disposición permitía, en ese sentido, aplazar la resolución de los contenciosos territoriales hasta después de la aprobación de la Carta Magna.

En cualquier caso, el principio fue claramente matizado, o incluso contradicho, por otros requisitos constitucionales: se acordó la integridad del mapa provincial de 1833, cuyo contenido funcional e identitario resultaba en muchas áreas muy superior al de las regiones históricas; se concedió el derecho de iniciativa autonómica a las preautonomías aprobadas; se pretendió limitar la creación de autonomías uniprovinciales a aquellas que poseyeran «entidad regional histórica»; se prohibió, en precaución frente al pancatalanismo,

la federación de CC.AA.; y sobre todo, se reservó a las Cortes Generales la capacidad de intervenir directamente en la creación de Comunidades, e incluso de sustituir la voluntad de las corporaciones locales, en los casos en que concurrieran «motivos de interés nacional».

Y este último tipo de motivos aparecerían posteriormente en el seno de la política de «frenazo» o racionalización autonómica impulsada por el tercer Gobierno Suárez desde finales de 1979. El ascenso electoral de los partidos regionalistas y nacionalistas, sobre todo en Cataluña y el País Vasco; la multiplicación de movimientos provincialistas (coronada por el singular caso de Segovia, que en 1981 llegaría a iniciar un proceso autonómico en solitario); y la aspiración de un número creciente de comunidades a utilizar la vía constitucional rápida a la autonomía (esto es, la prevista por el artículo 151), aspiración estimulada especialmente por el PSOE, había suscitado en la UCD el temor a un vaciamiento acelerado de las competencias del Estado y al menoscabo de la unidad nacional y, en general, de la estabilidad del proceso democrático. Pero el frenazo suponía un giro dudosamente legítimo en los territorios donde el partido del Gobierno se había comprometido previamente a lo contrario y comportó, además de un bloqueo desconcertante, una apuesta de consecuencias políticas considerables.

Aunque con anterioridad a las elecciones de 1977 sólo en Cataluña y el País Vasco el reconocimiento de la autonomía figuraba entre las prioridades políticas manifestadas a nivel popular, después de entonces, y una vez que los parlamentarios del resto de las provincias se apuntaron al carro de la reivindicación autonómica, ésta se mostró muy pronto como una apetitosa golosina electoral, que amplió los sentimientos y movilizaciones regionalistas a muchas otras áreas. Estimable por el indudable sentido de Estado que la animó, la marcha atrás dada por el Gobierno de Suárez frente a determinadas promesas autonómicas (como las planteadas Andalucía, Aragón, Canarias, Galicia y Valencia) iba a suponer uno de los primeros y más serios motivos de deterioro electoral para la UCD, provechosamente explotado por un PSOE que planteó la bandera del artículo 151 como una simple cuestión de agravio territorial.

El golpe militar del 23-II-1981 (cuyos artífices habían utilizado, entre otros, el argumento de la amenaza de la unidad nacional y la integridad territorial de España) supuso en este sentido una contundente llamada a las responsabilidades de Estado de los dos principales grupos políticos del momento. Los Acuerdos Autonómicos del 31-VII-1981, firmados por el Gobierno y el PSOE para desatascar la peligrosa situación de bloqueo que pesaba sobre esta materia, cerraron *de facto* el mapa autonómico (decidiendo, contra la voluntad expresada por la Diputación y la inmensa mayoría de los municipios afectados, la incorporación de la provincia de Segovia a Castilla y León) e introdujeron en los Estatutos de Autonomía de Cantabria y La Rioja una puerta legal para que ambas Comunidades pudieran incorporarse en el futuro, si así lo decidiesen sus parlamentarios, a la castellano-leonesa.

Entre 1979 y 1983 se aprobaron, en efecto, los Estatutos de las 17 CC.AA actuales (siete de ellas formadas por una sola provincia); y en 1995 los municipios de Ceuta y

Melilla accedieron a la categoría de Ciudades Autónomas, con lo que el territorio español quedó completamente regionalizado. El mapa autonómico final coincidió totalmente con el de las Asambleas parlamentarias surgidas durante los ocho meses siguientes a las elecciones generales de 1977 y reproduce en su mayor parte el imaginario regional histórico forjado desde la Edad Moderna sobre el referente de los antiguos reinos y principados: once de las diecisiete autonomías (Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Cataluña, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Navarra y País Vasco, a las que cabe añadir el caso de Murcia, sin Albacete) se crean exactamente sobre el patrón del viejo mapa de las regiones históricas, inoperante a efectos administrativos desde hacía varios siglos, pero reproducido hasta los inicios de la transición por los libros de texto escolares de geografía.

Pero aquel referente histórico y escolar se rompió en algunos casos, en atención a diversos motivos:

– Los parlamentarios de la provincia de Albacete (murciana en el mapa regional histórico) decidieron unirse a una Comunidad castellano-manchega influidos tanto por motivaciones geográficas y de identidad (la preeminencia de un sentimiento manchego antes que murciano o castellano propiamente dicho) como por las rencillas y contenciosos arrastrados desde la etapa franquista con la capital murciana, en relación, sobre todo, con la organización territorial de la administración judicial y educativa de nivel supraprovincial.

– La provincia de Madrid (que en el esquema escolar aparecía adscrita a Castilla la Nueva) se constituyó, en solitario, en autonomía después de que la solicitud inicial de la Asamblea de parlamentarios madrileños de integrarla en la castellano-manchega fuera rechazada por los representantes de esta última, que veían en Madrid el símbolo territorial principal del denostado centralismo y temían que la incorporación de la provincia capitalina, con su extraordinario peso demográfico y su carácter eminentemente metropolitano, pudiera distorsionar notablemente el signo de los gobiernos y de las políticas sociales y territoriales de la futura Comunidad. La creación de la Comunidad de Madrid precisaría de la aplicación del artículo 144 de la Constitución (esto es, por «motivos de interés nacional»), solicitada por la Diputación en junio de 1981 y apoyada en el argumento de la singularidad –en cualquier caso innegable– del hecho capitalino.

– Las aspiraciones de los parlamentarios ceutíes y melillenses a integrarse en la autonomía andaluza fueron rechazadas por el PSOE, el grupo parlamentario mayoritario en la región tras las primeras elecciones generales de la transición, por dos razones: la primera de ellas explícita (no comprometer el desarrollo del proceso andaluz con la cuestión internacional que gravitaba sobre estas ciudades, ya entonces reivindicadas por el Reino de Marruecos); la segunda mucho menos manifiesta y mucho más oportunista (la incorporación de las dos plazas africanas hubiera dado al partido del Gobierno la mayoría sobre la naciente Asamblea parlamentaria regional).

– La integración de la provincia de León en la Comunidad castellano-leonesa (perfectamente razonable en el plano geográfico y económico, por su similitud de

caracteres y de problemas con las demás provincias de la cuenca del Duero; y en el plano histórico, por su longeva vinculación a Castilla) no se produjo sino después de que el comité provincial de la UCD (la formación dominante en Diputación y la mayoría de los ayuntamientos), donde inicialmente predominaban las posturas en pro de una autonomía en solitario, diera, en la primavera de 1980, un brusco giro motivado por razones geopolíticas de Estado, en su momento silenciadas: en una coyuntura política marcada por un importante ascenso electoral de los nacionalismos vasco y catalán y el temor a la fragmentación de la unidad territorial del Estado, el Comité Provincial de la UCD (que presidía el influyente Rodolfo Martín Villa, posteriormente ministro de Administración Territorial), en consonancia con la estrategia de racionalización impulsada a nivel general por el Gobierno, entendió que era preferible optar por una Comunidad Autónoma amplia territorialmente, que ejerciera una suerte de «contrapeso» a las citadas tendencias centrífugas.

– Motivos parecidos jugaron, en cambio, a favor de que los gobiernos de la primera legislatura ordinaria consintieran los procesos autonómicos de La Rioja y Cantabria (las antiguas provincias de Logroño y Santander, integrantes de la región histórica de Castilla la Vieja, aunque exteriores, desde el punto de vista geográfico, a la Meseta). Salpicadas de desacuerdos y dificultades en la etapa constituyente, desde 1979 tales reivindicaciones fueron avaladas por una amplia mayoría de sus representantes parlamentarios, así como por una vigorosa conciencia provincial que quedó de manifiesto en las notables movilizaciones populares pro-autonómicas que allí se dieron. La progresiva radicalización del panorama político en Euskadi pesaría de forma decisiva, tanto para que la izquierda riojana –en aquel entonces representada, esencialmente, por el PSOE– desechara sus iniciales posturas en pro de una comunidad conjunta con los territorios vasco y navarro, como para que los responsables máximos del Estado aceptaran la autonomía solitaria de dos espacios de transición, en tantas facetas, entre el País Vasco y el conjunto castellano-leonés.

II. La evolución reciente y los retos actuales. El desafío soberanista en Euskadi

La CE sentó las bases de un modelo territorial de Estado extraordinariamente complejo, original y diverso, bajo distintos aspectos: en el reparto de competencias entre las instancias centrales y las autonómicas (que se aproxima de hecho al de los Estados federales, aunque parta de un principio constituyente diferente); en las vías y procedimientos de acceso a la autonomía; o en el reconocimiento de hechos diferenciales de origen eminentemente histórico o cultural. Como es bien sabido, las CC.AA de Euskadi, Cataluña y Galicia (las llamadas *nacionalidades históricas*, que habían plebiscitado afirmativamente estatutos de autonomía en la II República), así como la de Navarra (por el mejoramiento del régimen foral de que gozaba) y las de Andalucía, Canarias y Comunidad Valenciana (éstas tras superar complicados avatares políticos), accedieron desde el principio al máximo techo competencial posible según el texto constitucional, mientras

que el resto de las comunidades se hubieron de acoger al procedimiento, más lento, previsto en el célebre artículo 143.

Los Segundos Acuerdos Autonómicos, suscritos el 18-II-1992 por el PSOE y el Partido Popular, han permitido equiparar sustancialmente las competencias de todas las CC.AA aplicando el artículo 150.2 de la CE y reformando los Estatutos de las CC.AA «de vía lenta». En virtud de tales Acuerdos, estas CC.AA han asumido en los últimos años dos de las materias más importantes en recursos financieros y humanos de la administración pública, como son la Educación y la Sanidad. Realizadas estas transferencias, el autonómico se ha convertido de lejos en el nivel de la administración pública española que comprende un mayor volumen de personal (cerca de 1.140.000 empleados, más del doble del adscrito, respectivamente, a los niveles central y local), y ha aumentado sensiblemente –bien es cierto que incurriendo en niveles de endeudamiento preocupantes– su participación en el total del gasto público estatal, que actualmente se sitúa en el 33'4% (frente al 20% anterior a los citados trasposos, aunque todavía por debajo del 53'5% que mantiene el nivel central)⁵.

Sin perjuicio de este proceso de homogeneización competencial, la CE ampara, como ya se ha apuntado, la existencia de singularidades autonómicas tales como la cooficialidad lingüística (propia de las CC.AA de Cataluña, Euskadi, Galicia, Illes Balears, Comunidad Valenciana y, en algunos territorios, Navarra); la existencia de un derecho civil especial o foral (caso de las CC.AA de Aragón, Illes Balears, Galicia, Navarra, País Vasco, Cataluña y Valencia); la de instancias políticas intermedias entre la provincia y el municipio (los Cabildos Insulares en Canarias, los Consejos Insulares en las Illes Balears o los Territorios Históricos en el País Vasco); o la disponibilidad de regímenes fiscales y de financiación especiales (los de las CC.AA de Canarias, el País Vasco y Navarra), que puede llegar a generar importantes repercusiones de orden geoeconómico y han sido cuestionados, sobre todo en el caso vasco, por algunas de las CC.AA vecinas que se sienten perjudicadas por las ventajas que tales especificidades pueden suponer de cara a la localización de empresas e inversiones⁶.

En los últimos años, sobre todo a partir de 1998, el debate sobre el futuro del Estado autonómico se ha intensificado y radicalizado. No es mi intención entrar a analizar las

5 Cifras ofrecidas en la memoria de los *Presupuestos Generales del Estado para el año 2004* (Ley 61/2003). Sobre la evolución y estructura de la financiación económica desde 1978 hasta la actualidad, véase PÉREZ GARCÍA, Francisco: «La financiación del Estado autonómico: una lectura de veinte años de descentralización», en Cucó, A.; Romero, J. y Farinós, J. (eds.), *La organización territorial del Estado. España en Europa: un análisis comparado*. València: Universitat de València. 2002, pp. 41-66.

6 Un análisis jurídico detenido de los llamados «hechos diferenciales» en el Estado autonómico puede verse en AJA, Eliseo: *El Estado autonómico, federalismo y hechos diferenciales*. Madrid: Alianza Ed. 1999, pp. 155-194. 2ª edición de 2003. Desde una perspectiva geográfica, y en particular sobre la cuestión de la diversidad lingüística, véanse LOIS GONZÁLEZ, Rubén *et al.*: «El hecho diferencial en el Estado español: una lectura geográfica desde la periferia», en Comité Español de la U.G.I.: *Vivir la diversidad en España. Aportación española al XXIX Congreso Internacional de Geografía (Seúl 2000)*. Madrid: Asociación de Geógrafos Españoles-Caja Duero-Real Sociedad Geográfica. 2000, pp. 219-242; y BURGUEÑO RIVERO, Jesús: «El mapa escondido. Las lenguas de España», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 32 (2002), pp. 171-192.

causas de esta dinámica, protagonizada, una vez más, por la presión de los nacionalismos vasco y catalán, que mantienen prácticamente intacto –aunque con trasvases importantes entre los distintos partidos– el peso electoral que poseían a comienzos de la transición⁷. Tampoco pretendo enumerar siquiera el listado de insuficiencias y reivindicaciones políticas apuntado para tratar de completarlo o, en sentido más profundo, reformarlo, que es bastante amplio en su contenido y en su procedencia, y que en los últimos meses ha seguido alargándose y ha incorporado incluso a algunas de las CC.AA gobernadas por el Partido Popular, el grupo político más reacio a abrir un nuevo ciclo de modificaciones en los Estatutos y en la Carta Magna que adelgace las –cada vez más menguadas– competencias de la administración central y traspase los límites del vigente modelo territorial⁸. Pero sí deseo, al menos, traer a colación algunos asuntos de calado territorial y geográfico más inmediato.

7 Sobre la evolución reciente de la cuestión nacional y regional en España (incluyendo la posición del nacionalismo español), véase, por ejemplo, GRANJA, J. *et al.* (*op.cit.* en la nota nº 3: 203-247) y NÚÑEZ SEIXAS, Xosé Manoel: «Autonomist regionalism within the Spanish State of Autonomous Communities: an interpretation», *Nationalism and Ethnic Politics*, vol. 4 (1999b), pp. 121-141; y «What is Spanish nationalism today? From legitimacy crisis to unfulfilled renovation (1975-2000)», *Ethnic and Racial Studies*, vol. 24 (2001), pp. 719-752. Desde el punto de vista electoral, cabe recordar que en las dos últimas elecciones generales –celebradas en el 2004 y 2004– los partidos de signo nacionalista o regionalista (sin contar a aquellos grupos que se presentaron en coalición con partidos estatales) han obtenido aproximadamente el 10 % de los votos totales al Congreso, con las particularidades autonómicas conocidas: el voto nacionalista mantiene sus máximos en el País Vasco (un 40 % de los votos de la Comunidad Autónoma en las elecciones generales de 2004, las primeras sin participación de los partidos de la izquierda radical abertzale, ilegalizados durante la pasada legislatura; y un 52 % en las elecciones autonómicas de 2001, en las que sí participaron tales grupos), Cataluña (un 37% en las generales de 2004 y casi un 48% en las autonómicas de 2003), Canarias (23% en las generales de 2004, 33% en las autonómicas de 2003), Navarra (18% en las generales de 2004, 15% en las autonómicas de 2003) y Galicia (12 % en las generales de 2004, 22% en las autonómicas de 2001).

8 Con carácter sintético, sirvan las consideraciones efectuadas, a título académico, por J. ROMERO (*op.cit.* en la nota nº 2) y E. AJA (*op.cit.* en la nota nº 6), quienes señalan, entre las principales cuestiones pendientes de desarrollar: la escasa institucionalización de las relaciones intergubernamentales, la deficiente regulación de los convenios entre CC.AA, la reforma de la financiación de las CC.AA, la reforma del Senado, la representación de las CC.AA en Europa, el reforzamiento de la autonomía municipal, y el reconocimiento de la plurinacionalidad (en aspectos tales como el uso y promoción de las culturas y lenguas del Estado). Sobre estas mismas cuestiones, pueden verse también FERNÁNDEZ, Tomás y LABORDA, Juan José (coords.): *España ¿cabemos todos?*. Madrid: Alianza. 2002; y GARCÍA CORTÁZAR, Fernando (coord.): *El Estado de las autonomías: cierre o apertura indefinida*. Madrid: FAES. 2001; o el balance efectuado por el geógrafo SERRANO MARTÍNEZ, José María: «La organización territorial de España: del Estado centralizado a las Comunidades Autónomas. Consideraciones tras dos decenios de andadura», en Comité Español de la U.G.I.: *Vivir la diversidad en España. Aportación española al XXIX Congreso Internacional de Geografía (Seül 2000)*. Madrid: Asociación de Geógrafos Españoles-Caja Duero-Real Sociedad Geográfica. 2000, pp. 337-356. En todo caso nos hallamos, evidentemente, ante un listado abierto e inacabado, que está siendo ampliamente rebasado por las aspiraciones financieras y competenciales de los actuales gobiernos autonómicos vasco (al que me referiré con más detalle en otro lugar de este artículo) y catalán (fruto de la coalición entre el *Partit Socialista de Catalunya*-PSOE, *Esquerra Republicana de Catalunya* e *Iniciativa per Catalunya Verds*), y al cual se están sumando ahora –aunque en clave mucho más moderada– otras CC.AA (véase, por ejemplo, *El Mundo* de 19, 27 y 31-V-2004). Por lo que toca a las propuestas programáticas generales del PSOE en materia de reforma del vigente modelo territorial, sirva citar el documento *La España plural: la España constitucional, la*

En primer lugar, la cuestión del mapa autonómico. A pesar de las múltiples polémicas que se suscitaron durante el proceso de formación del mismo, y a pesar también de que la CE, en virtud del principio dispositivo, no impide *de iure* la reversibilidad del mapa de las Comunidades Autónomas⁹, la configuración cerrada *de facto* con los Acuerdos de 1981 se ha consolidado plenamente durante estos veinte últimos años y, en el horizonte político actual, resulta improbable cualquier cambio a corto plazo. Es más, las reformas introducidas recientemente en los Estatutos de Cantabria (1998) y La Rioja (1999) han suprimido uno de los contados supuestos de modificación territorial que se consideraban en el momento en que se firmaron los citados Acuerdos: la posible incorporación de estas dos comunidades a otra «límitrofe con características históricas, culturales y económicas comunes»¹⁰.

El vigente mapa autonómico sigue contando con la anuencia de las principales formaciones estatales (el PSOE ha propuesto en fechas recientes introducirlo explícitamente en el art. 143 de la CE)¹¹, aunque haya recibido críticas y propuestas alternativas, tanto desde el plano académico como desde el político, que prorrogan en muchos casos ideas ya planteadas en el momento de su formación, pero que siguen siendo minoritarias.

Las formaciones políticas castellanistas (que abogan por la fusión o el establecimiento de un marco de relaciones interautonómico de las CC.AA de Castilla y León, Castilla-La Mancha, Madrid, Cantabria y La Rioja), poseen, hoy día, un apoyo electoral nimio¹². Las leonesistas, favorables a la separación de Castilla y León conforme al viejo mapa regional histórico, si bien han experimentado un significativo crecimiento durante los últimos años

España unida, la España en positivo, comúnmente conocido como «Declaración de Santillana», resolución aprobada por el Consejo Territorial del partido en Santillana del Mar (Santander), el 30-VIII-2003, en el que se defiende la reforma constitucional del Senado, el fortalecimiento de la presencia de las CC.AA en la representación española ante la Unión Europea y la reforma de los Estatutos de Autonomía «dentro del marco constitucional».

9 En efecto, la CE permite, de manera indirecta, la posibilidad de separación de provincias o territorios integrados en las actuales CC.AA para constituir una nueva Comunidad o bien para retornar a la condición de provincias de régimen común. Sobre este asunto, véase AGUADO, Carlos: «El principio dispositivo y su virtualidad actual en relación con la estructura territorial del Estado», *Revista de Estudios Políticos*, 98 (1997) pp. 137-156.

10 Por el contrario, el Estatuto castellano-leonés, que se reformó en 1999, mantiene todavía en vigor la posibilidad, recogida en su Disposición Transitoria Séptima, de incorporar a su territorio a cualquier Comunidad Autónoma que decida solicitarlo.

11 Esta propuesta, de carácter eminentemente simbólico, fue anunciada por el secretario general del PSOE José Luis Rodríguez Zapatero en la conferencia sectorial del partido sobre «Estado y Democracia» (29-11-2003 y reiterada durante su discurso de investidura como candidato a la presidencia del gobierno español el 15 de abril de 2004.

12 La más importante de estas formaciones, el partido Tierra Comunera-Partido Nacionalista Castellano, que plantea en su programa electoral la fusión de las CC.AA mencionadas en un único Estatuto Nacional Castellano, obtuvo apenas 8.856 votos en las elecciones generales de 2004 (18.200 en las de 2000 y una cifra muy parecida en las autonómicas de 2003), y ni siquiera posee representación en el parlamento de Castilla y León.

en su provincia de origen (recientemente frenado), siguen en clara minoría frente a los dos grandes partidos estatales¹³. Y las conocidas aspiraciones de los partidos nacionalistas vascos en relación con Navarra, de permanente actualidad, se estrellan de manera contundente ante el reducido peso electoral relativo que poseen estos grupos en la Comunidad Foral¹⁴. Aunque tanto la CE (en su Disposición Transitoria Cuarta) como los Estatutos de las CC.AA vasca y navarra incluyen un supuesto para permitir la incorporación voluntaria de la segunda a la primera, desde la solitaria y ya lejana petición efectuada por Euskadiko Eskerra en 1979 –en todo caso rechazada por los partidos mayoritarios– la apertura del procedimiento previsto a tal efecto jamás ha sido solicitada por los grupos políticos con presencia en el Parlamento Foral¹⁵.

La institucionalización «social» de las autonomías surgidas a partir del sistema constitucional de 1978 parece, en fin, fuera de duda incluso en los casos que partieron sin una tradición regionalista previa. Los estudios sobre la conciencia regional han demostrado la importancia creciente que ocupan todas ellas en el sistema de referentes territoriales con que se identifican sus habitantes¹⁶. Una importancia potenciada en los últimos años por la marcada regionalización de los currículos de la educación primaria y secundaria (particularmente sensible en los contenidos de geografía e historia), a partir de la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) y del subsiguiente proceso de transferencias, antes apuntado, a las CC.AA de vía lenta¹⁷. Y una importancia, asimismo, que en general coexiste sin problemas con la identificación de sus ciudadanos con otros niveles territoriales del Estado, como el municipio, la provincia o el conjunto estatal: frente a la

13 La Unión del Pueblo Leónés, principal de las formaciones leonesistas actuales, que mantiene la reivindicación de una autonomía leonesa integrada por las provincias de Zamora, Salamanca y León, obtuvo 14.160 votos en las generales de 2004; y algo más de 60.000 en las autonómicas de 2003 (el 18 % del total de la provincia leonesa), que le han otorgado 3 escaños en el parlamento castellano-leonés. En las generales de 2000 alcanzó más de 41.000 votos y se quedó a sólo tres puntos de obtener diputado en las Cortes Generales.

14 En las últimas elecciones al parlamento de la Comunidad Foral, celebradas en mayo de 2003, las formaciones nacionalistas partidarias de la anexión al País Vasco (en la actualidad el Partido Nacionalista Vasco, Eusko Alkartasuna y Aralar, partido creado en 2002, a partir de una escisión de la ilegalizada Euskal Herriarrok) sumaron conjuntamente cerca de 46.000 votos (el 15 % del total de la Comunidad) y 8 escaños. En las generales de 2004 estas formaciones concurren en la coalición «Nafarroa Bai», obteniendo 61.045 votos (el 18 % del total provincial) y uno de los 5 escaños de la provincia en las Cortes Generales (el resto correspondió, en partes iguales, al PSOE y a la coalición Unión del Pueblo Navarro-PP).

15 IZU BELLOSO, Miguel: *Navarra como problema. Nación y nacionalismo en Navarra*. Madrid: Biblioteca Nueva. 2001.

16 Véanse, por ejemplo, los trabajos de GARCÍA FERRANDO, Manuel *et al.*: *La conciencia nacional y regional en la España de las Autonomías*. Madrid: CIS. 1994; MORENO, Luis: *La federalización de España. Poder político y territorio*. Madrid: Siglo XXI de España. 1997; MORAL, Félix: *Identidad regional y nacionalismo en la España de las Autonomías*. Madrid: CIS. 1998; SUBIRATS, Joan y GALLEGO, Raquel: *Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*. Madrid: CIS. 2002.

17 GARCÍA ÁLVAREZ, Jacobo y MARÍAS MARTÍNEZ, Daniel: «La Geografía en los libros de texto de Enseñanza Secundaria», en AGE: *Geografía 21*. Murcia: Asociación de Geógrafos Españoles. 2001, pp. 37-85; y *Nacionalismo y educación geográfica en la España del siglo XX. Una aproximación a través de los manuales de Bachillerato*, Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela. 2002.

ceguera excluyente que demuestran determinadas posiciones políticas, la identidad dual o compartida, esto es, la doble identificación con España y con la Comunidad Autónoma propia, parece seguir siendo, de hecho, incluso entre los habitantes de las nacionalidades históricas, la dominante de la conciencia territorial de los españoles¹⁸.

Capítulo propio merece, por supuesto, el desafío planteado por el llamado «Plan Ibarretxe» (cuya máxima expresión es la «Propuesta de Estatuto político de la Comunidad de Euskadi»), que, más allá de su crítica a los límites territoriales actuales de la Comunidad Autónoma vasca, cuestiona los del Estado entero. Presentado al parlamento autonómico en septiembre de 2002 y aprobado por el Gobierno vasco, para su debate, el 25 de octubre de 2003, el plan propone, como es sabido, un nuevo modelo de relación entre la «Comunidad de Euskadi» y el Estado español basado en la idea de «libre asociación», por el que la primera aumentaría considerablemente sus competencias políticas actuales, asumiendo, entre otras, el control del poder judicial en su territorio (un Tribunal Superior de Justicia de Euskadi ejercería de última instancia procesal), el de la seguridad social, la competencia exclusiva en educación o la capacidad de entablar acuerdos y convenios internacionales con independencia de los órganos centrales del Estado en los asuntos que, según el Estatuto propuesto, sean de su competencia¹⁹.

En materia de territorialidad, el proyecto de nuevo Estatuto incluye la posibilidad de establecer convenios políticos con la Comunidad Foral de Navarra sin injerencia del Estado (art. 6.1), mantiene la posibilidad de crear —mediante negociaciones entre Navarra y Euskadi— una sola estructura política (art.6.2), y propone potenciar la normativa europea de cooperación transfronteriza «para estrechar los especiales lazos históricos, sociales y culturales entre la Comunidad de Euskadi y los territorios y comunidades vascos ubicados en el Estado francés» (art. 7). En relación con estos dos ámbitos vecinos (Navarra y el País vasco-francés), la propuesta planteada en el Plan Ibarretxe reviste, pues, una elevada moderación, sobre todo si se compara con la posición de la izquierda

18 A las referencias señaladas en la nota nº 16, cabe añadir el elocuente cuadro evolutivo incluido en la obra de J.L. de la Granja *et al.* (*op.cit.* en la nota nº 3, pág. 248), que resume los resultados de las encuestas de identificación territorial del período 1979-1996, así como la última encuesta del Centro de Investigaciones Sociológicas sobre «Instituciones y Autonomías», publicada en el boletín de este organismo (*Datos de Opinión*, nº 31, enero-abril 2003). Según ésta, la mayoría de los encuestados en todas las CC.AA decían sentirse «tan españoles como de su comunidad» (el 57% del total, con mínimos en Cataluña: 37%, y País Vasco: 34%); mientras que la proporción de encuestados que se identificaba únicamente como español o únicamente de su comunidad era mucho menor: 12 % en el primer caso (con máximos en Madrid, 30%; Castilla y León, 28%; y Castilla-La Mancha, 23 %) y 6% en el segundo (con máximos en el País Vasco: 25%; Cataluña: 16%; y Canarias: 15%). Sólo en el caso vasco, la suma de las identificaciones «únicamente de mi Comunidad Autónoma» y «más de mi Comunidad Autónoma que español», que reunía el 46 % de las respuestas, superaba al conjunto de las demás opciones (si descontamos las respuestas no válidas). Por otra parte, en 16 de las CC.AA los encuestados preferían utilizar el término *región* en vez del *nación* para referirse a éstas y sólo en el País Vasco ambas opciones suscitaban una proporción similar de respuestas (el 37%) (*ibid.*, pág. 10).

19 El texto íntegro de la propuesta de *Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi*, así como las iniciativas parlamentarias vinculadas al mismo, puede consultarse en la página web oficial que el gobierno vasco ha abierto para informar de esta propuesta (<http://www.nuevoestatutodeeuskadi.net>).

abertzale, que ha valorado dicho planteamiento como una renuncia inaceptable a la unificación político-territorial de la soñada *Euskal Herria*.

Pero la apuesta soberanista del Plan –sobre el que planean, aparte del intolerable fantasma del terrorismo etarra, desalentadoras previsiones económicas²⁰– no sólo amenaza la integridad territorial del Estado, sino que puede abocar también, como es sabido, a una fractura interna en el ámbito territorial mismo de una Comunidad donde la pluralidad política y de sensibilidades respecto de la cuestión nacional sigue siendo una nota dominante: ¿aceptaría el actual gobierno vasco, por ejemplo, la separación del territorio histórico alavés, cuyo principal órgano de gobierno (la Diputación Foral), dominado por los partidos constitucionalistas, ya ha interpuesto, ante el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, recurso administrativo contra el Plan Ibarretxe y ha amenazado con disolver su vinculación al vigente pacto estatutario si prosiguen los plazos anunciados por el *lehendakari*?²¹

Rebajadas formalmente las históricas aspiraciones sobre Navarra, el actual jefe del ejecutivo vasco ha anunciado que éste condicionará la validez del Plan a que sea avalado en referéndum, y en condiciones de ausencia de violencia, por los ciudadanos de cada uno

20 El grupo de investigadores dirigido por el catedrático de economía aplicada Mikel Buesa (hermano del parlamentario socialista Fernando Buesa, asesinado por ETA en 2000) ha tratado de calcular las repercusiones que tendría a corto y medio plazo la independencia política de la C.A. vasca en cuatro ámbitos esenciales del sistema económico: los intercambios exteriores (siempre considerando el supuesto, no deseado por el PNV pero difícilmente evitable, de adquirir la condición de país no-miembro de la Unión Europea), la deslocalización de las actividades productivas, la asunción de nuevas competencias administrativas y la gestión del sistema monetario. Sus estimaciones apuntan a que el PIB vasco se reduciría entre un 10 y un 15 %, con una pérdida de 85.000 a 130.000 puestos de trabajo, que elevaría la tasa de desempleo por encima del 22 %. BUESA BLANCO, Mikel (dir.): *Economía de la secesión. El proyecto nacionalista y el País Vasco*. Madrid: Ministerio de Hacienda. 2004. Por otra parte, el Gobierno Vasco ha encargado su propio informe (*Razones económicas para un nuevo marco institucional*), presentado al Parlamento autonómico el 21-IV-2004 y accesible en la página web oficial citada en la nota previa. En él se defiende la necesidad de las transferencias reclamadas por el Plan –en materias tales como investigación, educación, infraestructuras de transporte y comunicación, relaciones laborales y regulación del sistema bancario y financiero– para afrontar lo que el informe denomina «la segunda gran transformación económica de Euskadi», en el marco de la globalización económica y la ampliación de la Unión Europea al Este; y se explican los retos y bases que deben impulsar en el futuro el desarrollo económico de la región (sociedad del conocimiento, modelo productivo de especialización flexible, sistema polinuclear de ciudades...), si bien se elude en todo momento considerar cualquiera de los escenarios negativos posibles (separación política del Estado o de la UE, incremento de la inestabilidad institucional, etc) dibujados por Buesa y su equipo.

21 El actual Diputado General de Álava, Ramón Rabanera (PP), ha afirmado categóricamente: «Si Euskadi se va de España, Álava se irá de Euskadi» (*El País*, 27-IV-2003). Se produciría de este modo la paradoja de que el foralismo actuara de «mortaja» del soberanismo, de acuerdo con el principio de «a más soberanismo, menos Euskadi», empíricamente demostrado en el caso navarro. El propio gobierno de Navarra, en manos de la UPN, partido foralista coaligado con el PP, ha requerido oficialmente al Gobierno vasco la retirada de su plan y ha interpuesto sendos recursos jurídicos contra el mismo (el de más calado, presentado en enero de 2004 ante el Tribunal Constitucional, pide su anulación al entender que invade las competencias del régimen foral y es inconstitucional). El actual presidente de la Comunidad Foral, Miguel Sanz, ha advertido también que si se cambiara la CE porque existiera el suficiente consenso, su partido demandaría la supresión de la citada Disposición Transitoria Cuarta, que admite la posibilidad de que esta Comunidad se incorpore al régimen autonómico vasco (*El País*, 25-XI-2003; *ABC*, 27-XI-2003; *El Mundo*, 37-V-2004).

de los tres territorios históricos²². Consciente de la importancia capital de Álava (y del ayuntamiento de Vitoria, gobernado desde 1999 por una coalición de PP y PSOE) para el avance o la frustración del proyecto soberanista, su grupo parlamentario, en coalición con Eusko Alkartasuna, ha iniciado, por si acaso, los pasos para aplicar una perversa y conocida estratagema geopolítica: proponer una reforma de la Ley electoral a las Juntas Generales (la asamblea parlamentaria) del Territorio Histórico que, potenciando el peso relativo de las zonas rurales frente a la capital alavesa, le permita conquistar la Diputación Foral²³. Un ejemplo palmario de *gerrymandering* que ya fue propuesto en vísperas de las últimas elecciones locales y que, pese al rechazo expresado por las Juntas Generales alavesas, proseguirá su camino en los próximos meses, como parte de la maquinaria de «socialización» del Plan²⁴.

III. La gran asignatura pendiente: el fortalecimiento y reordenación de los territorios locales

Pero la construcción de la forma territorial-administrativa de las autonomías no se detiene, claro está, en la de sus límites externos. La reordenación del mapa municipal, extremadamente fragmentando y obsoleto en algunas CC.AA, y la comarcalización o, más ampliamente, la ordenación territorial en las escalas intermedias entre la provincias y

22 *El Mundo*, 21-VIII-2003. En la citada web oficial informativa, J.J. Ibarretxe afirma ante las preguntas dirigidas en este sentido que «no se pretende imponer la propuesta a nadie. Nuestro objetivo fundamental es conseguir que sea aprobada en el conjunto de la Comunidad Autónoma Vasca y en cada uno de sus Territorios (...) No se le puede negar a Álava que tenga su propio su camino si así lo quiere». En las elecciones generales de 2004, los «partidos constitucionalistas» (PP, PSE-PSOE y Unidad Alavesa) sumaron, en este Territorio Histórico, cerca del 58 % del total de los votos al Congreso; en las autonómicas de 2001, un 53 % (59% si se tiene en cuenta a EB-IU); y en las locales a las Juntas Generales de 2003, un 52 % (57 % si se incluye a EB-IU). Una información detallada de la evolución de los resultados electorales en la C.A. de un Euskadi desde 1977 hasta hoy, con abundante cartografía temática, puede obtenerse en la web del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad del País Vasco (<http://www.ehu.es/cpvweb/>).

23 Según la ley electoral vigente, que data de 1987 (*Ley 1/1987, de 27 de marzo, de Elecciones para las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Araba, Bizkaia y Guipúzcoa*), y se basa en el principio de representación pura (una persona, un voto), el Territorio Histórico alavés está dividido en tres circunscripciones: Vitoria, a la que según la población actual (el 79 % de la total del Territorio Histórico) le corresponden 39 junteros; Valle de Ayala, con 6; y el distrito de Tierras Esparzas (Zuia-Salvatierra-Añana-Campezo-Laguardia), con 6. La iniciativa legislativa de PNV y EA propone introducir correcciones territoriales sobre la representatividad electoral y establecer un mapa de 7 circunscripciones coincidente con la actual división en cuadrillas, en el que la representación de la capital alavesa, el único de los tres distritos con mayoría política «constitucionalista» (la suma de PP, PSE-PSOE y UA, tras las elecciones locales de 2003, alcanza 22 junteros, por los 12 de PNV-EA y los 3 de EB-IU), quedaría reducida a 34 junteros. La iniciativa, anunciada en noviembre de 2002, trató de tramitarse de urgencia a comienzos de febrero de 2003, en vísperas de las elecciones locales, pero PNV y EA decidieron retrasar su tramitación ante la falta de apoyo de EB-IU, su socio en el gobierno autonómico, cuyas expectativas de voto se verían perjudicadas con el cambio (*El Semanal Digital*, 3-II-2003).

24 Las Juntas Generales alavesas, con los votos de PP, PSE-PSOE y UA, aprobaron en noviembre de 2003 un texto común de rechazo a la iniciativa de reforma de la ley, lo que no ha detenido la voluntad de PNV y EA de seguir tramitando la reforma en el Parlamento vasco (*El Correo*, 17-XI-2003).

los municipios (mancomunidades, áreas metropolitanas, etc.) constituyen, por lo pronto, dos asignaturas-clave, pendientes en la mayoría de las CC.AA.

Por mucho que la CE consagre, en sus artículos 137 y 140, el principio de autonomía de los municipios para la gestión de sus propios intereses, es evidente que el ejercicio de esa autonomía resulta una utopía o una mera declaración de intenciones para el grueso de los pequeños municipios, que dependen legal y financieramente de unos menguados recursos propios y que para cumplir las obligaciones que les asigna la vigente Ley de Régimen Local han de recurrir forzosamente al endeudamiento, a los subsidios de otros niveles de la administración, a la asistencia de las Diputaciones Provinciales, o a la asociación bajo estructuras mancomunadas, las cuales resultan a menudo insuficientes²⁵.

Partiendo de una dinámica de despoblación generalizada desde hace varias décadas que limita su capacidad recaudatoria y su peso político relativo frente a las grandes urbes, el pequeño municipio –en esencia, el municipio rural– afronta con indudable desventaja el espectacular incremento de servicios públicos que demanda la sociedad de bienestar, y aun más, el decisivo reto que plantea el objetivo de la «Segunda Descentralización», reivindicada desde hace años por la Federación Española de Municipios y Provincias y defendida recientemente por el Gobierno del Partido Popular y el Programa Marco presentado por esta formación a los pasados comicios municipales.

En efecto, completado casi enteramente el proceso de transferencias desde la administración central a las CC.AA previsto en la CE y en los Acuerdos autonómicos posteriores, los organismos locales abogan en general por profundizar en una nueva etapa que traspase a sus manos la titularidad o la gestión de un abanico amplio de competencias asumidas por los entes autonómicos, en correspondencia lógica con el principio de subsidiariedad. Y en ese contexto no faltan quienes han planteado la necesidad de una reforma estructural –a escala estatal y/o autonómica– que no sólo altere el sistema de competencias y recursos financieros de las diversas administraciones públicas (repárese en que el peso relativo actual del nivel local en el conjunto del gasto público del Estado, cercano al 13 %, es prácticamente el mismo que el que tenía en 1978)²⁶; sino que, además, proceda a una modificación sustancial del mapa municipal, en el sentido de crear unidades demográficas lo suficientemente grandes como para enjugar las dificultades crónicas del micromunicipio y encarar con solvencia y realismo el desafío de ese nuevo proceso

25 De los 8.108 municipios existentes hoy día en España, según el Censo de Población de 2001, el 86 % no supera los 5.000 habitantes, el 61 % baja de los 1.000 (prácticamente record europeo, sólo superado por el 77% de Francia), el 48 % de los 500 y un 12'6 % (981 en total) no alcanza siquiera los 100. El minifundismo demográfico afecta particularmente a las CC.AA de Castilla y León (con un 87 % de sus municipios por debajo de los 1.000 habitantes), La Rioja (85 %), Aragón (84 %), Navarra (70 %) y Castilla-La Mancha (69%), y es mucho menor, en el extremo opuesto, en las CC.AA de Asturias (21 %), Illes Balears (15 %), Galicia (4'76 %), Murcia (0,02 %) y Canarias (0'01 %).

26 PÉREZ GARCÍA, F., *op.cit.* en la nota nº 5.

descentralizador²⁷. Como ha apuntado un excelente conocedor del asunto, «es en la propia configuración municipal donde se debe incidir en primer lugar para obtener objetivos tales como un ordenamiento territorial más coherente, una fiscalidad más justa, una representación política más amplia, una mayor igualdad en la prestación de servicios, o una administración más potente, respetada y eficaz»²⁸.

Conocida la impopularidad que ha suscitado tradicionalmente el mencionar siquiera este tipo de medidas, la reforma del mapa municipal constituye, sin duda, uno de los grandes tabúes de la política local, en el que las CC.AA (a las cuales compete constitucionalmente esta función) han demostrado, sin excepción, una acusada falta de pulso²⁹. La figura de la comarca (posibilitada por el art. 141.3 de la CE y recogida en casi todos los estatutos de autonomía) y, aún menos, la del área metropolitana, apenas han sido utilizadas hasta ahora, y allí donde lo han sido, se han pervertido, frustrado o diluido, con frecuencia, entre los vaivenes de la instrumentalización política³⁰. El desarrollo del Estado autonómico y la búsqueda de soluciones no traumáticas a los problemas del mapa municipal está propiciando, en todo caso, el diseño de una nueva geometría administrativa de escala subprovincial, dominada por el crecimiento espectacular de las mancomunidades; una geometría incompleta, flexible y heterogénea, ciertamente, pero a la que convendría prestar una mayor atención³¹.

27 En este sentido pueden verse, por ejemplo, las aportaciones del jurista F. Sosa Wagner, el hacendista C. Monasterio, o los geógrafos J. Burgueño y L. López Trigal: SOSA WAGNER, Francisco: «Creación y supresión de municipios y alteración de sus términos», en Jiménez, A. y Parada, J. (eds.): *La administración pública. Reforma y contrarreforma*. Madrid: FAES. 1999; MONASTERIO, Carlos: «Política local, hacienda local y tamaño de los municipios», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, n.º 4 (2000), pp. 99-110; VV.AA.: «El modelo territorial tras 25 años de la Constitución Española». Aportaciones publicadas en la Sección «Temas de actualidad» de la página web de la Asociación de Geógrafos Españoles (www.ieg.csic.es/age). 2003-2004; BURGUEÑO RIVERO, Jesús: «Geografía y administración. Proyectar territorios en el siglo XXI», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 32 (2001), pp. 191-208. A título personal, he abordado esta cuestión en GARCÍA ÁLVAREZ, Jacobo: «Mapa municipal y políticas territoriales en España. Elementos para un debate», *Xeográfica*, vol. 4 (2004), en prensa.

28 BURGUEÑO, J., *op. cit.* en la nota n.º 27, pág. 203.

29 GARCÍA ÁLVAREZ, J., *op. cit.* en la nota n.º 27.

30 FERREIRA FERNÁNDEZ, Javier: *Régimen jurídico de la comarca en el sistema autonómico español*. Barcelona: Codecs Ed. 1999. Al margen de las previsiones estatutarias al respecto, en el momento actual la comarca existe sólo con carácter general y de entidad local en Cataluña (41 comarcas, creadas a partir de la ley autonómica 4/1987, completada por la Ley en 1988), Aragón (33 comarcas, cuyo punto de partida fueron las leyes de comarcalización: 10/1993 y de delimitación comarcal: 8/1996, a las que han sucedido las leyes de creación respectivas de cada comarca) y el Territorio Histórico de Álava (7 cuadrillas, instituidas por la Norma Foral 63/1989); y de forma excepcional en Castilla y León (Comarca de El Bierzo, creada por la Ley 1/1991). En otras dos CC.AA existen leyes que regulan con carácter específico el procedimiento de creación de comarcas (Asturias, Ley 3/1986; Cantabria, Ley 8/1999), sin que de momento se haya creado ninguna. Por lo que toca a las comarcas de Galicia, creadas a partir de la Ley autonómica 7/1996, no constituyen, desde el punto de vista jurídico, entidades locales, sino ámbitos de desarrollo y planificación territorial, gestionados mediante Consejos y Fundaciones específicos.

31 NAVARRO, Javier: «Las Mancomunidades de municipios en España. Una estrategia de desarrollo territorial de escala intermedia», en Manero, F. (coord.): *Espacio natural y dinámicas territoriales. Homenaje al Dr. D. Jesús García Fernández*. Valladolid: Universidad de Valladolid. 2001, pp. 632-641.

La pervivencia de ciertos enclaves territoriales revela, asimismo, las resistencias que despierta en las provincias y CCAA la posibilidad de ver mermado su territorio histórico y cultural, aun en contra de la solicitud expresada por los municipios afectados³². La rigidez de los mecanismos legales fijados en general por las autonomías para todas aquellas alteraciones de límites que puedan suponer la disminución de su territorio obstaculiza de forma notable la posibilidad de cambios que, desde el punto de vista técnico y hasta político, pudieran parecer aconsejables.

El viejo mapa provincial parece, en fin, a tenor de los hechos, prácticamente inmutable³³, a pesar de que no han faltado ni faltan propuestas a favor de la creación de nuevas provincias o de la resurrección de alguna –caso de la de El Bierzo– que ya lo fue en la división provisional aprobada en 1822³⁴. Como en los períodos constitucionales anteriores, las demandas más ambiciosas y recientes en ese sentido vuelven a plantearse en el ámbito catalán, donde el último programa electoral del *Partit Socialista de Catalunya* ha propuesto una división en siete regiones o *vegueries* a efectos de desconcentrar la administración autonómica y, posteriormente, adaptar a dicha división el mapa provincial³⁵. Recuérdesse que el artículo 141.1 de la CE establece que «cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica», por lo que la coyuntura política abierta tanto en Cataluña como a nivel estatal tras los últimos procesos electorales (con el establecimiento de sendos gobiernos de signo socialista) ofrece una condición propicia –aunque no suficiente– para que el proyecto territorial señalado se concrete, o cuando menos avance de manera notable, a lo largo de la presente legislatura.

IV. La geografía española y la construcción del Estado autonómico: una relación estrecha y un terreno de exploración abierto y prometedor

Las fronteras estatales, los límites autonómicos y los locales son construcciones y procesos sociales abiertos, históricamente contingentes, que pueden ser reafirmados o, por el contrario, contestados y desafiados en pos de un interés político e ideológico, la defensa de una identidad determinada, la promoción social y económica o la mejora de la eficacia administrativa. Ningún temor debería haber, al contrario, en debatir racional y democráticamente, sin coacciones políticas, en el marco de las reglas consensuadas por la

32 Según el último *Registro de Entidades Locales de España*, editado por el Ministerio de Administraciones Públicas en 2000, existen todavía 24 enclaves de unas provincias en otras (de ellos, 10 de unas Comunidades Autónomas en otras). Los dos ayuntamientos del Condado de Treviño (enclave burgalés en la provincia de Álava) y el de Villaverde de Trucíos (enclave cántabro en la provincia de Vizcaya) han reivindicado en varias ocasiones la terminación de su condición de enclaves y desde la década de 1980 mantienen abiertos sendos contenciosos políticos-jurídicos.

33 La única modificación de límites aprobada en el vigente período constitucional ha sido la segregación del municipio de Gátova de la provincia de Castellón a Valencia (L.O. 15/1995, de 27-XII), efectuada, por tanto, dentro de la misma Comunidad Autónoma.

mayoría, sobre la posible reforma de la geometría política del Estado autonómico, en sus distintos niveles y escalas.

Para el geógrafo, desde luego, ese debate siempre será, *a priori*, estimulante, por cuanto la discusión sobre la organización territorial ofrece un terreno de indagación extraordinariamente fecundo, en varios sentidos: moviliza estrategias, discursos y representaciones del territorio muy diversos (políticas, académicas, populares...); expone a la superficie identidades y sentimientos territoriales que de otro modo permanecerían ocultos o disimulados; y refleja y permite identificar determinados cambios de la estructura espacial (por ejemplo, los relativos a la jerarquía urbana o regional); al tiempo que, sobre todo si culmina en el establecimiento de un nuevo mapa político, puede incidir de manera determinante sobre la articulación espacial posterior del territorio en cuestión. De todos estos aspectos ha dado buena cuenta una fecunda línea de investigaciones geohistóricas efectuada sobre esta temática en los últimos dos decenios, tanto en España como en otros contextos europeos, con ayuda de un aparato conceptual y metodológico renovado³⁶.

Y es que, al fin y al cabo, más allá de unos límites, las autonomías forman, como es obvio, unos entes políticos de gobierno, administración y gestión cuyas competencias les confieren una responsabilidad esencial en la organización del espacio, la construcción de las identidades y la de otras muchas facetas y dinámicas territoriales. Con dos decenios de vigencia, las consecuencias que la institucionalización del mapa autonómico ha tenido sobre muchos de estos aspectos, algunos de indiscutible interés geográfico, permanecen, en gran medida, por explorar.

Al margen de que los geógrafos estuvieran, en gran medida, ausentes del debate autonómico, o cuando menos llegaran al mismo tarde y de forma tímida, muy por detrás de otros especialistas académicos³⁷, el impacto del Estado de las Autonomías sobre la evolución de la geografía española ha sido, ciertamente, decisivo. La geografía española ha crecido de forma espectacular al amparo del nuevo modelo territorial abierto a partir

34 BURGUEÑO RIVERO, Jesús: *Geografía política de la España constitucional. La división provincial*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. 1996, pág. 307. También VV.AA., *op.cit.* en la nota 27.

35 PSC: *Programa Eleccions al Parlament de Catalunya 2003*, pág. 32. Las siete *vegueries* que propuso el PSC en este programa son: Alt Pirineu, Catalunya Central, Comarques Gironines, Regió Metropolitana de Barcelona, Terres de l'Ebre, Camp de Tarragona y Terres de Ponent. Los antecedentes inmediatos de estas propuestas se encuentran en el *Pla territorial general de Catalunya*, aprobado en 1995 (que estableció seis ámbitos territoriales de planificación); y en el denominado *Informe Roca*, sobre la revisión del modelo de organización territorial de Cataluña, publicado en enero de 2001 (que propuso una división muy similar a la que ahora defiende el PSC, a excepción de la creación de la *vegueria* del *Alt Pirineu*). Sobre las recomendaciones de este último documento, véase BURGUEÑO, Jesús: *op.cit.* en la nota 27; e *Íd.*: *Història de la divisió comarcal*. Barcelona: Rafael Dalmau. 2003.

36 GARCÍA ÁLVAREZ, Jacobo: «El estudio geohistórico de las divisiones territoriales subestatales en Europa y América Latina. Continuidad y renovación», *Investigaciones Geográficas*, 31 (2003), pp. 67-86.

37 GARCÍA ÁLVAREZ, Jacobo; GÓMEZ MENDOZA, Josefina; y MATA OLMO, Rafael: «Los geógrafos y la regionalización política de España (siglos XIX-XX)», en Comité Español de la U.G.I.: *Vivir la diversidad en España. Aportación española al XXIX Congreso Internacional de Geografía (Seúl 2000)*. Madrid: Asociación de Geógrafos Españoles-Caja Duero-Real Sociedad Geográfica. 2000, pp. 281-299.

de 1978, tanto en lo cuantitativo como en lo cualitativo: la eclosión de las dimensiones «aplicadas» y profesionales de nuestra disciplina resulta inseparable, como es sabido, de las posibilidades ofrecidas por la descentralización política (y, en otro orden, por la integración en la Unión Europea) en campos tales como la ordenación del territorio, el planeamiento urbanístico, la ordenación y gestión del medio ambiente o, más recientemente, el desarrollo local³⁸.

La geografía española ha aceptado asimismo –con una comodidad excesiva, a mi juicio– el mapa autonómico como la trama territorial principal de descripción del país: las geografías de regiones histórico-naturales, características de las principales síntesis universitarias de la época franquista, han dado paso a las geografías de los territorios político-administrativos, esto es, de las CC.AA (o a geografías regionales de España basadas en las CC.AA), que en lo conceptual y metodológico conservan, sin embargo, el formato de las geografías tradicionales³⁹. Una actitud significativa y razonable en lo que supone de reconocimiento al decisivo papel del mapa político en la vigente organización espacial del Estado (así como de sus indiscutibles fundamentos geográficos)⁴⁰, pero que lleva también implícita un componente de pereza o incluso de dificultad para abordar determinadas afinidades o lógicas de organización regionales cuyo marco espacial –lo ha subrayado recientemente Ignacio Plaza– no coincide ni tiene por qué coincidir con el mapa de las CC.AA⁴¹.

38 GÓMEZ MENDOZA, Josefina: «La Geografía española: final y principio de capítulo», en *Actas del XVII Congreso de la AGE*. Oviedo: AGE-Universidad de Oviedo-GEA. 2001, pp. 19-27; TROITIÑO, Miguel Ángel: «Geografía aplicada y geógrafos profesionales en España: trayectoria, identidad y campos de actividad», en Philipponneau, M.: *Geografía aplicada*. Barcelona: Ariel. 2001, pp. 273-305; y ZOIDO, Florencio: «Relaciones entre formación y dedicación profesional en la geografía española», *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 39 (2002), pp. 37-56.

39 ORTEGA VALCÁRCCEL, José: *Los horizontes de la geografía*. Barcelona: Ariel. 2000, pp. 488-491.

40 En efecto, son muchos los autores que han destacado las «razones» o «aciertos» geográficos del mapa de las CC.AA, y cómo la mayor parte de los cambios territoriales que supuso este respecto del esquema regional histórico «puro» reflejan realidades fisiográficas, paisajísticas o funcionales que ya habían sido advertidas y reivindicadas reiteradamente en el discurso geográfico moderno, a partir de la introducción en España, desde el último tercio del siglo XIX, de los planteamientos de tipo naturalista: la percepción de Cantabria y La Rioja como regiones geográficas distintas del resto de las provincias castellano-viejas; el entendimiento unitario de las provincias castellano-viejas y leonesas de la cuenca del Duero; la adscripción de la provincia de Albacete a la Submeseta Norte (y dentro de ella, a la región manchega), por encima de su vinculación histórica a Murcia; o, ya durante el franquismo, la creciente singularidad geográfica de la provincia madrileña. Al lado del esquema regional estricto y con independencia de la reducida participación de los geógrafos españoles en el debate autonómico, la utilización de este tipo de criterios de regionalización era, de hecho, moneda corriente en los manuales escolares de geografía regional de la época en que crecieron los artífices políticos de la transición. Sobre el «valor geográfico» del mapa autonómico, puede verse GARCÍA ÁLVAREZ, J. (*op.cit.* en la nota nº 3: 667-675) y GARCÍA ÁLVAREZ, J., GÓMEZ MENDOZA, J. y MATA OLMO, R. (*op.cit.* en la nota nº 37)

41 PLAZA GUTIÉRREZ, Juan Ignacio: «¿Una nueva geografía regional de España? Algunas propuestas para su estudio», *Boletín de la AGE*, 32 (2001), pp. 73-93. Así ocurre, por ejemplo, con las nuevas formas de diferenciación y organización regional derivadas de los cambios económico-productivos y la incidencia de las políticas regionales y de planificación territoriales recientes, formas que sobrepasan en muchos casos las escalas autonómica y estatal: ejes de desarrollo; espacios emergentes, centrales o en declive; arcos, diagonales y otros

En ese mismo sentido, y según se ha apuntado de pasada en otro lugar de este balance, la geografía ha contribuido, al igual que otras disciplinas sociales, a la apropiación, legitimación y construcción intelectuales del mapa autonómico, así como a su reconocimiento y divulgación en la conciencia de los ciudadanos, muy en particular de las generaciones que han crecido bajo el sistema educativo nacido de la CE de 1978. Un sistema en el que, en virtud de la vigente distribución de competencias, el diseño de los currículos de las enseñanzas no universitarias se ha regionalizado considerablemente y en el que, de forma lógica, aunque no sin ciertos excesos y riesgos, el conocimiento de la geografía y la historia de la Comunidad Autónoma propia ocupa un peso relativo cada vez más importante (principal en el nivel primario, en todos los casos; y notable, cuando menos, en el nivel secundario, aunque con diferencias considerables según los ámbitos) y se ha convertido en un vehículo clave de construcción identitaria regional y, en ciertas CC.AA, de adoctrinamiento nacionalista, y por ende, objeto de confrontación política e ideológica⁴².

Pero, más allá de su utilización –a menudo acrítica e irreflexiva– como mero contenedor de hechos, la propia indagación geográfica en las dimensiones territoriales del mapa autonómico, en sus consecuencias directas o indirectas sobre el espacio geográfico español, así como en sus conflictos y disfunciones, sigue ofreciendo múltiples vacíos, o si se prefiere, sigue ofreciendo múltiples posibilidades en las que adentrarse.

Al lado de viejas preocupaciones actualizadas, como la comarcalización o los desequilibrios socio-económicos interregionales, otras muchas cuestiones, como la evolución de la conciencia regional y nacional; la de las imágenes e ideas territoriales sobre el país y sobre sus regiones transmitidas, dentro de cada Comunidad, en la enseñanza escolar de la geografía; la incidencia del mapa autonómico sobre los sistemas urbanos regionales y el del conjunto estatal; el planteamiento de conflictos interregionales ligados a la gestión de ciertos recursos naturales (como, muy especialmente, los hídricos); la aparición de «efectos-frontera» por causa de las desigualdades en los regímenes fiscales o en las políticas territoriales de las diversas CC.AA; la implicación de las regiones

conjuntos transnacionales, etc., sobre los que ha reflexionado, entre otros ejemplos, el propio PLAZA GUTIÉRREZ, J.I.: «Ejes de crecimiento espacial y nuevos territorios de desarrollo en España: algunas reflexiones», *Eria*, 52 (2000), pp. 113-130. La geografía regional de España editada recientemente por J. Farinós ha introducido ya el análisis detenido y sistemático de este tipo de articulaciones, agrupando las CC.AA en grandes «conjuntos regionales» (regiones industriales en declive, Eje del Ebro, Eje Mediterráneo, regiones interiores de la Meseta, regiones insulares y ultraperiféricas, etc). Véase FARINÓS DASI, Joaquín (coord.): *Geografia Regional d'Espanya. Una nova Geografia per a la planificació i el desenvolupament regional*. València: Universitat de València. 2002.

42 Sobre el uso de la geografía como medio de construcción o afirmación identitaria de las CC.AA, véase, por ejemplo, GARCÍA ÁLVAREZ, J. y MARÍAS MARTÍNEZ, D. (obras citadas en la nota nº 17); sobre el caso de la historia, mucho más polémico y conocido, el de RIVIÈRE, Aurora: «Envejecimiento del presente y dramatización del pasado. Una introducción a las síntesis históricas de las Comunidades Autónomas españolas (1975-1995)», en Pérez Garzón, J. S. et al., *La gestión de la memoria. La historia de España al servicio del poder*. Barcelona: Crítica. 2000, pp. 161-219.

españolas en las nuevas formas de territorialidad vinculadas a los procesos de integración continental (grupos transnacionales, áreas de cooperación transfronteriza); o la distribución y demás dimensiones espaciales de los llamados hechos diferenciales (desde los aspectos lingüísticos a los estrictamente políticos-electorales), etc, ofrecen un terreno potencial fecundo para una geografía regional renovada y sensible a los procesos de construcción política y cultural de los territorios.

Contribuir desde el conocimiento geográfico, no sólo a comprender los fundamentos del actual modelo territorial de Estado, sino también al debate sobre su mejor organización futura (que ha de aspirar a lograr, como logró la vigente CE, un marco capaz de integrar la diversidad sustantiva del país en un proyecto de vida en común), resulta, en fin, más que un estimulante reto académico, una manera de participar en uno de desafíos políticos de mayor actualidad y relevancia social.