

Primera mesa
EL PUNTO DE PARTIDA: LA CRISIS CATALANA

CRISIS CATALANA ¿CRISIS DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS?

Josefina Gómez Mendoza
Catedrática Emérita Universidad Autónoma de Madrid
Consejera electiva de Estado

1. El punto de partida. La crisis catalana

El 4 de marzo de 2005, el Gobierno remitía una consulta al Consejo de Estado para una reforma parcial de la Constitución Española de 1978 (a partir de ahora CE) que empezaba con estas palabras “La Constitución Española de 1978 es la culminación y el símbolo más representativo de un éxito colectivo [...] Afrontó sin complejos los retos históricos que pervivían irresueltos al iniciarse la Transición [y acertó en la determinación de las grandes opciones], Estado social y democrático de Derecho, Monarquía parlamentaria, democracia representativa, Estado de las Autonomías, justicia constitucional”. Y poco después se añadía que “ninguna sociedad madura pone en duda la vigencia de sus valores fundamentales, ninguna somete a cambios frecuentes y poco reflexivos el marco general en el que debe desenvolverse. [...] El Estado de las Autonomías se ha convertido en una realidad.” Cinco años después, en noviembre 2010, el ex presidente de la Generalitat de Catalunya, Jordi Pujol afirmaba en una entrevista que “los puentes entre Madrid y Cataluña están rotos, tanto los políticos como los afectivos” y pedía un nuevo sistema de financiación para Cataluña. Es una expresión, y una valoración, que se ha repetido muchas veces después. En una contestación a un artículo de opinión de Fernando Vallespín en el periódico *El País*, muy nítidos ambos, Antoni Castells, antiguo conseller de Economía de los gobiernos catalanistas y de izquierda, decía: “Los puentes, simplemente, están dinamitados. [...] No os engaño. No son solo los nacionalistas radicales catalanes los que han protagonizado esta corriente de fondo que nos ha llevado hasta aquí. Son muchos, muchísimos, los catalanes que están muy decepcionados y disgustados, y muy alejados afectivamente ahora mismo del resto de España”. Para dialogar, hace falta al menos tener alguna coincidencia entre las dos partes (*El País*, 10 y 15 de noviembre 2012). “He deixat de ser idiota, ara sóc independentista”, escribía hace menos de un año, Ferrán Requejo, el catedrático de Ciencia Política de la Universidad Pompeu Fabra. “Si España, añade, cierra la puerta a un encaje distinto, reclamo mi derecho a poder marchar”.

¿Cómo hemos llegado hasta aquí?, se preguntaba Oriol Nel.lo en la conversación que dio origen a la reunión de geógrafos en Toledo. “No solo resulta importante lo que dicen los partidos y los medios, sino que la gente esté dispuesta a creérselo”, que efectivamente sean muchos, muchísimos, los ciudadanos catalanes y el resto de los españoles mutuamente contrariados y alejados. Desde aquel intento pacífico de 2005 de reformar la Constitución para, entre otras cosas, constitucionalizar las Comunidades Autónomas, hasta que unas elecciones al parlamento de Cataluña han arrojado una mayoría soberanista, apenas han pasado ocho años. En ocho años, casi todas las instituciones son

cuestionadas, empezando por el propio Estado de las Autonomías. Todo lo que era sólido se desvanece en el aire, es el título y el argumento del ensayo de Antonio Muñoz Molina, tomando prestada la frase al Manifiesto Comunista de 1848, que se refería a la forma en que la modernidad se llevaba por delante las regulaciones y formas tradicionales. “Todo lo que era sólido ya se está disolviendo en el aire. La Europa de la prosperidad y del bienestar es tan fácil de desmoronar como un castillo de arena” (Muñoz Molina, 2012, p. 187).

Y es que efectivamente todo lo que era institucionalmente sólido, a empezar por el Estado autonómico, parece tambalearse. Pero para entenderlo hay que tener en cuenta hasta qué punto se hayan involucradas la crisis económica, la crisis política, y, en parte, la crisis social. La crisis económica está dejando desnudo al Estado de las Autonomías, y está poniendo de manifiesto la urgente necesidad de reformas, incluidas las reformas constitucionales, que, como muy bien se ha apuntado en alguna ocasión, se producen sobre todo en tiempos de crisis y no cuando la opulencia y la calma no dejan ver las grietas. Porque hay que recordar que en esos ocho años que nos ocupan, se produjo el proceso de iniciativa y tramitación del Estatut de Catalunya, que culminó con la sentencia del Tribunal Constitucional, que con su opción interpretativa (declarar el texto constitucional pero impedir determinados desarrollos de la norma) no solo no cerró ninguna herida, sino que las reabrió todas. No se trata aquí de discutir el Estatut ni la sentencia, sino de poner de manifiesto las equivocaciones de un proceso que llegaba a este punto tras la aprobación del Parlament, la aprobación de un texto modificado en las Cortes Generales, y el voto favorable de los ciudadanos catalanes en referéndum. Es evidente que el orden de factores estuvo distorsionado por no calificarlo de otra cosa, y que fuera recortado, tras que se pronunciaran los ciudadanos, por mucho que la abstención fuera alta, no deja de ser una frustración y desengaño para ellos.

Todo esto es el punto de partida de la reflexión que hemos llevado a cabo un grupo de geógrafos en una reunión convocada para ello y celebrada en Toledo en la primavera 2013, y más en concreto de la reflexión que yo voy a presentar aquí sobre la Constitución Territorial, por llamarla así, es decir sobre los aspectos jurídico-políticos de nuestra organización territorial. No es ni mucho menos una cuestión ajena a la geografía, o no debería serlo.

2. La Geografía española y la organización territorial contemporánea

Más de una vez, he comentado el hecho asombroso de que a lo largo del proceso preautonómico, constitucional y autonómico, la voz de los geógrafos estuviera clamorosamente ausente. Me parece tanto más paradójico cuanto que los geógrafos en tanto que comunidad científica se habían fijado el objetivo de la división regional y habían hecho de la Geografía de España y, sobre todo, de la Geografía regional de España la asignatura reina y culminante de los primeros planes de estudio curriculares de Geografía. Sin embargo, en los momentos preautonómicos, cuando se fue configurando el mapa que iba ser el de la España autonómica y se plantearon las grandes controversias (Navarra en

Euskadi, Països Catalans, País Valenciano, Segovia o León como posibles Comunidades separadas de Castilla, Santander, La Rioja y Murcia como Comunidades uniprovinciales, Madrid dentro de Castilla-la Mancha, distrito federal o comunidad autónoma) los geógrafos parecían no tener nada que decir, o si lo tenían no se supo.

Y eso que la obra moderna de *Geografía Regional de España* publicada por la editorial Ariel en 1968, obra de madurez de la escuela geográfica dirigida por los Lluís Solé Sabarís y Manuel de Terán había aparecido solo diez años antes de la Constitución. En ella se rompía el criterio de regionalización natural que había imperado en la primera mitad de siglo XX (Dantín Cereceda) y se optaba básicamente por las regiones históricas agrupadas en grandes conjuntos regionales de características comunes fisiográficas y humanas. “La Península se estudia a través de sus regiones histórico-tradicionales, [...] por cuanto la mayoría de ellas constituye el mejor reflejo del sustrato estructural peninsular [...] modificadas en aquellos casos en los que evidentemente no hay acuerdo con la realidad geográfica, como en el caso de la provincia de Albacete [que es más manchega que murciana], y asimismo de la provincia de Santander, incorporada por todos los geógrafos al conjunto regional cantábrico”. (p. 22-24). Como ejemplo de ruptura con la tradición de región natural, se presentaba el caso de Aragón, una de las regiones de personalidad más acusada –económica, histórica y social– y, sin embargo, compuesta por tres grandes unidades fisiográficas, el Pirineo, la Depresión del Ebro y la Cordillera Ibérica. Se reconocía en todo caso que el criterio de división de la obra había sido un tanto ecléctico –quizá es más bien pragmático– pero al mismo tiempo muy parecido al mapa de regiones económicas nodales de España que unos años antes había presentado el INI (Plaza Prieto y González Paz, 1964), y que tenía bastante en cuenta, para los ajustes provinciales y comarcales, los trabajos que se venían efectuando por los economistas sobre circulación económica y regiones polarizadas. Los directores afirman en la introducción que, aunque el factor económico no abarca la totalidad del hecho geográfico, más complejo por sus implicaciones culturales, históricas y sociales, además de las económicas, “de la coordinación armónica entre los esfuerzos de geógrafos y economistas debe surgir el mejor conocimiento de la estructura regional española, base importante para la organización social y administrativa eficaz del país” (Terán y Solé Sabarís, 1968, p. 23).

El anterior razonamiento es extremadamente interesante, porque muestra las tendencias de división territorial peninsular existentes en la etapa preautonómica y preconstitucional; por un lado, la ecológico-paisajística, que culmina, en lo que a nosotros concierne, en la *Geografía de España* de 1967, del gran geógrafo hispanista alemán, Hermann Lautensach, en la que la división se basa en el clima y en el grado de transformación del paisaje, por lo que se configura un mapa que va de la España húmeda a la seca y árida. En segundo lugar, las corrientes historicistas que rescataban las configuraciones históricas con mayor o menor grado de agregación. Curiosamente, Jaume Vicens Vives, cuyo riquísimo pensamiento geopolítico –que se planteaba como una forma de aunar Historia y Geografía–debería ser rescatado por los geógrafos, fijaba “la infraestructura geográfica” de la historia económica de España a partir de tres criterios: el cantonalismo establecido por la tectónica, compartimentos estancos pero relacionados entre sí; la disposición

inconexa de la red hidrográfica, y una hipsometría anormal de grandes desniveles que habría dificultado las comunicaciones. El mapa resultante muestra tres grandes fajas de circulación Norte-Sur muy lejos del esquema radial 'artificial'. (Vicens Vives, 1959, p. 23). A estas tendencias, hay que añadir una tercera corriente de pensamiento, muy activa en los años setenta, pero que ha quedado totalmente ocultada por la evolución autonómica y los problemas nacionales: los estudios de los economistas regionales, como Gonzalo Sáenz de Buruaga, Eduardo Barrrenechea, Ramón Tamames, Ramon Trías Fargas, Julio Alcaide Inchausti, Romà Perpiñá Grau, Alfonso García Barbancho, etc. En general, entre ellos predominaba la opinión de que, ante los procesos de integración económica y de urbanización, se necesitaba una división regional, "se entr[ara] o no se entr[ara] en la C.E.E.". El suplemento semanal *Informaciones Económicas*, que recogía a menudo estas ideas, planteó en su edición del sábado 31 de marzo de 1973, a los economistas citados y otros, la pregunta de si era necesaria la regionalización de España. Las respuestas son siempre interesantes y algunas premonitorias: por ejemplo, Ramon Trías Fargas, el economista en Barcelona del Banco Urquijo y de la editorial Labor, futuro dirigente de *Convergència i Unió*, se alineaba con la posición de José Luis Sampedro de que las regiones económicas estaban viniendo a coincidir con las regiones históricas. "Cataluña, por ejemplo, definida en los términos que utiliza la economía regional moderna, coincide perfectamente con la Cataluña del Principado, que es la Cataluña industrial, histórica y lingüística. Lo mismo puede decirse de la mayor parte de las regiones tradicionales". Su opción ideal era la organización federal del Estado invocando el ejemplo de Alemania y Suiza. Pero otros optaban por divisiones más funcionales.

Parece que la presentación regional, tan ecléctica como pragmática, del manual de *Geografía Regional de España* de Ariel no se hizo sin algún desacuerdo. Al menos así lo contó treinta años después Jesús García Fernández, el autor de la parte de Castilla y León y primer presidente de la Asociación de Geógrafos Españoles: recuerda que en una reunión preparatoria del libro en presencia de los directores y del representante de la editorial, él se había manifestado opuesto a la división histórica y partidario de una "verdadera" división geográfica, más cercana a la ecológica, aunque la de Lautensach le parecía discutible. Según García Fernández esta opinión habría sido inmediatamente replicada por Lluís Solé Sabarís y el representante de Ariel, con la afirmación de que una geografía regional de España publicada por una editorial catalana no podía no incluir específicamente a Cataluña.

Sea como fuere, los geógrafos intervinieron poco en los debates de división autonómica. Incluso a finales de los setenta no se mostraron muy interesados en participar en una convocatoria de la propia AGE sobre la regionalización. Visto hoy, el libro que resultó de esta convocatoria parece completamente atemporal: se habla con exposiciones académicas de la región natural, de la funcional, de la histórica, e incluso el encargado de plantear la regionalización de España repite los términos de manual de Ariel. Recuerdo perfectamente que Rafael Mas, autor junto con Javier Espiago, del capítulo sobre la región histórica, se paseaba por los pasillos de nuestra Facultad, en la Universidad Autónoma de Madrid, dándole vueltas a que no había otras regiones históricas que Cataluña y País Vasco,

y quizá Galicia, pero a la hora de la verdad los autores no lo plasmaron en el texto, que es muy académico y poco espontáneo. Manuel Casas Torres interpretó esta especie de fiasco colectivo en el sentido de que la geografía se reservaba para el momento de la organización comarcal, fiel a su tradición, al menos la catalana y la aragonesa. “Quiero decir en una palabra que la actual coyuntura española es muy buena para que los geógrafos colaboremos en la regionalización, o mejor, comarcalización del territorio, que indudablemente seguirá a la puesta en marcha de las autonomías regionales, pero que si no queremos fracasar es absolutamente necesario que nos formemos muchísimo mejor” (AGE, 1980, p. 177).

Es cierto que los geógrafos han intervenido académica y profesionalmente a la escala comarcal y en la ordenación del territorio autonómico. También es cierto que el “silencio” de los años setenta ha sido ampliamente colmado por la reflexión geográfica de carácter político, territorial, y político-cultural de los años noventa y primer decenio de este siglo. Baste citar como ejemplo más representativo el caso de Juan Romero González, con su extensa obra geopolítica sobre el modelo de Estado (autonómico, federal, compuesto), la organización territorial y la gobernanza (Romero, 2006 y 2012). Para redactar este texto me he servido de sus reflexiones, así como de mis propios trabajos y de la experiencia directa de haber vivido en calidad de Consejera de Estado electiva el informe elaborado para la frustrada reforma constitucional de 2005. Creo que llegados al punto en que la reforma constitucional parece necesaria no está de más repasar con visión geográfica el proceso de constitución del Estado de las Autonomías.

3. El modelo territorial abierto de la CE 1978: el principio dispositivo y las naciones histórico-culturales

“La ira contra el presente engendra el resentimiento contra el pasado”. Con estas acertadas palabras define Jordi Gràcia (“La guerra de mitos”, *El País*, 17.4.2013) el giro que se está produciendo en la opinión sobre la Transición democrática y el proceso constitucional: lo que antes era respeto y admiración ampliamente compartidos se está tornando en desconsideración y culpabilización, a sus limitaciones y ambigüedades, de la situación presente. Lo único indudable es que la Transición y la CE supusieron el tránsito pacífico de un Estado autoritario a otro democrático pero también de un Estado centralizado a otro descentralizado; que esto se hizo en situación muy difícil, con apresuramiento y también con notorias (quizá inevitables) insuficiencias. Por eso, a mi juicio, la Transición no debe ser ni sacralizada ni demonizada; pero sin duda, como ha dicho Josep M. Colomer, algunas de sus virtudes y de las de la Constitución se han convertido en vicios de la democracia. Y probablemente, una de estas virtudes fue la de la ausencia de definición clara del modelo de Estado y la calculada ambigüedad en el principio de organización territorial.

Como es bien sabido, el artículo 2 de la CE establecía el reconocimiento y garantía del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, y el título VIII fijaba las condiciones de los territorios para acceder a ella, pero sin mencionar territorios concretos,

es decir sancionando lo que se podría llamar la “desconstitucionalización” de la forma de Estado. El principio dispositivo permitía que el desarrollo se adecuara en cada caso a las peculiaridades y características de las regiones y nacionalidades. Y por eso ofrecía una forma más rápida de reconocimiento a las Comunidades con mayor tradición histórica, y en concreto a los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado proyectos de Estatutos de Autonomía (DT 2), es decir Cataluña, el País Vasco y Galicia

Es evidente la intención del poder constituyente de reconocer un doble régimen de autonomía territorial y de dejar el modelo abierto. Aunque conviene ser bastante precisos al respecto. Para empezar solo en dos ocasiones, como recuerda el Informe del Consejo de Estado (Rubio Llorente y Álvarez Junco, *Informe*, 2006), se han incluido en el texto constitucional los nombres de los componentes territoriales del Estado, en 1812 en el texto de Cádiz, artículo 10, enumerados los territorios históricos ibéricos por orden alfabético, y en el artículo 1 del proyecto de Constitución Federal de 1878, que no fue finalmente aprobada. Parece que en 1978, en los trabajos de la ponencia el representante del Grupo Socialista, Gregorio Peces Barba, pidió al inclusión en el Título VIII del mapa regional sin que la idea prosperase (Rubio Llorente y Álvarez Junco, *Informe*, p.135),

Se han dado muchas y variadas interpretaciones de ese carácter abierto y esa dosis de abstracción de la CE. La más obvia, pero también la más abstracta, es que era necesaria para que el consenso prosperara en plazos cortos y evitar un enfrentamiento entre diversos modelos. También la más adecuada para que el proceso fueran ajustándose a la realidad. Pero no falta quien ha dicho, que los constituyentes optaron por no concretar el mapa territorial para evitar que los ciudadanos de provincias incluidos en una comunidad que no deseaban, votaran en el referéndum contra la propia Constitución (Eliseo Aja, 1985).

El profesor Francisco Balaguer, constitucionalista de la Universidad de Granada, señala que la ausencia en la CE de una articulación clara de la estructura del Estado ha tenido distintos tipos de consecuencias entre otras simbólicas, que no son las menores. “Esta ausencia de articulación simbólica se ha reflejado, como en un juego de espejos paralelos, en el nivel político y en el nivel jurídico, en las relaciones entre ordenamientos y en general en la dialéctica que ha seguido la evolución algo tortuosa y atormentada del Estado autonómico” (Balaguer en Rubio Llorente y Álvarez Junco, *Informe*, 2006, p. 582) En efecto, a lo largo del proceso que nos ha llevado hasta aquí, se ha puesto de manifiesto la tensión entre territorios que buscan permanentemente (y que tienen) elementos diferenciadores en su identidad frente a un modelo autonómico que a la postre se resolvía en igualdad de *status* y ordenación multilateral. Utilizando palabras de Balaguer se podría decir que a lo largo de todo el proceso autonómico se ha vivido una permanente tensión constitucional entre lo que se podría caracterizar de *igualitarismo* y *multilateralismo* frente al *diferencialismo* y *bilateralismo*, tensión que a lo mejor con los frustrados procesos de reforma estatutaria ha llegado a sus límites.

Sin lugar a duda fueron las tensiones nacionalistas catalana y vasca, que unían indisolublemente democracia y autonomía (*Llibertat, Amnistia i Estatut de autonomia!*) las que explican el principio dispositivo con el que se pretendió hacerles frente. “La suerte del proceso de transición democrática, escribió Tomás y Valiente, estaba indisolublemente ligada a la autonomía vasca y catalana (...) porque no se trataba de cómo estructurar el Estado sino, en el límite, de formar o no parte del Estado” (citado por Enric Fossas, en Rubio Llorente y Álvarez Junco, *Informe*, 2006, p. 597). Por eso la solución con la que se trató de salir al paso, –si no de resolver– esa dificultad de encaje en el Estado debe ser mirada con atención.

Sin duda el artículo 2 de la CE distingue entre nacionalidades y regiones, y a nadie se le escapa que el término nacionalidad fue empleado para no usar el de nación (o para camuflarlo), de modo que no cupiera la duda de que la nación-estado quedaba reservada para el depositario de la soberanía, todo el pueblo español. Por tanto, cuando se dice nacionalidades se está hablando de naciones histórico-culturales y no de naciones políticas, según la definición que se atribuye a Friedrich Meinecke y a los socialistas austriacos en los primeros decenios del siglo XX. Meinecke incorpora a nación un ingrediente voluntarista o de conciencia de diferencia específica (Meinecke, 1924, en 1983). Más allá de la voluntad ambigua del constituyente, los expertos constitucionalistas son tajantes al respecto: “No cabe fundamentar en la distinción constitucional entre nacionalidades y regiones, asimetría alguna, al margen de los hechos diferenciales, la lengua, el derecho civil especial con acervo cultural” (Tajadura, en Rubio Llorente y Álvarez Junco, *Informe*, p. 632). O dicho en palabras de Juan José Solozábal: la nacionalidad ni es realización frustrada de la vocación nacional, ni estadio intermedio o provisional hacia el destino estatal, es “el marco organizacional en que todas las posibilidades nacionales de la comunidad pueden ser realizadas” (Solozábal, 2004).

Los hechos diferenciales posibles en la CE son el lingüístico cultural, el jurídico foral y el económico foral. Lo que ha ocurrido es que al amparo del anacrónico reconocimiento en la constitución del derecho foral (DA 1ª “La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales”) se ha dado cobertura jurídica a un singular y privilegiado sistema de financiación en las Comunidades Autónomas del País Vasco y de Navarra, diferente del general y común, aplicable a las otras 15 CCAA. Manuel García Pelayo, el primer Presidente del Tribunal Constitucional se mostraba tajante al respecto en pleno proceso constitucional; hablaba ya en 1978 del colosal despropósito de introducir un principio de legitimidad histórica en una constitución normativa, los riesgos de reconocer algo tan vago, difuso y confuso: “La transferencia a entidades territoriales de los principios legitimistas formulados originariamente para las monarquías representa la extensión a época totalmente distinta del principio típico de la Edad Media de la superior validez del ‘buen derecho viejo’” (Cit. en Tajadura, Rubio Llorente y Álvarez Junco, *Informe Informe*, 2006 p. 640).

4. Uniformización autonómica y, reformulaciones del problema nacional

En los más de treinta años de vigencia de la CE se ha puesto de manifiesto la escasa eficacia del principio dispositivo para crear un sistema de poder territorial más diferenciado que el que cabría instaurar mediante la decisión directa del poder constituyente. El Consejo de Estado concluía en su Informe de reforma de 2006 que la mayor virtud del sistema abierto se había convertido en inoperante en la práctica. “Las diferencias organizativas entre las diversas Comunidades son pequeñas y las de los respectivos ámbitos competenciales (...) casi todas transitorias” (Rubio Llorente y Álvarez Junco, *Informe*, 2006, p.131) Las razones de este triunfo de la homogeneidad organizativa autonómica son diversas. La primera y no menos trascendente, como señaló el Consejo de Estado, fue que la potencialidad de diferenciar que tenía el modelo abierto tropezó con el obstáculo de que la descentralización del Estado se tuviera que hacer con calendario ordenado y diseño más o menos homogéneo. (Rubio Llorente y Álvarez Junco, *Informe*, 2006, pp. 131-133). Por otra parte a esta razón objetiva se ha sumado en todo momento un cierto espíritu de emulación, según el cual unos luchaban por diferenciarse y otros por situarse al mismo nivel, de forma que los únicos competencias singulares de la nacionalidades históricas han acabado por ser solo la lengua y los derechos forales, a lo que se suma lo propio de la insularidad en el caso de los archipiélagos.

En cualquier caso, lo que interrumpió de raíz un potencial desarrollo asimétrico de las Comunidades Autónomas (más político y de autogobierno en Cataluña, País Vasco y Galicia, y meramente de descentralización administrativa para el resto) fue el proceso andaluz y el referéndum de autogobierno de Andalucía de 28 de febrero 1980 ratificando la iniciativa autonómica por la vía del artículo 151, es decir la vía rápida de autonomía pensada para las comunidades que hubieran plebiscitado antes su estatuto (Medina en Rubio Llorente y Álvarez Jundo, *Informe*, 2006 p. 622). El proceso que condujo al referéndum fue muy conflictivo, con las presiones ejercidas por el futuro presidente Rafael Escudero, la postura abstencionista de UCD, que supuso su laminación en las elecciones autonómicas posteriores, y el triunfo arrollador del PSOE andaluz de Escudero. Desde el campo geográfico, Juan Romero coincide plenamente con la interpretación de que la posibilidad inicial de la CE quedó anulada por el referéndum andaluz (Romero, 2012). En la reciente reforma estatutaria de Andalucía (2007), se recuerda su “lucha por la autonomía plena” y se afirma que reconoce la diversidad entre los territorios pero no permitirá la desigualdad.

De modo que el desarrollo resimetrizador se fue imponiendo en la práctica al igual que la idea de que la identidad cultural e histórica no se podía entender como patrimonio exclusivo de determinadas CCAA. En otras palabras la única asimetría derivada de la CE es la de la Disposición Adicional primera, esto es la de los territorios forales, y tanto más, cuanto que el PNV que no estuvo en la Comisión constitucional interpretó los derechos históricos como los de configurar el País Vasco como una comunidad especial. Aunque, claro es, la diferencia en virtud de los derechos históricos siempre se podría hacer

extensiva a otras CCAA. Como dice con gracia el constitucionalista vasco, Javier Tarajudo, al fin y al cabo ¿dónde no hubo fueros?

Los expertos discutieron con motivo de la reforma frustrada de 2006 hasta qué punto la inclusión de las CCAA en la Constitución podría conducir a desbrozar al texto de de todo el ropaje transitorio y dispositivo, inútil por agotado, al tiempo que serviría para hacer explícita lo que Pedro Cruz Villalón llama la Constitución Territorial del Estado, es decir todo el bloque constitucional de la CE más los Estatutos de Autonomía. Aunque en ese caso quedaría también desactivada la potencialidad diferenciadora de los reformas de los Estatutos que, por otra parte, al igual que en la primera tanda, ha mostrado un fuerte tendencia a igualarse por emulación.

A la situación poco pacífica anterior, se vienen a sumar los problemas de funcionamiento y doctrina del Tribunal Constitucional. Es el jurista Santiago Muñoz Machado el más crítico con ello, hasta hablar de deriva hacia la inutilidad plena, desde el momento en que el TC se ha despojado de los recursos de amparo y de los conflictos de competencia y se ha quedado restringido a los recursos de inconstitucionalidad contra las leyes. La opinión de Muñoz Machado es que abusa de las sentencias de carácter interpretativo, evitando la declaración de inconstitucionalidad a cambio de que la norma se entienda en la manera que el Tribunal establece. Un ejemplo de ello sería la sentencia sobre el Estatuto de Cataluña por la que se impiden ciertos desarrollos de la norma, lo que no ha sido obstáculo para se hayan dictado leyes basadas en lo desautorizado, y por tanto se haya acumulado descrédito para el propio TC y para el Estado de las Autonomías (Muñoz Machado. Santiago, 2012 y en *El cronista del Estado social y democrático de derecho*, 2012, p. 25).

Hay algo más que nos interesa como geógrafos: en la constitución y emulación de las CCAA se ha ido desarrollando una retórica de legitimación histórica y geográfica, a veces casi una mitología. Está contenida para empezar en los preámbulos estatutarios, pero en el caso de la geografía también abunda, por ejemplo, en las leyes de medio ambiente y de ordenación del territorio. Lo más significativo es cómo se trata de reivindicar en muchos casos nacionalidades e identidades remontándose a instituciones medievales (cuando no directamente al Paleolítico, como en el caso vasco), apoyándose en unos artefactos geográficos peculiares que juegan con elementos tectónicos, encrucijadas de civilización, tierras de acogida y de frontera, y sobre todo con diversidad geográfica y paisajística, etc. Parecería que los territorios más uniformes y menos frecuentados no tuvieran derecho al autogobierno, y contrasta por otra parte ese reclamo de la diversidad interior con una rotunda integración frente al exterior. En el fondo son ejercicios retóricos archiconocidos, muy parecidos a los de la época de la construcción de los estados nacionales, pero a otra escala, y a veces con distintas teclas, como por ejemplo en los respectivos repartos de positividad y de negatividad. Antonio Muñoz Molina se muestra implacable con ese subproducto literario digno de agencia de publicidad, según él, “lánguidas verdades de la prosa poética”, y “pringue verbal” para definir los valores del pueblo y muy poco ejercicio de pedagogía democrática.”Por comparación con esa integridad originaria del pueblo que

ha perdurado durante milenios, la democracia española que sólo se remonta a la Constitución de 1978, es apenas un accidente administrativo, despojado de cualquier leyenda y de esas formas de legitimidad que dispensan los precedentes medievales o paleolíticos” (Muñoz Molina, 2012, p. 91). Desde el punto de vista geográfico pocos párrafos dan un producto más decantado que este del preámbulo del nuevo Estatuto de Andalucía: “ (...) territorios de gran diversidad paisajística con importantes cadenas montañosas y con gran parte de su territorio articulado en torno y a lo largo del río Guadalquivir (...), nexo entre Europa y las tierras africanas, espacio de frontera que ha facilitado contactos y diálogos entre el Norte y el Sur, entre los arcos mediterráneo y atlántico, donde se ha configurado como hecho diferencial un sistema urbano medido en clave humana”. Bien es verdad que el Estatuto aragonés se fundamenta en los derechos originarios, “fiel reflejo de los valores aragoneses de pacto, lealtad y libertad”; el castellano-leonés se remonta al proceso de colonización del valle del Duero, y podría seguir. En definitiva, acaban abrumando tantas “tierras de acogida” un poco chocantes en estos ámbitos ibéricos, tanta multiplicidad de pueblos y civilizaciones y tantos ejemplos de convivencia y respeto.

A la vista de tanta constatación banal, no es de extrañar que para defender el Estado plurinacional o incluso la secesión, algunos recurran a la afirmación performativa de la nación en el sentido del filósofo del lenguaje Austin, “pues las declaraciones con las que se defiende la existencia de una nación”, señala Requejo, “nada describen, ni enuncian susceptible de ser validado por su contenido; son en sí mismas constitutivas de la nación misma”, es decir ni se describe ni se constata nada, se realiza un acto de constitución (Requejo en Enric Fossas y Ferrán Requejo, 1999). Juristas y politólogos han tratado de explorar la “asimetría federal”, como concepto de renovado interés político y académico, considerado en la perspectiva comparativa de Bélgica, Canadá y España. Probablemente es algo que haya que hacer pero siempre sabiendo el terreno que se pisa. Con demasiada frecuencia, juristas que defienden estas soluciones suelen recurrir al libro de José Álvarez Junco, *Mater dolorosa*, para postular lo que se afirma desde sus primeras páginas, que ante las dificultades que presentan los rasgos culturales como criterios de diferenciación, lo mejor es aceptar que son naciones aquellos grupos humanos cuyos miembros se sienten o quieren ser nación (p. 12). Puede ser, pero también lo que dice el autor unas páginas más adelante: si bien es cierto que España es una construcción político-cultural que se puede situar en la historia y por tanto relativizarla, también lo es que existe, reconocible en Europa, con fronteras más o menos estables desde hace quinientos años, lo que no deja de ser un hecho excepcional dada la fluidez fronteriza del continente europeo durante este periodo. “Por mucho que hayan podido ser sus problemas durante el siglo XX, la española es la identidad política más longeva de las surgidas en la península ibérica durante, digamos, el último milenio y por tanto es un fenómeno que merece el más cuidadoso estudio” (p.20)-

5. Necesidad de reforma constitucional y la contribución de la geografía

De modo que ya estamos aquí otra vez en el viejo corral ibérico, usando la expresión de Álvarez Junco y Fradera, con los tres nacionalismos irreductibles y reactivos, sin dialogar y sin escucharse. No es nuevo, ni mucho menos, pero sí lo es el contexto en el que se plantean en este siglo XXI: democracia, integración europea, globalización, situaciones demasiado nuevas y cambiantes como para que se sigan movilizando los mitos fundacionales y geográficos para reivindicar las demandas políticas. Hay razones históricas y geográficas, no cabe duda, pero las hay también mucho más cercanas, en las crisis del siglo XIX y principios del XX con la creciente debilidad del nacionalismo español de raíz liberal y unos nacionalismos periféricos culturales que se vieron confrontados a los cambios económicos y la pujanza de sus territorios. Muchos estudiosos hay de la cuestión y no voy a ser yo aquí quien me adentre en terrenos movedizos. Sí quiero decir que me considero la primera excluida de ese nacionalismo españolista estridente y sectario que, para desgracia nuestra, se exhibe cada vez más en los medios de comunicación, continuador de aquel arquetípico nacional-católico que se exacerbó en el franquismo. Pertenezco a ese grupo de personas –quiero pensar que también como geógrafa– a los que solo las expresiones excesivas del nacionalismo españolista ponen al menos tan nerviosa y producen tanto rechazo como el lenguaje inflamado de los demás nacionalismos. Me parece más oportuno que, como dice Solozábal, los representantes políticos se ocupen de canalizar la voluntad de los ciudadanos que constituyen sociedades compuestas a través del diálogo y de la ponderación y articulación de sus intereses, que tratar de interpretar la voluntad transgeneracional de naciones y pueblos que “no sabemos muy bien donde residen”.

La Constitución de 1978, con sus numerosos aciertos y sus limitaciones, inició un modelo de convivencia que contribuyó a devolver la dignidad al Estado, la estima a los españoles, dentro y fuera, y aumentó la cohesión social y territorial, pero puede que haya llegado el momento de su reforma no solo por la crisis institucional sino también por no estar adaptada a las circunstancias políticas y económicas, en particular la integración europea que en parte despoja al Estado de competencias. Probablemente, es muy tentador, visto lo visto, pensar en un edificio constitucional estable formado por entidades claras y permanentes, pero es irreal (Álvarez Junco, en *Les Cahiers du Colegio de España*, París, 2004). No proceden ya demasiado las identidades en el sentido de estado-nación. Pero además hay muchas otras cosas que necesitan actualización y reforma: el régimen de competencias, de gobernación, la relación de las provincias con las CCAA, la de la autonomía municipal constitucional con estas y con la AGE, la consideración del medio ambiente y de los recursos (recogidos simplemente como derechos de la personas y obligación de conservarlos), por señalar sobre todo aquello en lo que yo puedo ser algo más entendida. Y bastantes más cosas, entre las que se cuentan naturalmente el orden de sucesión a la Corona, y la reforma del Senado. Pero sobre todo en esta posible reforma no debería darse ni mucho menos por amortizado, antes de explorarla, la posibilidad de un Estado federal.

Como dice Javier Tajadura ante la propuesta de reforma no vale la excusa de que en tiempo de crisis más vale no tocar la Constitución porque las constituciones son precisamente normas de crisis: surgen y se aprueban siempre en periodos de convulsión política y social. Cosa diferente es que no parezca haber posibilidad de acuerdo, pero para eso está la política. En todo caso, parece indispensable que las nuevas generaciones, los españoles que no votaron la CE del 1978 tengan ocasión de refrendar un nuevo pacto constitucional y de volver a sentirse dueños de su destino y leales con la norma fundamental (Tajadura, *El País*, 29.1.2013)

Dado que la crisis catalana se ha planteado también prioritariamente en términos fiscales y que el régimen financiero autonómico es evidentemente mejorable parece obvio que tiene que renegociarse y que tiene que hacerlo en el sentido de mayor equivalencia financiera, de mayor acercamiento de los rendimientos diferenciales entre el régimen común y el régimen foral. Escribo estas líneas el mismo día en que el Secretario General del PSC se ha pronunciado a favor de eliminar los conciertos vasco y navarro por considerarlos privilegios incompatibles con una financiación autonómica justa. No se puede decir que Navarro tenga el don de la oportunidad, pero, como siempre, llama la atención que son las reacciones airadas contra la afirmación las que acaparan los medios y no el razonamiento de la propuesta. Sin sumarme a una propuesta probablemente irreflexiva en tiempo y forma, me permito abogar que la cuestión deje de ser tabú. Si yo no estoy mal informada, el cupo vasco, contribución que la Comunidad foral paga al Estado por los servicios de su competencia que le presta (particularmente las infraestructuras), que se ha venido fijando proporcional al peso de la economía vasca en la renta nacional, está actualmente en 6,24% del gasto en esas materias. Debe renegociarse la ley, no solo por haber caducado, sino también porque hay que tomar en cuenta los desacuerdos en el cálculo del cupo. Y a nadie se le oculta hasta qué punto el Concierto Económico vasco y navarro (recaudación propia, fijación de impuestos etc.) está alimentando una razón de agravio en Cataluña.

Dice Muñoz Molina con razón que la democracia debe enseñarse y que en treinta años de democracia, después de cuarenta de dictadura, ha habido más arrebatos identitarios que pedagogía democrática (p. 102). Por su parte, Solozábal cree que quizá más difícil que la obra de revolución, sea su conservación, superar el desgaste que conlleva su rutina, Yo estoy de acuerdo con ambos, y creo que la geografía puede y debe contribuir a ello. Decía al principio que la asignatura de Geografía regional de España pasó de ser la reina en los primeros planes de estudio de Geografía, a desdibujarse y, en la mayor parte de las Universidades, a desaparecer. Los profesores de Geografía, de todos los niveles, pero sobre todo los de enseñanza media y universitaria, se han acomodado de forma acrítica al mapa autonómico y la asignatura –o el conjunto de asignaturas dominantes– son las de ámbito autonómico, lo que tiene sin duda su explicación por los propios programas y por la parte de financiación autonómica de la investigación. Los manuales de Geografía de España se han convertido en recopilación de Geografías autonómicas, con capítulos generales que se limitan a estudiar las desigualdades y las políticas regionales europeas.

Todo lo más se agrupan las Comunidades Autónomas en conjuntos basados en criterios heterogéneos: ejes de desarrollo, declive, marginalidad, periferia, etc.

Pero la contribución geográfica tiene que llegar mucho más lejos: en momentos en que las nuevas integraciones territoriales, los planteamiento de sostenibilidad y gobernación, además de la revolución técnica están cambiando el núcleo duro de nuestra disciplina, –la más antigua y una de las más nuevas por los nuevos requerimientos que se le hacen, como tuve el privilegio de oír que decía la filósofa ética Amelia Valcárcel en su ingreso como consejera de Estado,– la Geografía no se puede reducir a conceptualizaciones territoriales caducas. Sirva de ejemplo el seminario organizado en la Universidad de Lleida en enero 2013 sobre el tema “nació i xarxa”. Los organizadores proponían reflexionar sobre la posibilidad de utilizar los medios ofrecidos por los TICs para reconceptualizar la idea de nación o, por lo menos, los espacios físicos delimitados y comunidades constituidas casi siempre sobre bases administrativas, superar la tiranía de los medios tradicionales y contribuir a transformar las formas de representación política.

Concluyo volviendo al principio, y lo hago con las palabras escritas hace no mucho por Xavier Vidal Folch: “Cataluña es imaginable como entidad diferenciada, objeto identificable, independiente porque lo ha sido [pero los estados-soberanos en la Europa real ya no existen, son residuos y el proceso conllevaría un alto coste y muchos desgarros], pero España sin Cataluña no es pensable, rechina en el imaginario colectivo. Con razón. No sería, porque al cabo España es una realidad integradora de muchos factores, pero destacadamente el producto de la fusión de sus matrices castellana y catalana” (*El País* 25.9.2012).

Referencias

AGE (1980); *La región y la geografía española*, Universidad de Valladolid, (267 p).

Aja, Eliseo (1985); *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Ed. Tecnos (480 p.)

Álvarez Junco, José (2001); *Mater dolorosa. La idea de España en el siglo XIX*, Madrid, Taurus, 2001 (684 p).

Fossas, Enric y Requejo, Ferran, eds. (1999); *Asimetría federal y Estado plurinacional: el debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*, Madrid, Trotta (351 p.).

Meinecke, F. (1924); *La idea de la razón de Estado en la época moderna*, Traducción de Felipe González Vicén, estudio preliminar de Luis Díez del Corral, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

Muñoz Machado, Santiago (2012); *Informe sobre España. Repensar el Estado destruirlo*, Barcelona, Crítica (254 p.).

Muñoz Molina, Antonio (2012); *Todo lo que era sólido*, Barcelona, Seix Barral (256 p.).

Plaza Prieto, J. y González Paz, J. (1964); *Regiones económicas españolas*, Centro de Estudios y de Información y Síntesis del Instituto Nacional de Industria.

Romero, Joan (2006); *España inacabada*, Valencia, Universitat de València (243 p.).

Romero, Joan (2012); "España inacabada. Organización territorial del Estado, autonomía política y reconocimiento de la diversidad nacional", *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, vol. 58 (1), 13-59

Rubio Llorente, F. y Álvarez Junco, J. (eds.) (2006); *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, Madrid, 2006, Consejo de Estado, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (932 p.).

Solozábal, Juan José, (2004); *Nación y constitución. Soberanía y autonomía en la forma política española*, Madrid, Marcia Pons (378 p.)

Terán, M. de, Solé Sabarís, L, y cols. (1968); *Geografía Regional de España*, Barcelona, Ariel (503 p.)

Vicens Vives, J. con la colaboración de J. Nadal Oller (1959); *Historia Económica de España*, Barcelona, Editorial Teide (706 p.)