

ESPAÑA: GEOGRAFÍAS PARA UN ESTADO POSMODERNO



JOAQUÍN FARINÓS, JUAN F. OJEDA, JUAN M. TRILLO (EDS.)

España: Geografías para un Estado posmoderno

Joaquín FARINÓS DASÍ
Juan Francisco OJEDA RIVERA
Juan Manuel TRILLO SANTAMARÍA
(Editores)



© De los textos: Los/las autores/as y editores

© De esta edición: AGE/Geocrítica (Madrid/Barcelona)

Fotocomposición y maquetación: Los editores

Diseño de Portada: Carmen Andreu

Depósito legal: M-2834-2019

ISBN: 978-84-947787-1-1

ÍNDICE

PRESENTACIÓN. <i>Los editores</i>	3
BLOQUE I: EL PROYECTO Y LA IDEA DE ESPAÑA	9
1. ¿Un proyecto para España? <i>José Mora Galiana, Juan F. Ojeda Rivera y Joan Tort i Donada</i>	11
2. La idea de España (y de Cataluña) en Vicens Vives. De la Geopolítica a la Geohistoria. <i>Josefina Gómez Mendoza</i>	23
3. El encaje de Catalunya en España. <i>Josep Oliveras Samitier</i>	45
4. Cataluña-España a inicios del siglo XXI. Entre la re-territorialización pactada y el “no nos representan”. <i>Joan Vicente Rufí</i>	57
5. Aproximación al independentismo en Cataluña a partir de sus fronteras internas. <i>Lluís Frago Clols</i>	71
6. Cuestionamiento de las entidades territoriales del Estado español. <i>Lorenzo López Trigal</i>	83
7. Una propuesta federal: el acuerdo de reforma constitucional del Consell de la Generalitat Valenciana. <i>Manuel Alcaraz Ramos</i>	91
BLOQUE II: ARTICULACIÓN DEL MODELO TERRITORIAL	99
8. Notas a propósito del “modelo territorial español” y propuesta sobre competencia estatal en ordenación del territorio y paisaje ante una posible revisión de la Constitución de 1978. <i>Florencio Zoido Naranjo</i>	101
9. La construcción del modelo territorial en España: entre la eficiencia y la solidaridad. <i>Josefina Cruz Villalón</i>	105
10. Modelo Territorial. España 2030. <i>Antonio Serrano Rodríguez</i>	117
11. El modelo de tren de alta velocidad ferroviaria en España: ideología territorial y megalomanía. <i>Miguel Pazos Otón</i>	139
12. Dimensión territorial de la despoblación. Aproximación al papel de las políticas públicas en un entorno europeo. <i>Mercedes Molina Ibáñez</i>	153
13. Cohesión y desarrollo regional en España. <i>Juan Ignacio Plaza Gutiérrez</i>	171

14. La cooperación horizontal de carácter territorial entre Comunidades Autónomas. Un reto para la política de ordenación del territorio y para el modelo de organización del Estado. <i>Joaquín Farinós Dasí</i>	187
BLOQUE III: FRONTERAS, ENTRE COOPERACIÓN Y CONFLICTO	207
15. Territorio y territorios: reflexiones acerca de la variedad de los límites y las fronteras geográficas. <i>Rubén C. Lois González</i>	209
16. Ablandando fronteras: un análisis de las eurorregiones en la Unión Europea. <i>Antoni Durà Guimerà, Matteo Berzi, Francesco Camonita y Andrea Noferini</i>	219
17. Prácticas de fronterización en la Península Ibérica. <i>Lorenzo López Trigal</i>	233
18. Territorialidad estatal y conocimiento geográfico. Reflexiones sobre la delimitación moderna de las fronteras ibéricas. <i>Jacobo García Álvarez</i>	243
19. La frontera como <i>espacio de conflicto</i> y como <i>espacio de cooperación</i> : la Ribagorza como paradigma. <i>Ramon Galindo Caldés, Albert Santasusagna Riu y Joan Tort i Donada</i>	255
20. ¿Cooperación territorial alrededor de las fronteras interautonómicas? Algunas preguntas provocativas partiendo de la cooperación territorial europea. <i>Juan M. Trillo Santamaría y Valerià Paül Carril</i>	269
EPÍLOGO. UN NUEVO TIEMPO POLÍTICO EN ESPAÑA. <i>Horacio Capel</i>	287

PRESENTACIÓN

Joaquín Farinós Dasí

Departamento de Geografía e IIDL. Universitat de València
Joaquin.Farinos@uv.es

Juan F. Ojeda Rivera

Departamento de Geografía, Historia y Filosofía. Universidad Pablo de Olavide
jfojeriv@upo.es

Juan M. Trillo Santamaría

Departamento de Xeografía. Universidade de Santiago de Compostela
juanmanuel.trillo@usc.es

Un nutrido y plural grupo de profesionales españoles de la Geografía nos reunimos el verano de 2018 en Cocentaina, en el marco del IX Coloquio de Historia del Pensamiento Geográfico de la Asociación Española de Geografía, para atrevernos a tratar abierta y esperanzadamente el reto de la organización territorial del Estado en la España actual. Convencidos de que podemos aportar algo de luz al difícil proceso de aprender a convivir en la diversidad, reconociéndola como una singular riqueza y asumiendo de verdad la asimetría de los iguales, geógrafas/os de procedencias y posiciones políticas muy diferentes, acompañadas/os por algunas/os colegas de otras disciplinas que compartían trabajo y afán, nos hemos permitido el lujo de entablar un diálogo sereno y asertivo.

En este Estado compuesto por naciones de distintas y asimétricas entidades, no hemos llegado a establecer consensos básicos y duraderos en asuntos fundamentales, aunque existan algunos denominadores comunes sobre los que poder ir construyéndolos. El primero de ellos ya ha sido apuntado: el reconocimiento, explícito, de la diversidad. España no es isotrópica, ni en lo geográfico ni puede serlo en su organización política. Eso nos lleva necesariamente a distinguir la unidad —el Estado— de la uniformidad —no una sino varias naciones en grado de manifestación y arraigo diferentes en su seno: naciones, regiones con sentimiento fuerte, regiones con sentido débil— y ello nos debe conducir a poder hablar con normalidad de un Estado plurinacional, como sucede en muchos otros países con colectividades que presentan hechos y derechos diferenciales. Parece claro que a la “paz perpetua” de Kant no se puede llegar desde el sumatorio de ententes coyunturales y determinadas por el electoralismo cortoplacista. Ello produce desajustes seculares y problemas de eficacia y eficiencia, tanto en el plano político-territorial como en el de la administración y gobierno del propio territorio. De manera que hoy contamos con lo peor de un Estado unitario —el poder sin autoridad— y nos faltan los dispositivos y el estilo de un verdadero Estado federal —respeto a la diferencia y recurso a la cooperación y al pacto como normas habituales de funcionamiento— con los que poder afrontar airoosamente el futuro. No debería importar tanto escoger y dar nombre al modelo (Estado centralizado, regionalizado, confederal, autonómico, compuesto, federal...) como tener claro cuáles son los principios que deben regir su funcionamiento para hacerlo útil a los propósitos de subsidiariedad y proporcionalidad.

En este panorama, también carecemos de una Geografía Política que se posicione teórica y prácticamente en la comprensión de un Estado complejo con naciones plurales. Y que, además, sea capaz de presentar un proyecto político genuinamente español y enmarcado en el seno de

la Unión Europea, donde estamos obligados a decir algo sustantivo respecto de la frontera sur y de los nuevos espacios mediterráneos de resistencia, para pasar a convertirlos en espacios de referencia. A la revalorización de una geografía descriptiva y analítica, imprescindible para entender la complejidad de los procesos territoriales, debe acompañar la obligación geográfica de promover consensos en la definición de ciertos términos clave para la comprensión del territorio y sus sociedades —nación, estado, país, flujo, red, lugar—, aunque esta tarea no nos ha de abocar al mero nominalismo ni al olvido de nuestras capacidades de actuar mediante la prospección como forma de predecir y transformar.

Los proyectos de investigación que se están desarrollando en la actualidad sobre fronteras externas e internas, así como en torno a los espacios transfronterizos de este Estado plurinacional, vienen a demostrar que, además de las clásicas invariantes geográficas que definen la territorialización —redes, nodos y superficies—, la categoría de *frontera* —como territorio híbrido de caras muy distintas— se constituye en una variable fundamental de lo territorial en la globalización, al poderse convertir indistintamente en paradigma de conflicto y de cooperación. Esta cooperación, iterativa en función de intereses y necesidades —coyunturales, cambiantes, sobrevenidas— resulta uno de los principios fundamentales —junto a los más regulados de coordinación y deber de auxilio— que nos irá conduciendo a nuevas formas de gobernanza frente al tradicional gobierno con fórmulas cerradas, amarradas, rígidas, bajo el falso supuesto de que ofrece mayores seguridades en los resultados. Y todo apunta a que la necesidad primaria de trazar la línea como forma de frontera dominante y excluyente se va encaminando —aquí, hoy y tanto en contextos internacionales como interautonómicos— hacia distintas configuraciones de bandas fronterizas dialogantes y cooperantes.

Como podrá entenderse, el conflicto Cataluña/España, que estuvo continuamente presente en la reunión de Cocentaina, fue abordado directa y paladinamente por varios geógrafos catalanes, quienes, mostrando sus distintas posiciones y diagnósticos, nos permitieron visualizar a todos y todas que el asunto es bastante más complejo de lo que parece. El recuerdo de Edgar Morin —con su idea de que toda realidad compleja, cuando es analizada, diagnosticada y gestionada por mentes simples, se convierte en una realidad complicada— sobrevolaba en aquella aula en la que compartíamos las convicciones de que no estamos exclusivamente ante un tema de incumplimiento de la legalidad, ni de una posible secesión sin pacto, ni de una nación ajena a las personas, ni de un agravio, ni de un Estado-nación frente a una nación sin Estado, sino que el problema real es histórico y, a su vez, se encuentra inmerso en un cambio estructural e inscrito en una coyuntura más general. Y todo tiene que ver con la crisis económica y la política —de soberanía de los Estados— así como con el gran trabajo del independentismo en la geopolítica del espacio catalán y en la imagen transmitida al mundo y basada en la convicción de poseer la verdad; como también lo hacía la “otra” parte, olvidando su inexcusable deber de hacer *política* con sentido de Estado. El encaje de Cataluña en España continuará resultando dificultoso, sin duda, pero dependerá de las capacidades de diálogo y respeto mutuo; tal vez, los últimos acontecimientos políticos y el cambio en el Gobierno de España puedan dar lugar a un nuevo clima y a una reconfiguración del escenario en el que puedan aparecer caminos de serena esperanza, iniciados por la desinflamación y por distintos gestos de acercamiento que deberán cuidarse para que no resulten desbaratados. Por primera vez en mucho tiempo es posible atisbar un mínimo sentido de Estado: común, fronético, especialmente entre —y ahí la novedad— los gobiernos protagonistas del conflicto. Pero queda mucho por hacer.

En este contexto de esperanza serena se fueron abordando las últimas comunicaciones y ponencias referidas a un posible proyecto transformador de las estructuras territoriales de este Estado complejo desde la Geografía, en su diálogo con otras disciplinas invitadas. Una vez más

recordamos que nuestra herencia geográfica más preciada es el reconocimiento de la diversidad de la Península Ibérica y de todos los territorios del Estado español como gran riqueza singular. Saber transmitir didáctica y hermenéuticamente este legado se convierte en el reto más genuino y actual de nuestra profesión y, para ello, será necesario acudir a nuevas y atractivas categorizaciones —como, por ejemplo, las ecologías de saberes, representaciones, temporalidades, escalas y productividades de Boaventura de Sousa Santos—. Será también importante asumir el reto de convertirnos —durante un tiempo de reforma constitucional de estilo federal— en transmisores de la asunción popular de la asimétrica igualdad de las naciones que componen este Estado.

Pero no quiere ser este libro que presentamos una simple acta de aquel Coloquio. Allí se inició un proceso de diálogo y reflexión compartida que ha continuado ensanchando ideas y abriendo el abanico de posiciones como cabe a una Geografía —o Geografías— que quiere ser ciencia de lo complejo, haciendo converger conocimientos distintos en pro de una comprensión rigurosa y cabal de poliédricas realidades, aunque para ello sea necesario desarrollar algunas de las estrategias *morinianas* más genuinas, como pueden ser la migración conceptual o el uso de metáforas como expresiones sintéticas. Una de tales síntesis queda recogida en el propio título de este libro —*España: Geografías para un Estado posmoderno*— del que seguidamente damos razones.

En la década de los 70 del pasado siglo comenzó la carrera hacia lo neoliberal, pero la ruptura del *sistema mundo*, desarrollado tras la II Guerra Mundial, se produce ya en los años 80 y se traduce en la idea de que el Estado-nación había entrado en crisis, perdiendo su poder público e institucional desde arriba —organismos supranacionales— y desde abajo —regiones y espacios locales—. Todo ello conduce a la privatización de lo público y al progresivo desmantelamiento del Estado del Bienestar, argumento principal de la socialdemocracia, sin que hasta el momento se haya conseguido encontrar una alternativa. En los últimos decenios, se ha venido transitando desde la llamada Nueva Gerencia Pública del ciudadano-cliente al universalismo comunitario, pasando por el neoinstitucionalismo y la defensa de lo público, en una reconsideración de la burocracia y la incorporación de nuevas formas de gobernanza.

Parece, sin embargo, que el objetivo ha permanecido desenfocado. La cuestión crítica no es el mantenimiento del Estado sino qué tipo de Estado se mantiene. En el actual contexto, en el que la globalización, las nuevas tecnologías y los nuevos modelos energéticos y financieros juegan un rol fundamental, resulta equivocado el mantenimiento de unas formas que fueron concebidas para otros momentos y con otros condicionantes históricos, y que se muestran incapaces de afrontar y resolver las citadas novedades. Ello provoca sentimientos de frustración que, convenientemente alimentados, han ido conduciendo, en lo social, a las llamadas *primaveras* y, en lo político, a nuevos movimientos de exaltación nacional y agudización del conflicto como maquinarias generadoras de votos —de Trump al Brexit, del Frente Nacional a los recientes fenómenos italianos, griegos, holandeses, daneses, alemanes o brasileños y, en España, del separatismo al artículo 155 y a la explosión andaluza de Vox—.

Surgido con el auge del nacionalismo del XIX, el viejo Estado moderno se identifica mediante la soberanía territorial definida por las fronteras (una territorialidad posesiva y excluyente —mercados interiores—) y se asienta en una convivencia ciudadana ordenada mediante el equilibrio de poderes y la fuerza concentrada en unos determinados cuerpos legitimados para detentarla y combatir lo que pueda amenazar al propio sistema en su organización fundamental.

Por su parte, el Estado posmoderno, homologable a lo que también se conoce como nuevo Estado-red, supone: una reinterpretación de las soberanías, la coexistencia de las

multiterritorialidades —sin renunciar a la que resulta propia a cada cual en su espacio de vida concreto, que ya es multiescalar y multidimensional gracias a los medios de transporte y las nuevas tecnologías informáticas— y la reconsideración de perímetros y fronteras —antño bien definidas convirtiendo los territorios en impermeables, ahora sin embargo espacios permeables de límites difusos—. En esta nueva realidad, la soberanía se vuelve flexible y compartida, exigiendo la renuncia —por acuerdo, *foedus*— al uso de la fuerza y definiendo en su lugar nuevos códigos basados en la convivencia y en la conjunción estable y no unilateral de intereses.

Por tanto, la cuestión no es si más o menos Estado, sino qué tipo de Estado queremos, y necesitamos, para España; o para las Españas, como se ha denominado con normalidad a nuestro país a lo largo de su historia. No resulta extraño que muchos Estados —caracterizados por sus ricas diversidades geográficas, como España— se califiquen constitucionalmente de plurinacionales, reconociendo tales riquezas de grupos y territorios singulares y sin que esto afecte en absoluto a su unidad y voluntad de permanencia —EEUU, Suiza, México, Ecuador, Bélgica o Canadá... podrían ser ejemplos—, justo lo contrario de lo que sucede cuando se pretende homogeneizar hechos diferenciales, generando con ello reivindicaciones y conflictos innecesarios. El reto del Estado posmoderno es no solo la articulación de un poder en lo económico y financiero sino también en lo social y territorial, atrayendo a una mayoría de ciudadanos, no ya desde la fuerza sino a partir de un programa de valores sociales y objetivos institucionales en el que territorios y comunidades locales e individuos se sitúen en plano de igualdad. Por tanto, en el nuevo Estado red posmoderno, el poder no reside en la capacidad coercitiva de la autoridad sino en los vínculos horizontales y en pie de igualdad, como se aborda en algunos de las páginas de este libro, cuya estructura en tres bloques —proyecto e idea de España; articulación del modelo territorial; y fronteras, entre la cooperación y el conflicto— pretende aglutinar y otorgar unos hilos conductores en veinte capítulos con sus respectivas aproximaciones a la compleja realidad actual de España.

Desde la Geografía tenemos que ser capaces de elaborar y presentar en sociedad diagnósticos del territorio y sus prácticas asociadas, con el fin de poder avanzar hacia otras territorialidades en las que se puedan definir nuevos espacios funcionales, allí donde las escalas se multipliquen —flexidimensionalidad, multi/transescalaridad—, y donde el trazo de la línea nos permita trascender los rígidos límites administrativos: podremos hablar, por ejemplo, de áreas o regiones metropolitanas o podrían concebirse planes de ordenación que trasciendan los límites autonómicos. Y la mención a regiones transfronterizas tendría que ser habitual en una geografía que no puede entenderse sin las conexiones que se establecen entre los territorios del Estado y sus vecinos. En definitiva, la Geografía —en singular o en plural— ha de buscar puntos de encuentro entre distintas formas de concebir el territorio, intentando siempre ofrecer respuestas a los problemas que se nos presentan en la contemporaneidad.

La identificación y explicación de nuevos problemas, procesos y tendencias territoriales —reformulándolos y explorando nuevas formas de hacerlos evidentes y significativos para todos los ciudadanos y para los tomadores de decisiones—, será nuestra mejor forma de poder incidir en tres líneas concretas:

- a) Mejorar la visibilidad social (y política) de las/los geógrafas/os, a fin de que su opinión pueda ser tenida en cuenta y valorada en los foros, instituciones y cuerpos de la Administración donde se decidan cuestiones relevantes para el desarrollo y la cohesión territorial.

- b) Contribuir a la definición de un modelo territorial complejo y capaz de responder efectivamente a tales metas, aportando criterios y pensamiento organizativo que hagan posible defender su sostenibilidad y cohesión.
- c) Colaborar en un proyecto de reforma constitucional que, desde la asunción de una voluntad de transformación de las estructuras económicas y políticas actuales, aborde sin complejos la corrección de las desigualdades y el empeoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos, y dé un decidido paso al frente en la superación de las inercias y los desajustes históricos.

Poder avanzar en estas direcciones es el reto actual de nuestra Geografía y nos obliga a continuar trabajando de forma profesional y comprometida para expandir la cadena de la Historia del Pensamiento Geográfico a través del eslabón generacional que nos concierne.

**BLOQUE I:
EL PROYECTO Y LA IDEA DE ESPAÑA**

1. ¿UN PROYECTO PARA ESPAÑA?

José Mora Galiana

Universidad Pablo de Olavide. Profesor de Filosofía jubilado
jmorgal2@upo.es

Juan F. Ojeda Rivera

Departamento de Geografía, Historia y Filosofía. Universidad Pablo de Olavide
jfojeriv@upo.es

Joan Tort i Donada

Departament de Geografia. Universitat de Barcelona
jtort@ub.edu

Pretendemos poner sobre la mesa algunos “interrogantes geográficos” acerca de la idea de España y su conformación como entidad geopolítica. Dichos interrogantes están relacionados de un modo directo o indirecto con el territorio, el cual es percibido desde el presente, pero sin dejar en ningún momento de lado la perspectiva histórica ni el futuro quehacer. Y, en cualquier caso, planteamos estos interrogantes desde una actitud intelectual compartida que, sin dejar de ser crítica, pretende ser esencialmente constructiva y propositiva: de ahí que como título del texto adoptemos un “interrogante principal” que trata de definir, en cierto sentido, el horizonte último de nuestra reflexión.

De un modo particular, nos detendremos en la “crisis constitucional” que define el momento actual y consideraremos los escenarios de futuro que, sobre esta base, pensamos que se abren. Nuestro propósito no es otro que reflexionar, desde nuestra compartida conciencia humanista, sobre una serie de cuestiones que afectan al “núcleo” del territorio (con límites cambiantes) que, desde la Antigüedad, ha sido identificado como España y sobre las cuales pensamos que cabe aportar argumentos significativos y relevantes desde la Geografía.

En el marco descrito proponemos, en concreto, tres cuestiones o ejes de reflexión. La primera hace referencia al contexto geográfico general en el que se ha configurado históricamente la entidad geopolítica identificada como *España*. El segundo plantea la cuestión de la plurinacionalidad del Estado y la dificultad que entraña su asunción, especialmente desde el punto de vista constitucional. En tercer lugar, nos situamos en una escala de referencia más general y nos preguntamos acerca de la “compatibilidad” entre la idea de Europa y la idea de España a lo largo de los dos últimos siglos. Por último, concluimos nuestro ensayo con una reflexión que trata de subrayar, a modo de síntesis, algunas de las principales ideas-clave expuestas.

1. ¿En qué medida España puede ser caracterizada como un territorio geopolíticamente *complejo*?

Territorio diverso y variado, continente en miniatura, encrucijada geohistórica expuesta a múltiples influencias... España es, más allá de su conformación en el marco de una de las grandes penínsulas del continente europeo, uno de sus ámbitos más difíciles de definir desde el punto de vista geográfico. Contribuyen a ello múltiples factores, pero es probable que los

relacionados con la estructura física general y con la localización sean los más determinantes. Un historiador que ha estudiado a fondo este rincón del continente europeo, Pierre Vilar, resume la cuestión, al inicio de su visión de síntesis sobre la historia de España, de un modo conciso y elocuente:

El Océano. El Mediterráneo. La cordillera pirenaica. Entre estos límites perfectamente diferenciados, parece como si el medio natural se ofreciera de un modo evidente al destino particular de un grupo humano, a la elaboración de una unidad histórica. [...] La posición excéntrica de Iberia, su aislamiento por los Pirineos, las vigorosas peculiaridades de su clima y de su estructura, el atractivo de algunas de sus riquezas, apenas han cesado de darle en Europa, desde la más lejana prehistoria, una originalidad a veces sutil, a veces inconfundible. [...] Algunas constantes naturales han hecho de esta Península maciza —especie de continente menor— un ser histórico aparte. [...] La Península es una encrucijada, un punto de encuentro entre África y Europa, entre el Océano y el Mediterráneo. Una encrucijada extrañamente obstaculizada; [...] casi una barrera. Un punto de encuentro, sin embargo, en el que los hombres y las civilizaciones se han infiltrado [...] y han dejado sus huellas desde los tiempos más remotos¹.

A los tiempos remotos que evoca Vilar se remiten, de hecho, las primeras denominaciones documentadas del territorio que hoy identificamos políticamente como *España*. Denominaciones que, en la práctica, se aplicaron por regla general, desde un inicio y hasta el fin de la edad media, al conjunto peninsular, esto es, a la *península Ibérica*. Así, cabe anotar en primer lugar la forma que, de una manera aproximativa, podemos transcribir como *Isaphan*; vocablo de origen tirio o fenicio que, al parecer, aludía a la presencia de un pequeño mamífero parecido al conejo que se cree abundaba en toda la franja mediterránea de la Península. Seguidamente cabe anotar el topónimo griego *Hesperia*, más genérico que el anterior, que aludía presumiblemente a la idea de occidente, o “tierras por donde se pone el sol”. Entre los griegos, sin embargo, la forma *Iberia* es la que acabará prevaleciendo, según reporta Joan Vilà Valentí; la utilizó Hecateo de Mileto a fines del siglo VI a. C. y fue difundida por Heródoto a mediados de la centuria siguiente². Aunque el nombre presenta una gran obscuridad etimológica, se considera entre los expertos que la raíz IP- de este vocablo que utilizaron los griegos (y que, posiblemente, provenía de una raíz indígena) apunta semánticamente a la idea de “agua”³. Los romanos, en cualquier caso, adoptaron la forma *Hispania*; forma que se considera que da continuidad al topónimo fenicio antes aludido, *Isaphan*, y que en cualquier caso mantendría las dos consonantes, SP, de la raíz primera. *Hispania* es, de hecho, el nombre antecesor del nombre actual, *España*, que comienza a ser utilizado de forma continuada (alternando en un principio la forma singular con la plural, *Españas*) desde el siglo XII en adelante. En definitiva: las denominaciones de la Península se remontan, de forma más o menos documentada, a tres mil años atrás; es a partir del siglo II, con Roma, que aparece el topónimo *Hispania*, y este nombre adopta de manera generalizada la forma actual a partir del siglo XII⁴.

Desde el punto de vista geográfico, es importante recordar que las singularidades de la Península Ibérica (ecotono, puente cultural, pequeño continente peninsular con núcleo y periferias...) han sido demostradas y subrayadas por la Geografía moderna y contemporánea (desde Humboldt y Reclus a Ribeiro, pasando por Terán, García Fernández, Solé, Vilà Valentí, Cabo o López Ontiveros...). Se puede decir, por tanto, que el proceso de caracterización geográfica del territorio peninsular arranca, esencialmente, de la Geografía moderna, y su

¹ Vilar 1975.

² Vilà Valentí 1989.

³ García Bellido 1982 y 1986.

⁴ Vilà Valentí 1989.

progresivo desarrollo es correlativo, a lo largo de los siglos XIX y XX, al despliegue de esta ciencia en un sentido amplio. Los geógrafos españoles contamos hoy en día con una herencia valiosa de reconocimiento de la diversidad como riqueza en la conformación de la Península Ibérica y de España. Tras unas primeras aproximaciones en los años 1950 —de la que se ha dado en llamar “primera generación de geógrafos españoles” y de algunos geógrafos europeos, como Lautensach, Drain, Huetz de Lempis y, sobre todo, Orlando Ribeiro—⁵ celebramos este año el 50 aniversario de aquel importante manual de *Geografía Regional de España*, coordinado por Terán y Solé Sabarís⁶ y del más sintético sobre *La Península Ibérica*, de Vilà Valentí,⁷ que nos fueron conformando y confirmando las conciencias de la complejidad de esa realidad que denominamos España, y que de ningún modo podemos simplificar si queremos buscar vías de solución a sus problemas. Asumiendo tal conciencia de la complejidad de España y de sus territorios como un legado patrimonial, nuestra específica tarea como actuales geógrafos debería consistir en transmitirla con rigor y claridad a nuestros estudiantes y a todos nuestros conciudadanos, aprovechando los avances técnicos, pedagógicos y divulgativos que hayamos sabido acumular en el último medio siglo.

Ahora bien, lo que podría considerarse un recurso singular y distintivo se ha ido convirtiendo en una dificultad y en una sustancial limitación, porque —como nos recuerda Morin—⁸ toda realidad *compleja*, analizada, diagnosticada y gestionada por mentes simples, tiende a convertirse en una realidad *complicada*. Conviene subrayar, en este punto, que el legado que hemos heredado de las generaciones de geógrafos que nos han precedido nos permite evitar lecturas demasiado “fáciles” o simplistas de la diversidad geográfica peninsular (que es lo mismo que hablar, en la práctica, de su *complejidad*). Resulta muy ilustrativa, al respecto, la observación de Manuel de Terán, recogida en su síntesis introductoria a la *Geografía General de España*,⁹ a propósito de la comparación entre los paisajes naturales de Francia y de España. Así, nos dice Terán, parafraseando a Blanchard, que en Francia la variedad es más matizada que en España, donde la diversidad paisajística, lejos de aparecer con los matices del país vecino, se nos ofrece en forma de oposición y de contraste. También, en otro sentido, puede ser reveladora la metáfora a través de la cual Ángel Cabo presenta la diversidad intrínseca del territorio español: es decir, explicando esta diversidad como una síntesis entre “estímulos contrapuestos”: estímulos de *aislamiento*, por un lado, y de *relación*, por otro¹⁰.

¿Cuál puede ser ahora mismo nuestro papel como geógrafos, herederos de aquellos que fueron mostrando didácticamente la diversidad de la Península Ibérica como expresión de singularidad y riqueza? Consideramos que nuestro papel puede ser importante en términos de lo que podríamos denominar una toma de conciencia de la complejidad de lo geográfico, como mediadores en la comprensión de “lo territorialmente complejo”. De algún modo podría tratarse de una idea que, aunque bastante olvidada, la propuso el filósofo (pero, antes que filósofo, geógrafo) Immanuel Kant en los albores de la Geografía moderna: tratar de ver el mundo como un “todo”, antes que como una “suma de partes”; como un *sistema*, antes que una simple *agregación*:

El mundo es el substrato y el escenario en el que se desarrolla el juego de nuestras habilidades. Es el terreno sobre el que se adquiere y aplica nuestro conocimiento. [...] Además, debemos conocer los objetos de nuestra experiencia en su conjunto para que nuestro conocimiento no

⁵ Vilà Valentí 1992.

⁶ Terán y Solé 1968.

⁷ Vilà Valentí 1968.

⁸ Morin 2001a y 2001b.

⁹ Terán y Solé 1978.

¹⁰ Cabo 1990.

forme un agregado, sino un sistema; en un sistema es el todo lo que viene antes de las partes, mientras que en un agregado las partes son las primeras¹¹.

En otras palabras: una asunción de la Geografía como un *camino hacia la complejidad*.

2. ¿Estado *versus* Nación? Un apunte sobre la plurinacionalidad de España

Abordamos aquí la cuestión de la plurinacionalidad de España y las dificultades que ha representado —y de hecho representa— asumirla de un modo satisfactorio desde el punto de vista constitucional (o sea, desde la *norma de normas*: el texto en el que se funda la construcción de España como concepto jurídico-político).

Creemos especialmente significativa, al respecto, la consideración que plantean Carlos Zaldívar y Manuel Castells en una obra de principios de los noventa, concretamente en el capítulo titulado “Convivir en la diversidad”¹². Según estos autores, la falta de claridad del artículo 2 de la Constitución —integrando en el mismo precepto la referencia a “la Nación”, por un lado, y a las “nacionalidades y regiones”, por otro— no se debe a una imprecisión jurídica, sino a la voluntad de los constituyentes de reflejar la complejidad real de nuestra herencia geohistórica, hecha a la vez de la fuerte identidad de los componentes nacionales y regionales del Estado español y de la afirmación de la unidad de dicho Estado. Pero la asunción de tal complejidad obligó, de hecho, a recurrir a una larga perífrasis del mencionado artículo 2 del texto constitucional:

La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.

Fue sin duda, en el contexto del período preconstitucional de la Transición, un planteamiento posibilista: un modo de hacer posible el reconocimiento de la plurinacionalidad de España sin hablar de *naciones* (en plural) y sin mencionar el concepto de *estado federal*.

Lo creado constitucionalmente se identificó como un “estado unitario regionalizable”. En otras palabras: un modelo de estado *transicional* y *transaccional*, cuya conformación se ha ido produciendo y sus contradicciones consolidándose a medida que lo “regionalizable” se iba convirtiendo en “regionalizado”.

2.1. “La curiosidad del jurista persa”: una metáfora que nos permite recapitular sobre la historia política española de las últimas cuatro décadas

En este punto consideramos interesante recuperar la aportación, en forma de metáfora, que hizo un jurista en los años ochenta, Pedro Cruz Villalón, a la sazón catedrático de Derecho Constitucional y autor de un artículo-relato que tuvo un amplio eco y que se tituló “La curiosidad del jurista persa” (más tarde se convertiría en libro)¹³. En él mostraba cómo el supuesto letrado oriental no puede resolver su curiosidad sobre la estructura administrativa del territorio español porque, al acudir a la Constitución de 1978, su alto grado de imprecisión, inacabamiento, ambigüedad y apertura no se lo permiten.

¹¹ Kant, citado en May 1970.

¹² Zaldívar y Castells 1992, pp. 147-180.

¹³ Cruz Villalón 1999 [1980].

Unos años más tarde, el propio autor, tras haber ejercido como miembro del Tribunal Constitucional entre 1992 y 2001, del que llegó a ser presidente en algunos años de tal periodo, vuelve de nuevo sobre el tema, esta vez como ponente en unas Jornadas de Estudio de la Abogacía General del Estado (Madrid, octubre 2005). Pedro Cruz seguía advirtiendo de una contradicción que ya resultaba imprescindible resolver: el “estado unitario regionalizable” ha devenido, hace tiempo, “estado regionalizado”; urge por tanto, según este autor, la actualización del texto constitucional en el sentido de adecuarlo a una realidad político-territorial que poco tiene que ver con la que era vigente en el momento de la promulgación de la norma fundamental¹⁴.

A día de hoy —tras cuarenta años de la promulgación de la Constitución, treinta y cinco de la primera publicación de las aventuras de aquel curioso jurista persa y casi doce años de aquella urgente advertencia— la realidad española no solo sigue sin resolver la curiosidad del personaje sino que probablemente la habrá trasmutado en perplejidad. Porque, a estas alturas, continuamos inmersos en una amalgama de principios inacabados y conceptos equívocos, que alientan discursos encontrados y que, además, generan una gran inseguridad jurídica que termina trasladándose a los Tribunales y a la sociedad. Como observa Pérez Sánchez, la pretendida ambigüedad conceptual, que facilitó que ideologías de lo más diverso se sintieran cómodas bajo el paraguas constitucional, está generando en la actualidad unas tensiones insostenibles¹⁵.

La Constitución debe ser considerada, pues, como una especie de “entente incompleta y coyuntural” que evitó hostilidades inmediatas, proclamando, por una parte, la unidad indisoluble de la nación española y, por otra, la existencia de nacionalidades que son asimétricas (artículos 151 y 143), pero con la obligación de ser solidarias entre ellas. La permanencia del concierto vasco, el referéndum andaluz reivindicando la vía del 151 y las reformas de los estatutos autonómicos —empezando por el catalán— se convertirán en sucesivas manifestaciones de aquellas contradicciones constitucionales que, posteriormente, se intentan arreglar con la declaración de inconstitucionalidad del nuevo estatuto catalán. Pero esto abre la caja de Pandora de los agravios y genera el comienzo del *procés* independentista, cuyo desarrollo está llevando a actualidades esperpénticas: aplicación del artículo 155 de la Constitución para Cataluña, encarcelamientos y autoexilios de políticos, o contradicciones jurídicas entre tribunales europeos y españoles, entre otras.

2.2. La imperiosa necesidad de situarnos de algún modo en un “punto cero”

El propio Cruz Villalón había visto, con anterioridad a la situación descrita, la necesidad de realizar un esfuerzo exegético —en el que predominase la expresión asertiva y escuetamente argumentada— que fuese conduciendo hacia un cambio paradigmático federal. Desde tal perspectiva, sigue el reconocido jurista haciendo las consideraciones siguientes:

- Resulta fundamental abordar la *inteligibilidad* de la situación actual. Indagar por qué, al cabo de treinta años desde la transición política, parece como si estuviésemos en el punto de partida, territorialmente hablando. Conviene no olvidar que en otoño de 2003 se inicia un “segundo proceso autonómico”, basado en las reformas de los primeros estatutos de autonomía.
- Asimismo, hay que tratar de *calificar* esta situación. Es decir, dar alguna definición o nombre al tipo de Estado que parece estar diseñándose, al que podría calificarse como

¹⁴ Cruz Villalón 2006.

¹⁵ Pérez Sánchez 2017.

“segundo Estado de las Autonomías”; refundado a partir de las reformas de los estatutos, sin las limitaciones de los primeros años ochenta y con el paradigma catalán como referencia, caracterizado por: su “aliento nacional” (en el Estado convivirá Cataluña con otras nacionalidades), su “aliento estatal” (dando un carácter completo y acabado a la Generalitat y a la ciudadanía catalana), su “aliento bilateral” (como criterio estratégico de relación con el Estado), su “aliento reactivo” (con el blindaje de competencias) y su “aliento autárquico” (expresado en la aspiración al sistema fiscal vasco-navarro). Tal estatuto catalán, reformado y con todas sus potencialidades, situaría a Cataluña por encima de la condición de un Estado federado convencional adoptando, incluso, algunos elementos de vinculación confederal. Y las reformas de los demás estatutos de autonomía se irían posicionando en la estela del catalán.

- En consecuencia, se hace imprescindible *afrentar* la situación actual y los retos asociados que comporta. Dificilmente el aludido “segundo Estado de las Autonomías” va a poder ser asumido como el punto de llegada de todo el proceso de descentralización iniciado; dado que el proceso de descentralización y la tendencia a asumir mayores competencias y financiación propia, por parte de las Comunidades Autónomas, plantea el paso del Estado autonómico al Estado federal. En esta visión, contrapuesta al Estado centralizado, parece, pues, razonable caminar hacia una primera constitución federal; como manera más plausible de encauzar este Estado descentralizado que hasta ahora ha sido el producto de una docena y media de estatutos autonómicos renovados paralelamente. Este paradigma federal de Constitución debe sostenerse sobre dos pilares de complicada operatividad: su carácter procesal y dialogal y su dimensión asimétrica. El último carácter aludido, el de la asimetría —que resultaría evidente visto desde la geografía y su reconocimiento de la diversidad natural y regional de España y desde unas historias nacionales diferentes como signos singulares y enriquecedores—, se encuentra cargado de connotaciones negativas y resulta difícil de justificar políticamente.

El problema no son tanto los hechos diferenciales como la *percepción* de los mismos. Si algo demuestra todo lo que nos está pasando en las dos primeras décadas del siglo es que lo que teóricamente vale para unos no vale para otros. Asumir esto puede llamarse “asimetría”, o se puede llamar de otra manera. Lo que importa no es el nombre sino darnos por enterados, como necesario paso previo a la respuesta política constitucional; respuesta que solo puede salir de una comprensión y asunción de la asimetría por parte de todos —también de los habitantes de los territorios o naciones menos singulares— y de un consecuente y compartido pacto.

Aquella original ponencia del jurista sevillano —que constituye hasta ahora el eje sustantivo de este apartado de nuestro texto— terminó con una frase que sigue siendo un reto, casi doce años después: “El inmovilismo debe quedar descartado como política constitucional. Lo poco que se avance en su solución, y por lento que sea ese avance, merece la atención de todos”¹⁶.

2.3. Las bases de una eventual reforma constitucional

Pero, ¿cuáles son las cuestiones constitucionales cuya reforma requiere ser afrontada de forma prioritaria? Esta es la pregunta que se hacen los once profesores de Derecho Constitucional que firmaban, el 20 de noviembre de 2017, el documento “Ideas para una reforma de la

¹⁶ Cruz Villalón 2006, p. 97.

Constitución”¹⁷. Un documento que trasluce un indudable esfuerzo pedagógico para hacerse entender a partir de algunas ideas básicas. Las resumimos en los cuatro puntos siguientes:

1. A pesar de las difíciles circunstancias actuales, se mantiene la esperanza de un diálogo y de un reencuentro, desde la propia Constitución —como marco adaptable— y en la sede del Congreso, a partir de una *ponencia integradora* que supere el statu quo y busque un nuevo marco de autogobierno y una salida al modelo de organización territorial, con una reforma no solo constitucional, pero, en cualquier caso, que tenga en la norma fundamental los fundamentos que le den sentido y coherencia. Nuestra Constitución se abre a todas las posibilidades de reforma por cuanto no tiene cláusulas de intangibilidad y, por tanto, todo su contenido puede ser objeto de alteración. Alteración que puede resultar ardua en función de los procedimientos previstos (artículos 167 y 168), pero que debe ser abordada asumiendo que el consenso no existirá desde el principio, sino que aparecerá, en su caso, como consecuencia de las negociaciones acordadas para su desarrollo.
2. Hay que abrir un *tiempo de reformas* y dar prioridad a las que afectan al modelo territorial, para consolidarlo como sólido y de más difícil deslegitimación. Para ello serán básicas las técnicas del paradigma federal, que en otros Estados garantizan la integración por medio de la participación de los territorios en las decisiones que les afectan.
3. La crisis territorial presenta en Cataluña dos elementos adicionales: la reivindicación de los hechos diferenciales y su reconocimiento nacional, y la alternativa de secesión de España tras la celebración de un referéndum. Se cuestiona, por ello, si la reforma del Estado autonómico tiene algún sentido en Cataluña y también se dice, en el otro extremo, que toda reflexión sobre la reforma del modelo territorial esconde únicamente la intención de resolver el conflicto catalán. Las asimetrías reconocidas a Cataluña, o a otros territorios, no pueden ser excluidas para los que tienen las mismas características (la lengua en Baleares y Valencia) y no pueden suponer un trato económico (financiación) no equitativo. No obstante, cualquier solución aceptable para Cataluña debe serlo para el resto de Comunidades, a partir del reconocimiento por todos de la diversidad de España. Para ello resulta importante que los tratamientos diferenciados puedan sustentarse en justificaciones objetivas.
4. En este tiempo de reformas puede ser útil la creación de comisiones, subcomisiones o ponencias parlamentarias, de expertos y de carácter mixto. En principio, las experiencias más fructíferas en otros Estados han sido las de dos ámbitos de trabajo coordinados: un ámbito puramente político y otro técnico-académico. También habría que plantear la fórmula para garantizar la participación de todas las Comunidades, pues no está prevista, más allá de la iniciativa.

3. ¿España o Europa? El dilema europeo de España y el sentido contractual, o de pacto, como punto de partida

Planteamos, en el tercer interrogante de nuestro ensayo, la contradictoria relación entre la idea de Europa y la idea de España a lo largo de los dos últimos siglos; un planteamiento que abordamos a modo de reto: el de apuntar no tanto hacia *lo hecho* sino hacia *lo que queda por hacer* (y *lo que se deba hacer*). Porque el Estado es, como realidad social, una comunidad de

¹⁷ Aja 2017.

personas que viven, a diferencia del “estado de naturaleza”, o estado de potenciales hostilidades, bajo unas leyes comunes, consensuadas o contractuales.

3.1. Superar el estado de naturaleza: el verdadero reto de la Europa unida

La historia contemporánea de España, considerada en un sentido crítico, lleva a pensar a veces que nuestro país no ha superado lo que los teóricos de la ciencia política han denominado el “estado de naturaleza”. Como señalan Juan V. Caballero y Rafael Medina en una obra reciente:

Podría decirse que las tensiones que se han vivido en las últimas décadas, así como las que afectan a nuestro presente, son en realidad un eslabón más de una larga cadena, de la que forman parte las rebeliones de 1640 en Portugal, Cataluña y Andalucía o la formación y auge de partidos nacionalistas desde finales del siglo XIX; pero también guerras civiles en las que no se dirimieron solo cuestiones dinásticas sino también serias discrepancias relativas a la organización territorial, como ocurrió en la Guerra de Sucesión de 1700-1714 o en las guerras carlistas del siglo XIX¹⁸.

Por ello, tal vez, la realidad histórica, naturalmente compleja, dinámica y abierta, tanto en España como en Europa, nos invita a pensar en una praxis política al modo que plantea Kant en *La paz perpetua*:

La paz entre hombres que viven juntos no es un estado de naturaleza —*status naturalis*—; el estado de naturaleza es más bien la guerra, es decir, un estado en donde, aunque las hostilidades no hayan sido rotas, existe la constante amenaza de romperlas. Por tanto, la paz es algo que debe ser instaurado; pues abstenerse de romper las hostilidades no basta para asegurar la paz, y si los que viven juntos no se han dado mutuas seguridades —cosa que solo en el estado “civil” puede acontecer— cabrá que cada uno de ellos, habiendo previamente requerido al otro, lo considere y trate, si se niega, como un enemigo¹⁹.

Las consecuencias nefastas derivadas de las hostilidades y las guerras, económicas y políticas, al igual que los procesos de colonización, hacen que la realidad histórica de Europa y de España invite a dejar atrás sistemas de desigualdades, de muros, vallas y fosos; de concentración de riqueza en pocas manos y acumulación desmesurada de bienes materiales; de carrera armamentística y, en definitiva, de dominio y explotación. Importa sobre todo retomar el sentido del diálogo, de los acuerdos, y de las normas contractuales. La historia, lo realizado hasta ahora, invita más bien a avanzar hacia un espíritu colectivo que asuma lo complejo de la realidad y su gran diversidad, como riqueza geográfica y humana, con el fin de lograr acuerdos y convenios que faciliten la convivencia, el bienestar y la paz duradera, incluso respecto a terceros países y a la población inmigrante que forman parte de la “aldea global” de la Comunidad Humana.

A estas alturas, y ante las tendencias de hostilidades propias del estado natural, en España parece que deben iniciarse tres caminos conducentes a: 1) favorecer el sentido político confederal de Europa; 2) abrirse, en un sentido general, al horizonte federal; y 3) promover, por todos los medios a nuestro alcance, el sentido del diálogo transaccional y contractual que garantice el bien común o el interés general junto con la paz duradera, pasando del estado natural de hostilidades al estado racional de acuerdos para la convivencia y el fortalecimiento de la sociedad civil. Abrirse en España al modelo de estado federal, como exigencia, parece un secreto a voces. Ya no bastan los meros análisis geográficos regionales, ya no bastan *Las Españas Autonómicas* definidas por los distintos Estatutos Autonómicos y sus diferentes

¹⁸ Caballero y Medina 2017, p. 22.

¹⁹ Kant 2003 [1795], p. 6.

reformas y/o revocaciones. Tampoco bastan los análisis, diagnósticos y propuestas de descentralización y deslinde competencial administrativo. En noviembre de 2017, el catedrático de Derecho Constitucional de la UB, Eliseo Aja, como firmante y a propósito del informe de expertos sobre la urgencia de la reforma constitucional antes citado, concluía lo siguiente: “En la historia de España, ninguna Constitución ha sido reformada... Ya va siendo hora de que aprendamos a reformarla, conservando los aspectos que funcionan bien y modificando aquellos que lo necesitan”²⁰.

3.2. Una mirada renovada hacia Kant

Aunque ya en la Antigüedad grecolatina tenemos referentes claros del *por qué* y el *para qué* de la filosofía en la praxis política, parece evidente que el sentido contractual —o de pacto— es mucho más reciente.

En efecto, la conjunción de la ética y la política en Aristóteles; el ordenar la conducta hacia la felicidad y el bienestar común; o el llamar la atención sobre la diferencia entre la economía —en cuanto a administrar los bienes familiares o necesarios— y la crematística dineraria y la acumulación desmesurada de riqueza, eran temas educativos que podían tener o no traducción legal²¹. En ningún momento se planteaban acuerdos contractuales. Se establecía tan solo, con sentido del equilibrio y de la medida, que las leyes respondieran al propio fin de la naturaleza humana, justificando incluso la esclavitud socialmente aceptada.

Con similar éxito al cosechado por Sócrates y Aristóteles, Cicerón —dentro de su concepción del derecho natural— plantea el equilibrio del poder, la necesidad de la razón y el empeño como dotes de mando, el saber estar y saber hacer con amigos y enemigos, la capacidad persuasiva (propia de la buena oratoria); el saber ceder y ser flexible; la constatación de riqueza y pobreza en la sociedad y la condena de la avaricia de quienes sirven en el gobierno sin más interés que el suyo propio; la defensa de la ciudadanía de pleno derecho a extranjeros (como principio universal); la no hostilidad y la guerra justa; y la denuncia clara de la corrupción, así como de la fuerza y la tiranía²².

Ahora bien, más allá de un supuesto derecho natural, y para elevar nuestro sentido contractual, de respeto y diálogo transaccional, convendría asumir, actualizar y llevar a la práctica los artículos definitivos para la paz perpetua que Immanuel Kant trazó como fruto de su pensamiento filosófico práctico en el quehacer cívico de la *res publica*²³.

Los tres artículos fundamentales para Kant son los siguientes:

1: “La constitución política (o civil) de todos los Estados debe ser republicana, nacida de la fuente del Derecho y orientada hacia la paz y el bienestar —lo que implica: la libertad de todos los miembros de la sociedad; la dependencia del conjunto de la sociedad respecto a una única legislación común; y la igualdad de toda persona ante la ley—”.

2: “El derecho internacional debe basarse en una federación de estados (o pueblos) libres, conscientes de que debe existir una confederación de índole especial, a la que podemos llamar una confederación pacífica (*foedus pacificum*)”.

²⁰ Aja 2017.

²¹ Aristóteles 2008 y 2018.

²² Sócrates 2003; Cicerón 2013.

²³ Kant 2003 [1795].

3: “El *derecho cosmopolita* debe limitarse a las condiciones de una hospitalidad general”; es decir, regular las relaciones entre un ciudadano y un estado al que este ciudadano no pertenezca.

A este respecto, con un actual sentido garantista, resulta fundamental considerar el modo de evitar hostilidades y guerras, conflictos económicos y de poder, y la exigencia ética de trabajar permanentemente por la paz entre todas las personas y comunidades humanas y estados. Pero ello requiere ir más allá de las grandes declaraciones estableciendo una normativa universal aceptada y garantizada por ley, lo que obliga a replantear la propia institución de Naciones Unidas²⁴.

Si trasladáramos el lema de la ilustración europea, desde Horacio a Kant, el “*Sapere aude*”, a las realidades actuales de España y Europa, podríamos interpretarlo como atreverse a pasar del estado natural de hostilidades al estado racional contractual de paz y bienestar. En este campo la proyección social universitaria, basada en la docencia y en la investigación, tiene mucho que aportar a la política, a la *res publica* y al conjunto de la comunidad humana.

4. Apunte final

Completamos nuestra reflexión, a manera de síntesis, con un breve apunte precedido de unos interrogantes finales: ¿Resultaría operativo el objetivo que nos ofrece la filosofía kantiana de la “paz perpetua”, no conformada por el sumatorio de ententes coyunturales? ¿Se puede caminar hacia ella desde posiciones dogmáticas, irredentas e irreconciliables: independentismo catalán, irredentismo social andaluz, esencialismo unitario español...?

Quizás pueda resultar interesante, previamente, recordar los planteamientos del sociólogo portugués Boaventura de Sousa Santos. Ante un paradigma metonímico que confunde una parte con el todo —sobreestimando lo científico, lo avanzado, lo superior, lo global y lo productivo, mientras oculta lo ignorante, lo atrasado, lo inferior, lo local o particular y lo improductivo— Sousa nos propone un cambio de valores que nos vaya aproximando a lo que podrían ser miradas complejas, constitutivas de lo que denomina “distintas ecologías”: una *ecología de los saberes*, que parta de la convicción de que no hay sabidurías absolutas ni ignorancias totales; una *ecología de las temporalidades*, que considere no solo la forma lineal del tiempo productivo sino que constate asimismo la existencia de otros tiempos cíclicos; también una *ecología de los reconocimientos*, que establezca una nueva articulación entre los principios de igualdad y de diferencia; asimismo, una *ecología de las escalas* que, en un mundo de redes globalizadas, introduzca al lector respetuosamente en ellas y trate de valorar, en cada escala y nivel, lo singular, lo propio, lo específicamente distinto. Y, en última instancia, una *ecología de las productividades* que, apostando por sistemas alternativos de producción, establezca mecanismos de redistribución de base popular, cooperativa y autogestionaria²⁵.

Lo expresaremos de otro modo, y en conexión con lo que ha sido nuestra reflexión global —desarrollada a través de los tres grandes interrogantes en que la hemos estructurado—: en un tiempo y un contexto de diálogo riguroso y asertivo no pueden tener cabida los dogmatismos. El inicio de aquella ideal “paz perpetua kantiana” podría irse concretando en una reforma de la Constitución de 1978, precedida de un programa exegético en la dirección del reconocimiento de la diversidad geográfica peninsular como riqueza y valor singular y con la convicción de que en España, a diferencia de otros países europeos, nunca se reformó una constitución,

²⁴ Mora Galiana, Lara Palacios y Mora Sánchez 2015.

²⁵ Sousa Santos 2005.

sometiéndola a su correspondiente ratificación sino que todas acabaron en golpes de estado o revoluciones²⁶. Ya va siendo hora de que aprendamos a reformarla conservando los aspectos que funcionan bien y reformando los que necesitan serlo. Parecería necesario —como marco de tal reforma constitucional— un cambio paradigmático en la línea de los postulados federales de Pedro Cruz y posiblemente en clave de los valores de la *res publica* definidos por Kant.

Agradecimientos

Este trabajo ha sido realizado en el marco del Proyecto de Investigación CSO2015-65787-C6-4-P, del Ministerio de Economía y Competitividad (MINECO/FEDER, UE), y en el seno de los siguientes Grupos de Investigación: Grup de Recerca Ambiental Mediterrània, GRAM, reconocido por la Generalitat de Catalunya (2014SGR825); y Grupo de Investigación en Estructuras y Sistemas Territoriales, GIEST, reconocido por la Junta de Andalucía (PAIDI. HUM 396). Igualmente, queremos reconocer la importancia de la perspectiva filosófica y política de diálogo, interculturalidad y derechos humanos que se ofrece desde la Asociación *IESMALA*, Instituto de Estudios Sociales del Mediterráneo, África y Latinoamérica (con CIF: G-91477059).

Bibliografía

AJA, Eliseo. Un informe de expertos sobre la urgencia de la reforma constitucional. Texto del 20 de noviembre 2017 [publicado ese mismo día bajo el título: Urgencia de la reforma constitucional, en *El Periódico*].

ARISTÓTELES. *Ética a Nicómaco*. Madrid: Alianza Editorial, 2018 (2001).

ARISTÓTELES. *Política*. Madrid: Gredos, 2008 (1988).

CABALLERO, Juan Vicente y MEDINA, Rafael. *La tierra de las Españas. Visiones de la Península Ibérica*. Sevilla: Ecúmene Ediciones, 2017.

CABO, Ángel. Condicionamientos geográficos. En Artola, M. (dir.). *Historia de España*, I. Madrid, Alianza, 1990, pp. 1-172.

CICERÓN, Marco Tulio [Ver FREEMAN, Philip. *Cómo gobernar un país. Una guía antigua para políticos modernos*. Barcelona: Crítica, 2013. Edición bilingüe, comentada].

CRUZ VILLALÓN, Pedro. *La curiosidad del jurista persa, y otros estudios sobre la Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999 (1980).

CRUZ VILLALÓN, Pedro. La reforma del Estado de las Autonomías. *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, 2, 2006, pp. 77-99.

GARCÍA BELLIDO, Antonio. *La España del siglo primero de nuestra era (según P. Mela y C. Plinio)*. Madrid: Espasa Calpe, colección Austral, 1982 [Primera edición 1947].

²⁶ Nos referimos a una reforma en profundidad; es decir, más allá de los cambios de tipo puntual que haya ido teniendo la Constitución de 1978 sobre la base del mecanismo establecido en su artículo 167.

GARCÍA BELLIDO, Antonio. *España y los españoles hace dos mil años, según la 'Geografía' de Strabón*. Madrid: Espasa Calpe, colección Austral, 1986 [Primera edición 1945].

KANT, Immanuel. *La paz perpetua*. Sección segunda: Artículos definitivos de la paz perpetua entre los estados. Biblioteca virtual universal, 2003 [1795], p. 6. Internet: <https://www.biblioteca.org.ar/libros/89929.pdf> [Acceso en 06/05/2018] (Ver, también, la edición de Joaquín Abellán (2016), Madrid: Alianza Editorial [Primera edición 2002]).

MAY, J. A. *Kant's concept of Geography and its Relation to Recent Geographical Thought*. Toronto: University of Toronto Press, 1970.

MORA GALIANA, José, LARA PALACIOS, M^a del Águila y MORA SÁNCHEZ, Inés. Derechos humanos y fronteras sur en España. El reto del discurso de Obama en Texas. En Soriano, R. L (ed.). *Barack Obama. Política y Derechos*. Sevilla: Aconcagua, 2015, pp. 63-92.

MORIN, Edgar. *La mente bien ordenada. Repensar la reforma, reformar el pensamiento*. Barcelona: Seix Barral, 2001a.

MORIN, Edgar. *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro*. Barcelona: Paidós, 2001b.

PÉREZ SÁNCHEZ, Gerardo. La perplejidad del jurista persa. *Faro de Vigo*, 14/5/2017.

SÓCRATES [Ver ELLACURÍA, Ignacio. Sócrates y la necesidad de filosofar, en *Filosofía para qué*. El Salvador (San Salvador): UCA editores, 2003, pp. 4-6].

SOUSA SANTOS, Boaventura de. *El milenio huérfano. Ensayos para una nueva cultura política*. Bogotá: Trotta, 2005.

TERÁN, Manuel de y SOLÉ SABARÍS, Lluís (dirs.). *Geografía Regional de España*. Barcelona: Ariel, 1968.

TERÁN, Manuel y SOLÉ SABARÍS, Lluís (dirs.). *Geografía General de España*. Barcelona: Ariel, 1978.

VILÀ VALENTÍ, Joan. *La Península Ibérica*. Barcelona: Ariel, 1968.

VILÀ VALENTÍ, Joan. *El conocimiento geográfico de España. Geógrafos y obras geográficas*. Madrid: Síntesis, 1989

VILÀ VALENTÍ, Joan. Cuarenta años de obras geográficas acerca del conjunto de España y Península Ibérica (1952-91). *Revista de geografía*, 26, 1992, pp. 121-127.

VILAR, Pierre. *Historia de España*. París: Librairie Espagnole, 1975.

ZALDÍVAR, Carlos Alonso y CASTELLS, Manuel. *España fin de siglo*. Madrid: Alianza, 1992, pp. 147-180.

2. LA IDEA DE ESPAÑA (Y DE CATALUÑA) EN VICENS VIVES. DE LA GEOPOLÍTICA A LA GEOHISTORIA

Josefina Gómez Mendoza

Universidad Autónoma de Madrid / Real Academia de la Historia

josefina.gomez@uam.es

Fernand Braudel (1902-1985) y Jaume Vicens Vives (1910-1960) son dos de los principales historiadores que han transitado entre la geopolítica y la geohistoria, o quizá de la geopolítica a la geohistoria, en los años centrales del siglo pasado. El que lo hicieran al margen de los geógrafos es algo que no puede dejar de llamar la atención. Aunque mucho más longevo Braudel que Vives, que murió de forma prematura con 50 años, ambos fueron historiadores de gran liderazgo, enorme fecundidad y capacidad de crear una escuela, plataformas, revistas e instituciones¹. Esta actividad tenía lugar durante las grandes crisis de los años treinta a los sesenta: el periodo de entreguerras, la crisis catalana que precede a la guerra civil, el gobierno de Vichy de la ocupación en Francia, y el primer franquismo de los años cuarenta y cincuenta, contextos todos ellos que sin duda tenían que interpelar su condición de historiadores y ciudadanos, y que, en ambos casos, sobre todo en el de Vicens, obliga a considerar su obra en relación con su biografía.

Cuando ahora la geopolítica ha recuperado fuerza y prestigio, creo que no sobra reflexionar sobre las razones y los modos que llevaron a estos historiadores a proponer un proyecto de geohistoria con conexiones con la geopolítica, en la época en que los geógrafos universitarios calificaban a esta de falsa ciencia y evitaban cultivarla. Y, sin embargo, ambos historiadores hacen de la geografía, o más bien de los factores geográficos, uno de los fundamentos de su proyecto geohistórico. Los dos, Braudel y Vicens Vives, defendieron la integración de la geografía en unas ciencias sociales², en las que, para ambos, la historia debía ser hegemónica. Braudel dijo en alguna ocasión que el *Tableau de la géographie de la France* de Vidal de la Blache de 1903 constituye “una de las obras más importantes de la escuela histórica francesa”³; y a su vez, de la geohistoria braudeliana se ha dicho que ocupa un “capítulo de la historia del pensamiento geográfico”⁴. En cuanto a Vicens Vives, su *Tratado general de geopolítica*, publicado en 1950, se titulaba “El factor geográfico y el proceso histórico” y, en 2010, con motivo de la celebración del centenario de su nacimiento, han sido varios los geógrafos que han defendido alguna filiación con respecto a él⁵.

Braudel fue quien más tiempo dirigió la revista *Annales*, fundada por Lucien Febvre y Marc Bloch en 1929 como *Annales d'histoire économique et sociale* a la que él rebautizó *Economies. Sociétés. Civilisations*, para confirmar esa voluntad de historia total del estudio de las civilizaciones. Para Vicens Vives, el Congreso de Ciencias Históricas de 1950 celebrado en

¹ La biografía intelectual de Vicens Vives de Josep Muñoz empieza con esta evocación de su discípulo Emili Giralt: “Quan entrava en un lloc, no hi entrava: hi irrompia. Aquesta impressió d'autoritat i de vitalitat, [...] és el primer que destaquen tots els qui conegueren Jaume Vicens Vives.” (Muñoz 1997, p. 15).

² En “el mercado común de las ciencias del hombre”, llegó a decir Braudel 1968 [1960], p. 207.

³ Braudel 1968 [1950], p. 38.

⁴ Ribeiro 2012 *passim*.

⁵ Entre otros, Bosque Maurel, Vilà Valentí 2010 y Carreras 2010.

París, el encuentro con Lucien Febvre (en cuyo libro *La Terre et l'évolution humaine* decía haber encontrado “la senda de la historia”), también con Arnold Toynbee, y el descubrimiento de los *Annales* determinaron su voluntad de hacer un nuevo tipo de historia⁶.

La intención de este texto es hacer una lectura geográfica (y de geógrafa) de cuatro de las obras más importantes de Vicens, las geopolíticas, pero también otras sobre las que no se han prodigado hasta ahora los geógrafos, estudiando el contexto político de estas, identificando las grandes cuestiones, los posibles vestigios de la primera geopolítica. Se trata también de intentar comprender por qué no influyó en la investigación geográfica de los que fueron sus contemporáneos; a mi juicio tampoco en la de los de la siguiente generación.

No querría que quedara tras esta introducción la idea de que solo existen semejanzas entre Braudel y Vicens. Les he unido por los motivos de un proyecto geohistórico con mimbres geopolíticos. Pero cómo asimilar con Vicens a Braudel, “le grand patron”, bien instalado en el poder académico durante las llamadas *trente glorieuses* de la Francia recuperada de la guerra, que convirtió la mítica VIème Section de Lucien Febvre en l'École Pratique des Hautes Études en Sciences Sociales del Boulevard Raspail de París. Vicens, en los difíciles tiempos que le tocó vivir, se consideró siempre, respecto a las historiografías dominantes, un heterodoxo, y probablemente lo fue; y en relación con la sucesión de acontecimientos afirmó haber vivido *amb el corrent de proa*, a contracorriente, en el sentido de haberse encontrado ante continuas adversidades, aunque lo que sobre todo se advierte en su biografía es una extraordinaria capacidad de adaptación para buscar salidas a las dificultades⁷. Hablaremos de ello.

1. La relación de Vicens Vives con las historiografías

1.1. La evolución en la relación con la historiografía catalana

Todos los que han escrito sobre Vicens Vives, que son muchos, han puesto de manifiesto la correlación casi año a año, entre las azarosas circunstancias de su vida y su obra. Su excelente biógrafo, Josep Muñoz i Lloret es muy cuidadoso al respecto. Adelanto que en este texto se confirma plenamente esa idea, intentándose identificar los momentos y circunstancias de los cambios. Uno de los hechos sobresalientes de Vicens es el carácter adaptativo de su obra (¿y de su pensamiento?) a los acontecimientos, sin que eso le quite una coherencia general y la voluntad de dar nuevo sentido a las cosas y buscar nuevos problemas.

Vicens, que había salido más bien defraudado de la Universidad en Barcelona, se había relacionado allí con los que iban a ser sus maestros: Pere Bosch i Gimpera (1891-1942), cuya etnología de la Península Ibérica le inició desde muy pronto en la diversidad de la misma, y Antonio de la Torre (1878-1966), un medievalista castellano, erudito, positivista, quien le introdujo en las fuentes documentales y estadísticas y en la frecuentación de los archivos, particularmente el de la Corona de Aragón, y que le apoyaría más tarde en su carrera universitaria. Con ambos profesores se mantuvo en contacto y se reencontró en momentos claves de su vida.

Las críticas a la historiografía catalana por parte de Vicens fueron tempranas y le valieron sendas polémicas con Antoni Rovira i Virgili y con Ferrán Soldevila, aunque siempre respetó más a este. Vicens había criticado el carácter amateur de la historiografía catalana y abominaba

⁶ Muñoz 1997, p. 191; Muñoz 2010, p. 88; Batllori 1965 (en Losano 2007, p. 838); Gatell y Soler, 2012.

⁷ Ductilidad, dice Mario Losano 2007, p. 833.

de la asociación de la historia y de un movimiento político. Le parecía que la historia catalana había caído en tópicos cómodos y peligrosos, que interpretaba la historia del siglo XV con criterios del siglo XX y que, sobre todo, era absurda en el tratamiento en la época de la decadencia como si la “grandeza nacional de Catalunya necesitara esa historia misérrima para mantenerse”. “La història no es crea, es refà” era el título del artículo que publicó en *La Veu de Catalunya* en 1935⁸. Vicens daba entonces clases en el Institut Escola⁹, y después, tras ser el número uno de una promoción brillante de cursillistas de la República para mejorar la enseñanza secundaria, obtuvo una cátedra de Instituto y empezó a colaborar en la universidad como auxiliar.

En febrero de 1936, Vicens Vives defendió su tesis sobre *Ferran II i la ciutat de Barcelona 1479-1516* que proponía una refutación, a partir de nuevos documentos, de la visión negativa que tenía el catalanismo sobre la actuación del rey católico. Dos años después Rovira, que ya le había achacado antes baja sensibilidad catalana, le dedicaba una dura crítica, acusándole de prepotencia y de haberse dejado llevar por la visión de de la Torre, así como de presentar una España encarnada en Castilla de la que Cataluña sería un apéndice. Pero no estaba en lo cierto, como pone de manifiesto un artículo “olvidado” de Vicens de marzo de 1936, y que quizá constituya la primera síntesis geopolítica del historiador gerundense: “Formació, valor i concepte del mot Espanya en la Catalunya decadent”. En él sostenía que Castilla se había apropiado del nombre de España de forma que lo que antes era un concepto geográfico que permitía la inclusión, se había transmutado en un concepto estatal y Catalunya había empezado a verlo así. Por ello Vicens Vives consideraba que había que reivindicar un nombre olvidado, el de Península Ibérica y pueblos ibéricos. “El mot d’Espanya, per obra dels castellans, ha perdut l’elasticitat que tingué desde el segle XII al XVII”¹⁰.

Ahora bien, años después, cuando se le reprocha, desde el exilio, tener una postura historiográfica que inhibe la reivindicación nacional catalana, contestaba situándose en la tradición historiográfica catalana como un eslabón más de la cadena¹¹. Nunca cambió ya esta postura.

1.2. El rechazo de la historiografía española esencialista

El posicionamiento de Vicens Vives frente a la historiografía del Centro de Estudios Históricos y de Ramón Menéndez Pidal fue siempre rotundo, “furibundo”, se ha llegado a decir, y no sufrió oscilaciones. Según él, si se quería renovar la historia y repensar el encaje territorial de los pueblos ibéricos, había que superar la historia filológica e institucionalista que prescindía de la historia humana¹². A la escuela castellana de Menéndez Pidal le reprochaba sobre todo “la tesis del imperialismo leonés y castellano, como experiencia erudita copiada de las ideas alemanas, que procedería de una interpretación unitaria de los reinos cristianos medievales de la meseta”, y posteriormente el haber hecho corresponder esta mentalidad con la Castilla

⁸ Muñoz 1997, pp. 57 y 59.

⁹ Los institutos-escuela respondían al ideario krausista y de la Institución Libre de Enseñanza. Vicens fue profesor de geografía e historia, primero en el del Parc, después en el Ausias March. En esta enseñanza coincide con el geólogo Solé Sabarís; en el de Madrid, estuvo Manuel de Terán.

¹⁰ Vicens 1979 [1936], p. 113.

¹¹ En concreto se le reprochaba su condena de los movimientos revolucionarios de 1934 a 1936 y su aceptación pasiva de la “unidad de destino” impuesta por el franquismo en Cataluña (Muñoz 1996, p. 67). El propio Bosch Gimpera le achacó su actitud posbélica tras su compromiso republicano (Gatell y Soler, 2012).

¹² En este sentido propugnaba cambiar de fuentes, “en vez de colecciones legislativas ir a los humildes archivos donde la ley choca contra la vida”. Su posición respecto a la historia de las instituciones fue sin duda excesiva al decir que no había dado lugar ni a una idea. Vicens 1960 [1952], p. 11.

preimperial del siglo XII¹³. La polémica de la época entre Claudio Sánchez Albornoz y Américo Castro no aportaba, según él, más novedad que la de establecer una ruptura entre el mundo visigótico y el de la reconquista cristiana; es decir, que no remontaba tan lejos el unitarismo en el pasado, pero tampoco cambiaba la idea general: “Desde el siglo XI, pues, solo habría *posibilidad* [sic] de hacer España, ya que la España geográfica era un país medio musulmán y los pueblos dispuestos a emprender la tarea eran tan diversos como catalanes y aragoneses, vascos, castellanos y gallegos”¹⁴.

Quizá solo en esta cuestión, Vicens, tan camaleónico, como en alguna ocasión se le ha llamado, nunca cambió de opinión. Abominaba de la historia esencialista, de las continuas preguntas sobre el “problema” de España o “el enigma histórico”; pero para colmo se había añadido a esto el pesimismo de la generación del 98, ese “no gustarles” o “dolerles” España, que era nuevamente sobre todo de Castilla, porque Cataluña con el éxito de su generación de burgueses e industriales del 1901 no era tenida en cuenta. El autor planteaba un “basta” de “vivir desviviéndose”. En su duro prólogo de la *Aproximación a la historia de España* de la edición de 1960 termina con una frase rotunda: “[D]emasiada angustia unamuniana para una comunidad mediterránea, con problemas muy concretos y ‘epocales’”.

Es una ironía feliz, que mueve a compartirla. Pero lo que no es admisible es que él pensara, o que se le quiera ahora hacer decir, a partir de los hechos posteriores, que, en la Guerra Civil, por haber triunfado las fuerzas ‘nacionales’, habría ganado la historiografía menendez-pidalista¹⁵: nada más lejos de la realidad. Sánchez Albornoz era presidente de la República en el exilio, el Centro de Estudios Históricos había sido suprimido, así como el pensamiento liberal que representaban, y quienes querían la vuelta del tradicionalismo hispano más rancio eran algunos de los historiadores más reaccionarios en los que se apoyó Vicens después. Luego lo contaré.

2. De la geopolítica a la geohistoria

2.1. Las paradojas de la geopolítica de España

Vicens Vives es el único estudioso no militar en haber publicado una verdadera geopolítica acorde con la doctrina alemana de la época. Se trata de *España, geopolítica del Estado y del Imperio* de 1940, libro que adoptaba las tesis de Karl Haushofer, el fundador en 1924 de la *Zeitschrift für Geopolitik*, de la que el historiador catalán se había convertido en asiduo lector desde 1932. Haushofer, discípulo del sueco Rudolf Kjellen, en la versión más radical de este, actualizaba la teoría del espacio vital de Ratzel en beneficio del expansionismo nacional-socialista. El libro sobre España de Vicens, publicado inmediatamente después del fin de la guerra civil, tiene una historia curiosa y encierra una enorme paradoja.

La Guerra Civil le había sorprendido en la capital catalana, por tanto, en zona republicana; trabaja en la universidad autónoma creada por la Generalitat con el rector del Patronato Bosch Gimpera, celebra allí su matrimonio civil (lo que después se convertiría en un grotesco punto de acusación por parte de los tribunales de la represión franquista). Había firmado las tres últimas oposiciones de cátedra de historia, en turno de auxiliar, que se convocaron por la República, las de Sevilla, Granada y Santiago, que ya no se llegaron a celebrar. Pues bien,

¹³ Vicens 1960 [1952], “A guisa de prólogo”.

¹⁴ Vicens 2010 [1960], p. 147 y en general cap. 8 “L’actitud hispànica”, pp. 145-168.

¹⁵ Riquer 2011, pp. 109-110.

sabiendo que era cultivador de la visualización gráfica de la historia, los servicios de cultura de la República le encargaron unos *Gràfics Geopolítics de Catalunya*, para los que el historiador del arte Alexandre Cirici preparó los dibujos y mapas¹⁶. Tras la caída de Barcelona, el libro no llegó a publicarse en 1938 como estaba previsto, y los gráficos de Cirici se perdieron, mientras que se conservó una copia de los textos redactados para acompañar a los mapas¹⁷.

Con el triunfo franquista en abril 1939, Vicens da una de las mayores muestras, no sé si de pragmatismo o de espíritu de supervivencia: decide quedarse en España y hacer méritos curriculares para seguir la carrera universitaria en el franquismo. Para empezar, transforma, enorme contradicción, aquel libro, que era un encargo de la República y para exaltar la expansión de Catalunya, en un libro para presentar el Estado y el imperio. Los textos fueron traducidos al castellano y, según cuenta Cirici, sus mapas perdidos fueron rehechos por un cuñado del historiador, gracias a la memoria visual de este. Le apoyan en estos años su antiguo maestro Antonio de la Torre que, tras ser represaliado como monárquico conservador en la etapa republicana, había recobrado puesto y poder, y su amigo Juan Ramón Masoliver, jefe de Propaganda en Barcelona. Pero cuando se reanudaron las oposiciones no pudo acudir, porque en 1941 se le había abierto expediente de depuración de su cátedra de instituto.

En *España*, Vicens adaptaba el espacio vital al “solar ibérico”, cuya descripción geográfica coincidía (nueva paradoja) con la presentación ya clásica de las escuelas geográficas naturalistas e institucionistas: una meseta central sobresaliente, geográfica e históricamente, rodeada por las cordilleras de borde y las depresiones periféricas del Ebro y del Guadalquivir. También era objeto de atención la posición estratégica de la península, “casi una isla”, puente entre dos continentes y vía terrestre de España a África. Y en cuanto al imperio, quedaba enteramente vinculado al pasado y a la expansión ibérica del siglo XVI, que sería el modelo para superar la crisis de civilización del momento, un imperio más espiritual que económico¹⁸.

En estos primeros años cuarenta del siglo pasado, el historiador inicia una larga colaboración en la revista *Destino*¹⁹, artículos políticos que firmaba la mayor parte de las veces con el pseudónimo de Lorenzo Guillén, y cuando eran más históricos con su nombre. El primero de ellos lo dedica precisamente a exponer la teoría del espacio vital. Como prolongación del libro publicó también dos artículos de geopolítica, uno en *Zeitschrift für Geopolitik*, donde el texto fue reseñado por el propio Haushofer, que reprodujo algunos de los mapas que más le habían impresionado²⁰, y el segundo en la revista italiana fascista *Geopolitica*.

Interesa señalar que, en aquellos años, Vicens fundó junto con su cuñado, Frederic Rahola, la editorial Teide, que tuvo un enorme éxito con la publicación de libros de texto de enseñanza primaria y secundaria y de divulgación histórica, y se caracterizó por su abundante cartografía; como por ejemplo el *Atlas y Síntesis de Historia de España* del propio Vicens, que reproducía mapas del libro de 1940. El mismo año, publicaba la edición en español de *Fernando el Católico*, desprovista de su aparato crítico, y acentuando la apología del rey, lo que le valió un premio del régimen, pero también críticas en Cataluña, por ejemplo, de Soldevila.

¹⁶ Parece que los textos tuvieron que pasar el control republicano que reprochó al autor haberlos centrado en el siglo XV, por lo que carecían de propaganda republicana. Losano 2007, p. 841.

¹⁷ Cirici 1976, p. 216, cit. por Muñoz 1997, p. 98. También en Losano 2007, pp. 841-842.

¹⁸ Reguera 1995, pp. 27-31.

¹⁹ *Destino*, fundada en 1937, hacía alusión a la definición “geopolítica” (e ininteligible, creo yo) de España por José Antonio Primo de Rivera: unidad de destino en lo universal. En Fabre y Villanova (1997) se dan los títulos de todos los artículos.

²⁰ Losano 2007, p. 858.

En 1942, Vicens es reincorporado como catedrático de enseñanza media, aunque destinado al instituto de Baeza, y en 1945 y 1947 gana sendas oposiciones de catedrático de universidad, la primera de historia de España en Zaragoza y la segunda en Barcelona de historia universal moderna y contemporánea²¹. En ambas las actas del tribunal dejan manifiesta su superioridad y aptitud en todos órdenes y acreditan su gran preparación, particularmente en historia contemporánea²². Había ingresado igualmente en la sede de Barcelona del Instituto Jerónimo de Zurita de Historia.

2.2. *El Tratado de Geopolítica vs. la geografía del Instituto Elcano*

Con la derrota de Alemania y el nuevo orden mundial, llega en 1950 el *Tratado General de Geopolítica*, con el que el historiador quiere corregir o rectificar el libro de diez años antes. Ocurría que, con la derrota de los países del Eje, el lenguaje geopolítico había sido eliminado de Europa (espacio vital, grandes espacios), mientras que en España y Portugal se perpetuaban las dictaduras. Vicens opta por una revisión de su libro de la que desaparecen los términos agresivos e imperialistas. El subtítulo circunscribe el libro a los “factores geográficos” de los procesos históricos y opta por “la geohistoria”, una disciplina que, más que “justificar” los hechos, quiere “interpretarlos”. Al revisar la historia de la geopolítica se ampara en los párrafos que Stefan Zweig había dedicado a Haushofer, al que había conocido en los viajes por Asia, y pone de relieve cuánto se fue distanciando el militar y geógrafo alemán del Tercer Reich²³.

Quizá una de las mayores novedades del *Tratado* sea la incorporación de la geohistoria del tipo de Braudel (definida como “ciencia de las relaciones del medio geográfico y de la vida histórica con las formaciones estatales”) y su hibridación con la teoría de *challenges and responses* de Toynbee. Vicens se había mostrado muy elogioso con la obra de este²⁴ y en el *Tratado* retiene como base del método geohistórico lo que llama la “ley de oro” del inglés: no a mayor estímulo mayor reacción, sino que “el estímulo será tanto más eficiente cuanto más alejado se halle de la carencia o el exceso de adversidades ambientales”²⁵. Ley “de oro” que, como dice Muñoz, está a mitad de camino entre la obviedad y la falta de sentido. Gaziél se preguntó en alguna ocasión cómo una disciplina [la geopolítica] tan primaria desde el punto de vista conceptual, y tan desacreditada académica e ideológicamente, pudo atraer tanto tiempo el interés de un hombre como Vicens. En todo caso, el libro contrasta con el similar de Manuel de Terán de 1951, que se mantiene aséptico y descriptivo al hablar de fronteras, grandes potencias, colonias.

Es ese contraste o lejanía con los geógrafos lo que me interesa comentar. Los geógrafos propiamente dichos trataron desde los primeros años cuarenta de desmarcarse explícitamente de la geopolítica y de iniciar un programa de estudios monográficos regionales y locales como piezas indispensables para hacer la geografía de España. Tras la supresión (también

²¹ La de Barcelona era la segunda cátedra. La primera de historia de España moderna y contemporánea la ganó Vicente Palacio Atard. Es curioso que Vicens, confiado en sus posibilidades, señalara la contradicción de que sería visto como el candidato de Madrid. Muñoz 1997, p. 157.

²² Blasco Gil y Mancebo 2010, pp. 175-178 y 209-211. De hecho, las autoras se llegan a preguntar “¿El éxito de Vicens es más bien excepción, o supo aprovechar las conexiones?”.

²³ En su libro *El mundo de ayer*, Zweig comenta lo que le ha asombrado saber que Haushofer, a quien consideraba culto, había tenido de discípulo a Rudolf Hess y había estado vinculado con el proyecto de expansión nacional-socialista hacia el este europeo, basándose en la inferioridad de las razas. Haushofer fue juzgado en Nüremberg, pero no condenado por la incapacidad jurídica de probar la responsabilidad de sus ideas. Se suicidó con su mujer, como Zweig. Vicens 1956 [1950], p. 50.

²⁴ “[P]asarán los siglos y *A Study of History* quedará como faro de referencia o mejor dicho como punto de partida de un método seguro para llegar a la verdadera comprensión de los hechos del pasado” (Vicens 1949, en Muñoz 2010, pp. 87-88). Para Gaziél en cambio, el libro de Toynbee resultaba decepcionante.

²⁵ Vicens 1956 [1950], p. 75.

explotación) de la Junta para Ampliación de Estudios republicana, se había creado el Consejo Superior de Investigaciones Científicas y en el seno de él, por primera vez, un instituto de geografía, el Juan Sebastián Elcano. El CSIC fue presidido por el ministro de Educación José Ibáñez Martín, catedrático de instituto de geografía e historia, y miembro de la Asociación Católica de Propagandistas, pero este dejó todo el poder en manos del Secretario José María Albareda, químico y edafólogo, miembro de número del Opus Dei. Al Elcano se le encomendaba reconstruir los estudios geográficos en España, nación exploradora por excelencia, y también el estudio del “suelo patrio y el imperio”²⁶. Sin embargo, desde el primer número en 1940 de su revista, *Estudios Geográficos*, optó por hacer investigación geográfica “en la cantera de la realidad”, monografías basadas en el estudio directo del terreno a escalas locales o medias. Eloy Bullón y Amando Melón, directores de la revista y del Instituto, advirtieron en seguida, pese a ser catedráticos de geografía histórica y política, que no era admisible una geopolítica independiente porque podía conducir a un determinismo inaceptable: “la geopolítica no es otra cosa que un retazo importante de la ciencia geográfica”, dijo Melón, una “pseudo-ciencia”²⁷. Había que crear y mantener un programa de estudios regionales, según el modelo de la escuela francesa y adoptar, frente al determinismo de las causas naturales, el principio del posibilismo vidaliano²⁸.

Vicens abandonó formal y nominalmente la geopolítica en sus obras de síntesis de los años cincuenta y en los proyectos de historia “absoluta”. Sus trabajos son, como veremos en seguida, muy distintos; sin embargo, en mi opinión, quedan algunas huellas del organicismo y biologismo de estas primeras formulaciones.

2.3. Los lenguajes gráficos y cartográficos como visualización de la geopolítica

En la entreguerra mundial, James Horrabin, un dibujante socialista radical cercano a Georges Orwell, publicó varias ediciones de un *Atlas of Current Affairs* (figuras 1 y 2), para dar una imagen gráfica de los acontecimientos y conflictos políticos de la época. La presentación es siempre la misma: en una página un mapa político, a veces con alguna leve referencia física como el relieve, y en la otra un corto texto que ilustra la circunstancia. En la introducción de una de las ediciones de 1937 se muestra deudor de la obra del geógrafo político Isaiah Bowman, consultor del presidente americano para las negociaciones territoriales del tratado de Versalles (figura 3).

Hablo de ello como referencia tanto del interés de la época por visualizar los hechos como por la estructura del libro, mapa y texto. Como se ha estudiado repetidas veces por geógrafos y cartógrafos²⁹, Vicens le daba una gran importancia a que sus manuales y sus libros de historia y de geografía tuvieran una cartografía legible y sugerente. En sus tratados geopolíticos la considera indispensable: “la Geopolítica desempeña su cometido a través del mapa y del gráfico [...]. Todo fenómeno geopolítico que no tenga una traducción directa sobre el gráfico, o escapa a las leyes de esta ciencia [...] o pierde su valor”³⁰. Para entender su método resulta muy esclarecedor lo que recuerda Cirici del trabajo que hicieron para la República (y que luego fue transformado): “Vicens hacía unos textos cortos de cada etapa y yo meditaba la manera de visualizar la historia en términos de núcleos, intensidades, trayectorias, frentes, ejes, etc.”³¹.

²⁶ Gómez Mendoza 1997, p. 114.

²⁷ Melón 1941, p. 33 y p. 111.

²⁸ Consciente del problema, y para evitar caer en un determinismo tosco, Vicens propone el término “relacionismo”, como se ha visto en la definición de geohistoria. Losano 2007, p. 848.

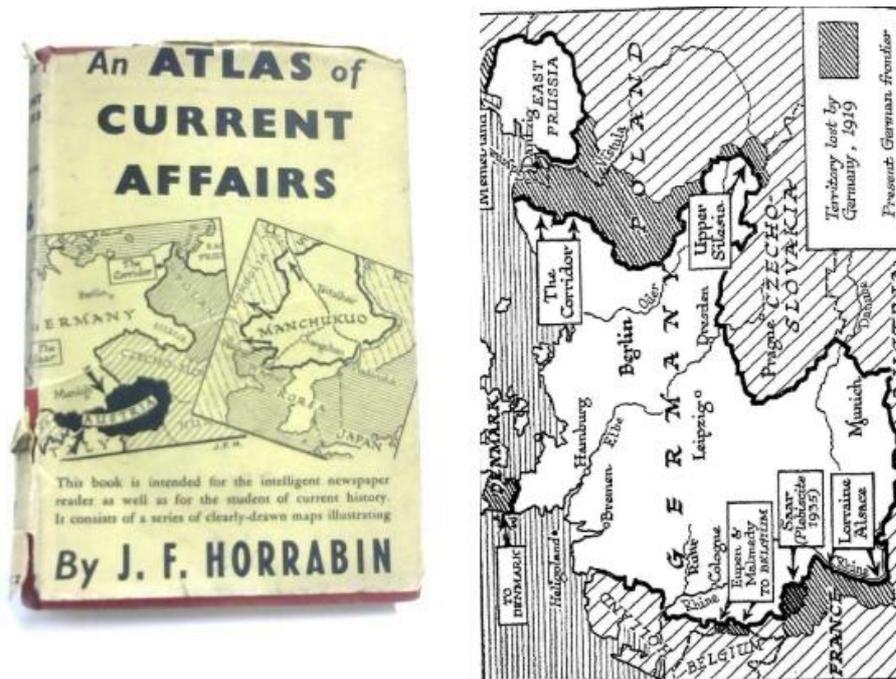
²⁹ Villanova 1998; Martínez Rigol y Moreno Redón 2010; Santirso 2010.

³⁰ Vicens 1940, p. 23; en Villanova 1998, pp. 714-715.

³¹ Cirici 1976, p. 237; en Villanova 1998, p. 715.

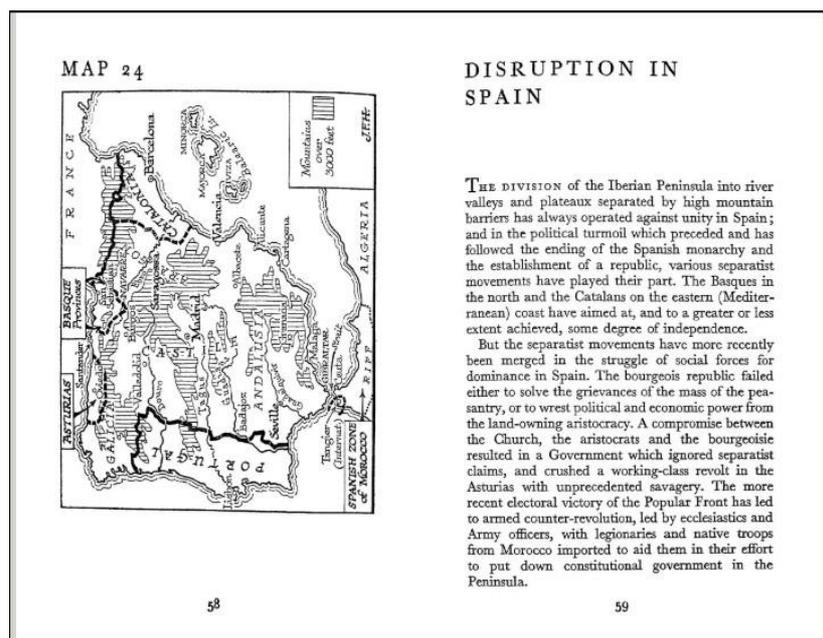
Rahola, que luego fue el ejecutor de los mapas, también era competente en expresión gráfica³². En el libro de 1940 se contiene todo un esquema de cartografía dinámica y en el de 1950 se explican con detalle los criterios y los signos.

Figuras 1 y 2. Atlas, y Territorios perdidos por Alemania en 1919.



Fuente: Horrabin 1934. *Atlas of Current Affairs*.

Figura 3.



Fuente: Horrabin 1937. *Atlas of Current Affairs*.

³² Algunos autores ponen en duda que se tratara de una mera reproducción memorística de los trabajos de Cirici y le conceden más autoría a Rahola (Martínez Rigol y Moredo Redón 2010). Santirso 2010, por su parte, cree que en el libro de 1940 hay claramente tres mapas más “catalanistas” que deben ser los de Cirici.

En el Primer Congreso de Estudios Pirenaicos, celebrado en San Sebastián en 1950, promovido por el CSIC con sumo interés de Albareda, que reunía a investigadores de las universidades de ambos lados de los Pirineos, intervino Vicens junto con un medievalista francés, Philippe Wolff, a propósito de los “Principios de un método para la elaboración de los mapas históricos de un atlas pirenaico”. Se trata de corregir con la visión cartográfica del pasado, las “incorrecciones ideológicas o defectuosos enfoques de los problemas”³³. Quieren los autores aportar a los mapas “representación total” y “ritmo”, conceptos tan queridos de Vicens, sin disociar el factor geográfico que aparece como base rudimentaria³⁴.

En la cartografía el autor se vale sobre todo de líneas, círculos y triángulos. Los signos geopolíticos (un verdadero alfabeto) se agrupan en ocho tipos: las fronteras; las rutas; los estímulos y las tendencias; las barreras, las resistencias y el aislamiento; las zonas de fricción y esferas de influencia; los núcleos geopolíticos; las alianzas; finalmente, disoluciones y disgregaciones³⁵. La línea recta supone unión y acuerdo, la quebrada o en zigzag resistencia, el círculo núcleos de poder o de difusión, los triángulos rupturas o disociaciones³⁶. Las flechas la dinámica expansiva, pero dice el autor no querer abusar de ellas para evitar convertir los mapas en arma de propaganda.

Figura 4. Vicens Vives, núcleos geohistóricos de la Península.



Fuente: Vicens Vives 1950. *Tratado general de geopolítica*.

Puede ser útil comparar el mapa de los núcleos geohistóricos ibéricos del *Atlas* de Vicens (figura 4), con los grandes ríos como única información física, sus dinámicas expansivas, y las barreras entre ellos, con el mapa de la relación de los reinos y territorios peninsulares en 1035 del catedrático de instituto y especialista en geografía histórica Gonzalo Menéndez-Pidal (figura 5), que también tiene como único fondo el trazo de las cuencas fluviales. Es claro que

³³ Wolff y Vicens 1950, p. 5; en Villanova 1998, p. 716.

³⁴ Villanova 1998, p. 718.

³⁵ Vicens 1950, pp. 78-86.

³⁶ Martínez y Moredo 2010, *passim*; Santirso 2010.

no son enteramente comparables ni por sus intenciones ni por el momento representado, pero sí expresivos de dos formas de concebir la geografía histórica. Que yo sepa, de entre los profesores de geografía, solo colaboró con Vicens en varios libros de texto de Teide sobre geografía económica y la geografía de los estados Joaquín Bosque Maurel, entonces catedrático de geografía económica en la Escuela de Comercio de Cartagena³⁷.

Figura 5. España en 1035.



Fuente: Gonzalo Menéndez-Pidal 1951. *Geografía histórica de España*.

A Braudel, el historiador de la larga duración, también le interesaba mucho la cartografía y sobre todo la semiología. *Las Civilizaciones actuales* tienen una amplia cartografía de escalas supraestatales a veces sugestiva, pero sin usar técnicas de la geopolítica. En la École des Hautes Études de Braudel impartió durante mucho tiempo sus enseñanzas el gran semiólogo gráfico Jacques Bertin, que ayudó a varias generaciones de historiadores, geógrafos, economistas, sociólogos, también urbanistas, a traducir su información, sobre todo estadística, en un sistema de signos y en lenguaje cartográfico expresivo y exacto.

Manuel Santirso ha dicho de Vicens que cuando deja de actuar la geopolítica como paradigma unificador de sus escritos y diseños, la función pasa a corresponderle a la demografía y a la economía a través del tratamiento de datos estadísticos³⁸. Esto ocurre por ejemplo en la *Historia económica de España* que él dirigió en 1959. Sin embargo, en los libros de síntesis que voy a comentar en seguida, no hay ningún tipo de representación gráfica. Me gustaría, sin embargo, llamar la atención sobre algo: el mapa de la expansión catalano-aragonesa en el Mediterráneo en el siglo XV (figura 6), que está en el *Atlas* y en el *Tratado*, puede sin duda ilustrar la exposición que más tarde hizo en la *Noticia de Cataluña*: se refiere en él a “la ruta vertebral” de la expansión (Barcelona, Mallorca, Cerdeña, Sicilia), los “flancos de ruta” para protegerla,

³⁷ Vicens y Bosque 1954. Véase Bosque 2010; Joan Vilà Valentí, el catedrático de Geografía de Barcelona que fue su alumno en las clases de historia ha recordado la fuerza y vigor, la vivacidad y originalidad del maestro. Véase Vilà Valentí 2010, pp. 29-38 y Bosque 2010, pp. 39-54.

³⁸ Santirso 2010, p. 113.

y los “glacis” defensivos. El autor lo presenta como modelo de “mare nostrum”, de dominio integral sobre las costas del mar en el que tiene lugar la tendencia expansiva³⁹.

Una última cuestión: se ha especulado en alguna ocasión sobre la proximidad que podía existir entre el lenguaje de signos geopolíticos de Vicens y la llamada “coremática” de Roger Brunet y otros renovadores de la geografía francesa del último tercio del siglo. Quizá estos tuvieran también la intención de construir un alfabeto básico de signos y de sugerir a través de los mapas, pero como bien han puesto de manifiesto Martínez Rigol y Moreno, en la coremática late una intención de modelización, y los coremas son más modelos que signos. En el caso de Vicens su propósito era únicamente interpretativo.

Figura 6. Expansión catalano-aragonesa. Ruta vertebral, flancos de ruta y glacis defensivos.



Fuente: Vicens Vives 1950, p. 231. *Tratado general de geopolítica*.

3. Las síntesis históricas de España y Cataluña

3.1. Familias y enfrentamientos político-universitarios en los años cincuenta

Los últimos diez años de la vida de Vicens fueron sin duda los más fecundos y, a mi juicio, los de sus obras de mayor repercusión. Estaba ahora instalado en Barcelona; había renovado la historia moderna con el libro, entre otros, de los remsens; su seminario, su escuela, sus publicaciones tenían repercusión profesional, social y política y había adquirido dimensión internacional. Es entonces cuando escribe dos libros de síntesis: *Aproximación a la historia de España* (1952), “que plantea cómo se ha articulado España en un juego permanente entre centro y periferia”, y *Noúcia de Catalunya* (1954), “donde se adentra en el terreno de la psicología colectiva de los catalanes”⁴⁰. Ambos remueven tópicos de la historia, tienen un estilo muy ágil, más ensayístico el segundo, que fue el primer libro publicado en catalán después de la guerra,

³⁹ Vicens 1950, p. 231.

⁴⁰ Muñoz 2010, p. 100.

y conservan entera legibilidad. Otro libro renovador de la época y de investigación es el de *Industrialists i polítics*, sobre la brillante generación de empresarios catalanes de 1901, tan incomprensidos por el pesimismo regeneracionista.

Para entender los libros y las posiciones de Vicens, es indispensable situar las coordenadas del poder político y del universitario, investigador y cultural de aquel momento. De las grandes familias políticas del franquismo en la universidad, falangistas y católicos, ninguna enteramente avalada por el dictador, fueron primero los de la Falange los que emprendieron “el asalto a las cátedras”, vacías por depuración, represión, exilio o retrasos de convocatoria, a través de las que se han llamado “oposiciones patrióticas”, porque se contaban este tipo de “méritos”. Pero, desde la ley de organización universitaria de 1943, el Opus Dei va imponiéndose progresivamente, y la Falange perdiendo cuota de poder⁴¹. Un destacado miembro de la Obra, Antonio Fontán, llegó a decir a principios de los cincuenta, quizá con ingenuidad, que parecía como si los del Opus “ejercieran una verdadera dictadura en la universidad española”⁴².

Esta concentración de poder universitario en el Opus tiene mucho que ver con el control del CSIC por parte de Albareda⁴³. A través de los Institutos, de sus secciones territoriales, de las becas, de las bolsas de viaje, de las revistas, los colaboradores del Consejo podían ser apoyados en las oposiciones a cátedra, con el argumento de que nada más oportuno que “aunar la vocación magistral y la investigadora”⁴⁴. El Instituto de Historia Jerónimo de Zurita, con secciones o sedes en Barcelona, Valencia y Zaragoza, tenía además un importante papel que jugar en el estado del nacional-catolicismo, donde predominaba “la religión sobre la ciencia”⁴⁵. Su primer director Pío Zabala, primer rector de Madrid después de la guerra, así como también el secretario Antonio de la Torre, el maestro y protector de Vicens, presidieron casi todos los tribunales por designación directa del Ministro (que también designaba a los otros cuatro miembros).

Un parte sobresaliente del programa de Albareda (que era de Caspe) fue que el CSIC prestara una atención investigadora preferente a los territorios de la antigua Corona de Aragón. “Sigue siendo necesario hacer la historia de Aragón, plenamente española” decía Albareda, “porque Aragón, tiene una buena parte en la realización de la unidad nacional” (1943)⁴⁶. Las consecuencias prácticas de este programa son claras, potenciar Zaragoza, con la Institución Fernando el Católico en apoyo de la recién inaugurada Facultad de Filosofía y Letras, “en íntimo enlace” con Barcelona y Valencia, también con Navarra. Albareda le da a la cuestión verdadera trascendencia política. Por tanto, la ascensión del Opus Dei en la universidad significaba también especial atención a las cátedras de Zaragoza, Valencia, la creación de un centro de estudios pirenaicos en Jaca, y la de la universidad de Navarra, privada y de la Obra, en 1952.

En relación con Barcelona, las dudas son mayores por miedo al nacionalismo. Pero Albareda acaba adoptando la táctica pragmática de acoger en el marco del Consejo a personas de historial

⁴¹ Blasco Gil y Mancebo 2010, capítulos IV y V.

⁴² Fontán 1961, p. 58; en Blasco y Mancebo 2010, p. 75

⁴³ Pasamar 1991, p. 335; Gómez Mendoza 1997.

⁴⁴ Fernández Gallego 2015, p. 274. Se leía en la Memoria del Consejo de 1951, p. 140: “Si, en la mayoría de los casos, un mismo hombre es el sujeto de la vocación magistral y de la investigadora, resultaría absurdo desligar las actividades que despliega en las cátedras de las que realiza en las Instituciones como investigador”.

⁴⁵ Fernández Gallego 2015, p. 263 y pp. 268-269.

⁴⁶ Gómez Mendoza 1997, p. 112; Sánchez Ron 1992, pp. 69-70; Fernández Gallego 2015, p. 269 y p. 276. Albareda llega a afirmar que se tiene que dar preferencia al estudio de los Pirineos, donde se puede hacer historia natural y también historia sagrada, sobre el Guadarrama que había sido la prioridad de la ILE.

catalanista: es el caso de Lluís Solé Sabarís, que fue a lo largo de los años cuarenta un eficaz secretario de la delegación de Barcelona, o del propio Vicens, que lo fue de la sección del Zurita. Al hablar de ello Albareda cita expresamente al musicólogo Higinio Anglés, al hebraísta José Millás y al prehistoriador, discípulo de Bosch, Luis Pericot⁴⁷. El objetivo no está exento de maquiavelismo: descabezar el Institut d'Estudis Catalans a favor de una Sección de la Corona de Aragón. Pero debe decirse que tanto Pericot como Solé reconocieron en todo momento que Albareda se comportó con ellos de forma leal⁴⁸.

En estas condiciones, en los años cuarenta, se cubrieron ya cátedras de historia con varios historiadores relacionados con el CSIC, algunos de los cuales pertenecientes a lo que se ha llamado “generación del 48” (Vicente Palacio Atard o José María Jover). Pero, sobre todo, cuando aún tenía mucho poder la Falange, en 1941, había obtenido la cátedra de Valencia, con apenas 29 años, una persona que iba a ser determinante para la historia de entonces, y en concreto para la de Vicens Vives: Rafael Calvo Serer, activista monárquico, ultracatólico, de obra muy reducida⁴⁹ y para quien la labor de la historia era ante todo recuperar a Menéndez Pelayo, y su providencialismo, así como a otros conspicuos tradicionalistas. La influencia de Calvo Serer fue tanto mayor que dispuso también de la revista emblemática del CSIC, *Arbor*, de una embajada cultural itinerante que le permitió viajar mucho, y más tarde de una cátedra que se creó en Madrid específicamente para él con el curioso nombre de “Historia de la filosofía española y de la filosofía de la historia”. También se había incorporado a la Universidad de Sevilla, otro miembro del Opus Dei, Florentino Pérez Embid, creador de una escuela sevillana de americanistas. Ambos, Calvo Serer y Pérez Embid, fueron firmes valedores de Vicens Vives, le apoyaron en la publicación de los libros polémicos y “beligerantes” que voy a comentar, y protagonizaron el enfrentamiento con falangistas aperturistas de los primeros años cincuenta.

En efecto, en 1951 Joaquín Ruiz-Giménez es nombrado ministro de Educación Nacional, en sustitución de Ibáñez Martín, y emprende un camino de reformas para lo que se rodea de un conjunto de colaboradores, algunos procedentes de Falange, entre los que destacan: Joaquín Pérez Villanueva, catedrático de historia de Valladolid, director general de enseñanzas universitarias, y los nuevos rectores de las Universidades de Madrid y de Salamanca, Pedro Laín Entralgo y Antonio Tovar; cercano a ellos estaba también el falangista disidente Dionisio Ridruejo, que residía en Barcelona y publicaba *Revista*. Estos nombramientos y la voluntad mostrada por Pérez Villanueva de intervenir en el Consejo so pretexto de evitar duplicaciones, desencadenan la alarma en el CSIC, en Albareda y en *Arbor*. Albareda teme entre otras que sean puestos en peligro sus colaboradores catalanes y hace la siguiente lectura: “[...] falangistas con patente de españolismo”, [podrían poner] “obstrucciones personales a la normal colaboración de personas espléndidas que, con absurda e injusta ligereza, se califica de rojas”⁵⁰.

Parece que desde ambos bandos se propugnaba un nuevo tratamiento del problema catalán, con la apertura de un diálogo con intelectuales y personas relevantes; pero todo quedó determinado por la rivalidad política, universitaria y de ideario entre esas supuestas dos “familias”. En efecto,

⁴⁷ Archivo Albareda, Universidad de Navarra, 006/040/249, Carta de Albareda a Guillermo Reyna 5.10.1956. La carrera y la situación de Pericot son muy parecidas a las de Vicens.

⁴⁸ Solé Sabarís dijo que “Albareda fue un leal y sincero amigo de la cultura catalana”, y Pericot: “Albareda se daba cuenta de que quedaban en Barcelona bastantes profesores y científicos en general que, aunque catalanes de origen y sentimientos, debían ser aprovechados en la tarea común que la paz hace posible”, y añade, con razón, que “[R]esulta difícil situarse en el ambiente de los años 39, 40 e inmediatamente posteriores”. Gutiérrez Ríos 1970, en Gómez Mendoza 1997, pp. 112-113.

⁴⁹ Su tesis fue sobre *Menéndez Pelayo y la decadencia española*. Parece que se jactaba ante sus padres de que la tesis, que a los demás les costaba en torno a un año y de dedicación total, a él le había costado un mes.

⁵⁰ Archivo Albareda. *Ibid.*

si los “falangistas” detentaban el poder político en educación, los “conservadores” lo tenían en información y propaganda. Pero a ello se sobrepone otra polémica, esta de carácter doctrinal e ideológico; tenía que ver con cómo considerar a la generación del 98 y a la repercusión de Ortega y Gasset. Ya en 1949 Calvo Serer había publicado en *Arbor* un artículo beligerante “Del 98 a nuestro tiempo. Valor del contraste de una generación”, en que criticaba el pesimismo de aquellos y se apostaba por una cultura nueva, “nacional” y “católica”. La revista dedicaba un número entero a la figura de Menéndez Pelayo, del que alababa el “pensamiento vivo” como baluarte frente a otros caducos.

En 1949, Calvo Serer replicaba de inmediato al texto de Laín Entralgo *España como problema* con un libro de recopilación de artículos de *Arbor* que titulaba *España, sin problema*⁵¹. A la postre parece como si toda la polémica se estuviera limitando a una sola cuestión: Unamuno y Ortega y Gasset, ¿sí o no?; los del “no” eran naturalmente Calvo Serer y su grupo. A mí me parece que las tomas de posición de los del no tienen que leerse también en términos de regionalismos, liberalismo, de enfrentamiento de “aragonesismo” (tal como lo concebían y proponían; es decir, incluyendo catalanismo españolista y valencianismo) con castellanismo.

Vicens Vives estuvo entonces del lado de los llamados “neocatólicos”. ¿Qué pudo llevar a un soi-disant heterodoxo, pero innovador brillante, con dimensión internacional, a alinearse con un Calvo Serer, para quien el futuro de España pasaba entonces por restaurar el pensamiento de Menéndez Pelayo y de otros conspicuos tradicionalistas? Casi todas las explicaciones que se han intentado resultan incompletas, y no seré yo quien lo intente. Pericot dijo en una ocasión que “es difícil situarse en el ambiente de los años cuarenta”, y debe ser muy cierto. Pero creo en todo caso que hay que entender las acciones de Vicens y el carácter de sus obras en esa compleja situación que he tratado de presentar: la rivalidad universitaria por las cátedras y el escalafón, en ocasión de las cuales la adhesión al régimen era obligatoria, pero podía ser más entusiasta o más “tibia”, como parece que fue el caso de Vicens y Pericot⁵²; la oportunidad que el historiador vio en los del Opus de esquivar la censura previa; el sentimiento de que su Centro de Estudios Históricos Internacionales no era suficientemente apreciado en instancias oficiales; el regionalismo del que se revestían los del grupo de *Arbor* y, último factor, pero no el menor, la realimentación con nuevos argumentos y nuevos destinatarios de lo que el historiador italiano Del Treppo llamó “la furibunda polémica que [Vicens] mantenía contra la ideología histórica castellana”⁵³.

3.2. Aproximación a la historia de España y Nosaltres, els Catalans

La publicación legal de los dos pequeños libros de Vicens sobre la historia de España y la psicología colectiva de los catalanes fue posible gracias al apoyo de Calvo Serer y de Pérez Embid. *Aproximación* supuso un verdadero vuelco de la historia de España, con más actores, con otros protagonistas, con otras luces. En la tesis territorial que aquí nos interesa, los Habsburgo destacan por haber mantenido un amplio autonomismo regional; mientras, los Borbones sometieron a los territorios al centralismo. El apoyo de Catalunya al archiduque en la guerra de Sucesión se debería interpretar no solo como una toma de postura en un conflicto internacional, sino también como la voluntad de mantener la autonomía de sus instituciones,

⁵¹ También publicó un artículo furibundo contra Ruiz Giménez, pero defendiendo a Franco, en 1953 en la revista ultraderechista y antigauillista, *Écrits de Paris*.

⁵² Blasco Gil y Mancebo, p. 230.

⁵³ Treppo 1976; en Muñoz 2010, p. 90. “No nos sentimos bien con la techumbre que Menéndez Pidal quiso dar a la historia de España” en Riquer 2010.

recuperar Cerdanya y Rosellón y hacer de Barcelona un puerto abierto al comercio atlántico. Antonio Rumeu de Armas, entonces catedrático en Barcelona, calificó el libro de “libelo”.

Notícia de Catalunya era la primera obra editada íntegra y legalmente en catalán en la que se reflexionaba sobre la catalanidad. Gracias al apoyo de Pérez Embid, director general de información, el libro “pasó la censura” sin realmente pasarla, pero el valedor exigió que se le cambiara el título. De modo que el deseado por el autor, *Nosaltres, els Catalans*, tuvo que esperar a la reedición de 1960 a pesar del éxito de ventas. En la perspectiva geohistórica, el libro sitúa uno de sus ejes interpretativos en el antagonismo centro-periferia, en los distintos ritmos de Cataluña y Castilla a lo largo de la historia, y en la necesidad de incardinar, por fin, el papel de Cataluña en el Estado, de catalanizar Castilla, en el sentido de insuflarle más espíritu de empresa y modernidad. Para Vicens el desconcierto contemporáneo castellano respondería en efecto a su fracaso ante la revolución industrial. Ferrater Mora, que había escrito en 1944 desde el exilio americano *Les formes de vida catalana*, elogiaba a Vicens por tener ánimo para emprender “la tarea ingente de derribar los muros de incomprensión y de recelo”, entre Cataluña y las otras partes de España⁵⁴.

Vicens empieza caracterizando a los catalanes como “hombres de marca” y por tanto de mestizaje y resaltando la importancia del territorio de mar y montaña. Rechaza de forma explícita el determinismo de suelo y raza, también el darwinismo social del fuerte contra el débil: lo hace al combatir el prejuicio del “afeminamiento” [sic] de Catalunya que se mediría “a través del cristal ideológico del siglo anterior”. No, el mayor acto de “virilidad” por parte de un pueblo es el de conquistar la tierra que le nutre, y eso ha hecho Cataluña, lo que le sirve al historiador para hacer una afirmación probablemente cierta, pero de mucho sabor geopolítico. “La historia es de los sedentarios, no de los nómadas. Pero hasta ahora se ha dado la gran paradoja de que la historia hace la apología de la gente de la estepa y del desierto”⁵⁵.

Las tesis geohistóricas están sobre todo en el tratamiento e interpretación de la colonización y del imperio. Un pueblo, en un momento de euforia demográfica y económica, tiene el impulso biológico de la expansión. La historia demuestra que las expansiones marítimas han tenido, frente a las continentales, un sentido mercantil y han sido más liberales, empíricas y prácticas. Este es el caso de expansión por el Mediterráneo y la unión catalano-aragonesa debe ser entendida en estos términos, imperio para la obra colectiva, libertad para las personas.

Todo lo contrario habría ocurrido con la expansión atlántica de la corona de Castilla: Cataluña no fue invitada a participar, y quedó excluida de facto por el monopolio comercial de Sevilla y Cádiz, uno de los grandes agravios de la historia peninsular y que también está presente en la guerra de Sucesión. A partir de ahí vendrían la Nueva Planta, al despotismo ilustrado borbónico, la diáspora de la gente del Principado por toda España en el siglo XVIII. Es muy expresiva la frase de que Cataluña “no ha tenido ni recursos naturales como el país vasco” ni monopolio comercial, en otras palabras, que se debe a sí misma. Con la invasión napoleónica el país queda desbaratado y se plantea en 1808 la opción entre la “España abstracta, jacobina y uniformista de los intelectuales castellanos y andaluces, y la real, historicista y pluralista de los pensadores del norte, desde Catalunya, hasta la montaña santanderina”. Durante el siglo XIX la política liberal resultó nefasta para Catalunya. De modo que la historia ha sido de desencuentros, en la que “la hispanidad esencial de Catalunya no encuentra respuesta más allá del Ebro”. El autor

⁵⁴ Riquer 2010, p. 14.

⁵⁵ Vicens 2010 [1960]: *Notícia*, pp. 47-48.

acaba con una defensa del proteccionismo de los empresarios catalanes, que interpretaba como una posibilidad desperdiciada para articular una economía en España⁵⁶.

El libro termina con una crítica a Ortega por su “falacia” de que solo Castilla podría vertebrar España. Catalunya había ofrecido muchas otras alternativas: provincialismo, foralismo, regionalismo, mancomunitarismo, federalismo, iberismo. Finalmente, considerándose el autor legitimado por su “visión histórico-psicológica”⁵⁷ dedica el último capítulo a reflexionar sobre las contradicciones de la mentalidad catalana, que se movería entre “el seny a la rauxa”, entre mesura y la ponderación, y furia o estallido, que es el que conduce al “tot o res”. “Podriem bastir una teoria sobre l’influència del *prou*”⁵⁸.

Es pues un libro brillante y polémico, susceptible de merecer grandes elogios, como los de Borja de Riquer en la introducción de la última edición, y también críticas. Ricardo García Cárcer, por ejemplo, ha criticado que quisiera capitalizar a la vez sectores ideológicos contrapuestos, reivindicando al mismo tiempo a la burguesía catalana decimonónica y el carácter revolucionario de las remensas. El libro se convirtió en un referente mítico para el conjunto de la historiografía catalana en el que el Vicens estudioso de los burgueses es contrarrestado por el Vicens estudioso del campesinado antifeudal.

Por lo que aquí toca, debo decir que en ambos libros laten todavía añoranzas, si no de la geopolítica, sí de los estímulos y respuestas de Toynbee, entendidas ahora como provocaciones o daños y resultados negativos. Al comparar la expansión mediterránea catalano-aragonesa nada menos que con la obra del espíritu inglés moderno, con la Commonwealth, Vicens Vives se cuida de advertir que no hay en ello ningún atisbo de “orgullo de campanario”⁵⁹. Pero en mi parecer, huyendo de un esencialismo, parece acabar incurriendo en otro.

4. Conclusiones

Me preguntaba al principio de este texto si se podía establecer un paralelismo entre Braudel y Vicens en cuanto a su obra geohistórica, y creo que se puede concluir que sí. Vicens y Braudel fueron grandes por su obra, por su autoridad, por su capacidad de construir escuelas y medios, por perseguir una historia absoluta o total. Vicens Vives, sin tener ni el tiempo ni la oportunidad ni los medios de ese “empresario de la cultura” que fue Braudel, fue reconocido ya en vida internacionalmente como un renovador de la historia y de sus métodos, capaz de identificar los problemas fundamentales para los que proponía nuevas claves de interpretación.

Ambos historiadores compartieron el modo de concebir la relación de los factores geográficos con los procesos históricos, que aplicaron a escalas de espacio y de tiempo variables, pero casi siempre ámbitos grandes (subcontinentales, estatales, marítimos, de civilización, de religión, de identidades nacionales) y procesos pluriseculares. En este sentido, propugnaron integrar la geografía en un discurso de historia total, como introducción a esta, por tanto, negándole autonomía. Los marcos y los factores geográficos no iban mucho más allá de enunciados generales de clima, situación, estructura física, de los que no se sabía si interesaban más los estímulos o las respuestas, de acuerdo con la dicotomía de Toynbee. Razonaron a escalas muy distintas de las que en su época estaban trabajando los geógrafos. El diálogo entre la geografía y la historia en el proyecto de historia total no fue real. Como dije en otra ocasión, Braudel no

⁵⁶ Vicens 2010 [1960]: *Notícia*, p. 15.

⁵⁷ Vicens 2010 [1960]: *Notícia*, p. 211.

⁵⁸ Vicens 2010 [1960]: *Notícia*, p. 216.

⁵⁹ Vicens 2010 [1960]: *Notícia*, p. 144.

admitía más interlocutor geográfico que un Vidal de la Blache de cincuenta años antes, de modo que su defensa de la geografía era un ¡Viva la geografía!, pero sin los geógrafos, al menos sin los coetáneos⁶⁰. Y, por otra parte, ni a la geografía francesa de mediados del siglo XX, ni a la española, les interesaba ya la historia, salvo para recoger las herencias impresas en el paisaje e interpretar su génesis, descodificarlo como palimpsesto, para utilizar la expresión de Pierre Gourou.

Vicens se interesó por los geógrafos solo en la medida en que podían contribuir a una geografía económica de los estados. Aparte de Bosque, que todavía no estaba en la universidad, no tuvo verdaderos contactos ni con los geógrafos de Cataluña, ni con los del conjunto de España. Los geógrafos del Elcano de Madrid y Barcelona, también de Zaragoza, trabajaban tenazmente en estudios regionales y comarcales para construir el puzle total; en palabras de Solé “una verdadera geografía regional de España [y de Cataluña] escrita por españoles”. Con tres características que les alejaban de Vicens: el ámbito regional, el rechazo de la geopolítica y también los puentes tendidos hacia las ciencias de la naturaleza, a través de la geografía física (que se daba como geodinámica externa) de las facultades de Ciencias. No deja de sorprender hasta qué punto se desarrolló por parte de los geógrafos de las facultades de Letras, historiadores de origen, una valiosa competencia en geomorfología. En todo ello tiene mucho que ver Solé, geólogo y geográfico físico, de Barcelona y figura puente por antonomasia⁶¹.

En los años cuarenta las cátedras de geografía eran muy pocas y en muy pocas universidades, además con nombres genéricos. Cuando empezaron a aumentar se irá poniendo de manifiesto, al igual que en la historia, pero con distintos matices, una progresiva rivalidad y competencia entre dos grupos que se diferenciaban, ante todo, por sus maestros: Manuel de Terán nacido en 1904, próximo a la JAE y a la ILE, por ello depurado como catedrático de instituto, que llevaba de hecho, la dirección de *Estudios Geográficos* y que tardó en obtener la cátedra de Madrid, hasta 1951, a los 47 años; y José Manuel Casas Torres, del Opus Dei, amigo de Escrivá y de Albareda, que en cambio se doctoró en 1944 y el mismo año ganó la cátedra de Zaragoza, a los 28, creándose entonces una sección de geografía del instituto en la capital aragonesa y otra revista, *Geographica*. En Barcelona, al estar la sección del Consejo encargada a Solé aun siendo geólogo, se tendieron lazos por ambos lados, pero desde una posición de cierta debilidad. Aunque no está estudiada con fuentes primarias, el orden y la distribución en que fueron cubriendo las cátedras es elocuente: el grupo de Casas, en ascenso hasta bien entrados los sesenta, siguiendo la “regla territorial de Albareda”, Aragón y Navarra, luego Santiago, Murcia, País Vasco; y el grupo de Terán predominantemente castellano, Valladolid, Salamanca, también Oviedo, y por traslado desde aquí, Valencia. Hasta que la ocupó Vilà Valentí en 1958, la cátedra de geografía de Barcelona quedó en tierra de nadie. En efecto, Salvador Llobet, excelente geógrafo, discípulo de Solé Sabarís, primer autor de un estudio regional, *El medio y la vida en el Montseny* en 1944, nunca obtuvo una cátedra. Pero esto es otra historia que alguna vez habrá que contar.

El medio y la vida es un título que contiene una declaración de intenciones que contrasta con la escala y la dimensión de la geohistoria de Vicens quien, aunque abandonó su primitivo esquema geopolítico, mantuvo algunos vestigios de la interpretación. Fue un gran modernizador y le dio un vuelco a la historia de España y de Cataluña. Vio tempranamente los defectos que presentaba la historiografía catalana, demasiado romántica e inmadura, y tuvo constante animadversión al esencialismo de la escuela castellana, lo que le llevó a terminar interpretando la historia de España en términos de desencuentros entre Castilla y Cataluña. Por eso no deja de ser llamativo

⁶⁰ Gómez Mendoza 2008.

⁶¹ Junto con Albert Demangeon (Gómez Mendoza 2019, en prensa).

que, puesto a interpretar la identidad catalana, acabe incurriendo en un esencialismo parecido, pero de distinto signo.

En mi opinión lo que hace de Vicens una figura apasionante es hasta qué punto tuvo que adaptar su obra a las circunstancias de su vida, en unos años extraordinariamente difíciles en los que, tras un corto periodo, logró volver a salir a flote. Por ello, produce cierto rubor que se quiera expulsar de su obra lo que puede producir hoy más disgusto, la geopolítica del estado y del imperio. Un historiador marxista como Josep Fontana trata de desprenderse de ella calificándola de “adherencia incongruente”. Se le debe reconocer a Vicens por haber entendido a la burguesía emprendedora catalana, pero creo que, no a la vez y en el mismo argumento, por hacerle defensor de la lucha de clases. Eso sí que es incongruencia. En los libros que en este texto he comentado, la figura del historiador se moldea en el tiempo en que vivió, y el análisis debe por ello, como hace Marín Gelabert, atender a la vez al momento de la producción, a las circunstancias vitales, a las influencias intelectuales y a las intenciones del autor⁶². De modo que, para terminar, me quedo con el comentario de Oriol Nel·lo a propósito del libro de la geopolítica de Losano: “[...] tiene el interés y el atractivo de mostrar [la obra geopolítica de Vicens] en tantos aspectos inquietante y reprobable en el marco de la geopolítica de los años cuarenta”.

Como le oí decir a Ramón Garrabou con ocasión del centenario del nacimiento, Vicens es algo más que un historiador, por eso permanece tan viva su memoria, supone un “cambio epocal”, de pensamiento, de cultura, de apertura internacional, un cambio de época.

Bibliografía

BERTIN, Jacques. *Sémiologie graphique*. Paris: Gautier-Villars, 1967.

BLASCO GIL, Yolanda y MANCEBO, María Fernanda. *Oposiciones y concursos a cátedras de historia en la Universidad de Franco (1939-1950)*, Prólogo de Mariano Peset. Valencia: Universitat de València, 2010.

BOSQUE MAUREL, Joaquín. Jaume Vicens Vives, editor. *Boletín RSG*, CXLVI, 2010, pp. 39-54.

BRAUDEL, Fernand. *La historia y las ciencias sociales*. Madrid: Alianza Editorial, 1968. Traducción de Josefina Gómez Mendoza.

CAIRO CAIROU, Heriberto. Elementos para una geopolítica crítica: tradición y cambio en una disciplina maldita. *Ería*, 32, 1993, pp. 195-213.

CARRERAS, Carles. Jaume Vicens Vives y la geopolítica. *Boletín RSG*, 146, 2010, pp. 55-70.

DÍAZ HERNÁNDEZ, Onésimo. *Rafael Calvo Serer y el grupo Arbor*. Valencia: Publicacions de la Universitat de València, 2008.

FABRE, Anna y VILLANOVA, José Luis. Jaume Vicens Vives: vida i obra geogràfica y geopolítica. *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, 45, 1997, pp. 53-69.

⁶² Marín Gelabert 2010.

FERNÁNDEZ GALLEGO, Alba. La construcción del Instituto Jerónimo de Zurita: un estudio de caso del Consejo Superior de Investigaciones Científicas en la posguerra (1939-1951). *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 37, 2015, pp. 257-280

FONTÁN, Antonio. *Los católicos en la Universidad española actual*. Madrid: Rialp, 1961.

FONTANA, Josep. Pròleg. En Vicens Vives, J. y Llorens, M. *Industrials i Polítics del segle XIX*. [Obra escollida]. Barcelona: Ed. Vicens Vives, 2010, pp. 1-10.

GATELL, Cristina y SOLER, Gloria. *Amb el corrent de proa. Les vides polítiques de Jaume Vicens Vives*, Barcelona: Quaderns Crema, 2012.

GÓMEZ MENDOZA, Josefina. La formación de la escuela española de geografía (1940-1952). Instituciones, revistas, congresos y programas. *Ería*, 42, 1997, pp. 107-157.

GÓMEZ MENDOZA, Josefina. Geografía e historia. Encuentros y desencuentros en Francia y en España en el siglo XX. En Cohen Anselem, A. y Peinado Santaella, R (eds.). *Historia, geografía e historias sociales*. Granada: Universidad de Granada, 2008, pp. 101-147.

GÓMEZ MENDOZA, Josefina. *A l'ombre du franquisme pendant la Seconde Guerre Mondiale: géographes français et espagnols dans les turbulences politiques et diplomatiques (1936-1950)*. Paris: L'Harmattan, 2019 (en prensa).

LOSANO, Mario. La geopolítica de Jaime Vicens Vives entre la República y el franquismo. *Estudios en homenaje al profesor Gregorio Peces-Barba*. Madrid: Dykinson, Vol. 1, 2008, pp. 833-864.

LOSANO, M. Karl Haushofer (1896-1946): o pai da geopolítica das ditaduras européias. *Verba Juris*, 7(8), 2008, pp. 447-474.

LOSANO, M. *La geopolítica del Novecento. Dai grande spazio de la ditadura alla de collonizzazione*. Bruno Mondadori, 2011.

MARÍN GELABERT, Miquel Àngel. *A través de la muralla. Jaume Vicens Vives y la modernización del discurso histórico*. Barcelona: Ed. Vicens Vives, 2010.

MARTÍNEZ RIGOL, Jaume y MORENO REDÓN, Sergio. La cartografía geopolítica de Jaume Vicens Vives, similitudes y diferencias con los coremas. *Boletín RSG*, CXLVI, 2010, pp. 71-86.

MENÉNDEZ PIDAL, Gonzalo y TERÁN, Manuel de. *Geografía histórica de España, Marruecos y colonias*. Madrid: Enrique Prieto, 1943, 2ª ed.

MUÑOZ I LLORET, Josep. M. *Jaume Vicens Vives. Una biografía Intel.lectual*. Barcelona: Edicions 1962, Premio Gaziel 1996.

MUÑOZ I LLORET, Josep. M. (ed.). *Álbum. 1910-1960 Jaume Vicens Vives*. Barcelona: Ed. Vicens Vives, Sociedad Estatal de las Conmemoraciones Culturales, 2010.

NEL·LO, Oriol: Jaume Vicens Vives y la geopolítica del segle XX. <<http://oriolnello.blogspot.com/2011/07/jaume-icens-vives-i-la-geopolitica-del.html>>.

PASAMAR ALZURIA, Gonzalo. Oligarquías y clientelas en el mundo de la investigación científica: el Consejo Superior en las universidades de posguerra. En Carreras Ares, J. J. (coord.). *La universidad española bajo el régimen de Franco: Actas del Congreso celebrado en Zaragoza, entre el 8 y el 11 de noviembre 1989*. Zaragoza: Institución Fernando el Católico, 1991.

REGUERA, Antonio. Orígenes del pensamiento geopolítico en España. Una primera aproximación. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 17, 1990, pp. 79-104.

REGUERA, A. Fascismo y geopolítica en España. *Geocrítica*, 94, 1991, pp. 11-63. <<http://www.ub.edu/geocrit/geo94.htm>>.

RIBEIRO, Guilherme. La genèse de la géohistoire chez Fernand Braudel: un chapitre d'histoire de la pensée géographique. *Annales de Géographie*, 686, 2012, pp. 329-346.

RIQUER, Borja de. Avant pròleg. En Vicens Vives, J. *Notícia de Catalunya. Nosaltres els catalans*. Barcelona: Ed. Vicens Vives, 2010 [1954], pp. 1-29.

RIQUER, Borja de. Entre la historia y la política. Jaume Vicens Vives y el complejo compromiso de un intelectual durante el franquismo. *Gerónimo de Ustáriz*, 27, 2011, pp. 105-120.

SÁNCHEZ RON, José Manuel. Política científica e ideología: Albareda y los primeros años del Consejo Superior de Investigaciones Científicas. *Boletín ILE*, 14, 1992, pp. 53-74.

SANTIRSO RODRÍGUEZ, Manuel. Los mapas históricos de Jaume Vicens Vives. *Boletín RSG*, CXLVI, 2010, pp. 95-120.

TERÁN, Manuel de. *Introducción a la geopolítica y las grandes potencias mundiales*. Madrid: Ibiza, 1951.

VICENS VIVES, Jaume. *España. Geopolítica del Estado y del Imperio*. Barcelona: ediciones Yunque, 1940.

VICENS VIVES, Jaume. *Política del rey Católico en Cataluña*. Resumen tesis doctoral, Destino, 1940.

VICENS VIVES, Jaume. *Historia general moderna*. Barcelona: CEHI y Muntaner y Simón, 1942.

VICENS VIVES, Jaume. *Atlas y síntesis de la Historia de España*. Barcelona: Editorial Teide, 1942.

VICENS VIVES, Jaume y SOBREQÜÉS, Santiago. *Atlas de geografía general y de España*, Grado elemental. Barcelona: Teide, 1944.

VICENS VIVES, Jaume. *Tratado general de geopolítica*. Barcelona: CEHI y Teide, 1950.

VICENS VIVES, Jaume y BOSQUE MAUREL, Joaquín. *Las potencias mundiales*. Barcelona: Teide, 1950.

VICENS VIVES, Jaume y BOSQUE MAUREL, Joaquín. *Los Estados del mundo. Economía y política*. Barcelona: Teide, 1954.

VICENS VIVES, Jaume. *Aproximación a la Historia de España*. Barcelona: CEHI, 1954 (Segunda edición, Madrid, Alianza, 1970. Tercera edición. *Obra Escollida*, ed. Vicens Vives, 2010).

VICENS VIVES, Jaume. *Noticia de Catalunya*. Barcelona: Destino, colección Ancora y Delfín, 1954.

VICENS VIVES, Jaume. *Noticia de Catalunya. Nosaltres, els catalans*. Sociedad Estatal Conmemoraciones Culturales, 2010.

VICENS VIVES, Jaume. *Industrials y polítics del segle XIX*. Barcelona: Ed. Vicens Vives, 1958.

VICENS VIVES, J. *Historia económica de España*. Barcelona: Teide, 1959.

VICENS VIVES, Jaume y LLORENS, Montserrat. *Industrials i polítics del segle XIX*. Proleg de Josep Fontana. En Vicens Vives, J. *Obra escollida*. Barcelona: Ed. Vicens Vives, 2010.

VILÀ VALENTÍ, Joan. Jaume Vicens Vives. Notícia de Catalunya. El país i els catalans. En Torrens, R. (ed.). *Deu testimonis del segle XX. Deu lliçons para el segle XXI*. Barcelona: Institut d'Estudis Catalans, 2009, pp. 177-193.

VILÀ VALENTÍ, Joan. Jaume Vicens Vives y el pensamiento geográfico. *Boletín RSG*, CXLVI, 2010, pp. 29-38.

VILLANOVA, José Luis. La cartografía en la obra de Jaume Vicens Vives. *Estudios Geográficos*, 223, 1998, pp. 711-737.

WOLFF, Philip y VICENS VIVES, Jaume. *Principios de un método para la elaboración del atlas pirenaico de un atlas pirenaico*. Zaragoza: CSIC, Instituto de Estudios Pirenaicos, 1950.

3. EL ENCAJE DE CATALUNYA EN ESPAÑA

Josep Oliveras Samitier

Departament de Geografia. Universitat Rovira i Virgili

josep.oliveras@urv.cat

Este texto, presentado como ponencia en la reunión del Grupo de Pensamiento geográfico de la AGE, celebrada en Cocentaina, es un esfuerzo por intentar conciliar sentimientos contrapuestos y razonamientos basados en teorías y realidades. El tema de reflexión es sobre la situación que se vive en Catalunya en relación con determinadas actuaciones llevadas a cabo por el gobierno y parlamento autónomo, y por el gobierno y altas instituciones del Estado. Un tema que se percibe y vive como profesor de geografía, pero también como ciudadano de Catalunya, catalán y español.

Es interesante recordar que don Manuel Azaña, en un discurso de los años treinta, pronunciado justamente poco tiempo antes del advenimiento de la república decía que:

Yo concibo, pues, a España con una Cataluña gobernada por las Instituciones que quiera darse mediante la manifestación libre de su propia voluntad. Unión libre de iguales con el mismo rango, para vivir en paz, dentro del mundo hispánico que nos es común y que no es menospreciable. Y he de deciros también que si algún día dominara en Cataluña otra voluntad y resolviera ella remar sola en su navío, sería justo el permitirlo y nuestro deber consistiría en dejaros en paz, con el menor perjuicio posible para unos y otros, y deseáros buena fortuna¹.

Un discurso que entusiasmaría a los oyentes, para chocar una vez en el gobierno, con las realidades de un Estado que a veces quiere disfrazarse de plural para continuar siendo unitario y centralista, debido a los distintos poderes institucionales que no pueden concebirlo de otra forma que no sea desde su centro de control y de poder.

Algo parecido le sucedió al presidente Rodríguez Zapatero, cuando prometió que el estatuto de Catalunya sería lo que aprobara el Parlament de Catalunya, olvidándose que un presidente es solamente una pieza dentro del engranaje de poder de un Estado que se siente uno, y en ello quiere fundamentar su grandeza siguiendo el recorrido marcado por la historia.

Y, más o menos por los mismos tiempos que Azaña, José Martínez Ruíz (Azorín) escribía en *Crisol* el artículo “En su integridad”, en donde expone “que Cataluña tiene una vitalidad propia, que Cataluña es una nación...”. Y advertía que:

veremos cómo cada diez años o menos, cada seis años, se produce en Catalunya un formidable remolino de opiniones, de ideas, de sentimientos, de pasiones políticas. Al cabo de seis años, lo que creíamos saber ya no lo sabemos; la política en su marcha vertiginosa es otra... Cataluña tiene derecho a vivir su vida. El resto de España debe, sin más dilación hacer que Cataluña viva su vida. ¡Qué acabe la fiebre de cuatro siglos!².

Y ahora nos encontramos en una situación de fiebres altas, con ejercitantes pasajeros del poder

¹ Azaña 2007, p. 465

² Safont 2018, pp. 152-156.

del Estado, partidarios de muy distintos remedios, desde intervenciones duras, extirpación, amputación, desinfección, hasta el uso de curas alternativas, entre las cuales no pueden, ni deberían faltar sucesivas y diarias infusiones de tila, así como otros tranquilizantes más potentes.

Desde el punto de vista de un profesor de Geografía, la península Ibérica que equivalía a la Hispania romana y posteriormente a la idea de España con Portugal incluida, nos ofrece una variedad y diversidad de aspectos físicos y humanos remarcable, lo reconocía y explicaba perfectamente Don Ángel Cabo Alonso, el apreciado y desaparecido catedrático de Salamanca, en sus “Condicionamientos geográficos” del volumen I de la *Historia de España*³, en donde escribe que en el marco geográfico de España hay una suma de caracteres contrapuestos y de desequilibrios. Desigualdades y saldos adversos que se hacen más ostensibles a través del clima, el régimen fluvial, los tipos de suelo, las condiciones marítimas y costeras, y tienen continuidad en la distribución de la población y de las actividades económicas. De tal forma que a los elementos propios “del aislamiento se oponen otros propicios a la relación; a los de la unidad, los que inclinan a la diversidad política”.

¿Cómo Catalunya, región geográfica, y por tanto parte de la península Ibérica y del reino de España, puede encajar con el resto del reino-estado? O, en palabras más directas. ¿Cómo el poder emanado del Parlament de Catalunya, puede encajar con el poder del estado español, derivado en parte de las Cortes Españolas? El encaje podría ser más simple de lo que puede parecer si hubiera un diálogo continuado, con renunciaciones y ganancias mutuas, y proyectos compartidos, cosa que algunos partidos políticos y determinados grupos de intereses y de presión han venido haciendo muy difícil, en base al desconocimiento y a la abundante prepotencia del “orden y mando”.

Bueno es recordar que Nicolás de Fer, geógrafo de Luis XIV de Francia, realizó un mapa de Catalunya, para uso del rey francés y de su nieto Felipe de Anjou, cuando estos intentaban en 1705 conseguir el reino de las Españas frente al archiduque Carlos de Austria. En los comentarios escritos en un recuadro de dicho mapa, de Fer escribía que el Principado es uno de los más buenos dominios del reino, y enumera sus riquezas y actividades y termina señalando que “Les catalans son laborieux, braves et spirituels, aimant l’indépendance et souffrent avec peine la domination de leurs voisins”⁴. Un escrito que ignoro si comprendió el primer Borbón español y su descendencia.

1. El café para todos

En este texto se parte de la idea que el Estado español es fruto de un largo proceso histórico, en el que vía conquista o por políticas matrimoniales se fueron incorporando al reino otros pueblos o naciones de la península Ibérica; a excepción de Portugal que, incorporada por Felipe II, se perdió por la impericia de su nieto y del Conde-Duque, además de la oportuna e interesada intervención de Holanda e Inglaterra.

³ Cabo 1973, p. 3.

⁴ “Los catalanes son trabajadores, valientes y espirituales, estiman la independencia y sufren con pena la dominación de sus vecinos”. *Principauté de la Catalogne*. Paris, 1705. Chez le Sr. de Fer, dans l’Isle du Palais a la Sphere Royale. Escala 1: 1.000.000 aproximadamente. Del mapa de Nicolas de Fer existen unos ejemplares en la sección cartográfica de la Biblioteca de Catalunya y en la cartoteca del Institut Cartogràfic i Geològic de Catalunya, así como en otras cartotecas españolas y extranjeras. Se publicó en el *Atlas curieux* y la “Description de la Catalogne” aparece en el margen izquierdo del mapa.

Las diferencias de las naciones o pueblos que formaron el reino de España se fueron desdibujando, en buena parte por la presión política ejercida desde el poder de un Estado claramente centralista y unitario. No obstante, en el País Vasco, Catalunya, Galicia y en menor medida en otras partes persiste por parte de muchos de sus habitantes la conciencia de formar una nación gracias a la existencia de unos hechos diferenciales claros, basados en la historia, la cultura, la especialización económica, etc., y muy especialmente en la idea de querer ser una nación. Idea esta última que no necesariamente puede implicar una separación del Estado.

En 1922, Ortega y Gasset daba aliento al nacionalismo unitario al escribir que “España es una cosa hecha por Castilla” y “sólo cabezas castellanas tienen órganos adecuados para percibir el gran problema de la España integral”, al mismo tiempo que pregonaba que la nueva España debía ser un proyecto incitador de voluntades “para crear un Imperio aún más amplio”⁵. Es bueno recordar que en aquellos momentos en Italia se estaba implantando el fascismo, con lo que había una cierta moda de formación de naciones-imperios, a pesar de los desastres imperiales forjados en la 1ª Guerra Mundial. Las ideas de Ortega fueron en general bien aceptadas y algunas recogidas y extendidas por la Falange Española, cuyo fundador escribía que Castilla, “con la tierra absoluta y el cielo absoluto mirándose, no ha sabido nunca ser una comarca; ha tenido que aspirar, siempre a ser Imperio... Castilla se niega a sí misma, no se fija en donde concluye, tal vez porque no concluye, ni a lo ancho ni a lo alto”⁶.

El mismo Ortega, diputado en las Cortes republicanas, se oponía a la autonomía de las regiones que la reclamaban, aunque cambió de opinión al poco tiempo y llegó a la conclusión de que en España podía haber ocho o diez regiones autónomas con asamblea legislativa propia, porque así el Estado no se encontraría enfrentada a dos o tres regiones indóciles “sino que serían las regiones entre sí quienes se enfrenten, pudiendo de esta suerte cernirse majestuoso sobre sus diferencias el poder nacional, integral, estatal y único soberano”. Además creía que a las regiones atrasadas e insensibles se les debería imponer la autonomía casi a la fuerza, para que de esta forma se pusieran al ritmo de las otras⁷.

Esta idea orteguiana es la que triunfó con el gobierno de UCD y con la que trabajó el ministro Clavero Arévalo, y de esta forma surgieron las diecisiete comunidades autónomas a las que se añadieron las dos ciudades de Ceuta y Melilla. Así nacieron algunas comunidades autónomas en las que nunca jamás sus habitantes habían soñado en llegar a formarlas, como en el caso de La Rioja, Cantabria o Madrid, mientras que en otros casos la delimitación de las mismas obedecía a peculiares visiones políticas coyunturales. Así ante el proyecto de formar una autonomía astur-leonesa, ésta no fue considerada, por miedo a que se pudiera producir algún conflicto minero que uniera las reivindicaciones de las dos cuencas, según explicó el ex-ministro Rodolfo Martín Villa.

La realidad fue que Catalunya se encontró con una Constitución votada por mayoría de los catalanes, en la que se reconocía la “indisoluble unidad de la nación española, patria común e indivisible de todos los españoles”, al mismo tiempo que se garantizaba “el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas” (art. 2), sin explicitar cuáles eran las nacionalidades y las regiones. Pero al mismo tiempo “El Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y en las Comunidades Autónomas

⁵ Ortega y Gasset 1922 (ed. 1996), p. 39.

⁶ Primo de Rivera 1945, p. 28.

⁷ Díaz-Plaja 1964.

que se constituyan” (art. 137). El resultado es una contradicción articular, al mantenerse estructuras descentralizadoras con otras claramente centralistas, como es el caso de las provincias, el sistema judicial, y un sistema electoral demasiado favorecedor de las provincias y de la “España vacía”. En el Senado, de 266 senadores, hay cuatro por provincia, pero en las islas mayores se eligen tres por cada una, uno para las islas menores, y dos para Ceuta y para Melilla. El resto son designados por cada Comunidad Autónoma y deben repartirse en función de su población. En el Congreso, de 350 diputados, se eligen dos por cada provincia y uno para cada una de las plazas africanas, los restantes igual que en el Senado se reparten según su población. El resultado es que las provincias con pocos habitantes están sobre-representadas, y al vivir en ellas un porcentaje más alto de personas de la tercera y cuarta edad, con predominio de actividades rurales y mayor control social, el voto es claramente conservador y en buena parte inducido. Difícilmente se puede entender en tales contextos determinadas reivindicaciones procedentes de la periferia peninsular. Ideas vigentes en los años treinta del siglo pasado, perduran hoy en día, y aún hay personas que difícilmente entienden que se puedan hablar otros idiomas distintos al castellano en otras áreas peninsulares y mucho menos que estos idiomas puedan ser co-oficiales.

Al margen de las distintas vías para llegar a la autonomía, la vía rápida del 151, la lenta del 143 y la excepcional del 144 (Madrid), así como “el copia y pega” de distintos estatutos a partir de los primeros que se aprobaron, diecisiete comunidades autónomas se formaron entre 1978 y 1983, más dos ciudades autónomas en 1995. Las comunidades autónomas que se constituyeron no tenían las mismas atribuciones o competencias, por razones históricas y políticas, y además no quedaban perfectamente delimitadas algunas de ellas entre las propias del Estado y las correspondientes a las autonomías. Con el tiempo han ido apareciendo además nuevas funciones y problemas que reclamaban la correspondiente atribución por parte de las comunidades autónomas. Las disposiciones adicionales para los territorios forales y para las Canarias son además otros hechos diferenciales importantes que no son reconocidos para otras autonomías.

En la Constitución se cumplen tres requisitos, que no necesariamente han de ser fundamentales para formar un estado moderno: la soberanía indivisible; la equivalencia entre estado y nación; y la uniformidad nacional en muchos aspectos⁸. La Geografía política nos enseña que un estado nacional es una síntesis “político-territorial de la nación y del estado”, y su función es dar expresión política al conjunto de ideas y de ideales que caracterizan a la nación, pero una nación es un espacio en donde se suele hablar de forma predominante una misma lengua y se comparte una misma cultura e historia. Además de que cada lengua tiene una manera propia de expresar ideas, hechos y conceptos, afectando al pensamiento y a la acción. Cuando en un Estado se dan distintas lenguas y culturas es muy seguro que estemos ante hechos nacionales distintos, especialmente si hay voluntad de reconocerse como nación, aunque ésta también puede quedar convertida en minoría nacional si conserva determinados derechos y deberes⁹.

Pierre Vilar llegó a escribir que la España de las autonomías era más un artificio que un edificio¹⁰, pero la nueva Constitución era mucho más aceptada y deseada que los Principios Fundamentales del Movimiento. Además, la Constitución era en principio flexible y abierta en sus enunciados, y los primeros miembros del Tribunal Constitucional fueron personas de gran

⁸ Caminal Badía 2017.

⁹ Sanguin 1981, p. 59; Sánchez 1992.

¹⁰ Vilar 1987, p. 23. La frase completa es: “El que podria ser una Espanya de les nacions, aquell som ni dels vells federalistes, no pot ser confós amb l’Epanya de les autonomies, artífici més que edifici”. Existe una edición separada de la introducción editada por Labutxaca. Historia.

prestigio como juristas y académicos, además de estar directamente desvinculados de la pertenencia a un partido político. Poco a poco, circunstancias políticas y presiones interesadas eligieron a miembros del Tribunal Constitucional de talante más conservador y de menor prestigio, que han interpretado la Carta Magna con menor flexibilidad, como si fuera un código inmutable y permanente por los siglos de los siglos.

2. El Estatuto de Autonomía de Catalunya de 2006

El Estatuto de Autonomía de 1979 fue un pacto entre los partidos que habían vivido la clandestinidad en el franquismo, los antiguos políticos supervivientes de los tiempos de la República, y las nuevas formaciones que surgieron en defensa de los intereses culturales y económicos de Catalunya, como Convergència Democràtica de Catalunya, el partido creado por Jordi Pujol, muy representativo de las clases medias-altas. Un pacto que se culminó con los acuerdos con el ejecutivo del Gobierno de España y en las Cortes Españolas. El referéndum de su aprobación arrojó una participación del 60%, con un 88,6% de votos afirmativos (2.327.038 votos).

El Estatuto era por tanto bien recibido, con algunos reparos, pero Catalunya encajaba en la nueva España, con Tarradellas y Pujol, partidarios de pactos bilaterales con el Gobierno del Estado (la política del pescado en la cesta, “el peix al cove”), que tiene su momento álgido y su declive posterior con el Pacto del Majestic entre Pujol y Aznar, aquel presidente de gobierno que hablaba catalán en la intimidad¹¹.

Los años de gobierno de Pujol (23), algunas políticas erróneas y el desgaste que implica el ejercicio del poder, junto con las apetencias uniformizadoras y centralistas, traducidas en excesivos proyectos legislativos trasladados al Tribunal Constitucional, empezaron a hacer mella en algunos sectores de la sociedad, especialmente a partir del segundo gobierno Aznar (2000-2004). Téngase en cuenta que Pujol intentaba cohesionar la sociedad catalana en torno al concepto de nación, al margen de las tensiones sociales y buscando un bienestar general cuyo modelo era la social-democracia sueca, y nunca se manifestó en su ejercicio del poder como partidario de la autodeterminación.

El desgaste constitucional ya llevó a escribir a Pasqual Maragall en un artículo en *El País* de 2003 que:

El magnífico paisaje pintado por la Constitución, una España plural, con idiomas, pueblos y nacionalidades unidas en un proyecto común, se iba destiñendo para permitir la aparición de la auténtica, inmarcesible e incombustible pintura de fondo, la de la España radical, díscola, difícil y necesitada de una mano firme en el centro para dominar sus demonios¹².

Con el triunfo electoral de Maragall y el gobierno tripartito del 2003-2006, se pactó la reforma del Estatut, para reforzar las competencias de Catalunya, y delimitarlas mucho mejor respecto a las del gobierno del Estado. Pero el PSC de Maragall se encontró aquí con grandes problemas, tanto con sus socios políticos, como de la oposición, fuese Convergència i Unió o el Partido

¹¹ El Majestic es un hotel de categoría superior situado en el Paseo de Gràcia en donde se celebraban los éxitos electorales de Convergència Democràtica. Su propietario, Oleguer Soldevila, antiguo industrial textil y hombre de negocios, había sido vocal de Banca Catalana cuando Jordi Pujol era el consejero delegado de la misma.

¹² Maragall 2003.

Popular. La reforma del Estatut tuvo muchos problemas internos, pero su aprobación los multiplicó.

Recuerden que presentado ante las Cortes, don Alfonso Guerra, presidente de la Comisión Constitucional del Congreso, se ocupó de ejercer de carpintero pasando el cepillo al proyecto, y de sacerdote diciendo que lo dejaría más limpio que una patena. Aprobado, finalmente en las Cortes, pasó el correspondiente referéndum, que contó con la oposición del Partido Popular, pero también de Esquerra Republicana de Catalunya, que preconizó la abstención. La participación fue del 48,85%, y votaron afirmativamente 1.899.897 personas (un 73,24%), 427.141 votos menos que en 1979.

Una vez aprobado definitivamente y sancionado por el Rey, el Partido Popular lleva el Estatut al Tribunal Constitucional, como culminación de una campaña de recogida de firmas iniciada por Mariano Rajoy en Cádiz (enero 2006), en donde formulaba la pregunta: “¿Considera conveniente que España siga siendo una única nación en la que todos sus ciudadanos sean iguales en derechos y obligaciones, así como en el acceso a las prestaciones públicas?”.

La campaña en contra llevó a la formación de la Plataforma por el derecho a decidir “Som una nació i tenim el dret a decidir”, pero aún no era un movimiento claramente secesionista. El golpe fuerte contra el Estatut vino con la sentencia del Tribunal Constitucional del 27 de junio de 2010. Una resolución que se une a la falta de cumplimiento de muchos compromisos del gobierno del Estado en materia de inversiones, especialmente en obra pública. Situación de la que ya había avisado el presidente Montilla anteriormente¹³. Con la sentencia, los gestos de desafección en Catalunya se refuerzan y empiezan las grandes manifestaciones en contra de la misma, y la reivindicación de más libertades (competencias) para Catalunya.

El constitucionalista Javier Pérez Royo escribió lo siguiente:

El Estatuto de Catalunya no es el Estatuto de Catalunya. Es el Estatuto del Partido Popular para Catalunya, el Estatuto que el Partido Popular a través del Tribunal Constitucional consiguió imponerle a Catalunya, contra la manifestación de voluntad formulada por el Parlament de Catalunya y pactada con las Cortes generales... No hay otra “nacionalidad” o “región” de las que integran España a la que haya ocurrido eso. Únicamente Catalunya se ha visto sometida a esta humillación¹⁴.

Y esta humillación, mayor que las precedentes, fueron los polvos que originaron los lodos posteriores que todos conocen, favorecidos por las luchas entre Esquerra Republicana i Convergència Democràtica para hacerse con el control de las esencias nacionalistas catalanas, a las que se añadió la presión de la Candidatura d’Unitat Popular (CUP) y la impericia como timonel del elitista Artur Mas. No voy a comentar los hechos conocidos de las sesiones del Parlament del 6 y 7 de setiembre, el 1 de octubre, la declaración simbólica de la independencia, el 155, etc. Extraños juegos con perniciosos resultados¹⁵.

¹³ El presidente José Montilla expresó el descontento en una conferencia en Madrid ante el Foro Nueva Economía, el 6 de noviembre de 2007. Se refería principalmente al abandono de la inversión pública, y señaló que la falta de cumplimiento de los compromisos del estado producía en Catalunya “cabreo, recelo, escepticismo, pesimismo”, y que él por lealtad institucional debía “advertir de las graves consecuencias políticas de una desafección emocional de Catalunya hacia España y hacia las instituciones comunes”. Ver en <<https://www.publico.es/politica/montilla-advierte-desafeccion-catalunya-hacia.html>>. Posteriormente utilizó la palabra desafección en otros discursos.

¹⁴ Pérez Royo 2017.

¹⁵ Amat 2017; Trépiér 2015.

A estos hechos cabe añadir la crisis económica iniciada en el extranjero en 2008, pero muy patente en Catalunya en 2010 con el pinchazo de la burbuja inmobiliaria, la destrucción de las industrias tradicionales, especialmente de grandes y pequeñas empresas, el aumento del paro por encima del 20% en muchas comarcas (para toda Catalunya llegó al 19,8% en 2011), las dificultades para encontrar trabajo especialmente para los jóvenes y para los que se quedaban sin empleo, además de un incremento muy fuerte de la población y de la inmigración. La población había pasado de los 6 millones de 1996, a los 7.565.603 en 2010, un crecimiento del 24,2% en 14 años. Y sobre la inmigración, en 2017, había nacido en Catalunya un 64,8% de la población, un 17,5% lo había efectuado en el resto de España y un 16,6% en el extranjero (básicamente en Marruecos, Rumania y Latinoamérica). Sobre la nacionalidad de los extranjeros en 2014, un 20,82% eran marroquíes, un 8% rumanos, un 4% chinos, y un 4% italianos, seguidos de pakistanís, bolivianos, ecuatorianos, colombianos, peruanos... Aumentaba considerablemente la población y eran negados más recursos por parte del Estado. La construcción de las nuevas líneas del TAV, las radiales y otras autopistas que pagamos entre todos, la falta de inversiones del Estado para el eje del Mediterráneo y la transversal subpirenaica, la corrupción política, etc., contribuyeron enormemente a acrecentar el descontento¹⁶.

Es comprensible que surgiera el “català emprenyat” y que se forjaran culpas mentales, buena parte de las cuales se trasladaran al gobierno de Mariano Rajoy, que para muchos catalanes significaba Madrid, o la otra España.

3. Los nuevos catalanes y la cuestión cultural

Los habitantes de Catalunya, se sientan o no catalanes, como los del resto de España, en su inmensa mayoría desean cuatro cosas: a) tener trabajo; b) tener un trabajo digno que sea seguido de una jubilación que permita vivir sin grandes aprietos; c) tener una sanidad y una educación pública de calidad y eficientes; y, finalmente, si se tienen hijos, d) que estos encuentren trabajo acorde con los estudios realizados.

Para los catalanes de nacimiento e inmersos en la cultura catalana (lengua, costumbres, saberes transmitidos, historia, etc.), la conservación de su cultura es también de máxima importancia, y este hecho presenta una gran diferencia con los habitantes de Catalunya que conocen poco o nada la cultura propia de la sociedad. La política de defensa a ultranza de la lengua materna tuvo un enorme punto débil, el no contar con el aumento de los nacidos en Catalunya cuya lengua materna no era la catalana, y si se defendía una no se podían olvidar las otras, aunque es muy cierto que la lengua y cultura catalana fueron perseguidas, prohibidas y menospreciadas a lo largo del franquismo¹⁷. Unas actitudes que han tenido cierta continuidad en determinados gobiernos y formas de gobernar en España, especialmente entre los partidarios de la uniformidad e igualdad en el habla, pero no en el contenido de billetes en la cartera.

Téngase además en cuenta la relación que siempre ha existido entre lengua y poder, y que puede haber grupos con otras lenguas maternas, distintas a la catalana, que también desean tener poder y gozar de los atributos y compensaciones que todo uso del poder implica, especialmente las económicas.

¹⁶ Véanse los datos suministrados por IDESCAT (Instituto de Estadística de Catalunya).

¹⁷ La mejor recopilación de palabras y acciones en contra de la cultura catalana se puede leer en Benet 1995 y también en Ferrer i Gironés 2000.

Roland J. L. Breton, autor de una *Geografía de las lenguas*, señalaba que “la promoción y defensa de la lengua étnica han sido tomadas en todas partes como un deber frente a un valor entrañable, pero también como una necesidad colectiva: desde el simple apego hasta la lucha para la supervivencia del grupo”¹⁸. Además, una lengua es elemento primordial de una cultura, porque lengua y pensamiento forman una unidad enlazada con formas de sentir, de actuar, más o menos formalizadas, comprendidas y compartidas por una colectividad, “y sirven de forma objetiva y simbólica, para constituir un grupo particular y diferente”.

Actualmente en Catalunya todos los catalanes de nacimiento conocen la lengua castellana y la usan como lengua preferente y de comunicación con los otros pueblos ibéricos. En Catalunya el conocimiento del catalán es alto o muy alto. Superior al 60% en las comarcas del interior y muy cercano o superior al 50% en todo el país. En cambio, el uso del catalán está disminuyendo de forma notable según demuestra la última encuesta de usos lingüísticos de 2013, debido a unos hechos ya remarcados, como las políticas uniformizadoras, la influencia de los medios de comunicación en lengua castellana, pero también a las nuevas migraciones. El catalán no es de conocimiento obligatorio para poder vivir en Cataluña, no como el portugués en Portugal. Su uso es desigual, del 73,8% en las Tierras del Ebro, según la encuesta de uso del 2013; y superior al 60% en las comarcas de poniente, centrales y pirenaicas; pero solamente del 38,6% en el Camp de Tarragona y del 27,8% en el ámbito metropolitano de Barcelona¹⁹.

La Catalunya de un solo pueblo que se deseaba desde la Generalitat ha sido más una ilusión que una realidad. Los enfrentamientos por el poder, que han potenciado los partidos políticos implican programas económicos y políticos muy diferenciados, con visiones y alternativas distintas para los problemas de Catalunya, sean culturales, económicos, de infraestructuras, o de proyectos políticos. Por otro lado, las diferencias culturales, económicas y sociales, así como de los escenarios futuros políticos entre Catalunya y otras comunidades del Estado, al no ser reconocidas, dificultan de forma extraordinaria el encaje de Catalunya en España.

Pero si se juntan los hechos reseñados anteriormente con el desprecio hacia la cultura catalana, Catalunya, o los catalanes que algunos personajes públicos han manifestado, comprenderán que el independentismo se desarrollara enormemente. Algunas encuestas así lo demuestran.

En junio de 2005, la encuesta del Centro de Estudios de Opinión daba para Catalunya un 13,6% de preferencia para la constitución de un estado independiente, el 31,3% era partidario de un estado federal, el 40,8% de la Comunidad Autónoma, un 7% que fuera una región, y un 7,3% no sabía o no contestaba. En junio de 2010, los partidarios de la independencia eran el 24,3%; los federalistas el 31%; los partidarios del mantenimiento de Catalunya como comunidad autónoma, el 33,3%, de la región un 5,4%, y los que no sabían o no contestaban el 5,9%. En junio del 2013, los independistas ya habían llegado al 51,1%, los federalistas habían bajado al 21,1%, los autonomistas al 2,1%, y los partidarios de Catalunya como región habían subido unas décimas al 5,9%²⁰. Nunca, nunca, la actitud negacionista y antidialogante de un gobierno unitarista había logrado hacer tantos independentistas en tan poco tiempo. No se entiende cómo Mariano Rajoy y sus asesores podían suponer que las elecciones impuestas de diciembre pasado las iban a ganar los partidarios de la Constitución. Tampoco las ganaron plenamente los partidarios con matices de la independencia, aunque sí se logró un fraccionamiento del

¹⁸ Breton 1979, p. 55.

¹⁹ Los datos proceden de IDESCAT 2015. Existe versión digital en <<http://idescat.cat/p/eulp2013>>.

Sobre la lengua catalana y su futuro es importante la lectura del posicionamiento del grupo de filólogos que elaboró el llamado Manifiesto de Els Marges, por el nombre de la revista de literatura en donde se publicó; Argenté *et al.* 1979; Badía Margarit 2004.

²⁰ Bel 2013.

Parlamento en casi dos mitades, con lo problemas que esto puede traer si no cambian determinadas actitudes de enfrentamiento y de desinterés en solucionar a fondo los problemas.

4. Las distintas opciones en la actualidad

En Catalunya, y en los últimos años, se ha producido en relación con el Estado las siguientes actitudes:

1ª.- Mantener el Estado como hasta ahora, con pocas variaciones, recentralizando funciones, intentando uniformizar y homogeneizar. El estado español como otros (los africanos entre ellos) aspiran a ser estado-nación, según los conceptos expuestos por Peter J. Taylor en su Geografía Política, y el concepto de nación sirve para expresar las plenas competencias del poder. Estado y nación se confunden aunque son conceptos distintos, pero ambos tienden a ocupar el mismo espacio geográfico²¹.

Es una opción que tiene mayoritariamente seguidores entre personas ajenas a la cultura catalana, pertenecientes algunas de ellas a cuerpos funcionariales estatales, y que piensan en España como un conjunto de provincias, o regiones-comunidades autónomas subordinadas, y unas relaciones de poder muy verticales. Son partidarios de no reformar la Constitución, o reformarla mínimamente. Que todo quede como está, aunque los tiempos estén cambiando, como canta desde hace muchos años Bob Dylan.

2ª.- La opción federal. España nación de naciones, según preconizó ya Pi i Maragall y años más tarde reelaboró Anselmo Carretero y secundó José Luis Rodríguez Zapatero, y parte del PSOE en los acuerdos de Granada. Esta opción como la anterior tiene distintas posiciones y matices. Fundamentalmente esta opción pasaría por: i) el reconocimiento de la plurinacionalidad del estado, que continuaría siendo uno. Igualmente debería quedar claro cuáles y qué son las regiones autónomas; ii) la eliminación de la provincia como instancia periférica del estado, siendo las comunidades autónomas las que ejercieran competencias propias y otras delegadas por el estado; iii) una nueva y completa distribución de competencias; iv) una nueva financiación de las autonomías, solidaría sí, pero teniendo muy en cuenta la dirección de las inversiones hacia los territorios capaces de hacerlas fructificar. No se puede decir públicamente que Catalunya es el motor de España, no cambiar el aceite y ocuparse en demasía de la tapicería; v) la regulación y coordinación de la política del estado y de la Unión europea entre las autonomías, vi) la reforma del Senado como cámara territorial, en donde los votos sean representativos de los intereses de los territorios y no de los partidos; vii) reconocimiento como oficiales de todas las lenguas del estado siendo preferente en las relaciones internas la lengua castellana.

Ante el hecho lingüístico todos los habitantes de Catalunya tendrían el deber de conocer el catalán y el derecho de utilizarlo o no, según sus conveniencias, del mismo modo que todos los catalanes tendrían el deber de conocer el castellano y naturalmente el de utilizarlo en sus relaciones con los organismos estatales. La lengua catalana no puede quedar relegada al consumo doméstico, sino que como lengua española debe ser protegida. El conocimiento de las lenguas del estado debería ser promovido también por el mismo estado.

La aceptación de una opción federal dependerá en buena parte de su aceptación por el resto de españoles y especialmente por la forma como un gobierno sea capaz de expresarla. La envidia entre poderes territoriales es siempre un obstáculo, que solamente puede remediarse con una fuerte cultura del conocimiento de una vertebración federal del estado.

²¹ Taylor 1994.

3ª.- Catalunya como estado soberano. Soberanía no es exactamente igual a independencia. Se puede ser más o menos soberano. El Quebec es un estado soberano dentro del Canadá. Solamente hay una lengua oficial, el francés. La reina de Inglaterra continúa siendo la soberana a través de un gobernador. El gobierno federal canadiense tiene plenos poderes en política exterior, fronteras, ejército, moneda y otros temas. En Quebec hay un partido fuertemente independentista que ha pactado con el gobierno federal la celebración de dos referéndums de independencia, que se han perdido, como se hubiera perdido un referéndum de independencia pactado en Catalunya en los primeros momentos, si Rajoy hubiera sido rápido y audaz. Canadá sigue siendo un estado único y una monarquía constitucional federal con diez provincias y tres territorios autónomos, siendo la provincia de Quebec la que goza de mayor soberanía.

4ª.- Catalunya plenamente independiente. Actualmente no hay estados plenamente independientes, aunque Catalunya por su población, superficie, recursos y capital humano podría llegar a ser relativamente independiente. Siempre que otros estados, especialmente los vecinos lo aceptaran y apoyaran, e igualmente la Unión Europea, como por intereses distintos ha sucedido con los nuevos estados del Este de Europa. Actualmente unas condiciones internacionales de apoyo a una independencia de Catalunya están lejos de darse. Una república catalana independiente puede ser un deseo, pero está alejada de la realidad, como a finales del XVII y principios del XVIII había catalanes ilustres que aspiraban a ser como Holanda o la república de Génova, aunque el Principado de Catalunya no era ni la una, ni la otra.

El no reconocimiento de Catalunya como nación, el desprecio hacia determinadas propuestas catalanas, la existencia de unos presos preventivos que no están acusados de delitos comunes y lo son por sus ideas y las acciones subsiguientes, puede conllevar a la existencia de más independentistas y por tanto no cabe otra opción razonable que convivir con todos, sean o no independentistas. Los problemas que toda democracia conlleva solamente se resuelven con más democracia y no con absurdas prohibiciones, negaciones y dejando que los jueces resuelvan los problemas con el código penal. Si Rajoy hubiera aceptado algunos de los primeros planteamientos que se hicieron y aunque solamente hubiera sido el establecimiento de una mesa de diálogo, con el cumplimiento de los compromisos pactados, se puede creer que hoy en día no estaríamos en la actual encrucijada, realmente complicada, y que solamente futuras votaciones pueden ayudar a resolver.

España no está rota, ni Catalunya fracturada, aunque sí lesionada. Las elecciones de diciembre, la falta de diálogo y la cultura de las mentiras, acusaciones y oprobios que determinados partidos y medios fomentan ha llevado a una división de opiniones y actitudes entre los habitantes de Catalunya, hablen o no catalán. La división tiene una base territorial innegable que sustenta mayoritariamente a grupos sociales de características distintas, con asociación de hechos como lugar de nacimiento, conocimiento y uso de la lengua catalana, nivel de estudios y renta familiar disponible. De tal manera que en los municipios con mayores porcentajes de población inmigrada, desconocimiento de la cultura catalana y niveles educativos elementales, el voto a los partidos más contrarios a posibles pactos con los partidos nacionalistas ha sido mayor, especialmente en la zona turística costera y en determinados ámbitos del Área Metropolitana de Barcelona²².

Es de esperar que los problemas se resuelvan políticamente y que se llegue a acuerdos en beneficio de todos, aunque mientras haya presos preventivos acusados de rebelión y exiliados, cuyos delitos no son compartidos por tribunales internacionales, será difícil empezar a construir nuevos proyectos políticos que puedan entusiasmar a unos y a otros. Un nuevo encaje puede

²² Oliveras Samitier 2018.

ser necesario, pero también ha de ser conveniente, útil y suficiente para evitar el alargamiento de una crisis política con múltiples derivadas económicas y sociales.

Bibliografía

AMAT, Jordi. *El llarg procés. Cultura i política a la Catalunya contemporània (1937-2014)*. Barcelona: Tusquets Editores, 2015.

AMAT, Jordi. *La confabulació dels irresponsables*. Barcelona: Editorial Anagrama, 2017.

ARGENTÉ, Joan A. *et al.* Una nació sense estat, un poble sense llengua. *Els Marges*, 15, 1979, pp. 3-13.

AZAÑA, Manuel. La libertad de Cataluña y de España. En Juliá, S. (ed.). *Obras completas*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007 [Reproducido en CAMINAL, Miquel. *Democràcia i plurinacionalitat*, Barcelona: La Magrana, 2017].

BADIA MARGARIT, Antoni M. *Apologia i vindicació de la llengua catalana*. Valencia: Universitat de València, 2004.

BEL, Germà. *Anatomia d'un desengany. La Catalunya que és i l'Espanya que no va poder ser*. Barcelona: Editorial Destino, 2013.

BENET, Josep. *L'intent franquista de genocidi cultural contra Catalunya*. Barcelona: Publicacions de l'Abadia de Montserrat, 1995.

BRETON, Roland J. L. *Geografía de las lenguas*. Vilassar de Mar-Barcelona: Oikos-Tau, 1979.

CABO ALONSO, Ángel. Condicionamientos geográficos. En Artola, M. (dir.). *Historia de España Alfofara*, Madrid: Alianza Editorial, Vol. I, 1973, pp. 3-183.

CAMINAL BADIA, Miquel. *Democràcia i plurinacionalitat. Articles i assaigs(1987-2013)*. Barcelona: La Magrana, 2017.

DÍAZ-PLAJA, Fernando. *La preguerra española en sus documentos 1923-1936*. Barcelona: Ediciones G.P., 1964.

FERRER i GIRONÈS, Francesc. *Catalanofòbia. El pensament anticatalà a través de la historia*. Barcelona: Edicions 62, 2000.

IDESCAT. *Enquesta d'usos lingüístics de la població*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Departament de Cultura. Direcció General de Política Lingüística, 2015. Existe versión digital en <<http://idescat.cat/p/eulp2013>>.

MARAGALL, Pasqual. Madrid se ha ido. *Tribuna de El País*, 7/07/2003.

OLIVERAS SAMITIER, Josep. Territorio, cultura y lengua: El caso catalán. Comunicación presentada a las Jornadas *De la radialidad a la red. Nuevas perspectivas para el análisis, el planeamiento y el gobierno del territorio ibérico*. Grupo de Toledo/AGE, Barcelona-Vic-Manlleu, 20-21 de abril 2018.

ORTEGA y GASSET, José. *España Invertebrada. Bosquejo de algunos pensamientos históricos*. Madrid: Revista de Occidente, 1922 (ed. 1996).

PÉREZ ROYO, Javier. El Estatuto de Catalunya [http://www.eldiario.es/zonacritica/Estatuto-Cataluna_6_692990719.html].

PRIMO DE RIVERA, José Antonio. *Obras Completas*. Madrid: Ediciones Falange, 1945.

SAFONT, Joan. *Greuges i desgreuges*. Barcelona: Ara llibres, 2018.

SANGUIN, André-Louis. *Geografía política*, Vilasar de Mar-Barcelona: Oikos-Tau, 1982.

SÁNCHEZ Joan-Eugeni. *Geografía política*. Madrid: Síntesis, 1992.

TAYLOR, Peter J. *Geografía Política. Economía Mundo, Estado-Nación y Localidad*. Madrid: Trama editorial, 1994.

TRÉPIER, Cyril. *Géopolitique de l'indépendance en Catalogne*. Paris: L'Harmattan, 2015.

VILAR, Pierre. Introducción. En TERMES, Joseph (coord.). *Història de Catalunya*, vol. I, Barcelona: Edicions 62, 1987.

4. CATALUÑA-ESPAÑA A INICIOS DEL SIGLO XXI. ENTRE LA RE-TERRITORIALIZACIÓN PACTADA Y EL “NO NOS REPRESENTAN”

Joan Vicente Rufí

Departament de Geografia. Universitat de Girona

joan.vicente@udg.edu

El texto que sigue se estructura en tres apartados. El primero pretende caracterizar la conflictiva situación presente de la relación entre Cataluña y España, considerando que las aproximaciones más habituales desde la perspectiva estado-nación *versus* nación sin estado resultan insuficientes. Así, en el segundo apartado se presentan brevemente diferentes autores que con una mirada geográfica han teorizado en torno al impacto de la globalización en el sistema mundial y sus estructuras de orden territorializado. Finalmente, se intenta encajar estas teorías con la situación catalana, apuntando la coincidencia entre factores locales y generales como aspecto determinante para la interpretación de la misma.

1. España-Cataluña. Episodio 3.0

Hoy, día en el que concluyo la redacción de este capítulo, es 29 de septiembre de 2018. Mientras, quien quiera conmemorarlo —y también quien no—, se vive la aceleración del primer aniversario de “referéndum” de autodeterminación del 1 de octubre, y se multiplican las publicaciones en torno a las relaciones entre Cataluña y España, especialmente sobre la última década de las mismas. Después de unos años en los que, al menos en Cataluña, predominaban las reflexiones sobre la legitimidad, las estrategias y las bondades de la secesión, en los últimos meses parece equilibrarse la balanza con la aparición de perspectivas bien razonadas y menos de parte, e incluso contrarias, al denominado “Proceso”. Al margen de la posición de cada cual, esto es una buena noticia, como mínimo desde el punto de vista académico (y en cierto sentido también cívico).

Por lo tanto, este texto puede ofrecer poco más que una selección personal de cosas ya escritas, como máximo intentando darles una pátina de lectura desde la Geografía, desde sus intereses y referencias. De hecho, se parte de una crítica “gremial”, porque desde la Geografía muy poco se ha dicho sobre un problema de profundas y evidentes implicaciones espaciales y territoriales, geopolíticas, sin menospreciar —al contrario— a las personas y grupos que a lo largo de estos últimos años sí han intervenido públicamente y con afán de ofrecer lecturas de la realidad y caminos de futuro¹.

El propósito, pues, es abordar de nuevo lo que se podría denominar el “problema catalán” o, tal vez mejor, el “problema de España”, entendido como la dificultad ya secular de organizar un estado plural culturalmente (que incluye lenguas, normas, tradiciones y relatos colectivos diversos) como estado-nación unitario. Según el historiador José Álvarez Junco² se trata del único problema estructural heredado del siglo XIX que no se ha conseguido superar. Pero este

¹ Merece destacarse el trabajo del “Grupo de Toledo” que desde 2013 empuja el debate sosegado y desde la Geografía de la situación catalana.

² Álvarez Junco 2018.

abordaje se propone trascendiendo la clásica dialéctica de estado-nación *versus* nación sin estado, que ha sido en general el eje de muchos de los análisis, discursos y relatos consolidados. Indudablemente, esta perspectiva es necesaria para interpretar el conflicto, como mínimo en la medida que una buena parte de sus protagonistas se reconocen en ella. Es necesaria pero no suficiente para abarcar toda la complejidad de la cuestión, y menos en los contextos geoeconómicos, geopolíticos y de tensión global-local contemporáneos. Es más, esta perspectiva “clásica” puede desdibujar los motores de la situación presente y profundizar, por lo tanto, en la desorientación a la hora de encauzarlo, ya sea desde un interés académico o, peor aún, cívico e institucional.

Sin duda, el proceso de construcción del Estado-nación español moderno ha sido especialmente complejo y, en parte, fallido desde el punto de vista tanto de sus promotores como de sus críticos³. Como mínimo esto es lo que se deduce de los recurrentes episodios de tensiones entre territorios, sociedades, partidos e instituciones. Entre los que sienten temor ante una supuesta inminente disgregación de la Nación/Estado y aquellos que no se sienten cómodos en un estado unitario.

Un complicado y conflictivo proceso de construcción del Estado que en los últimos doscientos años ha oscilado entre la negación de identidades diversas y el reconocimiento de dichas identidades, pero siempre mediante una relación jerárquica. Entre una unidad entendida como uniformidad, a menudo represiva, y un estado-nación (con sus cánones identitarios que se suponen comunes) que “admite” contener actores sub-estatales de menor rango, parciales —con una resistencia tenaz a llamarlos naciones—. De ahí, por ejemplo, que la Constitución de 1978, la que más lejos ha llegado en este reconocimiento de la diversidad, hablase de una nación —la española— y de nacionalidades para referirse con imprecisión a “otras”, con lengua, derecho propio, y abriera la doble vía competencial entre los artículos 143 y 151. Una especie de reconocimiento *de facto* e implícito —juntamente con la inclusión de los derechos forales— que el paso del tiempo ha demostrado desgastado e/o insuficiente (o, para otros, excesivo)⁴.

De la misma manera, la negación de la identidad también ha recorrido el camino contrario. Es decir, desde las comunidades que no se sienten representadas por el Estado a menudo tampoco se reconoce una identidad española. De ello, implícitamente, surge la habitual denominación de “Estado español”, con lo que se adjudica un carácter meramente administrativo y político —artificial— a España o se le atribuye un origen estrictamente castellano. Como recordaba el historiador John Elliot, para Enric Prat de la Riba —uno de los políticos que fundan el canon catalanista moderno—, Cataluña sería la nación orgánica y España el estado como creación artificial⁵.

En definitiva, y ahí radica uno de los factores clave de la situación presente, este modelo y sentimiento de negación o jerárquico ha supuesto que desde posiciones (no tan solo) extremas españolistas y catalanistas, y en momentos de tensión, no haya existido un reconocimiento mutuo de identidades y de legitimidades. Por ello, en 2017, desde las instituciones catalanas se ha reclamado, y aparentemente ejercido, una soberanía propia y última —que ha llevado al

³ Tan solo se citan dos autores, no como promotores o críticos, sino porque aportan dos visiones sólidas y reveladoras sobre las dificultades de la construcción de una identidad nacional española y de sus fracasos: Álvarez Junco 2001; Boix 2017.

⁴ De la infinita literatura sobre la Constitución y el modelo territorial español, desde la Geografía merece destacarse la aportación de Joan Romero, que ofrece un excelente seguimiento en varios textos (Romero 2006; 2012). El artículo de 2012 aporta, además, una bibliografía muy útil. También los textos de Gómez Mendoza (2013) y de Jaume Font (2013) ofrecen marcos interesantes sobre la problemática del encaje entre Cataluña y España.

⁵ Amat 2018.

también aparente unilateralismo— ante un gobierno del Estado que se considera ilegítimo; y desde el gobierno español se ha negado reiteradamente el reconocimiento de un problema político específico con/en la comunidad catalana, y se ha intentado limitar a una actuación ilegal del gobierno catalán.

Mucho se podría decir sobre todo ello, y mucho se ha dicho. Ahora bien, si se permanece únicamente en este tipo y marco de interpretación el recorrido es bastante corto y, sin duda, se escapan elementos importantes. Como, por ejemplo, el porqué del estallido actual del conflicto después de un período que se puede considerar el más longevo, profundo y productivo de autogobierno en Cataluña. O se obvia la relevancia de una doble crisis del autogobierno catalán: ante la constatación de sus límites menguantes delatados por los recortes constitucionales al Estatuto de 2006 y ante la revelación de prácticas corruptas. O no se entiende por qué bajo unas aparentes e interesadas imágenes de unanimidad en ambos contendientes —“España” y “Cataluña”— se mueven profundas discrepancias internas en cada uno de ellos. O se escapa, sobre todo, la incidencia de la crisis económica y social global iniciada en 2008 y sus derivados, como la crisis de los conceptos de legitimidad de las instituciones y de soberanía de los estados.

Hay demasiados factores, en resumen, que desbordan la estricta relación entre Cataluña y España y sin ellos no es posible una correcta respuesta a: ¿por qué ahora?, ¿por qué con esta virulencia? o ¿por qué en términos de ruptura? Y, al contrario, esta insuficiencia permite la consolidación de interpretaciones y posturas, a nuestro entender, distorsionadas e irreales: que se trata de una situación terminal (“no hay nada que hacer”); que es un choque entre dos realidades uniformes, catalanes *versus* españoles; que es únicamente un problema de incumplimiento de leyes; que la independencia se puede conseguir sin acuerdo y sin apoyos internacionales; o que es más fácil la secesión que el pacto.

Así pues, este texto se apunta a la tesis de que la crisis general de los conceptos de soberanía y legitimidad —y sus efectos— están en la base de la actual manifestación del problema catalán (o español). O, dicho de otra manera, la situación presente de Cataluña es una manifestación particular de una problemática generalizada del sistema mundial contemporáneo⁶. Eso sí, una particularidad muy sólida y para nada circunstancial, autóctona, enraizada en situaciones que tal vez arrancan en el siglo XV, que tiene su tronco en los siglos XIX-XX y que se ramifica con fuerza en el siglo XXI. Se intenta aplicar —y evitar—, pues, lo que John Elliot advertía recientemente a propósito de su trabajo sobre Escocia y Cataluña:

He constatado los problemas que tiene un historiador nacional para salir fuera de la tradición de estudio sobre el propio país. Porque todos piensan que su objeto de estudio es excepcional. No. He trabajado contra este mito. Mi lucha constante ha estado contra el excepcionalismo. Y el comparativismo, mostrando similitudes y diferencias, lo derriba⁷.

2. Globalización y estado. Las escalas de la soberanía y la legitimidad

Son numerosos los autores que en las dos últimas décadas han reflexionado en torno a los efectos de la globalización sobre las diferentes organizaciones e instituciones políticas y sociales y su dimensión territorial. Muchas de estas reflexiones han recolocado el concepto de “escala” en el centro de interés científico. El corolario sería que la globalización tal y como se está produciendo ha tenido un efecto disruptivo en la organización de escalas

⁶ Tesis que va ganando adeptos en los últimos meses, pero que inicialmente pocos autores sostenían, entre ellos Oriol Nel·lo 2013, por citar de nuevo opiniones desde la Geografía.

⁷ Amat 2018.

institucionalizadas que habían estructurado el sistema interestatal moderno, aquel que colocaba a los estados(-nación soberanos) en el centro de toda su arquitectura⁸.

En efecto, al menos desde los años ochenta del siglo pasado, los efectos de la reorganización de la economía mundial bajo la lógica de la liberalización radical, pero selectiva, y de la implantación de nuevas tecnologías y formas de producción/consumo han sido interpretados también como una nueva organización geográfica del planeta. David Harvey lo sintetiza en su idea de que el capitalismo nunca resuelve sus problemas, sino que los traslada geográficamente. Hace tres décadas, pues, autores como Giuseppe Dematteis, Neil Smith, David Harvey o Edward Soja⁹ describieron o anunciaron estos efectos. Con diferentes lenguajes y focos de interés generaron nuevos relatos espaciales de lo que estaba pasando en forma de nuevas metáforas, relaciones escalares, compresión espacio/tiempo, paradojas territoriales o *spatial turn*.

La década siguiente, cuando al panorama mundial ya se tenía que añadir la caída del bloque comunista y la disolución de la Unión Soviética, fue igualmente prolija en trabajos de referencia. Sin afán ni posibilidad de ser exhaustivos, además de la presencia potente de alguno de los autores ya mencionados hay que añadir otros como Saskia Sassen, Manuel Castells o Neil Brenner.

La primera autora aportaría, entre otras cosas, dos visiones de profundo calado para el análisis del presente: las “ciudades globales” y la reinterpretación del concepto de soberanía estatal, señalando la dificultad para retenerla dentro de unas simples y clásicas fronteras territoriales¹⁰. La socióloga norteamericana iba más allá de visiones que auguraban la simple desaparición del estado-nación y su apuesta era bastante más compleja. Ya entonces apuntaba que:

La condición del estado-nación, desde mi punto de vista, no puede reducirse a una significación declinante. La menguante capacidad del estado de regular muchas de sus industrias no puede explicarse simplemente por el hecho de que estas operan en una economía global más que en una nacional. El estado por sí mismo ha sido un agente clave en la implementación de los procesos globales. [...] La forma y el contenido de su participación varía entre los muy desarrollados y los que están en vías de desarrollo, e igualmente dentro de cada grupo. [...]

La soberanía y el territorio continúan siendo, pues, estructuras clave del sistema internacional. Pero han sido reestructuradas y en parte desplazadas hacia otras arenas institucionales fuera del estado y fuera del marco del territorio nacionalizado. [...] La soberanía ha sido descentrada y el territorio ha sido parcialmente desnacionalizado. [...] Esta reconfiguración es parcial, selectiva, y por encima de todo estratégica¹¹.

Y avisaba: “Algunas de sus repercusiones sobre la justicia distributiva y la igualdad son profundamente preocupantes”¹².

Veinte años más tarde, Sassen continúa profundizando en ello, con especial interés en las migraciones, auténticos retos para cualquier organización/delimitación territorial, y llega a conclusiones contundentes respecto de la soberanía:

⁸ Taylor 1985 y 1999; Nogué y Vicente 2001.

⁹ Dematteis 1985; Smith 1984; Harvey 1989; Soja 1989.

¹⁰ Sassen 1991; 1996.

¹¹ Sassen 1996, p. 29-31

¹² Sassen 1996, p. 31.

Las viejas fronteras seguirán existiendo, pero el factor estratégico hoy es quien tiene el poder de crear fronteras. Se han establecido nuevas geografías en territorios soberanos y en el espacio digital mundial. Estas son geografías que tienen sus propias fronteras, muy distintas de las del sistema interestatal. Nos enfrentamos a la difícil tarea colectiva de desarrollar nuevos esquemas teóricos y empíricos que nos permitan entender las múltiples relaciones entre terreno y envoltura institucional, en lugar de una relación única entre el Estado nacional y el poder soberano¹³.

Manuel Castells, por su parte, se adentró también en el impacto del cambio tecnológico y de la globalización en los estados y en las identidades individuales y colectivas; básicamente, a su entender, erosionando a los primeros y desorientando a las segundas. Como consecuencia, Castells argumentaba la reconstrucción de estados e identidades, con fórmulas como el “estado-red” y el rearme de principios identitarios de base étnica, religiosa o sexual, aunque no de clase social. A ello dedicó una obra omnívora, *La era de la información*¹⁴, que ha tenido continuidad con sucesivos trabajos que indagan fundamentalmente en los movimientos sociales contemporáneos, las redes y las resistencias a los poderes de la globalización y sus repercusiones. El último de ellos lleva el significativo título de *Ruptura. La crisis de la democracia liberal*¹⁵, y en él tienen especial peso las reflexiones en torno no tan solo a la soberanía y a los estados sino también a la precaria legitimidad de los mismos. Unos argumentos importantes para el presente texto. En él afirma:

Y para aumentar la capacidad competitiva de sus países, crearon una nueva forma de estado: el estado-red, a partir de la articulación institucional de estados nación, que no desaparecen, pero que se convierten en nodos de una red supranacional en la que transfieren soberanía a cambio de su participación en la gestión de la globalización. [...] Sin embargo, cuanto más se distancia el estado-nación de la nación que representa, más se disocian el estado y la nación, con la consiguiente crisis de legitimidad en las mentes de muchos ciudadanos a quienes se mantiene al margen de decisiones esenciales para su vida [...]¹⁶.

En cuanto a Neil Brenner, a él se debe toda una teoría sobre la reconfiguración escalar debida a la globalización. Se apoya críticamente en unos cuantos de los autores antes citados y con referencias a la perspectiva marxista de la relación entre el capitalismo y el espacio; en particular, se sustenta en Henri Lefebvre y sus teorías sobre la espacialidad del estado. El autor norteamericano argumenta que:

Por una parte, el re-escalamiento del estado puede ser visto como una estrategia neoliberal de desregulación para dismantelar las operaciones redistributivas fordistas-keynesianas de espectro nacional, a menudo mediante el ataque a las funciones de bienestar social de las instituciones municipales. Por otra parte, y tan importante como lo anterior, el re-escalamiento del estado se ha utilizado como estrategia de ‘re-regulación’ para construir nuevas capacidades institucionales de promocionar la inversión de capital en los grandes polos de crecimiento urbano, a menudo con el despliegue de políticas de empleo organizadas local o regionalmente, órganos cuasi-autónomos (*quangos*) no electos democráticamente, y otras iniciativas empresariales como partenariados público-privados¹⁷.

Es decir, desde su mirada, el capitalismo contemporáneo ha promovido y se ha promovido en buena parte mediante un re-escalamiento geográfico, y ha provocado una necesaria re-

¹³ Sassen 2016.

¹⁴ Castells 1997-1998. De especial interés es el Segundo volumen, que lleva por título *El poder de la identidad*.

¹⁵ Castells 2017.

¹⁶ Castells 2017, p. 21.

¹⁷ Brenner 2017, pp. 84-85.

territorialización dentro de la cual los estados han jugado un rol central, aun a costa de “desnacionalizar”, como ya apuntaba Sassen, la escala de sus políticas.

En cierto sentido, se podría concluir que los tres autores, como mínimo, coinciden en considerar que estos procesos resitúan, redimensionan y desgastan los estados, si bien ello no significa un camino hacia su desaparición. Coinciden en mayor o menor medida en subrayar que los estados no iban a disolverse (tal vez sí licuarse) y, por lo tanto, tendrían que adaptarse de alguna manera a la nueva situación. Esta adaptación, sin embargo, no pasaba por un “renacimiento” del estado-nación plenamente soberano o su reivindicación en estos textos de referencia. Es decir, no se preveía especialmente que el nacionalismo estatal o estatista resurgiera como resistencia principal a la globalización y sus consecuencias, incluso en las grandes potencias mundiales teóricamente liberales. Recuérdese, por ejemplo, que en aquellos años en Europa únicamente el Frente Nacional francés parecía una fuerza política relevante defendiendo estas ideas, y por este motivo el sistema político lo aisló.

Pero claramente no ha sido así. La última década está marcada por el resurgir nacionalista, explícitamente como reclamo de soberanía —de hecho, a menudo se habla de “soberanismo” más que de nacionalismo—, ya sea para recuperarla en caso de sentirla desaparecer, o de reclamarla en caso de no tenerla. La soberanía ha emergido como reivindicación tanto de una ciudadanía que se siente desposeída de algo que teóricamente le pertenece, como reacción de unos estados —gobiernos, instituciones— que se sentían legitimados ante sus ciudadanos ejerciendo algo que les definía esencialmente y que han perdido. O como anhelo de unas comunidades —naciones, ciudades, colectivos— que creen que siendo soberanas estarán en posesión de los mecanismos para protegerse de los miedos de un mundo en mutación o para progresar en él. Se trata de “re-territorializar”, como propuso Brenner; de volver a marcar límites —a poder ser fronteras— en el espacio. Aunque sean aparentes, porque es la apariencia del poder. Y el poder es la soberanía. Wendy Brown lo ilustró perfectamente hace una década en *Estados amurallados, soberanías en declive*¹⁸: la persistencia en construir murallas es inversamente proporcional a la impotencia para poner límites.

3. Cataluña-España a inicios del siglo XXI: re-territorialización versus legitimidades

3.1. El nuevo Estatuto de 2006 y su doble fracaso

Desde esta perspectiva de análisis de las consecuencias de la globalización en las escalas territoriales/institucionales, dos momentos de la historia reciente de Cataluña son claves para entender el colapso presente. El primero es el impulso de revisión del Estatuto de Autonomía de Catalunya de 1979 y su resultado (tanto en términos de redactado final y de aprobación por referéndum, como de limitación posterior por el Tribunal Constitucional en 2010). De estos pasos, el más relevante para esta reflexión es el primero, el del arranque de la propuesta; a nuestro entender, no se trata de una simple actualización del Estatuto vigente sino de una intención última de adaptación de la realidad política catalana al contexto global y su cascada de consecuencias. Pasqual Maragall, como principal inspirador de la misma, proponía una auténtica re-territorialización del país, bajo una óptica que entendía las potencias e impotencias del estado, de las comunidades autónomas y de los municipios, en un marco de globalización y de integración europea, de re-escalamiento. Sin olvidar el sujeto inicial o final de todo, la

¹⁸ Brown 2010.

ciudadanía¹⁹. Por eso su propuesta lo “tocaba” todo: desde la justicia a la educación o las relaciones exteriores, pasando por todo aquello que, desde su punto de vista, tuviera que cambiar de nivel de administración o requiriese la participación social para una mejor efectividad —eficacia y eficiencia—. Nada se acababa en Cataluña ni en España, todo formaba parte de una compleja y dinámica cadena en la que municipios —¡ciudades!—, regiones y estados eran necesarios, en la medida que no fuesen excluyentes, ya que no podían ser auto-suficientes²⁰. La propuesta de reforma de Maragall era una búsqueda de la escala y de las complicidades adecuadas para cada cosa, incluso para superar los enmarañamientos históricos. Este es el porqué, por ejemplo, de los múltiples esfuerzos desde los años ochenta para trabar alianzas con las comunidades vecinas, incluso más allá de los Pirineos: redes de ciudades, euro-regiones, alianzas múltiples para temas concretos... Lógicamente, los nacionalismos español y catalán interpretaban estos movimientos como pancatalanismo, o como despectivamente cosmopolitas/metropolitanos (y esto en lenguaje nacionalista catalán significaba anti-identitarios) o, simplemente, veleidades²¹. Pero, como señalaba con precisión el escritor Antoni Puigverd:

Barcelona es la capital obvia de Cataluña. Pero reducirla a este perfil ha sido el gran error del nacionalismo catalán. Barcelona podría liderar el sudoeste mediterráneo [...]. Pasqual Maragall, que lo sabía, intuyó que el objetivo era desplegar al máximo las posibilidades de una gran euroregión. Un objetivo que permitía concentrar todas las energías civiles y públicas en una gran apuesta para la cual no hacía falta romper ningún plato institucional, ni causa ningún conflicto. Maragall no tuvo fuerzas, ni tiempo, ni salud para desplegar la euroregión, que era una verdadera tercera vía entre la visión re-uniformizadora de España y la visión reductora, abstracta y, al fin y al cabo, aislacionista, que ha propugnado el soberanismo²².

Evidentemente, ya que se mencionaban las potencias e impotencias, está claro que este discurso no disponía ni de la suficiente estabilidad ni claridad para ser expuesto correctamente —e interpretado—, ni de la capacidad de generar consenso para llevarlo adelante y menos para imponerlo. Al contrario, la obertura de la revisión del Estatuto fue por donde se colaron los discursos nacionalistas de ambas partes —catalana y española—, y estos salieron ganando²³. Lo que tenía que ser un proyecto de re-escalamiento y re-territorialización se convirtió en un enconamiento de las posiciones soberanistas y defensivas/regresivas. Por un lado, el Estatuto aprobado en 2005 por el Parlament sucumbía en parte ante el relato nacionalista catalán y sus aspiraciones canónicas de reconocimiento identitario, financiación, bilateralidad, exclusividad competencial, etc.²⁴ Por otro lado, la reacción de los actores políticos —e instancias jurídicas— españoles fue, con diferentes modulaciones, la de oposición a una reforma que desde su óptica cuestionaba la unidad e igualdad entre la ciudadanía y, en definitiva, la soberanía del Estado.

El fracaso, por lo tanto, fue total como lo demuestran los hechos posteriores: rebaja del Estatuto, referendo con peor resultado que en 1979, inconstitucionalidad de algunos de sus artículos emblemáticos respecto a la identidad o al reparto de competencias y un clima de agravio en gran parte de la sociedad catalana bien predisuelta a ello.

¹⁹ Además de escritos propios, es imprescindible para entender a Maragall y, sobre todo, sus ideas y acciones, el volumen *Pasqual Maragall. Pensament i acció* coordinado por Jaume Claret 2017.

²⁰ Nel·lo 2017.

²¹ Aixalà 2015; Bellmunt 2017; Martín 2015; Trillo y Lois 2014.

²² Puigverd 2017.

²³ Amat 2015, 2017; Bellmunt 2017; Fuster-Sobrepere 2017.

²⁴ Diari Oficial de la Generalitat 2005.

3.2. La mutación del “no nos representan”, de los políticos al estado

Como se recordará, “No nos representan” fue uno de los lemas principales de las movilizaciones en torno al 15-M en España, en contra de los responsables de la crisis iniciada en 2008 y sus consecuencias. Pero, ¿quién no representaba a quién? Para simplificar la respuesta: los políticos institucionales y sus instituciones no representaban al pueblo²⁵. Es decir, la afirmación suponía un cuestionamiento radical de la legitimidad de los gobernantes en los términos del estado moderno²⁶. Las instituciones, sus representantes y las normas que de ellas emanan, en opinión de los manifestantes, ya no garantizaban —e incluso traicionaban— aquello que da sustento a un ejercicio legítimo del poder: procurar la seguridad y el progreso de sus ciudadanos.

Entonces, ¿a quién representaban? Para los “indignados” representaban a los intereses de los actores del capitalismo global: la banca, los especuladores, la “troika” y sus secuaces comunitarios, las élites extractivas; esto es, a los que habían forzado que en agosto de 2011 se modificara aceleradamente el artículo 135 de la Constitución, con el fin de que la estabilidad presupuestaria quedara fijada como principio constitucional, de manera que “[L]os créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta”²⁷. Pero, además, la modificación también restringía la capacidad de inversión y endeudamiento de las comunidades autónomas y municipios; en consecuencia, parte de su autonomía de gestión era recortada en favor de un casi absoluto control del gobierno central, a su vez sometido a la vigilancia de la Troika.

Estos límites y controles quedaban consolidados poco tiempo después, en 2012, con el establecimiento del Fondo de Liquidez Autonómica y en 2013 con la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local. Con estos instrumentos, que afectaban especialmente a Cataluña por su endeudamiento, el gobierno central sometía a los municipios y comunidades autónomas a una completa fiscalización y recorte de su soberanía.

Es decir, en dos años se asiste a la cruda constatación del re-escalamiento y de la re-territorialización, pero en dirección contraria a la “maragalliana”. Por un lado, con la intromisión de los poderes globales y su tecnocracia en la soberanía estatal, hasta tener la fuerza de modificar la norma básica —aquello que precisamente daba sentido a un pueblo soberano—. Y, por otro lado, con el Estado re-centralizando competencias por vía directa o indirecta, como una materialización de un discurso más profundo de cuestionamiento del modelo autonómico y de la arquitectura territorial del Estado que se venía consolidando desde inicios de 2000.

En Cataluña las movilizaciones tuvieron también sus hitos. El primero de ellos con la acampada en la plaza de Catalunya y, después, en el cerco al Parlamento catalán en contra de los recortes presupuestarios del gobierno de Convergència i Unió con el apoyo del Partido Popular, en la primavera de 2011. En ellas, las reivindicaciones de carácter identitario y soberanista estuvieron más que ausentes. Las opiniones desde el nacionalismo en este sentido eran contundentes. Sirva como ejemplo el artículo de Josep Lluís Carod-Rovira (anterior vicepresidente de la Generalitat con Maragall) con el título *Indignació espanyola*, en el cual afirma que:

Tienen, los españoles, todo el derecho del mundo a indignarse. Pero si quieren hacerlo, como españoles, lo mejor es que no se equivoquen en el mapa y se manifiesten, se indignen, se meen, pinten, increpen e insulten allí donde les corresponde: en su país. Al fin y al cabo, no está tan

²⁵ Democracia real ya 2011.

²⁶ Castells 2017.

²⁷ Congreso de los Diputados 2011.

lejos y está bien comunicado. Este internacionalismo progre, que va de apátrida, de anacional, de cosmopolita, cuando se expresa en el marco de una nación no normalizada políticamente, no hace nada más que el juego al nacionalismo dominante: el español por supuesto. Basta, pues, de complicidades ingenuas y de hacer el bobo con esta indignación de pacotilla²⁸.

Las elecciones municipales de ese año corroboraron el impulso político de estas movilizaciones, con la conquista emblemática del ayuntamiento de Barcelona por Barcelona en Comú, en sintonía con la victoria de opciones similares en otras grandes ciudades españolas. Sin embargo, la mutación era inminente y en los meses posteriores se produjo la “tormenta perfecta” del cruce entre las dos crisis: la económica, política y social general, por un lado, y la territorial/nacional catalana, por otro.

El “no nos representan” se transformó en un reproche no a un gobierno español o catalán determinados sino a un Estado —“corrupto”, “incompetente”, “que drena sistemáticamente los recursos de los catalanes”— al que se atribuye la responsabilidad de la crisis y sus consecuencias. Lo relevante es que esta atribución no la hace tan solo el independentismo histórico y el más izquierdista, sino también el gobierno de la Generalitat, hasta entonces plenamente comprometido con las políticas de austeridad, apoyando y con el apoyo de quien gobernaba en Madrid.

El caso es que la solución a todos los problemas podía trasladarse de un cambio de políticas a un cambio de estado. A la creación de un nuevo estado cuya soberanía sí cumpliera sus obligaciones —un estado legítimo— respecto a la ciudadanía. Es decir, el independentismo conseguía llevar el agua a su molino y, como expresión autóctona de la indignación que recorría Europa, se convertía en la opción mayoritaria de la población catalana, una vez el partido mayoritario y de gobierno en Cataluña se lanza a liderar la movilización. Como sostiene, por ejemplo, el filósofo Josep Ramoneda²⁹, el independentismo se quedó como en el único horizonte apetecible ante la falta de ninguna otra alternativa, y menos procedente de Madrid; lo que la socióloga Marina Subirats ha descrito como una “utopía disponible”³⁰. Por fin, ante el eslogan de “España nos roba” se abría una solución “definitiva”: el problema provenía de España y la solución era salir de ella.

Así, la situación política catalana/española se alineaba con los nuevos tiempos mundiales, en los que progresivamente la respuesta a la crisis era también de carácter soberanista, como lo demuestran los discursos más potentes (que gritan más) y los resultados electorales recientes en buena parte de los países europeos o en Estados Unidos, para remitirse tan solo a los países occidentales. Pero para decepción —¿y sorpresa?— del independentismo, esto también significa que el realismo geopolítico se impone y la “solidaridad” estatalista del sistema mundial, y muy marcadamente de la Unión Europea, prevalece. De esta manera, la secesión y proclamación de la República Catalana de octubre de 2018 queda, como otras veces en la historia, entre una gesticulación improductiva y una frustración difícil de asumir.

Tal vez, como una especie de sino fatal, Cataluña ha tropezado nuevamente con lo que Vicens Vives atribuyó a las élites del país durante la guerra de Sucesión:

²⁸ Carod-Rovira 2011.

²⁹ Josep Ramoneda escribió ya en 2013 a este respecto un artículo en *El País* donde afirmaba: “Buena parte del éxito del independentismo está en que es un proyecto político en un momento en que se carece de propuestas dignas de este nombre”. Ramoneda 2013.

³⁰ Subirats 2014. La “disponibilidad” de esta utopía queda reflejada en el *Llibre blanc de la transició nacional*. Generalitat de Catalunya 2014.

Les falló el tiro, tanto por no saber definirse íntimamente como por falta de comprensión del estado moderno y de la estructura continentalista que había adoptado Castilla durante los dos siglos de su inhibición histórica. El choque con la realidad fue mucho más duro por el hecho de que, desde el otro lado de la trinchera, imperó la misma incompreensión respecto a sus propósitos y se hizo todo lo posible para reducir la lucha a una pura cuestión de agitación local y de orgullo y egoísmo territorial³¹.

4. La España inacabable

El conflicto entre “Cataluña” y “España” consiste en el choque entre dos soberanismos/nacionalismos necesariamente antagónicos, puesto que uno se construye —argumenta, crece, consolida— a costa del otro. Pero, y ahí radica la principal conclusión de este texto, los dos soberanismos encuentran en la globalización, el re-escalamiento, la crisis de 2008 y la re-territorialización una atmósfera propicia para acentuar dicho antagonismo, lo que ha llevado a un nuevo episodio de negación mutua, sin tan siquiera *conllevancia*, para decirlo de manera orteguiana. Uno niega la legalidad del otro y el otro niega la legitimidad del primero. Y ambos contendientes —gobiernos con sus respectivas maquinarias civiles—, en condiciones objetivas precarias, optan por acentuar, retener, rescatar o fingir soberanía, precisamente cuando por parte de la población se percibía precisamente lo contrario: una pérdida de soberanía que desembocaba en una crisis de legitimidad de las instituciones.

Por otro lado, el actual marco del sistema mundial, más tendente al nacionalismo y la tensión que a la reordenación multiescalar y al pacto, constituye un “hábitat” geopolítico en el que las posiciones más contrastadas de unitarismo o secesión, paradójicamente, encuentran energía y resonancia. Todo ello lleva a la persistencia de los espejismos: que la solución puede venir aplicando estrictamente una legalidad (incluida la penal) unilateral e inquebrantable (de lectura única); que el problema es únicamente entre un estado-nación frente a una nación sin estado; que es posible declarar la independencia sin apoyo internacional explícito de ninguna gran potencia y sin una mayoría abrumadora de la población detrás; que los “españoles” y los “catalanes” son dos sociedades monolíticas; que es más fácil, e incluso mejor, encontrar una salida forzando el conflicto que buscando el acuerdo.

Bibliografía

ABELLÁN, Joaquín. *Conceptos políticos fundamentales. Estado y soberanía*. Madrid: Alianza Editorial, 2014.

AIXALÀ, Albert. Ciutadans d’Europa, unim-nos! La contribució de Pasqual Maragall a l’impuls i projecció d’un moviment europeu de ciutats. Fundació Catalunya Europa. *Working paper* nº 2, Barcelona, 2015.

ÁLVAREZ JUNCO, José. *Mater dolorosa. La idea de España en el siglo XIX*. Madrid: Editorial Taurus, 2001.

ÁLVAREZ JUNCO, José. Cataluña, el problema pendiente. *El País*, 1 de octubre de 2018.

³¹ Vicens Vives 1954, p. 176.

AMAT, Jordi. *El llarg procés. Cultura i política a la Catalunya contemporània (1937-2014)*. Barcelona: Tusquets, 2015.

AMAT, Jordi. *La confabulació dels irresponsables*. Barcelona: Anagrama, 2017.

AMAT, Jordi. John Elliott: “He querido matizar dos relatos nacionalistas que se excluyen”. Entrevista en *La Vanguardia*, 1 de noviembre de 2018.

BELLMUNT, Jaume. “L’acció catalana” de Pasqual Maragall. En Claret, J. (coord.). *Pasqual Maragall. Pensament i acció*. Barcelona: La Magrana, 2017, pp. 311-453.

BOIX, Carles. Catalunya, subjecte sobirà, a la recerca de garanties polítiques: el referèndum de l’1 d’octubre. Conferència en el Institut d’Estudis Catalans, 11 de setembre de 2017. <http://www.iec.cat/Comunicacio_IEC/discurs_carles_boix_diada_2017.pdf> [consulta 18/11/2018].

BRENNER, Neil. La globalización como reterritorialización: el re-escalamiento de la gobernanza urbana en la Unión Europea. En Sevilla, A. (ed.). *Neil Brenner. Teoría urbana crítica y políticas de escala*. Barcelona: Icaria, colección Espacios Críticos, 2017, pp. 63-112. Edición original publicada en *Urban Studies*, 36(3), pp. 431-451.

BROWN, Wendy. *Estados amurallados, soberanía en declive*. Barcelona: Herder, 2015. Edición original de 2010.

BRUGUÉ, Quim. Polítiques públiques i ciutadania. En Claret, J. (coord.). *Pasqual Maragall. Pensament i acció*. Barcelona: La Magrana, 2017, pp. 243-310

CAROD-ROVIRA, Josep Lluís. Indignació espanyola. *Nació Digital*, 16/06/2011.

CASTELLS, Manuel. *La era de la informació. Vols. 1: La sociedad red; 2: El poder de la identidad, y 3: Fin de milenio*. Madrid: Alianza Editorial, 1997, vol. 1, y 1998, vols. 2 y 3.

CASTELLS, Manuel. *Ruptura. La crisis de la democracia liberal*. Madrid: Alianza Editorial, 2017.

CLARET, Jaume (coord.). *Pasqual Maragall. Pensament i acció*. Barcelona: La Magrana, 2017.

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. Segunda reforma constitucional (2011). <http://www.congreso.es/consti/constitucion/reforma/segunda_reforma.htm> [consulta 18/11/2018].

DEMATTEIS, Giuseppe. *Le metafore della Terra. La geografia umana tra mito e scienza*. Milán: Feltrinelli, 1985.

DEMOCRACIA REAL YA. “Manifiesto común”, 2011. <<http://www.democraciarealya.es/manifiesto-comun/>> [consulta 18/11/2018].

FONT, Jaume. La encrucijada catalana. En Gómez Mendoza, J., Lois González, R. y Nel-lo Colom, O. (eds.). *Repensar el estado. Crisis económica, conflictos territoriales e identidades políticas en España*. Santiago de Compostela: Universidade de Santiago de Compostela, 2013, pp. 33-40.

FUSTER-SOBREPERE, Joan. La política és la gent. En Claret, J. (coord.). *Pasqual Maragall. Pensament i acció*. Barcelona: La Magrana, 2017, pp. 17-114.

GENERALITAT DE CATALUNYA. *Llibre Blanc de la Transició Nacional*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 2014.

GÓMEZ MENDOZA, Josefina. Crisis catalana ¿crisis del estado de las autonomías? En Gómez Mendoza, J., Lois González, R. y Nel-lo Colom, O. (eds.). *Repensar el estado. Crisis económica, conflictos territoriales e identidades políticas en España*. Santiago de Compostela: Universidade de Santiago de Compostela, 2013, pp. 19-31.

GÓMEZ MENDOZA, Josefina, LOIS GONZÁLEZ, R. y NEL·LO COLOM, Oriol (eds.). *Repensar el estado. Crisis económica, conflictos territoriales e identidades políticas en España*. Santiago de Compostela: Universidade de Santiago de Compostela, 2013.

HARVEY, David. *The condition of postmodernity. An Enquiry into the Origins of Cultural Change*. Oxford-Cambridge (Mass.): Wiley and Blackwell, 1989.

HARVEY, David. *A brief history of liberalism*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

MARTÍN, Javier. Europa en l'horitzó: Barcelona i Catalunya en l'articulació i la construcció europea. Les relacions transfrontereres en el pensament i acció de govern de Pasqual Maragall. Fundació Catalunya Europa. *Working paper* nº 5, Barcelona, 2018.

NEL·LO, Oriol. La crisis catalana: orígenes y alternativas. En Gómez Mendoza, J., Lois González, R. y Nel-lo Colom, O. (eds.). *Repensar el estado. Crisis económica, conflictos territoriales e identidades políticas en España*. Santiago de Compostela: Universidade de Santiago de Compostela, 2013, pp. 41-51.

NEL·LO, Oriol. La ciutat de Pasqual Maragall. En Claret, J. (coord.). *Pasqual Maragall. Pensament i acció*. Barcelona: La Magrana, 2017, pp. 115-242.

NOGUÉ, Joan y VICENTE, Joan. *Geopolítica, identidad y globalización*. Barcelona: Ariel, 2001.

PARLAMENT DE CATALUNYA. *Estatut d'Autonomia de Catalunya*. Texto aprobado por el Parlament de Catalunya en septiembre de 2005. <<https://www.parlament.cat/document/nom/07b224.pd>> [consulta 18/11/2018].

PUIGVERD, Antoni. Retorno al modernismo. *La Vanguardia*, 4/12/2017.

RAMONEDA, Josep. Paciencia. *El País*, 23/4/2013.

ROMERO, Joan. *Geopolítica y gobierno del territorio en España*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2009.

ROMERO, Joan. España inacabada. Organización territorial del Estado, autonomía política y reconocimiento de la diversidad nacional. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 58(1), 2012, pp. 13-49.

SUBIRATS, Marina. Una utopía disponible: la Cataluña independiente. *La Maleta de Portbou*, 6, julio-agosto de 2014. <<http://lamaletadeportbou.com/articulos/una-utopia-sostenible/>> [consulta 18/11/2018].

SASSEN, Saskia. *Losing Control? Sovereignty in the Age of Globalization*. New York: Columbia University Press, 1996.

SASSEN, Saskia. *The Global City: New York, London, Tokyo*. New York: Princeton University Press, 2001.

SASSEN, Saskia. ¿Quién tiene el poder de crear fronteras? *El País*, 5 de mayo de 2016.

SMITH, Neil. *Uneven development. Nature, capital and the production of space*. Oxford: Basil Blackwell, 1984.

SOJA, Edward. *Postmodern Geographies. The Reassertion of Space in Critical Social Theory*. London: Verso, 1989.

TAYLOR, Peter James. *Political geography: world-economy, nation-state and locality*. London-New York: Longman, 1985.

TAYLOR, Peter James. *Modernities. A geohistorical interpretation*. Minneapolis: Minnesota University Press, 1999.

TRILLO, Juan Manuel y LOIS, Rubén Camilo. Estrategias para cuestionar el control central del espacio estatal. Acción exterior y cooperación transfronteriza. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias sociales*. [En línea]. Barcelona: Universidad de Barcelona, Vol. XVIII, núm. 493 (49), 1 de noviembre de 2014.

VICENS VIVES, Jaume. *Notícia de Catalunya*. Barcelona: Editorial Àncora. 1955.

5. APROXIMACIÓN AL INDEPENDENTISMO EN CATALUÑA A PARTIR DE SUS FRONTERAS INTERNAS

Lluís Frago Clols

Departament de Geografia. Universitat de Barcelona

llfrago@ub.edu

A pesar de la idoneidad de la Geografía en el análisis multiescalar de los conflictos geopolíticos, la disciplina ha tenido un papel inexistente en la explicación de la difusión del independentismo catalán contemporáneo. Por el contrario, otras disciplinas como la Economía, las Ciencias Políticas o la Historia, o ni siquiera disciplinas, como el periodismo, más apartadas del debate territorial, han tenido y tienen un papel más destacado. La Geografía tampoco se ha encargado de estudiar en profundidad los cambios en la organización territorial interna de Cataluña, temática de larga tradición en la disciplina. Estos cambios recientes han venido caracterizados por una creciente fragmentación de las unidades que forman parte de cada escala político-administrativa. A lo largo de la última década, se ha creado una veguería, una comarca y dos municipios nuevos¹.

A lo largo de los últimos años se han propuesto distintas formas de encaje de Cataluña dentro del Estado español. Desde la Geografía se habrían podido analizar en profundidad los escenarios derivados del Estatut de 2006 que contemplaron, en primer lugar, una Cataluña uniprovincial, en segundo lugar, una con siete provincias (equivalente a las siete veguerías) y por último, una Cataluña manteniendo las cuatro provincias actuales. Dichos escenarios habrían significado un cambio del peso político de Cataluña y consecuentemente de otras provincias españolas dentro de los 350 diputados totales presentes en las Cortes Generales de Madrid². Un marco que derivaba también en cambios del peso político de los distintos partidos.

El objetivo de este texto es aproximarse al proceso de difusión del independentismo catalán como fenómeno social y producto de la síntesis de una parte importante de las transformaciones territoriales de Cataluña de lógicas multiescales. De manera general, la difusión del independentismo se ha analizado únicamente desde la escala de la política parlamentaria y a partir del momento en el que el partido nacionalista catalán mayoritario pasa a defender la autodeterminación en 2011 en un contexto de profunda crisis social de alcance global. El *procés*, sin embargo, esconde muchos otros procesos que se remiten a variables y escalas distintas y que requieren un análisis más profundo.

El presente trabajo identifica la escala local como una variable explicativa importante para entender la difusión del independentismo y su capacidad de resiliencia actual. Según el modelo tripartido de Peter Taylor³, en la escala local es donde se articula la experiencia y en la escala nacional, la ideología. El independentismo catalán es un ejemplo de que estas dos escalas no conviven separadas, sino que existe conexión entre ellas. En la Cataluña comarcal se identifican conflictos y problemas de naturaleza urbana, producto del alcance de nuevas fronteras

¹ En 2010 se creó el municipio de la Canonja y en 2015, el de Medinyà. En 2017, se creó una nueva comarca, el Moianès, y una nueva veguería del Penedès.

² Según la población de derecho de 2011 y siguiendo la Ley Orgánica de Régimen Electoral General de España (1985) si Cataluña fuera una única circunscripción le corresponderían 43 de los 350 diputados; si fueran siete las circunscripciones, 53 diputados y si se mantuvieran las 4 circunscripciones actuales, 47 diputados.

³ Taylor 2000 [1985], p. 46.

metropolitanas que ayudan a una cohesión y un arraigo territorial que se proyecta como una forma de integración en la identidad nacional. Estas nuevas fronteras metropolitanas presentan tiempos e intensidades distintas, y hacen necesaria una clasificación de las capitales comarcales que aborde su heterogeneidad frente a la tradicional homogeneidad.

Los nuevos confines que plantea el estudio se añaden a las tradicionales fronteras que se han utilizado para analizar el nacionalismo catalán. Por un lado, la tierra de frontera que señala la histórica Marca, pero también la dualidad entre el mar y la montaña, y entre la Barcelona macrocefálica y capital política, contrapuesta a la comarca. Fronteras que deberían añadir la contraposición paisajística entre el campo y la ciudad, y a nivel funcional, el suburbio y la ciudad⁴.

En primer lugar, se presenta el marco disciplinar que permite entender el descuido reciente de la Geografía para entender el *procés* independentista en Cataluña. Se analizan las principales obras y aportaciones que se han realizado desde la Geografía regional tradicional, la Geopolítica así como desde la organización político territorial. En segundo lugar, se estudia el papel que ha ejercido la escala local en la articulación del independentismo a partir del caso de estudio de un partido político independentista y de izquierdas, las Candidatures d'Unitat Popular, de base y origen municipal y proyecto municipalista.

El trabajo es consciente de la osadía y de los riesgos de realizar un análisis de estas características, sobre todo por los retos que plantea la poca bibliografía. No obstante, el contexto político actual en Cataluña y el silencio de la Geografía abordando estos temas, hace necesario intentarlo.

1. El marco disciplinar

A pesar de la importante intensidad de las transformaciones territoriales impulsadas desde la entrada del Estado español a la Unión Europea (1986) disponemos de muy pocos estudios generales parecidos a las grandes monografías regionales. Dichas obras ofrecieron en su momento un análisis profundo y sistemático del territorio de Cataluña, con un fuerte rigor histórico y conocimiento del medio físico. Gracias a ellas se asentaron las bases del conocimiento geográfico de la segunda mitad del siglo XX, permitiendo abordar la construcción del Estado postfranquista con un elevado conocimiento del territorio. La obra más destacada fue la *Geografia de Catalunya* (1965), la gran culminación de la geografía regional clásica catalana. Fue impulsada por Lluís Solé Sabarís (1908-1985), y en ella participaron autores como Joan Vilà Valentí (n. 1925), Josep Iglésies (1902-1986), Pau Vila (1881-1980) y Salvador Llobet (1908-1991), muchos de ellos profesores universitarios de geografía.

La otra gran obra de síntesis de geografía de Cataluña fue realizada por el historiador Pierre Vilar (1906-2003). Llegó a Barcelona a finales de la década de 1920 con el fin de realizar una tesis doctoral sobre el desarrollo industrial de Barcelona, pero el ambiente convulso de la época le hizo fijarse en el hecho nacional catalán. Su obra magnánima, *La Catalogne dans l'Espagne moderne* (1962), de cuatro volúmenes, analiza el hecho nacional catalán desde una perspectiva marxista de corte empirista. El primer volumen, *El medi natural*, en ese momento pasa a ser la

⁴ La contraposición entre el litoral y el interior ha dado lugar recientemente a la ocurrencia de Tabàrnia, el territorio litoral de Cataluña de la provincia de Barcelona y Tarragona donde los partidos unionistas sacan más votos.

única síntesis de geografía de Cataluña existente, substituyendo a la que realizó Pau Vila en la década de 1930⁵.

El Pierre Vilar geógrafo, en este primer volumen, trabaja el concepto de frontera a la hora de tratar los orígenes de Cataluña y sus límites. Para Pierre Vilar, los orígenes de Cataluña son una frontera histórica, la denominada Marca, que facilita la creación un Estado montañoso en el que los Pirineos no son frontera sino la cuna del país. Este hecho le lleva a elaborar los conceptos de *Catalunya-passadís* y de *Catalunya-refugi*, que le permiten interpretar cómo algunos territorios favorecen y son permeables a las invasiones, y otros no. Su trabajo se relaciona con las aportaciones de H. J. Mackinder (1861-1947) sobre la relevancia del poder continental cuando elabora la teoría del pivote geográfico de la historia (1904). La importancia del puerto de Barcelona para entender el poder económico de Barcelona y del conjunto de Cataluña, que se demuestra en su trabajo, se puede relacionar también con la teoría geopolítica del historiador y estratega naval Alfred Mahan (1840-1914) de finales del siglo XIX, en la que se defiende la importancia del poder naval para controlar el mundo.

Más adelante, en el mismo volumen *El Medi natural*, Pierre Vilar analiza específicamente el papel del desierto en el momento de establecer las fronteras y fijar los territorios. Por un lado, analiza los límites del dominio del catalán y su adaptación perfecta a los límites eclesiásticos del antiguo arzobispado de Elna en un territorio desértico entre Narbona y Perpiñán. Contrapuesto a las fronteras históricas, es la orografía montañosa del área del Ebro inferior la que impone los límites de Cataluña. Este sector montañoso, desde Roma hasta la Guerra Civil, ha actuado de frontera. Este lugar fue el primero en el que lucharon moros y cristianos, y donde el condado barcelonés impidió el paso a Aragón. Más complejo es el análisis de los límites con Aragón al no coincidir con ninguna frontera natural. Allí, las demarcaciones eclesiásticas, las demarcaciones “comarcales” (distinciones populares entre “países”) y las demarcaciones políticas están lejos de coincidir⁶.

Desde estas dos grandes obras, las publicaciones más o menos amplias sobre la Geografía de Cataluña se produjeron alrededor del servicio de estudios de bancos y cajas interesados en la geografía económica. Sobre todo a partir del impacto de obras como la del sudafricano Keith S. O. Beavon, que trataba la geografía de las actividades terciarias (1980), el Grup d'Estudis Territorials, liderado per Enric Lluch (1928-2012), realizó una notable contribución teórica y metodológica. En el marco del Servicio de Estudios de Banca Catalana se delimitaron las áreas funcionales de Cataluña. Fueron también importantes las monografías comarcales de La Caixa de Cataluña que se iniciaron con la comarca de Osona (1978) y se completaron con la comarca del Bagès (1992).

En la misma línea, cabe destacar el papel que tuvo la Fundació Enciclopèdia Catalana a partir de la década de 1980. Uno de los impulsores del patronato fue Max Cahner (1936-2013), el mismo que dirigió la *Gran Geografia de Catalunya* (1981-1985) de 19 volúmenes. La última obra geográfica de vocación enciclopédica que aborda la totalidad de Cataluña fue la *Gran Geografia General dels Països Catalans* (1992-1996) de 7 volúmenes que dirigió Carles Carreras (n. 1948).

Los pocos estudios de la década de 1990 se centraron en el análisis del sistema urbano catalán a partir de las áreas de cohesión urbana⁷. Hubo otros estudios más parciales, como el análisis

⁵ Vila 1937.

⁶ Vilar 1962, p. 202.

⁷ Castañer 1992.

del sistema urbano de Girona⁸ o el de Lleida⁹. Las transformaciones de la tradicional Cataluña rural fueron tratadas en el *Atlas de la nova ruralitat*¹⁰ de manera amplia e innovadora e incorporando el papel activo de Barcelona en la transformación de la Cataluña comarcal. El análisis de la Geografía de Cataluña desde la perspectiva del *estudio de la ciudad* y del *estudio de las ciudades* ha sido más reciente y en base a los procesos de metropolitanización y sus efectos en los centros históricos de las capitales comarcales¹¹. Son tímidos avances en un contexto general de desaparición de la Geografía de Cataluña.

Por lo que respecta a la geopolítica de Cataluña y en Cataluña, esta también ha tenido un reducido desarrollo. De manera general las principales aportaciones han venido de un clásico, el historiador Jaume Vicens Vives (1910-1960) y más recientemente, del geógrafo Joan Nogué (n. 1958). Jaume Vicens Vives en su libro *Noticia de Cataluña* (1954) realiza un intuitivo análisis de los valores constantes que conforman la identidad catalana desde una perspectiva histórico-geográfica. Señala como valores perdurables la tierra de frontera, el mar y la montaña; el campesino y el comerciante; el noble y el burgués y Barcelona como una república urbana¹². A nivel de método, el historiador gerundense realiza importantes pasos hacia adelante. Por un lado, propone nuevos conceptos como los de *geohistoria* y *geoeconomía*, con un claro vínculo con las actuales propuestas de David Harvey (n. 1935) y su defensa del conocimiento geográfico¹³. Por el otro, considera la representación cartográfica como el método de análisis predilecto de su *geohistoria* y, a la vez, una herramienta con gran capacidad pedagógica y didáctica¹⁴.

El papel del paisaje y el territorio en la articulación del nacionalismo catalán desde un punto de vista humanístico ha sido bien estudiado por Joan Nogué (1998)¹⁵. Su trabajo se inscribe en la propuesta conceptual del geógrafo chino-estadounidense Yi-Fu Tuan (n. 1930) sobre la topofilia¹⁶. El origen del *Volkgeist*¹⁷ catalán, o espíritu del pueblo catalán, lo sitúa claramente en el período de la Renaixença, otro momento histórico clave para entender el nacionalismo contemporáneo¹⁸. Como producto de esta corriente de pensamiento, y ya entrado en el siglo XX, se crea el Observatori del Paisatge, del que se deriva un total de 8 catálogos que contienen más de 100 unidades del paisaje de Cataluña. Probablemente la aportación más parecida a una monografía regional que se ha realizado desde la *Geografia de Catalunya* de la editorial AEDOS.

2. La tradición de la geografía político administrativa

El debate sobre la organización territorial interna de Cataluña probablemente ha sido el tema de mayor trascendencia académica de la Geografía catalana desde finales del siglo XIX, momento en el que se instaura el Estado moderno. También ha sido el tema a partir del cual se ha difundido más la disciplina fuera de la universidad. El periodo que va desde ese momento

⁸ Vicente *et al.* 1996.

⁹ Ganau 1998.

¹⁰ Aldomá 2009.

¹¹ Frago 2010, 2011.

¹² Vives 1954.

¹³ Harvey 2003.

¹⁴ Vives 1977.

¹⁵ Nogué 1991.

¹⁶ Tuan 1974.

¹⁷ Concepto utilizado por primera vez en geopolítica por Rudolf Kjellén (1864-1922).

¹⁸ Es importante destacar el estudio de Joan Tort sobre el papel de escritores como Jacint Verdaguer, Joaquim Ruyra, Josep Pla y Marià Manent en el momento de configurar el canon paisajístico catalán (Tort 2007).

hasta el alzamiento fascista de julio de 1936 representó para Cataluña uno de los momentos más prolíficos en ideas, movimientos políticos y propuestas de regionalización, según lógicas nacionales. Durante el periodo de la Mancomunitat de Catalunya (1914-1925) y la Generalitat Republicana (1931-1939) las lógicas de integración nacional y las regionalizaciones del espacio interno catalán, diseñadas para administrar los intereses de la nueva clase dirigente, la burguesía, se articularon a partir de los postulados del movimiento del Noucentisme¹⁹ y la asociada *Teoria de la Catalunya-Ciutat*²⁰.

El impulso de la *Catalunya-Ciutat* a partir de la difusión de la modernización urbana más allá de Barcelona con el objetivo de evitar el éxodo rural se tenía que concretar a partir de la inversión en municipios y capitales comarcales. Durante la Mancomunitat de Catalunya las inversiones se centraron en los municipios, con una gran difusión de líneas de teléfono y bibliotecas, por ejemplo. En el momento de la Generalitat Republicana fueron las capitales comarcales las que tenían que ser los nodos de la modernización. El análisis del sistema urbano a partir de áreas de centralidad comercial que realizó la *Ponència de l'Estudi de la Divisió Territorial de Catalunya* (1931-32), encabezada por el geógrafo Pau Vila²¹ y publicada posteriormente²² partía del papel importante que ejercen las ciudades en la estructuración del espacio interno de Cataluña. Pau Vila, en su libro *La fesomia geogràfica de Catalunya*, termina diciendo: “La ciudad es la característica esencial de la fisonomía catalana, es la concreción humana de la realidad geopolítica de Cataluña”²³.

Desde entonces han sido pocos los estudios en profundidad sobre las divisiones político-administrativas y los criterios que se deberían seguir. De manera general los estudios han sido parciales, destacando la obra conjunta d'Enric Lluch y Oriol Nel·lo (1983-1984) que recopila una parte muy importante de las propuestas efectuadas hasta 1979²⁴. Excepcionalmente ha habido obras que han analizado de manera profunda y exhaustiva los orígenes de la división municipal, comarcal y provincial²⁵.

A lo largo de los últimos años los geógrafos han tenido un papel más destacado en la planificación territorial de Cataluña que en la organización político-administrativa, sobre todo durante el período en el que la Secretaría para la Planificación Territorial de la Generalitat de Cataluña fue ocupada por Oriol Nel·lo (2003-2011). Durante ese período, y significando un importante avance, se impulsaron un buen número de planes territoriales acomodados territorialmente a los límites de las veguerías, así como políticas urbanas destacables como la *Llei de Barris*.

Son distintas las causas que explican la progresiva desaparición de la Geografía de Cataluña. Por un lado, desde la década de 1990, la postmodernidad y la relatividad en las ciencias sociales abonan el camino para que se generen nuevos vocablos o términos que aparecen como nuevos y que se ponen de moda. El denominado giro postmoderno no se preocupa por el método, y cuestiona todos esos estudios geográficos generales que requieren una mayor capacidad de abstracción, jerarquización del conocimiento y necesidad de un método de análisis sistemático que afronte la totalidad. En paralelo, se produce un desprecio por el paradigma regionalista vidaliano, considerado caduco en el creciente contexto de globalización económica. Unos

¹⁹ d'Ors 1982.

²⁰ Trías 1984; Roca 2000.

²¹ Vila 1931.

²² Vila 1977.

²³ Vila 1978, p. 25.

²⁴ Lluch y Nel·lo 1984.

²⁵ Burgueño 1994, 2003.

hechos que conducen al abandono de los temas epistemológicos de la geografía, lo que provoca la eclosión de nuevos términos, difícilmente conceptos, como *territoriología* o *turistología*, por ejemplo.

Por otro lado, la difusión de las nuevas temáticas se vincula con el creciente poder anglosajón en el global mundo editorial académico que, a la vez, sólo quiere trabajos de no más de 20 páginas. Las revistas indexadas en inglés son las que marcan la agenda de los temas importantes a publicar. Específicamente, para el caso de la Geografía Urbana y el denominado *New Urban Age*, muchos de los temas son pensados por primera vez a partir del estudio de áreas centrales de ciudades globales anglosajonas. La predilección por este tipo de casos de estudio hace desaparecer de la agenda investigadora el estudio de la Cataluña comarcal y las periferias metropolitanas. Unos lugares que habían tenido un peso importante en la investigación en décadas anteriores.

3. El proceso independentista catalán y las fronteras internas metropolitanas

Este apartado intenta aproximarse a las Candidaturas d'Unitat Popular (CUP), uno de los partidos integrantes del movimiento independentista contemporáneo. La principal característica del partido es el fuerte vínculo que mantiene con las comarcas y la escala local, hecho que ha sido clave para impulsar el independentismo en el Parlament de Catalunya desde los municipios²⁶. El municipalismo ha sido el principal referente político de las CUP. De hecho, es a partir de una moción presentada por el partido que se celebra la primera consulta sobre la independencia de Cataluña de ámbito municipal en 2009, acción que terminará difundándose por toda Cataluña. De esta manera, la comprensión de la difusión de la CUP es clave para entender la complejidad de un proceso independentista que integra en sí mismo muchos procesos singulares y poco conocidos, los cuales otorgan al movimiento una fuerte resiliencia.

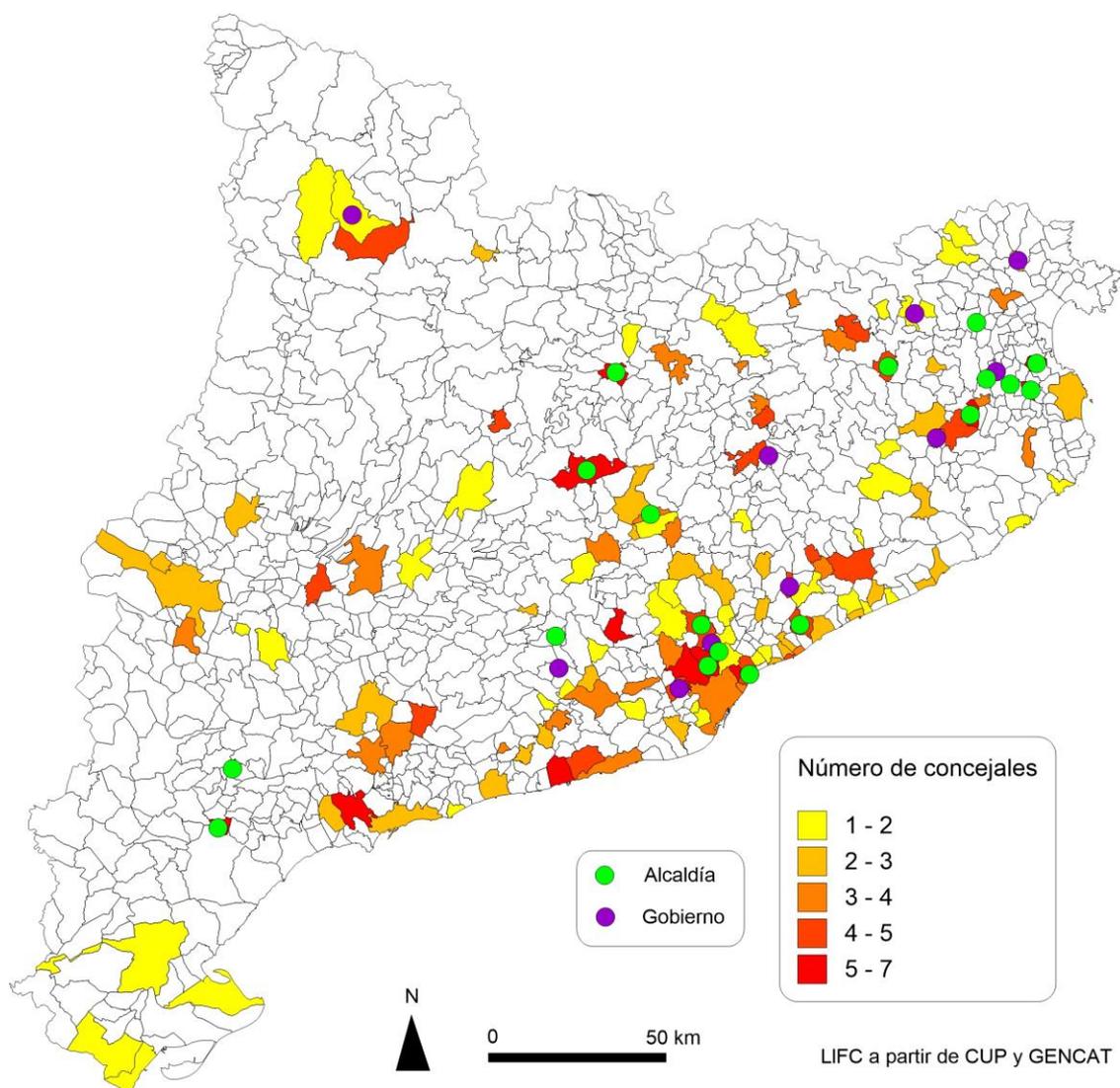
Es en las elecciones municipales donde se sitúa el principal referente de la política formal del partido. A pesar de que su fundación data de la segunda mitad de la década de 1980, su difusión masiva se produce a partir de 2003 (en coalición con IC-EV/IU en algunos ayuntamientos), pero sobre todo a partir de las elecciones municipales de 2011 y 2015 en solitario y casi triplicando los resultados. La llegada al Parlament de Catalunya se produce más recientemente, en 2012, con 3 diputados, y en 2015 consigue sus mejores resultados de la historia, alcanzando los 10 diputados (figura 1).

La frontera histórica de la Marca sigue separando unos territorios en los que el independentismo tiene mayor peso (Catalunya Vella) que otros (Catalunya Nova). Fue en la Catalunya Vella en la que se difundieron las primeras consultas municipales por la independencia a partir de 2009, siendo Arenys de Munt (Maresme) la primera y Barcelona, la última (2011). Es a partir del empuje de estas consultas que se terminó celebrando el referéndum del 14 de noviembre de 2014. Es también en la Catalunya Vella donde nacen las primeras iniciativas vinculadas a la CUP. Los casos más destacados y prematuros son los de Banyoles y Arbúcies, donde en las elecciones de 1987 la CUP consigue representantes en los respectivos consistorios. Salvo algunos pocos ejemplos, como los de Valls y Alcanar (que se remiten a lógicas propias), el resto de candidaturas forman parte también de la Catalunya Vella: el Masnou, Molins de Rei, Tona, Gironella, Girona, Ripollet o Maçanet de la Selva²⁷.

²⁶ Botran 2012; Muñoz y Fernández 2015.

²⁷ Muñoz y Fernández 2015.

Figura 1. Resultados electorales de la CUP en las elecciones municipales de 2015.



Fuente: elaboración propia a partir de Generalitat de Catalunya.

A pesar de este modelo tradicional de difusión del independentismo catalán (Catalunya Vella/Catalunya Nova), las variables asociadas a la escala local y los cambios urbanos contemporáneos son variables explicativas para comprender la difusión de las CUP. Las CUP se difunden en esos lugares donde existe un fuerte arraigo territorial, presentando candidaturas en las elecciones municipales, únicamente allí donde ya existen raíces con el territorio en cuestión o donde hay gente que las quiere construir o impulsar. Son lugares caracterizados por una fuerte vida asociativa cultural, social y política, y con un profundo trabajo a nivel de barrio mediante la apertura de decenas de Casales y Ateneos distribuidos por todo el territorio.

El empoderamiento político se nutre de muchas otras luchas que inicialmente no tienen que ver con el sentimiento nacional, pero que activan identidades territoriales, en particular comarcales que, posteriormente, se transmiten como forma de identidad nacional, sobre todo desde que el franquismo las anuló en 1939. Son destacables las plataformas en defensa del territorio, conservación del patrimonio urbano²⁸, defensa del centro histórico, derecho a la ciudad, defensa

²⁸ Sobre la existencia de patrimonio urbano en Cataluña cabe destacar el libro *Barris antics de Catalunya* (Carreras y Frago 2005).

de los suelos agrícolas y las actividades económicas tradicionales, y defensa de las fiestas populares, principalmente.

La difusión de las CUP se produce de manera sincrónica con los conflictos territoriales y movimientos sociales que se propagan a partir de los cambios urbanos de lógica metropolitana que se identifican en la Cataluña comarcal. Sobre todo desde finales de la década de 1980, aunque especialmente desde el desarrollismo económico/urbanístico iniciado a finales de la década de 1990. El contenido de las luchas tiene una dimensión territorial y colectiva importante, distinguiéndose claramente de los típicos conflictos NIMBY (*Not in My Back Yard*) o ecologistas. La escala predominante es la experiencia vinculada con el territorio, con su claro sentido histórico y humano y la defensa de un modelo concreto de territorio en contra del metropolitano/capitalista neoliberal.

Las plataformas en defensa del territorio y en contra de la llegada de infraestructuras de raíz metropolitana forman parte de la base de esta nueva izquierda independentista municipalista. Aflora en territorios tradicionalmente con poco peso del nacionalismo, en la tradicional Cataluña “poco catalana” correspondiente a la Catalunya Nova. Vertederos (Alt Camp y Conca de Barberà), trasvases de agua de ríos (Baix Ebre, Ribera d’Ebre i Montsià), producción energética (Priorat), pérdida de suelos agrícolas (Maresme) o defensa de la comarca frente la metropolitaización (Alt Penedès) son los referentes de las luchas locales de la CUP en estos territorios.

Las protestas contra el Plan Director para la Gestión de los Residuos Industriales de Cataluña (1990) sacudieron las comarcas de la Conca de Barberà y l’Alt Camp al tener que recibir dos de los vertederos industriales. A partir de ese momento se consolidó la CUP de Valls, vinculada al Moviment de Defensa de la Terra (MDT), que entró en el gobierno municipal con el PSC en las elecciones de 1991, y se creó la regiduría de medio ambiente. En la Conca de Barbeará se instituyó la Unió d’Independents per la Conca que se vinculó más a ERC, teniendo un papel destacado en las protestas de finales de 1990 en contra del Tren de Alta Velocidad.

La difusión del independentismo en las periféricas comarcas del Ebro se entiende a partir de las protestas en contra del Plan Hidrológico Nacional de inicios de 2000. Las movilizaciones empezaron en 2002 de manera masiva por las comarcas del Montsià, Baix Ebre y Rivera d’Ebre. Ese conflicto territorial enfrentó las Terres de l’Ebre con el Gobierno Español y, en menor medida, con la Generalitat. Este conflicto ayudó a reorganizar Cataluña en 7 áreas funcionales nuevas en 2010, denominadas veguerías, creándose la de las Terres de l’Ebre.

La protesta en contra del modelo energético actual tiene sus referentes en las plataformas que se oponen a la masificación de parques eólicos y de las líneas eléctricas de mucha alta tensión (MAT). Esta última lucha favorece de manera especial a la CUP de l’Alt y el Baix Empordà, y el Gironès. Las protestas en contra de la masificación eólica de las comarcas del Priorat, la Ribera d’Ebre o la Terra Alta asentó la base local de la CUP en estas comarcas. Se consiguen incluso alcaldías como, por ejemplo, la de els Guiamets (Priorat), y un representante de las luchas, que es geógrafo, pasa a ser parlamentario de la CUP (2015-2017), lo que ofrece un altavoz a las protestas a escala nacional.

Las protestas en contra de la pérdida de suelos agrícolas y la creciente difusión de usos residenciales o de infraestructuras es la base de las protestas locales de la CUP en comarcas como el Maresme o l’Alt Penedès. La *Campanya Contra el Quart Cinturó* (un eje de comunicaciones concéntrico a Barcelona que tiene que conectar Vilanova i la Gentrú, Vilafranca del Penedès, Abrera, la Roca y Mataró) iniciada a mediados de la década de 1990,

es uno de los referentes de la CUP de Mataró. Incluso, uno de los principales dirigentes del mayoritario sindicato agrícola de Cataluña, Unió de Pagesos, ocupa posiciones destacadas en las listas electorales de las elecciones municipales de 2011 y 2015.

Eclosionan otro tipo de luchas y reivindicaciones vinculadas a las contra-racionalidades de la creciente metropolitanización comarcal que la izquierda independentista canaliza desde los ayuntamientos. La rápida integración de las capitales comarcales en un mercado inmobiliario de escala metropolitana/global deriva en problemas sociales nuevos a partir de los 2000. Se produce una creciente complejización del espacio interno de las capitales comarcales producto de la rápida suburbanización de la ciudad. Esta expansión conduce, en primer lugar, a procesos de invasión-sucesión; en segundo lugar, a la degradación del centro tradicional y, en tercer término, a intentos fallidos de *gentrificación*²⁹. En muchas ciudades no se alcanza el retorno al centro, ni de manera espontánea ni de manera planificada, tal y como pretende el programa de la *Llei de Barris* que proyecta nuevas centralidades en esos centros más degradados³⁰.

Por primera vez en la Cataluña comarcal nace un debate alrededor del modelo de ciudad, capitaneado por población joven universitaria vinculada a las CUP. Se defiende una ciudad mixta a nivel funcional, dinámica y densa como una de las estrategias para hacer frente a la pérdida de centralidad e identidad tradicional que impulsa la metropolitanización. La viabilidad del abordaje urbano para explicar los cambios en la Cataluña comarcal también se observa con la reivindicación del derecho a la ciudad. Durante las protestas del 15M, todas las plazas de las capitales comarcales de Cataluña pasan a tener su propia asamblea de indignados, y en todas ellas se debate alrededor de problemas urbanos. Las protestas se producen justo una semana antes de las elecciones municipales del 21 de mayo, comicios en los que la CUP mejora espectacularmente los resultados.

4. Reflexiones finales

El arraigo territorial de las personas a las comarcas y sus capitales comarcales es un aspecto territorial importante para la construcción de la identidad nacional. Es un valor que tiene la capacidad de dinamizar y cohesionar la identidad nacional desde la escala local. Se suma a los aspectos tradicionales de la lengua y la cultura oficiales, así como a los principales lugares y paisajes simbólicos propios de la historia nacional, bien estudiados y situados sobre todo en la Catalunya Vella.

Este capítulo plantea la necesidad de repensar la geopolítica interna catalana a la luz de las nuevas fronteras metropolitanas, con sus tensiones y su permanente expansión. Por un lado, el proceso metropolitano en un contexto de fuerte arraigo territorial como el catalán fomenta una respuesta y una resistencia a las lógicas metropolitanas, estatales y globales que articula una identidad comarcal fuerte que hace más robusta la identidad nacional. En el caso catalán, el proceso metropolitano también fomenta identidades locales que no tienen que remitirse a identidades nacionales, pero sí a un proceso de reivindicación de la periferia metropolitana y distinción territorial: SantaCo (Santa Coloma de Gramanet), L'Hospí (Hospitalet de Llobregat), por ejemplo.

El escaso análisis de las transformaciones territoriales de naturaleza metropolitana en Cataluña y de los procesos sociopolíticos asociados es consecuencia, en parte, de la progresiva

²⁹ Frago 2010.

³⁰ Frago 2016.

desaparición de la Geografía de Cataluña en las investigaciones universitarias. Su poco conocimiento impulsa y reproduce una concepción del territorio basada sobre todo en fronteras simbólicas: aquellas que contraponen Barcelona con las comarcas coincidentes con un imaginario urbano contrapuesto a lo rural. La contraposición urbano/rural parece haberse superado si analizamos detenidamente la Cataluña contemporánea. Los procesos de naturaleza urbana como la suburbanización, la degradación del centro, la gentrificación o la centrificación son los más operativos para analizar el rasgo urbano de la Cataluña comarcal. La única diferencia son los distintos tiempos e intensidades respecto de Barcelona. La gentrificación es un ejemplo de proceso que, a pesar de que se ha producido en Barcelona, aún no se ha identificado en todas las capitales comarcales que tienen el centro histórico degradado, producto de la suburbanización metropolitana. La recuperación del centro histórico relacionada con la gentrificación depende de la integración metropolitana.

Las nuevas fronteras metropolitanas, con sus tiempos, intensidades y direcciones distintas, sumadas a la inercia territorial heredada de las fronteras tradicionales históricas, hace necesaria una clasificación de las capitales comarcales que refleje la heterogeneidad de las ciudades. En primer lugar, existen esas ciudades que nunca han perdido la centralidad territorial, el centro urbano mantiene el prestigio y la metropolitanización las ha favorecido; son ejemplos en este sentido, Vilafranca del Penedès, Granollers o Vic. En segundo lugar, las ciudades dinámicas integradas en un proceso metropolitano maduro, que han pasado a ser nodos metropolitanos históricos, interiores y cercanas a Barcelona, como Terrassa y Sabadell, o más alejadas y litorales, como Mataró o Vilanova i la Geltrú. En tercer lugar, ciudades integradas en un proceso metropolitano mucho menos maduro, presentando actualmente problemas importantes de conservación del centro y poca centralidad territorial. Son los casos de Balaguer, Valls, Tortosa, Manresa y, en menor medida, Igualada. Son ciudades donde se intenta impulsar un proceso de gentrificación pero, a pesar del valor simbólico del centro, no existe demanda de vivienda en el barrio, y la inversión privada no encuentra estratégica la reinversión.

La *Nueva Geografía de Cataluña* debe tener como característica, en primer lugar, la capacidad de explicar la complejidad del territorio desde un punto de vista multiescalar, desde lo global hasta lo local. Con énfasis especial en lo que pasa en el mundo cotidiano y en la calle, en muchas ocasiones invisibilizado por análisis demasiado centrados en el papel de los distintos niveles político-administrativos. Es imprescindible para abordar de manera rigurosa los conflictos geopolíticos y consecuentemente desarrollar estrategias políticas para evitar escenarios de conflictividad social. En segundo lugar, el punto de partida para abordar la complejidad debería ser el análisis del fenómeno urbano, tal y como se ha argumentado anteriormente. En tercer lugar, el análisis territorial tiene que recuperar el vínculo con la historia, una disciplina de la que la Geografía académica se ha ido apartando demasiado a lo largo de los últimos años. El análisis riguroso de cada lugar es el que permite el conocimiento profundo del territorio, singularizando los lugares frente modelos y simplificaciones. En cuarto lugar, la *Nueva Geografía de Cataluña*, y la Geografía en general, tiene que recuperar el prestigio social difundiendo más allá de la academia. Ha de buscar un fuerte retorno a la sociedad, desde los movimientos sociales, los ciudadanos hasta las distintas funciones del Estado, desde la educación hasta la organización del territorio.

Bibliografía

ALDOMÀ, Ignasi. *Atles de la nova ruralitat*. Lleida: Fundació del Món Rural, 2009.

BOTRAN, Albert. *Unitat popular. La construcció de la CUP i l'independentisme d'esquerres*. Lleida: Edicions el Jonc, 2012.

BURGUEÑO, Jesús. *Història de la divisió comarcal*. Barcelona: Rafael Dalmau, 2003.

BURGUEÑO, Jesús. *De la vegueria a la província: la formació de la divisió territorial contemporània als Països Catalans 1790-1850*. Barcelona: Rafael Dalmau, 1994.

CARRERAS, Carles y FRAGO, Lluís. *Barris antics de Catalunya*. Barcelona: Caixa Manresa, 2005.

CARRERAS, Carles. *Geografia General dels Països Catalans. 7 Vol.* Barcelona: Enciclopèdia Catalana, 1992-1996.

CASTAÑER, Margarita *et al.* *Áreas urbanas y movilidad laboral en España: Girona*. Girona: Servei de Publicacions de la Universitat de Girona, 2001.

d'ORS, Eugenio. *Glosari*. Barcelona: Edicions 62, 1982.

FRAGO, Lluís. Las ciudades medias y las condiciones para una gentrificación comarcal. En Martínez-Rigol, S. (ed.). *La cuestión del centro, el centro en cuestión*. Lleida: Editorial Milenio, 2010, pp. 165-178.

FRAGO, Lluís. *La metamorfosis del centre a les capitals comarcals: entre la tradició i la postmodernitat*. Barcelona: Universitat de Barcelona, 2011.

FRAGO, Lluís. Expectativas y limitaciones del planeamiento urbano en Cataluña: El caso de la Llei de barris (2004-2014) en las ciudades medias catalanas. *Revista de Geografia e Ordenamento do Território*, 2016, 9, pp.139-159.

GANAU, Joan. El sistema urbà de Lleida: definició, estructures i dinàmiques recents. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 1998, 33, pp. 91-106.

HARVEY, David. *Paris, capital of modernity*. New York: Routledge.

LLUCH, Enric y NEL·LO, Oriol. *El Debat de la divisió territorial de Catalunya: edició d'estudis, propostes i documents: 1939-1983*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 1984.

LLUCH, Enric. *Evolució de les àrees de trànsit dels autobusos de línia a Catalunya, 1934-1964*. Barcelona: Servei d'Estudis de Banca Catalana, 1968.

MUÑOZ, Julià de Jodar y FERNANDEZ, David. *Cop de CUP*. Barcelona: La Butxaca, 2015.

NOGUÉ, Joan. *Els Nacionalismes i el territori*. Barcelona: El Llamp, 1991.

ROCA, Francesc. *Teories de Catalunya: guia de la societat catalana contemporània*. Barcelona: Pòrtic, 2000.

SEGURA, Xavier y ROSANAS, Maria Josefa. *Aproximació a l'economia d'Osona*. Barcelona: Caixa d'Estalvis de Catalunya, 1978.

SOLÉ SABARÍS, Lluís (dir.). *Geografia de Catalunya*. Barcelona: Aedos, 1965.

- TAYLOR, Peter y FLINT, C. *Geografía política. Economía-Mundo, Estado-nación y localidad*. Madrid: Trama Editorial, 2002.
- TORT, Joan. Cuatro escritores (Verdaguer, Ruyra, Pla y Manent) en la conformación del “canon paisajístico” catalán. *Ería*. 2007, 73-74, pp. 351-372.
- TRÍAS, Eugenio. *La Catalunya ciutat (el pensament cívic a l'obra de Maragall i d'Ors) i altres assaigs*. Barcelona: L'Avenç, 1984.
- TUAN, Yi-Fu. *Topophilia: a study of environmental perception, attitudes, and values*. Nueva Jersey: Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1974.
- VICENS VIVES, Jaume. *Notícia de Catalunya*. Barcelona: Àncora, 1954.
- VICENS VIVES, Jaume. *Atlas de historia de España*. Barcelona: Editirial Teide, 1977.
- VICENTE, Joan et al. *L'Àrea urbana de Girona: un espai per al futur*. Girona: PROGRUP, 1996.
- VILÀ, Joan et al. (eds.). *Gran Geografia Comarcal de Catalunya. 19 Vol.* Barcelona: Enciclopèdia Catalana, 1991-1996.
- VILA, Pau. *Una Divisió de Catalunya en comarques*. Barcelona: Casa del Vallès, 1931.
- VILA, Pau. *La Fesomia geogràfica de Catalunya*. Barcelona: Comissariat de Propaganda de la Generalitat de Catalunya, 1937.
- VILA, Pau. *La Divisió territorial de Catalunya*. Barcelona: Curial, 1977.
- VILAR, Pierre. *La Catalogne dans l'Espagne moderne: recherches sur les fondements économiques des structures nationales*. Paris: S.E.V.P.E.N, 1962.

6. CUESTIONAMIENTO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES DEL ESTADO ESPAÑOL

Lorenzo López Trigal
Universidad de León
l.trigal@unileon.es

Han transcurrido cuarenta años de aplicación de la Constitución española y durante este periodo los estudios sobre la organización territorial del Estado se han centrado, por lo general, en los problemas de la puesta a punto en el desarrollo de la normativa y las competencias transferidas a las Comunidades Autónomas. Se han señalado también, por parte de los geógrafos, los problemas de articulación territorial y la necesidad de la escala intermedia y del proceso de comarcalización. Sin embargo, si observamos la actual política española y los medios de comunicación, se trata ahora no tanto de cuestionar las entidades territoriales sino el mismo Estado. De ahí que sea oportuno, en un contexto de Geografía política, reflexionar de nuevo sobre el modelo de organización territorial de España y sus escenarios en el marco de una presumible y necesaria reforma de la Constitución vigente o en la perspectiva de un nuevo periodo constituyente.

Para tratar la organización territorial del Estado autonómico me he apoyado en mi investigación anterior en la materia¹ y he consultado la bibliografía de juristas, politólogos y geógrafos², así como la normativa constitucional o la referida a la organización territorial de las entidades territoriales infraestatales —Comunidad Autónoma, Provincia, Comarca y Agrupación Municipal, Municipio y Entidad Local Menor—.

1. La revisión de las entidades territoriales del Estado

En primer lugar, la *Comunidad Autónoma*, asociada comúnmente a la escala regional, es territorio organizado por un sistema de poder que se inserta en el denominado Estado autonómico durante el proceso regionalizador desarrollado básicamente entre 1979 y 1983. Esta figura política perfila en la normativa española múltiples categorías, al tratar la región como resultado de una identidad histórica o de una voluntad democrática, que promueve un proceso de regionalización del que se desprende un rango y cualificación con competencias propias delegadas y transferidas por el gobierno central. La fórmula de régimen político distintiva con la que se identifica el Estado español es la de un Estado regional, fruto del consenso a medio camino entre el unitarismo y el federalismo, que:

introdujo una fórmula de descentralización política innovadora que permitió el acuerdo entre los partidarios del Estado unitario y los que reivindicaban un Estado español plurinacional. El éxito obtenido hace que la fórmula esté siendo imitada por países de tradición centralista con problemas de reivindicaciones territoriales³.

¹ López Trigal 1982, 1992, 2014.

² AA.VV. 1990; Burgueño 1996; García Álvarez 2002; Gómez Mendoza, Lois y Nel-lo 2013.

³ García Guitián 1997, p. 170.

No obstante, en España se replantea en los últimos años su continuidad, en especial por la “explosión identitaria”, enraizada en los derechos colectivos reclamados desde las “naciones sin Estado”, traducidas, en el caso español, a las nacionalidades⁴.

En ese contexto, la política actual española se encuentra, en buena medida, a la deriva en la búsqueda de su “reidentificación”, en la que juegan un papel significativo los nacionalismos y periferias territoriales de uno u otro signo. No se trata tanto de un desequilibrio geográfico y económico, producido por un fenómeno de “litoralización” o la traslación del modelo centro-periferia, aunque cuenten ambos supuestos, sino más bien de una dialéctica sobre la cuestión territorial nacional. Una cuestión abierta históricamente y que recobra ahora fuerza por la incidencia de los partidos nacionalistas y regionalistas en las decisiones del poder del Estado y su incidencia en la organización territorial.

En segundo lugar, la *Provincia*, fracción del territorio del Estado y entidad local con personalidad jurídica propia en las diez Comunidades Autónomas pluriprovinciales, queda determinada por la agrupación de municipios y destinada a la prestación de servicios encomendados al organismo de la Diputación provincial, a la vez que ámbito de desconcentración de la Administración periférica de los gobiernos central y autonómico, situada en un nivel intermedio entre el Estado y el municipio, con los efectos consiguientes en la organización territorial de las infraestructuras y servicios públicos. Sin embargo, a partir del proceso de descentralización regional y creación de nuevas entidades territoriales superiores (la Comunidad autónoma) e intermedias (la comarca, la isla y el área metropolitana), se discute su pervivencia como circunscripción territorial, si bien la división española en provincias, en principio, no está en contradicción con la autonomía de las regiones y es una categoría constitucional que contribuye a articular la organización del Estado a efectos políticos.

En tercer lugar, la *Comarca* (y agrupaciones municipales, caso de la isla o el área metropolitana) es una entidad espacial administrativa que se puede definir desde una visión geográfica y jurídico-política. En primer término, como unidad territorial con ciertos rasgos físicos y humanos y espacio intermedio con una cierta homogeneidad, adaptado a determinadas características de poblamiento, de identidad percibida por sus habitantes y organizado alrededor de, al menos, un núcleo-cabecera de relaciones que aglutina servicios y dotaciones básicas en un radio de influencia. En segundo término, como “entidad local que agrupa varios municipios con intereses comunes de una gestión propia o demanden la prestación de servicios de dicho ámbito”⁵, se posiciona, a su vez, como unidad territorial de actuación pública para regulación de la Administración local y de la organización territorial a partir de la cooperación intermunicipal y de organismos ejecutivos con cierto nivel de competencias transferidas, en los casos del Consejo comarcal y del Cabildo y el Consejo insular. En este doble sentido, el proceso de *comarcalización* supone la recuperación del “pequeño país”, al ponerse a punto una nueva estructura administrativa afín a la unidad territorial de cooperación y concertación, una comunidad de solidaridad, un espacio-proyecto entre la cabecera y las localidades rurales e instancia para el desarrollo local.

En cuarto lugar, el *Municipio* es la entidad local básica de la organización territorial del Estado y circunscripción de proximidad para la participación ciudadana en la política local. Goza de personalidad jurídica plena sobre un fragmento del territorio de diferente extensión, cuya unidad y coherencia deriva de ser el término sobre el que el organismo administrativo local (Ayuntamiento) ejerce la gestión de sus intereses en el ámbito de sus competencias en materia

⁴ Colomines 2006.

⁵ Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, LRBRL, 1985, art. 42.

de servicios ciudadanos e infraestructuras urbanas, con un amplio cometido de funciones que alcanzan al desarrollo socioeconómico o al patrimonio cultural; no obstante, en en ocasiones, por sus dimensiones de micro-municipio se ve incapacitado para prestar esos servicios en la cualificación esperada, por lo que se pueden producir desajustes y desigualdades en la provisión de servicios en el mismo territorio nacional. Ante lo cual, la delimitación de estos entes se viene fomentando desde la Administración del Estado por medio de la asociación, mancomunidad y todo tipo de agrupación y no tanto la fusión e integración de municipios. En cualquier caso, se trata de un espacio funcional delimitado en el que tienen vigencia las decisiones adoptadas por esta entidad territorial básica, además de subdividirse la organización administrativa en *Entidades inframunicipales* en ciertas Comunidades, en forma de “Entidad Local Menor” o “Parroquia” de carácter civil, bien presentes en el noroeste de España, y de “Distrito” en los municipios urbanos.

2. La estructura cuestionada del sistema territorial

De entrada, puede sorprender que, durante el periodo de vigencia del Estado autonómico, las entidades territoriales que han pervivido, como unidades administrativas y políticas, son la provincia y el municipio, mientras que las entidades territoriales, no permanentes y cuestionadas, a pesar de poseer una mayor identidad, son la región y la comarca.

En primer término, la promulgación de la Constitución de 1978 reinicia en España el *proceso regionalizador*, tras el precedente del periodo republicano, lo que supone el reconocimiento del modelo de pluralismo regional, aunque diferenciando de entrada algunas Comunidades autónomas de mayor identidad y tradición autonómica como “nacionalidades”. La generalización de las Comunidades Autónomas que acceden a su autogobierno va a ser resultado de un proceso que se extiende hasta la promulgación de los correspondientes Estatutos de Autonomía, y se puede caracterizar como modelo asimétrico y voluntarista, siendo Comunidades de extensión territorial muy contrastada e igualmente de población muy desajustada. El Estado Autonómico resultante, tras las recomendaciones efectuadas por la Comisión de Expertos sobre Autonomías en 1981, supuso de hecho la configuración de una nueva división territorial al intercalar la Comunidad Autónoma como entidad territorial entre el Estado y la provincia o los municipios, precisándose a la par ciertos rasgos diferenciales en cuanto al principio de demarcación señalado por cada Estatuto de Autonomía, que baraja el papel primordial de provincias y municipios con una distinta literalidad: “el territorio de la Comunidad Autónoma es el de las comarcas comprendidas en las provincias” (modelo de Cataluña), “el comprendido en las actuales provincias” (modelo de Galicia) y “el de los municipios de las actuales provincias” (modelo de Andalucía).

En segundo término, nos referimos, con mayor detenimiento, a la regulación del *sistema provincial*. La provincia se define en la Constitución de 1978 —art. 141.1— como “entidad local, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado” a partir del gobierno y administración encomendados a las Diputaciones provinciales, con competencias propias y un poder de gestión a partir de la coordinación de servicios municipales, la asistencia y cooperación de los municipios, la prestación de servicios y el fomento y administración de los intereses específicos. Posteriormente, la legislación estatal⁶ regula las entidades locales, a la que se suma una amplia legislación autonómica en la materia.

⁶ LRRL 1985, Real Decreto Legislativo 781/1986, Ley 11/1999, y Ley 27/2013.

El mapa provincial se ha mantenido esencialmente estable tras sucesivas reformas, en un proceso ya analizado en obras de referencia de historiadores, juristas y también de geógrafos⁷. A lo largo del siglo XX, la división provincial apenas fue alterada, aparte de algunos retoques en los límites provinciales y la división de la provincia canaria en 1927, o el reconocimiento como “provincia” durante un corto periodo a los territorios de Sahara, Ifni, Fernando Poo y Río Muni, así como el funcionamiento durante algún tiempo, como provincias con gobernador propio, de las plazas de Ceuta y Melilla hasta que en 1995 se promulgan los respectivos Estatutos de ciudad autónoma.

El sistema provincial está caracterizado, a su vez, por la diversidad de *regímenes* en cuanto a su categoría legal y funcionamiento de gobierno, administración y régimen económico:

- a) *Provincias de régimen común*, representada mayoritariamente por las 30 provincias insertas en las 10 Comunidades Autónomas pluriprovinciales, con una composición de dos a nueve provincias, conservando los órganos de gobierno y atribuciones tradicionales, con la particularidad de Canarias donde las Diputaciones han sido sustituidas desde 1927 por las Mancomunidades Provinciales Interinsulares y por los respectivos Cabildos insulares. Régimen donde “los Estatutos de Autonomía han venido a reforzar la provincia como circunscripción electoral [...] y generalmente como ámbito de administración periférica”⁸, con lo que se afianza más si cabe la perdurabilidad de la entidad provincial, así como la casi intangibilidad de sus límites —art. 141.1 de la Constitución— y capitalidades respectivas.
- b) *Provincias de régimen especial foral* por el que se rigen los territorios históricos de Álava, Guipúzcoa, Vizcaya, dotados por concierto con el Estado de competencias especiales de recaudación y de actividades que sobresalen por encima de las provincias de régimen común y administradas por Diputaciones forales de elección directa.
- c) *Comunidades Autónomas uniprovinciales*, régimen vigente en 7 Comunidades Autónomas donde los órganos provinciales están subsumidos por la propia Comunidad, con la particularidad de la Comunidad foral de Navarra y los Consejos Insulares de las Islas Baleares.

De este modo, la provincia se mantiene con rango de entidad política del Estado, y adquiere además un valor especial en la formación del mapa autonómico. Este arraigo de la provincia puede explicar algunas de las claves de su permanencia “en el respeto de la tradición anterior, el eclecticismo y el empirismo que guiaron el diseño de la división provincial”⁹. La provincia ha consolidado así su papel de bisagra en la Administración central y periférica, donde interactúan fuerzas de desconcentración y descentralización, habiendo fortalecido “el control político de los particularismos locales”¹⁰; si bien ha impulsado un particularismo político y territorial, el *provincianismo*, al que se han adherido, sin apenas un planteamiento ideológico, algunas representaciones políticas.

El cuestionamiento de la división provincial plantea, entre otros aspectos, que no sea un ámbito geográfico *per se*, que albergue enclaves territoriales, a modo de vestigios del Antiguo Régimen, o que presente una diferencia grande de tamaño de extensión (parámetro constante) y de población (parámetro variable) entre unas y otras provincias. La valoración de la división

⁷ Burgueño 1996, 2011, 2014; García Álvarez 2002; Serrano 2002; López Trigal 2014.

⁸ Burgueño 1996, p. 287.

⁹ García Álvarez 2002, p. 683.

¹⁰ García Álvarez 2002, p. 681.

provincial ha sido en el pasado generalmente dispar entre los pensadores españoles (caso de Ortega y Gasset, máximo antagonista del “provincianismo”). En esa línea, se encuentra Miguel Azaola al referir que “las provincias no tienen por qué ser sino circunscripciones administrativas, susceptibles de integrarse en entidades (regionales) más vastas y de rectificar sus defectos de detalle sin por ello perder nada de su naturaleza meramente instrumental. [...] Lo dañoso es hacer de ella la más alta y definitiva expresión de la vida local”¹¹, aunque “ello no significa que hayamos de prescindir de las provincias, las cuales deben conservarse siempre que sea conveniente, a fin de desempeñar su papel de escalón intermedio entre el municipio y la región”¹².

En la actualidad, se reproduce el debate político sobre la provincia y la conveniencia de mantener o no la Diputación provincial, aunque se asume que la división provincial ha supuesto un importante avance en la racionalidad geográfica del espacio administrativo, respondiendo a la disposición de las comunicaciones de la época y a los límites históricos, a la vez que “supone la primera gran ordenación territorial-administrativa general de la España contemporánea y la más importante hasta la instauración del Estado autonómico, del cual fue base fundamental”¹³. Se pone así de manifiesto que la división provincial es una realidad geográfico-política que, mientras no sea sustituida por otra, sigue actuando con fuerza incluso en el Estado autonómico y tiene raigambre como tal espacio a la hora de acometer operaciones de reforma de la organización administrativa, manteniendo un impacto indudable en la estructura y articulación territorial, a pesar de la introducción de escalas intermedias como la comarca.

En tercer término, la *entidad comarcal* no se institucionaliza hasta fechas recientes, habiendo sido sustituida hasta hoy por la demarcación del partido judicial, a falta de otro vínculo para identificarse o posicionarse cada cual en una escala intermedia entre su municipio y su provincia. No obstante, el proceso comarcalizador se había iniciado durante la II República, particularmente en Cataluña, y, posteriormente, se genera una cierta “descentralización comarcalizadora y funcional” durante los años 1960, impulsada por la Oficina del Plan de Desarrollo. Con estos precedentes de tipo político y técnico, se ampara el proceso comarcalizador en los Estatutos de Autonomía y en la Ley de Bases de Régimen Local. Sin embargo, en la mayor parte de las Comunidades Autónomas se asiste a una división de “áreas funcionales” y de “zonas de servicios” desconcentrados por parte de las Administraciones regionales y provinciales, restando algunas Comunidades Autónomas donde se instaura la comarca como nueva entidad político administrativa, bien de modo generalizado y más o menos efectivo (Cataluña, País Vasco, Aragón, Comunidad Valenciana) o bien de modo excepcional (Castilla y León). En cualquier caso, la vía comarcal se aprecia como una actuación imprescindible siguiendo un criterio de lógica geográfica, dada la situación casi generalizada en España de atomización municipal, de despoblación del medio rural y, en contrapartida, de concentración urbana. Por ello, se viene percibiendo la comarcalización como una medida congruente de puesta a punto de espacios geográficos de actuación e intervención administrativa para la articulación territorial, haciendo frente a los múltiples desequilibrios intrarregionales, a partir de lo que puede suponer la comarca como ámbito subregional para la prestación de servicios y la ordenación territorial.

En cuarto término, el *mapa municipal* ha tenido múltiples revisiones, mudanzas y fusiones de términos municipales, así como cambios de sede municipal. Sin embargo, actualmente, casi la mitad de los municipios (47,1% de un total de 8.117) están por debajo de un umbral de 500

¹¹ Azaola 1972, p. 250.

¹² Azaola 1972, p. 257.

¹³ García Álvarez 2002, p. 286.

habitantes. Ello es fruto de la despoblación de la mayor parte de las áreas rurales, que no se ha visto acompañado hasta ahora de un reajuste y reforma municipal en España que haga frente al problema del micromunicipio, al igual que lo han venido haciendo otros países europeos, en el pasado (Portugal) o en tiempos recientes (Bélgica). Como consecuencia, se presenta una excesiva fragmentación municipal que afecta al gobierno local, y donde, en lugar de la reducción de municipios, se han establecido diferentes órganos administrativos de ámbito supramunicipal, como la mancomunidad de municipios, a modo de medidas paliativas y poco acordes con una lógica geográfica de ordenación territorial, pues “lamentablemente, la potestad del legislador autonómico para intervenir en su mapa municipal no se ha traducido en actuaciones concretas de racionalización”¹⁴.

Por último, el sistema se resiente por la descentralización inacabada del Estado autonómico al no haberse llevado a cabo la reforma municipal y la institucionalización generalizada de la comarca, a lo que habría de sumarse la supresión de los aproximadamente setecientos *enclaves territoriales* de una Comunidad en otra, de una provincia en otra y de un municipio en otro¹⁵. Todos estos enclavados, anomalías heredadas del Antiguo Régimen a modo de islotes y apéndices, suponen, en realidad, un “estrangulamiento territorial administrativo” y una afrenta al principio de continuidad territorial asumido por la legislación, que debe regir en la demarcación de las entidades territoriales, de ahí que, con un criterio geográfico, debería redefinirse y ordenarse en cualquiera de los supuestos.

3. Escenarios de la cuestión territorial

El desarrollo del modelo de organización del Estado autonómico ha producido un nuevo mapa del territorio con efectos en el sistema político y administrativo. Ahora bien, si el papel de la división provincial ha sido esencial en la introducción y consolidación de la nueva escala intermedia superior —la Comunidad autónoma—, no ha sido así en la puesta a punto y desarrollo generalizado de la escala intermedia inferior —la comarca—, como consecuencia de la falta de acuerdo en la mayor parte de las Comunidades autónomas. Esto aboca a la necesidad de una reordenación territorial (re-territorialización) y reconfiguración del nivel administrativo local, vía intermunicipalidad o fusión de municipios, ante las exigencias de racionalización administrativa, gestión local y desarrollo endógeno territorial.

En los últimos años, los sistemas políticos constitucionales de países vecinos, como Francia e Italia, apuntan hacia propuestas de reordenación territorial del Estado, motivadas por razones políticas y de racionalización económica del gasto público. En España, por el contrario, estamos ante perspectivas más allá de la mera reforma administrativa, y se pueden entender dos tipos de escenarios, uno fruto del consenso parlamentario y refrendado por la ciudadanía y otro más bien fruto del disenso:

- 1) Escenario tendencial, en el supuesto de revisión de la normativa orgánica del Estado autonómico (Título VIII de la Constitución, Estatutos de Autonomía, legislación de Régimen local), que proceda a una reforma de la organización territorial en ciertos tratamientos diferenciados:
 - (a) El sistema autonómico (mayor papel coordinador del Estado en competencias de educación y sanidad, el concierto económico aplicable a Cataluña...).

¹⁴ Burgueño y Guerrero 2014, p. 32.

¹⁵ López Trigal 1992.

- (b) El sistema provincial (reajuste de la demarcación del mapa actual, supresión o revisión de las Diputaciones provinciales...).
 - (c) El sistema local (proceso de comarcalización voluntaria y agrupación forzosa de municipios, supresión de los enclavados territoriales...).
- 2) Escenario alternativo, en el supuesto de aprobación de una nueva Constitución que contemple un papel más relevante de la región/nacionalidad/nación en el marco de un Estado federal plurinacional/regional, que deja atrás (o no) el modelo actual asimétrico y (acaso) el pacto fiscal y foralidad vasca y navarra.

En mi criterio, hoy por hoy, no son factibles los escenarios alternativos de la Confederación de una(s) Comunidad(es) asociada(s) al Estado español o la creación de nuevos Estados. Mientras tanto, los movimientos nacionalistas, que defienden un radical replanteamiento del orden constitucional, vienen presentando propuestas soberanistas en torno al derecho a decidir y la autodeterminación en Cataluña y la aspiración permanente en esta misma dirección del movimiento *abertzale* en el País Vasco.

En esta situación, se planteaba hace cuatro años —al inicio de los acontecimientos derivados del denominado *procesismo*— un escenario alternativo de Tercera Vía y asumible, siempre que el Estado autonómico español mantuviera la asimetría y atendiera a

tres condiciones que resultan imprescindibles para que Catalunya no continúe su deriva secesionista: respeto a su diferencia cultural, blindaje competencial y nuevo modelo de financiación. [...] Se dibujaría así una España plural con tres regímenes: foral, autónomo (el vigente en las comunidades insulares, con lengua propia o que accedieron al autogobierno con referéndum) y provincial (el propio de las comunidades uniprovinciales, salvo Baleares y Navarra, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Aragón y Extremadura)¹⁶.

Propuesta esquemática que supondría una rebaja de 17 a 8 Comunidades Autónomas y un refuerzo de las competencias del Estado y de las Diputaciones provinciales resultantes, pero a todas luces un escenario alternativo de gran dificultad para ser asumido por vía del consenso parlamentario.

En cualquier supuesto caso, a resultas de la situación política actual, se avecinan tiempos de incertidumbre en la reorganización territorial del Estado español, en cuanto a la búsqueda del reequilibrio institucional y la articulación del sistema político establecido. Además, está pendiente el cuestionamiento planteado en el propio sistema de entidades territoriales, así como la resolución de contenciosos de orden internacional y nacional como son las “cuestiones territoriales” planteadas en la arena política de las ciudades-enclaves (Ceuta, Melilla y Gibraltar), la cuestión vasca y la cuestión catalana. Digámoslo de otra forma: se trataría de consensuar y resolver, política y normativamente, la cuestión de España o, si se prefiere, la cuestión del Estado español, en cuyo proceso y debate se contemplaran y atendieran también las propuestas de los geógrafos.

Bibliografía

AA. VV. *La regionalització del territori i els ens intermedis*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 1990.

¹⁶ Burgueño 2014, pp. 216-217.

AZAOLA, José Miguel de. *Vasconia y su destino. La regionalización de España*. Madrid: Revista de Occidente, 1972, vol. I.

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

BURGUEÑO, Jesús. *La invención de las provincias*. Madrid: Los Libros de la Catarata, 2011.

BURGUEÑO, Jesús. De los Reinos de España a la España de las provincias, una dialéctica histórica aún sin ganadores. En Sousa, F. de (coord.). *Os Governos Cívicos de Portugal e a estruturação político-administrativa do Estado no Ocidente*. Oporto: CEPESSE, 2014, pp. 196-220.

BURGUEÑO, Jesús y GUERRERO, Montse. El mapa municipal de España. Una caracterización geográfica. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 64, 2014, pp. 11-36.

COLOMINES COMPANYS, Agustí. Las naciones sin Estado. En Nogué, J. y Romero, J. (eds.). *Las otras geografías*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2006, pp. 113-138.

GARCÍA ÁLVAREZ, Jacobo. *Provincias, regiones y comunidades autónomas. La formación del mapa político de España*. Madrid: Senado, 2002.

GARCÍA GUTIÁN, Elena. Estructura territorial del Estado. En Águila, R. del (ed.). *Manual de Ciencia política*. Madrid: Editorial Trotta, 1997, pp. 159-176.

GÓMEZ MENDOZA, Josefina, LOIS, Rubén C. y NEL·LO, Oriol (coords.). *Repensar el Estado*. Santiago de Compostela: Universidade de Santiago de Compostela, 2013.

LÓPEZ TRIGAL, Lorenzo. La organización territorial del Estado y de las Comunidades Autónomas. En AA.VV., *Jornadas sobre ordenación del territorio y desarrollo regional en Castilla-León*. Madrid: Confederación Española de Cajas de Ahorros, 1982, pp. 53-62.

LÓPEZ TRIGAL, Lorenzo. La puesta a punto de la organización territorial administrativa en España. *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, 33-34, 1992, pp. 233-242.

LÓPEZ TRIGAL, Lorenzo. La división provincial y el sistema de entidades territoriales del Estado español. En Sousa, F. de (coord.). *Os Governos Cívicos de Portugal e a estruturação político-administrativa do Estado no Ocidente*. Oporto: CEPESSE, 2014, pp.161-176.

SERRANO MARTÍNEZ, José M. Red y sistema urbano de las capitales de provincia en España a comienzos del siglo XXI. Fases de crecimiento demográfico y significación territorial. *Cuadernos Geográficos*, 32, 2002, pp. 43-71.

7. UNA PROPUESTA FEDERAL: EL ACUERDO DE REFORMA CONSTITUCIONAL DEL CONSELL DE LA GENERALITAT VALENCIANA

Manuel Alcaraz Ramos

Conseller de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y

Cooperación de la Generalitat Valenciana

secre_transparencia@gva.es

Para el Gobierno Valenciano, a quien me honro en representar, es básico difundir nuestra propuesta de *reforma constitucional en un sentido federal*, porque es consustancial a una filosofía del cambio político que no renuncia a preguntar por nuestra ubicación en un modelo de Estado. Por eso, artículos como este son importantes para nosotros, porque nos permiten compartir unas reflexiones y someterlas al escrutinio de la crítica razonada.

I

Es cierto que la definición de *federal* es necesariamente ambigua y en absoluto unívoca. El federalismo es un concepto esencialmente controvertido. Quizá por ello nadie se haya lanzado con vigor y rigor por esa senda más allá de algunas aulas o publicaciones especializadas. Pero el asunto está cambiando: aquí y allá florecen propuestas y grupos que no esconden su voluntad federalista. En esa dinámica, al menos, parece que es tan oportuno como posible ponernos de acuerdo en unas bases mínimas sobre la potencialidad del federalismo. Eso también está bien presente en el documento de reforma que vamos presentando, que se puede consultar en el portal GVA Oberta.

Y nos interesa trabajar de esta manera: alentando círculos de reflexión en diversos ámbitos más o menos especializados para llegar a segmentos cada vez más amplios y socialmente diversos. En la Comunitat Valenciana he participado en actos en un buen número de pueblos y ciudades explicándolo, en reuniones que sabemos que no pueden ser masivas pero en las que propiciamos alianzas con alcaldes, concejales, dirigentes sociales o profesionales. También expuse el texto en Barcelona y el President de la Generalitat lo hizo, más solemnemente, en el Senado, en el marco de la presentación del Informe de Comunidades Autónomas del Instituto de Derecho Público. También se celebró en julio una jornada de debate con especialistas en Alicante y publicaremos un número extraordinario de la *Revista Valenciana de Estudios Autonómicos* en el que hemos pedido a constitucionalistas y administrativistas que formulen críticas y aportaciones a nuestro documento.

II

Vale la pena explicar brevemente cómo nació y cómo se ha elaborado este documento, que no deja de ser una *divergencia* en el panorama jurídico-político español. Se originó en un diálogo entre el President de la Generalitat Valenciana y el autor de estas líneas, en el que nos planteamos que sería útil elaborar un texto de reflexión sobre la Carta Magna para publicarlo en vísperas del Día de la Constitución —de 2017—. Llegados a ese punto sugerí hacer una

propuesta un poco más ambiciosa: una suerte de bases para la reforma de la Constitución. Acordamos que así lo haríamos, comenzando a trabajar discretamente, porque, entre otras cosas, estábamos alrededor del 1 de octubre y no queríamos que, de ninguna de las maneras, se asociara el producto de nuestro trabajo con lo que estuviera pasando en Cataluña. Por ello coordiné un grupo muy reducido de personas que elaboraron aspectos parciales, y finalmente se llevó a cabo una reunión del Consell de la Generalitat en la que se presentó el primer borrador —que se parecía bastante al definitivo—. Sí que conocía la cuestión, lógicamente, la vicepresidenta.

Lo conseguido es el fruto de un consenso, y el consenso se demuestra en la praxis, no en la abstracción. Por ejemplo, en mi misma formación política, Compromís (pertenezco, dentro de Compromís, a Iniciativa del Poble Valencià) había reticencias; había algunos sectores que no veían muy claras ciertas cuestiones. Igualmente sucedió con algunos contenidos relacionados con Consellerías que eran algo reticentes a la primera redacción. Pero nos sentamos, nos reunimos, hablamos durante horas, hasta que llegamos a un acuerdo y se aceptó la propuesta con algunas variantes. Finalmente, en uno de los seminarios que celebra semestralmente nuestro gobierno se hizo la presentación y fue aprobado por el Consell (esto sucedió en Benicarló en enero de 2018). Hecho público el texto, la acogida en la Comunitat Valenciana fue, en general, buena, aunque, como esperábamos, discreta.

Sí hubo un artículo de Soledad Gallego-Díaz, que posiblemente pasó desapercibido —aún no era la directora de *EL PAÍS*—, que para nosotros fue importante. Destacaba que era muy buena noticia que una formación, Compromís, que es muy plural, donde hay ecosocialistas, nacionalistas, verdes, independientes, etc., se pusiera de acuerdo con el Partido Socialista para hacer un texto como este. Creo que tiene razón. Aunque cabe recordar que es un texto que no obliga de manera taxativa ni formal a las formaciones políticas que estamos en el Gobierno de la Generalitat a votar de manera unánime en un hipotético debate de reforma constitucional. Obviamente, somos dos formaciones políticas las que estamos en el Consell, y el Partido Socialista es un partido de alcance estatal; por tanto, no podría sentirse obligado por lo que se haya aprobado en una parte del territorio, pero sí le sería útil como reflexión, la primera hecha por un gobierno autonómico.

Otra cosa en la que conviene insistir: no hablamos de las tres “ces”: no hablamos de Cataluña, no hablamos de la Corona, no hablamos de la Iglesia Católica; porque es un documento de un gobierno autonómico y no estábamos dispuestos a entrometernos en un debate con otra Comunidad. Sabíamos que si hablábamos de la Corona y hablábamos de la Iglesia se habría acabado el debate, ya no debatiríamos de nada más. Por tanto, como a nosotros no nos interesaba eso y no tenemos la obligación de “salvar todo el mundo” —nos conformamos con salvar algunas cosas—, adoptamos esa moderada decisión estratégica. Otra consideración: es un texto abierto, que va recorriendo toda o casi toda la Constitución. No es un texto articulado, no es una propuesta para ir cambiando artículo a artículo, pero sí que recurre a la propia estructura de la Constitución para ir explicando qué nos gustaría cambiar. Aún otra consideración previa: nos guiamos por lo que son los principales acuerdos políticos del que nosotros llamamos “Pacto del Botánico”: el acuerdo político en el que se basa programáticamente nuestro gobierno. Por eso hay una serie de propuestas sobre principios, valores, derechos y, algo más, sobre la reforma de las instituciones centrales del Estado. Pero evidentemente la mitad del documento se dedica a la reforma territorial, lo lógico es que fuera así. Este es su esquema y así se organiza su contenido.

III

¿De qué ideas fuerza partimos? La primera es que la Constitución Española de 1978 fue una buena Constitución, y que hacer un debate en abstracto sobre el *proceso constituyente* no ayudaría a ninguna reforma: hay que hacer una reforma política, no ideológica. Porque toda Constitución está hecha en el marco de una correlación de fuerzas determinada; quizá no fue la que más nos gustaba a muchos de los que estamos *aquí* y que estuvimos *allí*. Pero, dado el marco real, yo —que era dirigente de la Juventud Comunista en aquel momento— me siento particularmente orgulloso del resultado y no tengo por qué esconderlo de ninguna manera. Y acepto de buen grado cosas que no me gustan. Eso pasa en cualquier sistema constitucional del mundo. No hay ninguna Constitución en la que alguien no haya debido aceptar algunas cosas que no eran “las suyas”.

De eso se deriva que la idea del consenso es positiva. Otra cosa es la mitificación posterior del consenso; pero deberemos aprender a distinguir lo que ocurrió de lo que es un relato interesado, que en buena parte acaba haciendo la derecha porque la izquierda se lo ha regalado. “Mirad, aquí tenéis la Constitución. Vosotros —las derechas— no luchasteis por ella, nosotros sí. Nosotros pusimos los muertos, los torturados, los prisioneros, y una vez que ya la tenemos, ahora os la regalamos a vosotros”, parece que dicen ahora algunos izquierdistas empeñados en hacer pagar a la Transición sus actuales frustraciones.

Evidentemente es un error mantener esa tesis. Por el contrario, se puede hacer una reivindicación crítica de aquel proceso. Vuelvo a insistir: hay que distinguir el momento constitucional (cómo se hizo la Constitución, hasta dónde se pudo llegar) del relato posterior que han patrimonializado fuerzas no siempre progresistas. En definitiva, la valoración global de la elaboración de la Constitución de 1978 y la Transición es, para nosotros, muy positiva.

Siempre es positivo que una constitución se elabore y apruebe con consenso, y que se reforme por consenso. Y no por una razón metafísica. La voluntad y la realidad del consenso permiten una mayor integración de la sociedad, una mayor perdurabilidad de la Constitución, una mayor aceptación a lo largo del tiempo, y también debería significar más facilidad para cambiarla o reformarla. Por tanto, nosotros apostamos sin duda por el consenso. También es verdad que puede pensarse que en los años 1977-1978 el imperativo del consenso era mayor: salir de la Dictadura —que en cierto modo era salir del recuerdo de la Guerra Civil y de los horrores de la postguerra— era más complicado; y, además, se trataba de un auténtico *proceso constituyente*. Ahora, en cambio, hablamos de un proceso de reforma, en aplicación de un poder constitucional que está en la misma Constitución, que ha fijado las mayorías necesarias (3/5 o 2/3 partes, referéndum o no referéndum, etc.). Por tanto, no hemos de tener la angustia permanente de decir: “Debemos llegar al 89% y, si no, no puede haber reforma”. Eso es una trampa. No podemos estar esperando a que haya una especie de *consenso absoluto previo* al debate de reforma constitucional; como no lo hubo en el debate constituyente. No existirá nunca este consenso. Siempre las circunstancias coyunturales o contingentes de la política permitirán que alguien, de entrada, se apunte a negar la reforma para erigirse en defensor de lo existente. Hay que aceptar, pues, que será en el mismo debate de la reforma constitucional donde deberemos intentar que este consenso se produzca. Es una idea muy importante: no podemos tolerar que algunos partidos bloqueen la posibilidad de reforma simplemente diciendo “No, como nosotros no estamos de acuerdo, no hay consenso”. Evidentemente eso es una trampa antidemocrática que hay que poner en evidencia.

Eso va enlazado con otra cuestión. Un periodista me preguntaba: “¿Y ustedes esperan que todo lo que han publicado, se apruebe?”. Obviamente no. Ninguna propuesta que se formule se

aprobará completa. Pero también hay que recordar que no es cierto que en el proceso constituyente, en la Transición, los partidos se sentaran en la ponencia constitucional sin un proyecto propio previo. La Unión de Centro Democrático tenía su idea, pero no tuvo mayoría absoluta para imponerla. El Partido Comunista de España o el Partido Socialista Obrero Español tenían sus ideas. El único que seguramente no la tenía era Alianza Popular, porque, entre otras cosas, Manuel Fraga ya había dicho que no quería eso, que podía bastar con una reforma de Leyes Fundamentales del Franquismo. Los partidos nacionalistas vascos y catalanes tenían también un proyecto y se movieron tácticamente, conscientes de la limitación de su fuerza para alcanzar lo que consideraron irrenunciable. Recuerdo la intervención de Jordi Pujol en el último debate constitucional: “No es lo que nosotros queríamos, pero ya nos vale lo que hemos conseguido”. Y no hay que insistir en la habilidad del PNV para lograr sus metas básicas sin comprometerse demasiado con el texto formal.

Por tanto es absolutamente legítimo que cada uno vaya preparando el debate constitucional con propuestas. Hay que recordar que en este momento hay cuatro Comunidades Autónomas que han presentado propuestas de reforma constitucional en materias relacionadas con participación política general. Les Corts Valencianes, por su parte, han votado recientemente una propuesta de reforma, muy puntual, de la Constitución, para la recuperación del Derecho Foral Valenciano.

El Consell de la Comunitat Valenciana podría legítimamente, con la Constitución en la mano, pasar a los grupos parlamentarios el proyecto que hemos preparado y pedirles que, dándole la forma oportuna, lo presentaran a Cortes Generales como proyecto de ley de reforma, porque eso puede hacerse, está así reconocido en el título X de la Carta Magna. Ahora bien: ¿sería lógico este procedimiento?; probablemente no. Probablemente eso impediría llegar a cualquier consenso, porque los actores de la Constitución deberán ser en última instancia la ciudadanía, y, al final, los partidos, los grupos parlamentarios (según dice la Constitución). Si se acumulan propuestas formales en las Cortes Generales el proceso se volverá inviable.

Pero evidentemente las Comunidades Autónomas deberán estar en este debate. ¿Alguien piensa que se puede hacer una reforma importante de la Constitución sin que participen las Comunidades Autónomas? Es inimaginable. Estas se han convertido en sujetos políticos de primer orden y, por tanto, deberán estar en una situación relevante. Lo cual, por cierto, es un primer requerimiento federalista: las Comunidades Autónomas deberán ser, *de facto*, parte del pacto de reforma. No hablamos de un proyecto confederalizante, como algunos defienden. Una confederación serviría para fundar un nuevo Estado: hay algunos que piensan que habría que hacer una propuesta de federar la “sustancia de España”, por decirlo de alguna manera. Pero es que España está *inventada*, y eso no cambiará por más vueltas que se le dé.

Otra cosa es que hablemos de Estado plurinacional, de federalismo plurinacional. Porque se ha de reconocer esta realidad, previa a cualquier Constitución. Sin embargo eso no obvia un problema que consiste en saber cuáles son las naciones, porque estos cuarenta años no han pasado en balde. Porque decir simplemente que Cataluña, Galicia y Euskadi son las naciones no soluciona nada. ¿Y el resto? En un debate, un profesor de derecho administrativo respondía: “las Comunidades que se declaren naciones”; y le contesté que serán todas: 17, evidentemente. Si un territorio organizado jurídicamente piensa que obtendrá alguna ventaja de calificarse como nación ¿cómo va a dejar de hacerlo? ¿o habría un tribunal de “oposiciones” a nación? Y ello sin hablar de la necesidad de intentar, hasta donde se pueda, desdramatizar la cuestión, aun siendo conscientes de que es muy complicado. Pero para eso, también está el Derecho.

IV

Por tanto, nosotros lo que queríamos era estar en este debate, favorecerlo y transmitirlo a la sociedad civil. Se trataba de poner la opción federal en el núcleo duro de esta discusión: sin atribuirle unos principios muy esencialistas, sino buscar el nombre que mejor definiera lo que queremos hacer. Y partíamos también de la idea de que el Estado Autonómico ha sido un éxito, pero que ha llegado a su límite por una serie de razones. Algunas son de tipo jurídico, otras dependen de la misma configuración constitucional y de la evolución de la realidad. Pondré un ejemplo: hace poco Miguel Rodríguez y Herrero de Miñón contaba una cosa muy sugerente. García de Enterría (uno de los ideólogos de qué hacer después de la aprobación constitucional) decía: “no sufráis, aprobad la Constitución, que en 3 ó 4 años España entrará en la Comunidad Europea, y allí vaciarán de contenido las competencias”.

Algunos tenían esta idea en mente. Pero también es cierto que, como han advertido algunos grandes constitucionalistas como Pedro Cruz o Javier Pérez Royo, se produjo una “desconstitucionalización del Estado autonómico”, porque la definición constitucional es tan débil que significa muy poco lo que dice la Constitución en orden a regular el día a día autonómico. Toda esta mezcla ha hecho, en otro orden de cosas, que el Estado Autonómico llegara muy debilitado a una situación particularmente grave: la crisis económica y el embate fortísimo del neoliberalismo.

No descubrimos nada sorprendente si recordamos que el ataque al Estado de las Autonomías es un ataque al Estado social, porque éste *se ha salvado*, con todas las dificultades imaginables, gracias a las Comunidades Autónomas y, en menor medida, a los ayuntamientos. Y por tanto, muchos ataques que se hacen a la base institucional, a la base democrática de las autonomías, es un ataque para justificar el desmantelamiento de la enseñanza pública, de la sanidad pública, de los servicios sociales públicos. Recordar eso es para nosotros muy importante. Y, por cierto, también tiene que ver con ideales irrenunciables para cualquier federalismo: unir la cuestión social a la distribución territorial del poder y su organización institucional.

V

Explicado todo esto, podemos ahora hacer un somero repaso de la propuesta del Consell de la Generalitat. ¿Qué es lo que nosotros hemos planteado? Hemos incluido una primera parte titulada “Crecer en valores”, donde proponemos ideas para incluir en el preámbulo. Todos conocemos el debate sobre si esa parte introductoria tiene valor normativo, pero no cabe duda de que la sociedad se mira en el espejo de su preámbulo constitucional y hay nuevas temáticas que no están en él porque el constituyente y la sociedad civil que estaba detrás ni las imaginaban; no estaban en las agendas fundamentales de aquellos años. Imaginamos cosas como la lucha contra el cambio climático o la violencia de género, la promoción del gobierno abierto y del buen gobierno, el avance en la integración en la Unión Europea, la cooperación internacional al desarrollo y la justicia universal, la brega contra la corrupción o la apuesta por la universalidad del acceso a las tecnologías de la información y el conocimiento. Por tanto, pensamos que hay que hacer una renovación. Por otra parte, este debate serviría para que la ciudadanía pudiera dialogar sobre estas cuestiones en un marco de referencia claro y formalizado.

Igualmente, dentro de los principios constitucionales del artículo 1.1 —que en estos momentos son libertad, igualdad, justicia y pluralismo—, propondríamos añadir la paridad, la sostenibilidad y la hospitalidad. En un debate me objetaron que la sostenibilidad es muy

ambigua. Tenían razón: ¡más o menos como la libertad! Y nadie dice que la libertad no deba estar en el artículo 1 de la Constitución. Somos conscientes de lo movedizas que son estas proclamas, pero pueden servir, luego, como criterios interpretativos en el ámbito judicial o administrativo o impregnar la redacción posterior de la parte orgánica de la Constitución o de legislación ulterior. Bienvenida sea la inevitable ambigüedad.

Dentro de este esquema, el apartado siguiente es “Derechos para rescatar personas”. Aquí planteamos una nueva generación de derechos, algunos de ellos ya se han ido definiendo por vía legal y jurisprudencial. Pero también proponemos que algunos principios rectores de política económica y social —esas cuestiones que están en la Constitución pero no gozan del máximo nivel de protección jurídica y judicial— se trasladen a otras partes del texto para alcanzar ese *maximum* de protección. No hemos entrado a detallar cada propuesta pero sí se ha intentado una enumeración relativamente amplia. Así por ejemplo, y sin ánimo exhaustivo, recordaré algunas: la atribución a las personas mayores de 16 años de derechos políticos; dotar de efectos vinculantes las observaciones y dictámenes del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas; la supresión absoluta de la pena de muerte; el derecho subjetivo a acceder a un vivienda digna, adecuada y asequible; el derecho a la salud y reconocimiento de la asistencia sanitaria universal; derechos específicos en salud sexual y reproductiva; derecho a prestaciones sociales públicas y configuración de servicios sociales como derechos subjetivos universales; derecho subjetivo a la transparencia entendida como derecho de acceso a la información pública; derecho a la diversidad de orientaciones sexuales y a la libre identidad de género; derecho a una muerte digna; mejora y adaptación del artículo referido al derecho a la educación, incluyendo la educación infantil y la adecuación a las nuevas condiciones de conocimiento derivadas del impacto de nuevas tecnologías. Y algunas más: mejora del derecho de asilo o innovaciones en derechos en el mundo del trabajo o los que sirvan para luchar contra actuaciones lesivas para el medio ambiente, el paisaje, el patrimonio cultural e histórico. Así conseguiríamos mejorar apreciablemente una habitabilidad coherente con la dignidad de las personas y abriría la llave a generar derechos subjetivos concretos relacionados con el medio ambiente.

El siguiente bloque se titula “Hacia una democracia avanzada”. No por falta de ganas, pero sí por ser pragmáticos, decidimos reducir mucho esta parte y nos limitamos a hacer algunas propuestas, seguramente las más genéricas de todo el documento, en materia de mejoras en procedimientos de participación. Por ejemplo, rebajamos la exigencia de firmas para celebrar referéndums consultivos a 300.000 (en vez de medio millón), facilitamos la realización de iniciativas legislativas populares, pidiendo sólo 100.000 firmas, intentamos introducir mecanismos de transparencia, para garantizar una verdadera independencia del Poder Judicial y del Tribunal Constitucional —lo que a buen seguro será uno de los grandes debates cuando se abra de verdad el debate constitucional—.

El gran bloque final, el más extenso —la mitad del documento, aproximadamente—, es el denominado “Un nuevo modelo territorial: hacia el federalismo”. Y reconocemos que hay muchos modelos de federalismo y que no nos apuntamos a uno *a priori*.

Me interesa destacar que en España se suelen argumentar dos cosas contra el federalismo. La primera es que cuando España ha sido federal se vivió muy mal. Y nosotros decimos: ¿cuándo ha sido España federal? No lo ha sido nunca. El proyecto de la I República no fructificó. Y la segunda crítica, más potente, se sintetiza en la frase que afirma que “España *casi* es un Estado federal”. Y yo siempre digo que la clave está en la palabra “casi”. Se dice que España es el país más descentralizado de Europa. Pues sí, probablemente, pero es que la descentralización no es el único parámetro de federalismo. Una anécdota graciosa: en su reciente comparecencia en la

Comisión de Reforma del Modelo Territorial en el Congreso, Miguel Rodríguez y Herrero de Miñón afirmaba que es verdad que España es el país más descentralizado, pero, a continuación, hacía mención de una sentencia del Tribunal Constitucional que versaba sobre la posible existencia de un margen de media hora en la apertura de comercios en el Valle de Arán la noche de Fin de Año y la de Reyes. Que la controversia sobre el margen de treinta minutos en los horarios comerciales de dos días al año en una comarca llegara al Tribunal Constitucional del país más descentralizado de Europa resulta, cuanto menos, irónico. Pero es que la misma descentralización está en peligro. Todos sabemos que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el abuso de la técnica de la legislación básica o alguna perversión con respecto a la utilización de normas europeas ha vaciado de contenido importantes competencias de las que gozamos casi todas las Comunidades Autónomas. Por tanto, garantizar la descentralización es importante.

Un Estado federal tiene otra *pata* fundamental, que es la codecisión entre instituciones del Estado. Y eso no pasa aquí: el Senado es una broma. Y la Conferencia de Presidentes, que no está constitucionalizada ni tiene un secretariado para hacer un seguimiento de acuerdos, queda, en su convocatoria, a la arbitraria voluntad del presidente del gobierno y, la asistencia, a la arbitraria voluntad de cada Comunidad, porque al fin y al cabo sus decisiones no son determinantes en absoluto. Eso no puede ser. Las conferencias sectoriales, por su parte, tienen un funcionamiento desigual y hay materias en las que no existen.

Y aún existe un tercer elemento que cualifica el Estado como federal: un sistema de financiación adecuado, suficiente y justo que brilla por su ausencia, habiendo generado un gravísimo problema de desequilibrios e infrafinanciación.

Por tanto, el federalismo requiere de las tres cosas. Le podemos dar todas las vueltas que se quieran, pero o arreglamos estas tres cosas o no sólo no avanzará el Estado federal sino que no tendrá solución la crisis del estado autonómico. Y a partir de ahí el federalismo puede ser más o menos asimétrico. Porque existen problemas que ni podemos ni debemos obviar, en especial los derivados de lo que hemos convenido en denominar *hechos diferenciales*, como el de la deficiente regulación del pluralismo lingüístico. Nosotros planteamos la simetría entre las dos lenguas oficiales como punto de partida, y que exista un margen suficiente para que decida al respecto cada Comunidad que tenga lengua propia.

Avanzamos alguna concreción. Proponemos que el estatuto de autonomía se apruebe por la Comunidad Autónoma, sin intervención de las Cortes Generales. Lo que no excluye un control de constitucionalidad; es decir, si aquellos que tienen, según la Constitución, la capacidad de presentar recursos ante el Tribunal Constitucional lo hicieran, éste resolverá. Y si hubiera algún punto en el que el Tribunal decide que hay inconstitucionalidad, su anulación tendrá efectos *erga omnes*; es decir, se aplicaría a todas las Comunidades Autónomas, no sólo a aquella que ha sido llevada ante el Tribunal Constitucional. Es la mejor demostración de que federalismo no es separación sino integración. Somos conscientes que este mecanismo tiene problemas. Cabe señalar que hay algún constitucionalista como Francisco Caamaño (que fue ministro de Justicia) que ha defendido que no exista ningún tipo de control de constitucionalidad.

Segunda idea: conviene simplificar el listado de competencias. De entre los modelos federales que podíamos buscar en muchos países, nosotros nos hemos inspirado sobre todo en Alemania para este asunto. El eje de la propuesta es que todas las Comunidades deben tener competencias exclusivas en las materias que configura el Estado social —menos en materia de pensiones—. Porque cada Comunidad debe garantizar que las prestaciones básicas a sus ciudadanos serán

suficientes, adecuadas al espíritu del estado de bienestar, y que ese sea el punto de partida del cálculo de la financiación.

Tercera idea: la estructura territorial en el Estado no tiene por qué ser igual en todos los lugares y, de hecho, no lo es (ya existen Comunidades uniprovinciales sin diputaciones, cabildos o consells insulars en el caso de las islas). Defendemos que cada Comunidad Autónoma decida cuál debe ser su estructura interna. Si una Comunidad quiere tener provincias, que las tenga; o que no las tenga o que admita veguerías, comarcas, cabildos o lo que considere más oportuno.

Otra propuesta: en los procedimientos en que ha de intervenir el Tribunal Constitucional para juzgar la constitucionalidad de normas de las Comunidades Autónomas no puede haber asimetría. De tal manera que, en este momento, como sabemos, si el gobierno lleva una ley ante el Tribunal Constitucional, prácticamente durante seis meses se queda paralizada. Eso es un mecanismo de amenaza permanente.

Finalmente, el Senado. Después de examinar varias posibilidades nos decantamos por el *modelo Bundesrat*, conformado por representantes de los gobiernos autonómicos, porque pensamos que es el mejor que puede garantizar cooperación y autogobierno. Es verdad que se aleja de una cierta tradición que invita a que fueran los parlamentos o los ciudadanos de cada Comunidad los que eligen a esos representantes. Pero es, al mismo tiempo, el que asegura unas formas potentes de relación entre las Comunidades Autónomas y que ante el Estado central éstas queden suficientemente aseguradas. Igualmente planteamos la constitucionalización de las conferencias de presidentes, con un número mínimo de reuniones anuales y del mismo modo formalizar las conferencias sectoriales.

Finalmente dedicamos una parte, que a nosotros como Comunitat Valenciana nos interesa mucho, a la financiación. Es evidente que necesitamos principios claros para la financiación y la constitucionalización de unas reglas justas en este ámbito.

Nos sentimos prudentemente orgullosos. Apreciamos que estamos confluyendo en una, no me atrevo a decir *marea*, pero, digamos, en *una cierta corriente* favorable a muchas de las cosas que proponemos. En algunas encuestas recientes se aprecia que, aunque sea de manera modesta, está subiendo el número de federalistas. Algunos han comentado ese hecho afirmando despectivamente: “a saber qué pensarán”. Pero ese argumento sirve para casi cualquier cosa que se pregunte en una encuesta ¿Qué pensamos nosotros? Pensamos que es una parte de la ciudadanía que no quiere un modelo unitario pero que también intuye que el modelo que teníamos hasta ahora se ha agotado. Y esas personas, por lo menos, van buscando una palabra que les defina. Si esta palabra es “federal” y nos ponemos de acuerdo tan solo en las cosas que aquí he propuesto, ya habríamos avanzado mucho.

**BLOQUE II:
ARTICULACIÓN DEL MODELO
TERRITORIAL**

8. NOTAS A PROPÓSITO DEL “MODELO TERRITORIAL ESPAÑOL” Y PROPUESTA SOBRE COMPETENCIA ESTATAL EN ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y PAISAJE ANTE UNA POSIBLE REVISIÓN DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978

Florencio Zoido Naranjo
Catedrático de Análisis Geográfico Regional. Jubilado
zonaf@wanadoo.es

1. A propósito del “modelo territorial español”

Probablemente este escrito no tenga repercusión alguna, aun así me siento en la obligación de redactarlo y presentarlo en este encuentro por coherencia con lo anteriormente manifestado en relación con el mismo tema. La expresión “modelo territorial español”, referida a la organización político-territorial del Estado, ha tenido una aceptación social absoluta y se seguirá utilizando con toda probabilidad en un futuro inmediato y a medio plazo a causa de la importancia y complejidad de los hechos a que hace referencia. Pero es incorrecta y no debería ser utilizada por nosotros, los geógrafos, dedicados al territorio en mayor medida que otros profesionales, principalmente en sus aspectos teóricos y conceptuales como hecho general.

Como ya presentamos un grupo de compañeros en la voz correspondiente del Diccionario de geografía urbana, urbanismo y ordenación del territorio, e insistí y desarrollé en mi escrito Modelos de ordenación territorial¹, esta expresión hace referencia a un esquema integrado, sintético, interpretativo y voluntarista de los principales elementos de la estructura territorial de un ámbito determinado (de cualquier escala), generalmente incluido en un plan, unas directrices o una estrategia territorial. No se trata de algo real en todos sus términos, sino de una opción de integración de dichos elementos que debe ser conseguida, a medio o largo plazo. A causa de la gran inercia o, si se prefiere, resiliencia de los hechos territoriales, el modelo de ordenación no puede ser considerado como un objetivo inmediato pues no se compone únicamente de la división política del espacio considerado, sino que incluye al menos, su sistema de asentamientos, las redes de relación y comunicación (de todos los flujos) y los espacios patrimoniales protegidos; todos ellos completados o mejorados en algún sentido.

Reducir el significado del “modelo territorial” a la división político-administrativa del ámbito estatal es, por tanto, simplificar enormemente una expresión técnica de gran valor en geografía y en ordenación del territorio. Máxime si, como es el caso, la organización político-territorial del Estado es considerada únicamente en uno de sus niveles. Como bien es sabido, la Constitución Española de 1978 considera la organización político-territorial del Estado en tres niveles: comunidades autónomas, provincias y municipios, prevé un régimen especial para las islas y los territorios forales y menciona la especificidad de las ciudades de Ceuta y Melilla; también abre la posibilidad de crear nuevos territorios mediante la agrupación de municipios.

¹ Grupo Adauar 2000 y Zoido 2006, respectivamente.

Desarrollos legislativos posteriores (básicos y autonómicos) enriquecen este planteamiento constitucional con referencias diversas a ámbitos intermedios (comarcas, áreas metropolitanas, áreas funcionales, dominios, unidades territoriales, etc.) que también forman parte de la organización político-territorial del Estado y, en la actualidad, por lo tanto, de su “modelo de ordenación territorial”. Por otra parte, el debate sobre las provincias y diputaciones sigue abierto, así como el referido a una necesaria simplificación del mapa municipal español. Reducir la organización político-territorial del Estado al mapa autonómico es, por tanto, una simplificación inaceptable.

Debe reconocerse, no obstante, que la división territorial con valor político-administrativo tiene tal cúmulo de repercusiones sobre el medio natural, la economía y, en definitiva, la territorialidad que afecta a cada sociedad, que condiciona fuertemente sus evoluciones y comportamientos; de ello proviene la exageración aplicada comúnmente a la expresión “modelo territorial español”, reducción que nosotros, los geógrafos, no debemos hacer nuestra.

2. Propuesta sobre competencia estatal en ordenación del territorio y paisaje ante una posible revisión de la Constitución de 1978

El artículo 148.3 de la Constitución Española de 1978 incluye la competencia de ordenación del territorio entre las que “podrán asumir” las Comunidades Autónomas. Los Estatutos de Autonomía (iniciales y revisados) así lo hicieron, atribuyéndole, impropia, la condición de “exclusiva”. Diversas sentencias del Tribunal Constitucional, aunque en ocasiones matizadamente, han consolidado esta función autonómica, apartándola de las actividades estatales.

La ordenación del territorio es una función de gran complejidad que las Comunidades Autónomas han ejercido de forma muy diversa y, mayoritariamente, con escaso entusiasmo, salvo para conseguir el apartamiento de ella del Estado. La inhibición o desistimiento del Estado también ha contribuido a la inconcreción y debilidad en España de esta imprescindible función pública.

En consecuencia, España carece de una experiencia político-administrativa explícita en la expresión y ejecución de propuestas de cohesión e integración del conjunto del territorio del Estado (con la excepción del capítulo primero del Plan Director de Infraestructuras, 1993-2007).

¿Qué sentido tiene que exista para la Unión Europea una Estrategia Territorial Europea (de 1999), o incluso un Esquema europeo de ordenación del territorio (de 1991) y unos Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible del Continente Europeo (de 2000) para todo el ámbito paneuropeo abarcado por el Consejo de Europa y no pueda existir algo similar para España?

¿Qué sentido tiene que en un estado federal como Alemania haya una ley federal de ordenación del territorio que orienta y armoniza esta práctica de los distintos Länder y no pueda existir algo similar en un estado autonómico?

¿Puede un ámbito político con dimensión espacial olvidarse de este componente principal de la organización de la convivencia que es el territorio?

Por otra parte, tras su ratificación en noviembre de 2007, está vigente en España el Convenio Europeo del Paisaje desde marzo de 2008. Este instrumento internacional ha sido asumido por la legislación básica española (Ley 21/2013 de Evaluación Ambiental, entre otras) y autonómica (Andalucía, Comunidad Valenciana, Cantabria, Cataluña, Galicia, País Vasco) y pese a estar sustentado por el tronco común del Convenio Europeo, se asiste en la actualidad a una cierta dispersión en la protección, gestión y ordenación de los paisajes españoles.

En consecuencia, mi propuesta es que ante una posible reforma de la Constitución Española de 1978 se subsanen estas insuficiencias. Debiendo incluirse en el texto constitucional una mención explícita del término paisaje (como sucede en diferentes textos constitucionales europeos, entre ellos el portugués). Igualmente la ordenación del territorio debe figurar como competencia estatal en cuanto se refiera a objetivos de cohesión y articulación del conjunto del Estado².

Bibliografía

GRUPO ADUAR. *Diccionario de geografía urbana, urbanismo y ordenación del territorio*. Barcelona: Ed. Ariel, 2000.

ZOIDO NARANJO, Florencio. Modelos de ordenación del territorial. En Espinoza, L. E. y Cabero, V. (eds.). *Sociedad y medio ambiente*. Salamanca: Ediciones de la Universidad de Salamanca, 2006, pp. 251-285.

ZOIDO NARANJO, Florencio. Territorialidad y gobierno del territorio, hacia una nueva cultura política. En Farinós, J. y Romero, J. (coords.). *Gobernanza del desarrollo territorial sostenible. Estado de la cuestión en Europa y España*. Valencia: IIDL-Universitat de València, Colección Desarrollo Territorial (número 2), 2007, pp. 19-48.

ZOIDO NARANJO, Florencio. El paisaje fundamento de un buen gobierno del territorio. *Boletín de la Institución Libre de Enseñanza*, 102-103, 2016, pp. 41-60.

² Para un mayor detalle y ampliar argumentos vid. Zoido 2007 y 2016.

9. LA CONSTRUCCIÓN DEL MODELO TERRITORIAL EN ESPAÑA: ENTRE LA EFICIENCIA Y LA SOLIDARIDAD

Josefina Cruz Villalón

Departamento de Geografía Humana. Universidad de Sevilla
jcvillalon@us.es

La Constitución Española (CE) de 1978 fijó los elementos rectores de una nueva organización territorial político-administrativa, dando cabida a un nuevo nivel al que se denomina Comunidades Autónomas (CCAA), además de los ya históricamente reconocidos y geográficamente delimitados de las provincias y de los municipios. En un espacio breve de tiempo se asiste en España a la consolidación del Estado de las Autonomías, que es considerado uno de los grandes logros de la Transición Democrática en la medida que consigue la integración de territorios, lenguas y sensibilidades en un proyecto común. Sin embargo, en los últimos años, cuando parece que está superada la violencia en Euskadi, han surgido nuevas tensiones políticas territoriales que vuelven a poner en cuestión la idoneidad del modelo y la propia estabilidad del sistema.

Es objeto de este capítulo contribuir a la reflexión sobre el papel que puede jugar la Geografía en este contexto, tomando como punto de partida la aportación realizada en la Mesa Redonda sobre “Opciones para un modelo territorial español. Métodos posibles”, en el IX Coloquio del Grupo de Historia del Pensamiento Geográfico de la Asociación de Geógrafos Españoles, celebrado en el mes de junio de 2018 en Cocentaina (Alicante): *De la Geohistoria a la Geopolítica. La organización del territorio como reto geográfico*.

1. La organización territorial político-administrativa del Estado español y su relación con la ordenación del territorio

1.1. La organización político-administrativa del Estado español

La CE no precisa ni el número ni la denominación o delimitación de las CCAA que pudieran constituirse dentro del territorio español¹. Sí estableció, entre otros aspectos, los relativos a los procedimientos para llevar a cabo la constitución de una comunidad autónoma, las competencias que podrían ejercer, así como sus órganos de gobierno; pero no hay referencia concreta alguna a las CCAA que se pudieran constituir ni, en consecuencia, a la denominación o delimitación geográfica de cada una de ellas, salvo el reconocimiento de los derechos históricos de los llamados “territorio forales”², o el derecho que le asiste a “los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía” a transitar por una vía propia hacia el autogobierno³ y presumiblemente con capacidad para desarrollar un mayor grado de autonomía que las restantes CCAA. Ya es historia que Andalucía de forma imprevista e imprevisible forzó su acceso por la vía del 151, mediante referéndum en

¹Art. 137 de la CE: “El Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”.

² Disposición Adicional Primera de la CE.

³ Disposición Transitoria Segunda de la CE.

1980, sin encontrarse en el supuesto anteriormente mencionado. Esta excepción facilitó la extensión uniforme del autogobierno al conjunto de las CCAA.

Con la perspectiva de cuarenta años, sorprende la rapidez con la que se ha consolidado la organización territorial de España en diecisiete CCAA, que no tienen cobertura en la CE como se acaba de indicar, ni siquiera tienen cobertura en una Ley Orgánica, sino en los denominados *Acuerdos Autonómicos* de 1981 entre el Gobierno de UCD y el PSOE⁴. Cuarenta años de historia, que no parecen ser muchos, si se mira con la perspectiva de la formación histórica de municipios y provincias; con fuertes contrastes y diferencias en superficie y población, según una perspectiva geográfica; y con un único criterio geográfico-administrativo: la provincia⁵. Los Acuerdos Autonómicos reflejan pocas dudas en la identificación y delimitación de las CCAA, en contraste con la Constitución. Solo en el caso de dos CCAA uni-provinciales se prevé su posible integración futura en Castilla-León, pero como un acto positivo y voluntario de una mayoría cualificada de sus respectivas Asambleas Legislativas y de sus municipios⁶. En los debates sobre la organización político-territorial del Estado español ninguna sombra de duda se ha arrojado sobre el Mapa Autonómico de 1981.

Es más: si bien la organización político-administrativa del Estado español se sustenta como es sabido en tres niveles bien diferenciados (Administración General, Autonómica y Local), mencionando aparte del nivel europeo, no es infrecuente que el debate tanto entre políticos como expertos se circunscriba a las relaciones entre la Administración General del Estado (AGE) y las CCAA, salvo la recurrente mención a la inviabilidad del mapa municipal y los intentos frustrados de anexiones de municipios pequeños⁷; o un debate de mayor calado político: el mantenimiento de las Diputaciones Provinciales en las CCAA pluri-provinciales, cuya pervivencia en mi opinión está garantizada en tanto la provincia se mantenga como circunscripción electoral en elecciones generales y autonómicas (con alguna excepción en este segundo caso: Asturias, Baleares y Canarias), así como en el hecho de que los partidos políticos, al menos los más tradicionales, tengan en la provincia su base territorial, y las Diputaciones Provinciales acojan la representación de ese poder político⁸.

En consecuencia, esta organización político-administrativa hay que darla por asentada en sus límites territoriales, con algunos ajustes en el mapa municipal tanto de agregaciones como desagregaciones, pero irrelevantes a efectos del tema que nos ocupa. Otra cuestión sería la posibilidad de cambios/ajustes en el marco competencial y en el ámbito de las relaciones entre Administraciones, así como la potenciación de las funciones que las Diputaciones realizan *en*

⁴ *Acuerdos autonómicos firmados por el Gobierno de la Nación y el Partido Socialista Obrero Español el 31 de julio de 1981* (1981). Llama la atención, además, que sean unos acuerdos firmados solo por el Gobierno y el principal Partido de la oposición en ese momento, sin participación formal del Partido que sustentaba al Gobierno, lo que indica la confusión entre Gobierno y Partido, que a su vez denota una escasa cultura democrática y política, así como la ausencia de otros Partidos presentes en la Cámara de Diputados. La hegemonía del bipartidismo es patente (283/350 diputados en ese momento), pero los comunistas contaban con su mejor representación en la Cámara (23 diputados), junto a los grupos Catalán (9 diputados) y Vasco (7 diputados).

⁵ Art.143.1 de la CE: “[...] las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a u autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas [...]”.

⁶ Punto 7.2. de los *Acuerdos Autonómicos*.

⁷ El último, la Ley de Racionalidad y Sostenibilidad de la Administración Local de 2013. En 2018 hay en España 7 municipios más que en 2013.

⁸ *Los Acuerdos Autonómicos* de 1981 preveían una cierta integración de las Diputaciones en la estructura administrativa de la CCAA (“la Comunidad Autónoma articulará la gestión ordinaria de sus servicios periféricos propios a través de las Diputaciones Provinciales”) y establecía la elección por sufragio universal directo y secreto de los diputados provinciales. Pero ni lo uno ni lo otro se ha llevado a efecto.

auxilio de los municipios de menor tamaño, pero que podrían ampliarse y sistematizarse, y el fomento de los instrumentos de cooperación voluntaria entre municipios. La vía impositiva de integraciones o anexiones debería quedar descartada, a pesar de que la racionalidad y el despoblamiento hicieran aconsejable otras iniciativas⁹.

Sí sería aconsejable abrir el debate sobre la conveniencia del reconocimiento de un nivel intermedio de organización político-administrativa entre la provincia y la comunidad autónoma: nos referimos a las áreas metropolitanas. En realidad, el debate está abierto hace tiempo, disponiéndose de todo tipo de estudios y algunas contadas experiencias. Pero si el objetivo es adecuar el gobierno del territorio a la realidad espacial y funcional, la cuestión radicaría en plantear si el hecho territorial metropolitano debería tener reconocimiento como forma de organización del poder político. Entre los procesos de cambio en la ocupación del territorio que se han producido en España, como en tantos otros países posindustriales, la aglomeración de la población en ámbitos metropolitanos es uno de los más relevantes que, por conocido, no estimamos necesario ilustrar aquí. Si se cuestiona el mapa municipal por ineficaz e insostenible, sobre todo por la extinción a la que el despoblamiento está llevando a extensas superficies del territorio peninsular, igualmente de ineficaz resulta la división administrativa municipal a la hora de gestionar servicios, atender la demanda de vivienda o de resolver la movilidad en las áreas metropolitanas, pues estas funcionan como una unidad de mercado laboral, oferta de servicios y relaciones sociales, entre otras. Pero no se trata solo de resolver la necesaria coordinación de las políticas de movilidad, de infraestructuras urbanas o de equipamientos, o las políticas urbanísticas y de vivienda, sino de dotarlas de una organización político-administrativa propia, con competencias no delegadas, y con un sistema directo de elección de sus representantes políticos. Es cierto que las CCAA, en el marco de sus competencias, han legislado sobre la autonomía local y los entes locales supramunicipales, donde con frecuencia se hace referencia a las áreas metropolitanas; pero solo en el caso de Cataluña se ha legislado de forma específica sobre el Área Metropolitana de Barcelona¹⁰. También, en el marco de la ordenación del territorio, como competencia autonómica, se ha tratado de atender a la necesaria coordinación de las políticas públicas en los ámbitos metropolitanos. Pero lo que estamos planteando aquí es el reconocimiento del Área Metropolitana como forma de organización del poder político territorial.

1.2. ¿Qué relación se ha establecido entre la organización político-administrativa y la ordenación del territorio en España?

Como es sabido, la ordenación del territorio, como título competencial, queda en el ámbito de las CCAA a partir del reconocimiento recogido en la CE como una competencia que estas podrían asumir. En primer lugar las CCAA la incorporan de forma inmediata como competencia exclusiva en sus respectivos Estatutos de Autonomía. Posteriormente se aprueban las primeras leyes que desarrollan esta competencia: aquí empiezan a marcarse diferencias entre unas CCAA y otras por lo que a la prioridad dada a esta política se refiere, al dilatarse en el tiempo la aprobación de las respectivas leyes: desde 1983 cuando se aprueba la Ley de Política Territorial de Cataluña, a 2001 cuando se aprueban las de Cantabria y Extremadura. Más dispar aún ha sido la aprobación de planes territoriales, generales o parciales¹¹, y queda un gran trabajo por realizar en el balance de la efectividad de la ordenación del territorio como política

⁹ Morales y Méndez 2018.

¹⁰ Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona. En esta Ley (art. 2.1) el Área Metropolitana de Barcelona se define como un “ente local supramunicipal” en cuyo ámbito se “hacen necesaria la planificación de políticas públicas y la implantación de servicios de forma conjunta”.

¹¹ Farinós, Aldrey y del Río 2015, pp. 84-85. Cruz Villalón 2018, pp. 932-933.

transversal de coordinación de políticas sectoriales y urbanísticas, de concertación de las políticas con incidencia territorial, ya sea su impulsor la AGE, la propia Comunidad Autónoma, o las Administraciones Locales implicadas, y como política de equilibrio entre conservación y desarrollo.

Una experiencia corta para una política cuyos resultados solo pueden recogerse en el medio-largo plazo, por lo que supone de cambio en los usos del territorio y, sobre todo, de cambio de una cultura de utilización y relación con el territorio. Los geógrafos, que hemos tenido una participación activa en la implantación de esta política, como expertos en la materia y participando en los equipos que elaboran planes de ordenación del territorio, tenemos una responsabilidad añadida en transmitir la importancia de esta política, con frecuencia no siempre bien entendida, ni por la clase política, ni por la ciudadanía.

Por lo que al balance de su desarrollo hace referencia, y en el contexto que hoy nos ocupa, destacaríamos dos circunstancias:

Por una parte, sobre el carácter exclusivo de la ordenación del territorio como competencia de las CCAA, el Tribunal Constitucional (TC) ha reiterado en diferentes Sentencias que la competencia de las CCAA no anula, ni sustituye las competencias de otras Administraciones en particular las de la AGE, sustentándolo en la competencias que la CE reconoce al Estado en virtud de su artículo 149.1¹². La coordinación y cooperación entre Administraciones son reclamadas reiteradamente desde el ámbito académico al del propio Tribunal Constitucional¹³; pero continúan siendo una *asignatura pendiente* de una democracia, por suerte, no ya tan joven. Quizás por esta misma razón, por esta debilidad de la coordinación y cooperación entre Administraciones, Santiago Muñoz Machado y otros en su *Ideas para la reforma de la Constitución* afirman que “El resultado ha sido un modelo en el que el reparto (de competencias) es decidido por el TC sentencia a sentencia”¹⁴.

Pero al mismo tiempo cabría plantearse si a la AGE no debería atribuírsele también una competencia directa en el gobierno del territorio, más allá de las derivadas de sus competencias sectoriales con impacto o incidencia territorial, y ello tanto por su propia función en la organización territorial del país, como por las relaciones que mantiene con la Unión Europea en todo lo relativo a las políticas y estrategias territoriales. La CE en el ya citado artículo 137 afirma que “El Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan”. Quizás haya un uso restrictivo del concepto de

¹² Ya en la temprana fecha de 1986, cuando esta competencia aún tenía un incipiente desarrollo, el Tribunal Constitucional afirmaba: “La exclusividad con la que las Comunidades Autónomas [...] han asumido la competencia en materia de ordenación del territorio no autoriza a desconocer las que, con el mismo carácter, vienen reservadas al Estado en virtud del art. 149.1 CE” (STC 56/1986, cit. por Vaquer 2018).

¹³ “La multiplicidad de acciones que inciden en el territorio requiere la necesidad de articular mecanismos de coordinación y cooperación, pero no su incorporación automática a la competencia de ordenación del territorio, de manera que el competente en esta materia, al ejercer su actividad ordenadora, estableciendo los instrumentos de ordenación territorial, deberá respetar las competencias ajenas que tienen repercusión sobre el territorio coordinándolas y armonizándolas desde el punto de vista de su proyección territorial” (STC 149/1991, cit. por Vaquer 2018). En el ámbito académico son diversas las voces que reclaman hace tiempo esa coordinación; pero consideramos que deben ser reconocidas las diversas aportaciones realizadas por J. Romero, de las que destacaremos, por su fecha más reciente, la ponencia presentada en el XXV Congreso de Geografía celebrado en Madrid en 2017.

¹⁴ Muñoz Machado *et al.* 2017, p. 15.

organización territorial en la CE, pues el Estado también se organiza territorialmente a través de la AGE, aunque no haya quedado así recogido en el texto constituyente¹⁵.

En segundo lugar, respecto al desarrollo de su competencia en materia de ordenación del territorio por parte de las CCAA y la aprobación de planes territoriales, sin entrar aquí a detallar los contenidos, orientaciones, objetivos y acciones de cada uno de ellos pues no es el caso, llama negativamente la atención el hecho de que, en general, cada comunidad autónoma ignore a los territorios vecinos en su proceso de planificación territorial. No se recogen consideraciones respecto a los territorios circundantes (otras CCAA) y apenas hay constancia de intercambio, contactos, consultas o acuerdos con los mismos. Así los planes territoriales de cada comunidad autónoma consideran su territorio como territorio-isla, como si fuesen ajenos a lo que ocurre en el exterior. De forma que, a la ausencia de coordinación con la AGE, habría que añadir una ausencia de coordinación interterritorial, entre CCAA. Podría argumentarse que ya se encuentra implícito cuando se defiende la necesidad de coordinación, cooperación y concertación entre Administraciones, pero aquí nos interesa destacar la carencia de esa triple C no solo entre la AGE y las CCAA, sino también de estas entre sí.

Así pues, a la pregunta planteada en la cabecera de este apartado, cabe una respuesta inicial, con independencia de otras consideraciones de mayor detalle: la ordenación del territorio se ha circunscrito desde la organización político-administrativa contemplada en la CE y desarrollada en estos cuarenta años, al ejercicio de una competencia de planificación territorial de desigual desarrollo en cada comunidad autónoma, en menor medida de gestión efectiva de esa planificación, de escasa concertación con las restantes CCAA y con la AGE, cuando no de litigio con esta última, que a su vez trata de imponer su propia política territorial a través de planes sectoriales. Más tiempo nos llevaría valorar la relación entre CCAA y Administraciones Locales en la concertación de las políticas de ordenación del territorio y urbanismo.

2. La construcción del modelo territorial español

Habría que empezar aclarando qué entendemos por modelo territorial y su aplicación concreta a España. Es habitual que políticos, juristas, e incluso geógrafos identifiquen el *modelo territorial español (MTE)* con el marco de organización político-administrativa que se ha construido en España a partir de la CE, los Acuerdos Autonómicos de 1981, y la aprobación y desarrollo de los Estatutos de Autonomías. Incluso de forma más concreta se vincula ese modelo al marco de las relaciones que se establecen, o deben de establecerse (¿de forma modélica?), entre las CCAA y la AGE¹⁶. En mi opinión, y desde la geografía, propondría que se distinguiera entre el marco de organización territorial o marco de organización político-administrativa del Estado español para hacer referencia a la que tiene su origen en la CE, y se reservara el concepto de modelo territorial a los que han establecido las distintas CCAA en España, en otras regiones europeas, otros gobiernos nacionales o la propia Unión Europea, a

¹⁵ Por otra parte, la CE en ocasiones utiliza *Estado* cuando se está refiriendo a la *Administración General del Estado*, diferencia que actualmente está claramente establecida.

¹⁶ “La posición del PNV dependerá también de si el PSOE ‘acepta abordar un cambio en el modelo territorial del Estado, en la aceptación de los autogobiernos de Euskadi y Catalunya’, si ‘sintoniza con la agenda vasca y la defensa de los intereses de Euskadi’ [...]”. Noticia recogida en *La Vanguardia*: <<http://www.lavanguardia.com/politica/20180526/443860938647/pnv-apoyo-mocion-de-censura-psoe-rajoy.html>> [consulta 02/11/2018]. En Muñoz Machado *et al.* (2017) el apartado de mayor desarrollo (III) se denomina: “¿Qué debe reformarse? El Modelo de Organización Territorial”. También en el debate organizado por la Asociación de Geógrafos Españoles con motivo del 25 aniversario de la CE se habla del modelo territorial del Estado. Los ejemplos podrían multiplicarse.

través de sus documentos de planificación territorial estratégica. Otra cuestión es que el término *modelo* posee una serie de connotaciones, positivas, que lo hacen muypreciado y lleva a un uso abusivo, como si con ello se contribuyera a resolver algún problema.

Es cierto que tampoco hay una interpretación unívoca del concepto de modelo territorial en estas propuestas estrictamente territoriales. Primero, por los propios componentes que se incluyen en el modelo, si bien suele haber un acuerdo de base en la consideración de los nodos (sistema de ciudades), redes (básicamente, infraestructura de transporte y comunicaciones), y áreas (en este caso, con mayores discrepancias, ya que en unos casos se incluye la totalidad del territorio, y en otros se seleccionan áreas identificadas por sus valores naturales, ambientales, paisajísticos, culturales, o patrimoniales). Y segundo, por el propio carácter del modelo: en ocasiones se limita a ser una esquematización de la realidad, que ya es bastante que se reconozcan los componentes básicos que organizan y estructuran un territorio; en otras, es una propuesta sobre el modelo deseado de ordenación a medio-largo plazo, partiendo de la situación del momento que se realiza la propuesta y las medidas que deben adoptarse para modificar el mapa de la ocupación el territorio en una determinada dirección¹⁷.

En todo caso, lo que me interesa es reclamar la acotación del concepto de modelo territorial en los términos anteriormente expresados y, a partir de ahí, plantear la cuestión de si hay margen para hablar de un modelo territorial español entre las estrategias territoriales que se proponen desde las instituciones de la Unión Europea, y el modelo que cada comunidad autónoma ha definido, o puede definir, para su propio territorio. Un modelo territorial que entre otras finalidades tenga la de orientar los planes y programas sectoriales de incidencia territorial de competencia de la AGE, concertar los mismos con las CCAA y, como objetivo último, contribuir a la organización político-administrativa de este Estado complejo.

2.1. El MTE: el punto de partida

En España se fue consolidando una organización político-administrativa fuertemente centralizada, reforzada durante la dictadura en términos políticos, y apoyado en un conjunto de decisiones territoriales, entre las que destaca la organización radial de sus principales modos de transporte terrestre, reforzado por la implantación de la red de navegación aérea en la segunda mitad del siglo XX. A ello debe sumarse la polarización que introduce el tardío y selectivo, en términos territoriales, desarrollo industrial que empieza a segregar los territorios que crecen de los territorios que en el mejor de los casos se estancan; a finales de la autarquía se introdujeron algunas medidas de descentralización industrial, dirigidas y fomentadas desde el Gobierno central, de resultados dispares. El sistema urbano se configura con una fuerte bicefalia, formada por Madrid y Barcelona, con otros nodos de segundo y tercer orden. Las tendencias de crecimiento económico de los últimos 40 años han llevado a un acelerado contraste entre la España mediterránea y el cuadrante Noreste, junto a Madrid y su entorno metropolitano que supera ya el territorio de la Comunidad Autónoma de Madrid, y la España interior, red denominada en términos periodísticos la *España vacía*, que también empieza a organizarse políticamente¹⁸. Este contraste se sigue agudizando en las últimas estadísticas disponibles, ya sea en población, renta u otros indicadores. En esta fugaz sinopsis, los nodos del sistema urbano han experimentado cambios pocos significativos en términos relativos, con la prevalencia de Madrid y Barcelona, reforzadas por sus respectivas áreas metropolitanas. Las áreas

¹⁷ Zoido 2006; Cruz Villalón 2018.

¹⁸ Véase la noticia: Seis comunidades de la “España vacía” exigen justicia en la financiación autonómica y una estrategia contra la despoblación en: <https://www.eldiario.es/aragon/politica/comunidades-Espana-financiacion-autonomica-despoblacion_0_812969208.html> [consulta, 11/12/2018].

metropolitanas son, sin duda, el elemento más potente y de mayor impacto territorial que se ha desarrollado en las últimas décadas y, como ya se ha comentado, sin que hayan sido dotadas de una organización político-administrativa acorde con esa realidad territorial. En un segundo nivel del sistema urbano, la constitución de las CCAA ha introducido el discurso de un mayor equilibrio en el sistema de ciudades, que se ha concretado en algunas de ellas en decisiones para reequilibrar ese sistema jugando con la ubicación de la capital autonómica.

En este contexto, se ponen de manifiesto las tensiones entre unos y otros territorios y sus exigencias y reclamaciones a la AGE, vía financiación autonómica, vía inversiones a través de los Presupuestos Generales del Estado (PGE). Con razón los territorios situados a lo largo de la costa mediterránea reclaman mayores inversiones públicas, en particular inversiones a cuenta de los PGE, en relación a su población, PIB, crecimiento y dinamismo económico. Y los territorios de la España atlántica e interior reclaman una *discriminación territorial positiva*, donde de nuevo las inversiones públicas, en particular las inversiones a cuenta de los PGE en infraestructuras del transporte, ocupan una posición central en sus demandas que parten de la presunción de la función nuclear de las infraestructuras en el desarrollo económico. Por tales razones, en el dibujo del MTE se hace preciso resolver, o al menos tratar de afrontar, esa tensión entre las exigencias de los territorios más dinámicos, demandantes de más infraestructuras *para no ahogar su crecimiento*, y las de los territorios que reclaman más infraestructuras, una discriminación positiva, *para impulsar su crecimiento*. Ello nos lleva inexorablemente al principio de cohesión territorial, tan arraigado en los objetivos territoriales de la UE y en la literatura geográfica, y al principio de solidaridad, recogido en la CE. En palabras de Marcos Vaquer: “Solidaridad es el término utilizado en la Constitución española, mientras que los Tratados de la UE [...] hablan de cohesión”¹⁹.

2.2. El principio de solidaridad en la Constitución Española

El principio de solidaridad se encuentra recogido en distintos artículos de la CE y siempre vinculado a la nueva organización político-administrativa descentralizada del Estado español. Así figura ya en el art. 2 del Título Preliminar que “reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”. Se retoma en el Título VIII (de la organización territorial del Estado) en el art. 138.1 donde se afirma: “El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular”. Siguiendo en el Título VIII, art. 156.1: “Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera [...] con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles”. Y de nuevo en el art. 158.2 se establece: “Con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso”. Así pues, ya desde la CE se proclama el principio de solidaridad como una responsabilidad del Estado, al que se le atribuye de forma precisa y directa que se garantice de manera efectiva el principio de solidaridad, unas veces referida a los españoles, otras a los territorios.

Tales mandatos constitucionales pueden completarse y leerse de forma conjunta con los establecidos en otros artículos de la CE. Así, en el Título VII (Economía y Hacienda), en el art. 130, al hacer referencia a la modernización de todos los sectores económicos, y en particular

¹⁹ Vaquer 2018, p. 35.

de la agricultura, ganadería, pesca y de la artesanía²⁰, “a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles”. A continuación, en el art. 131.1 se establece que el Estado “podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución”. Asimismo, en el artículo 158 (Título VIII) se establece la asignación de recursos a las CCAA a través de los PGE, para garantizar un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales; como es sabido los criterios para su asignación es el principal punto de confrontación en el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Armonización, justa distribución o adecuado equilibrio son los objetivos que la CE establece para que en el nuevo marco de organización político-administrativo que se está alumbrando en la Constitución de 1978 se mantenga y refuerce la cohesión dentro de España, sabiéndose que el punto de partida no es precisamente equilibrado.

2.3. El modelo territorial español entre la eficiencia y la solidaridad

Ese equilibrio o reequilibrio entre territorios tiene su principal instrumento en los recursos económicos asignados a cada comunidad autónoma²¹. A juicio de expertos, la financiación de las CCAA constituye uno de los pilares del Estado descentralizado²², que en el caso del Estado español presenta un *plus* de complejidad al haberse transitado en un periodo breve desde un Estado centralizado a la descentralización autonómica. Este pilar se construye a su vez sobre tres recursos básicos: el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) recogido en la CE, los asignados por la AGE a cada comunidad autónoma a través de la financiación autonómica, y las inversiones que se distribuyen territorialmente en los PGE.

De “magra dotación” califica el *Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica* a los recursos asignados al FCI, que en principio debe ser el reflejo de ese objetivo de solidaridad declarado en la CE: “En 1991, primer año del FCI como fondo de desarrollo regional en exclusiva, superaba el 0,21% del PIB, pero en 2016 se situó en el mínimo histórico, por debajo del 0,04% del PIB”²³. La propuesta de la Comisión de Expertos es ligar la cuantía del FCI al PIB, e incrementar la partida, sin avanzar números. En términos absolutos la dotación del FCI (Fondo de Compensación más Fondo Complementario) fue de 1.353,77 millones de euros en 2009, se redujo en años posteriores hasta alcanzar los 432,43 millones de euros en 2014, cifra en la que se ha estancado hasta 2017²⁴. Estos recursos se distribuyen entre diez CCAA, y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

El sistema de financiación de las Comunidades de régimen común²⁵ sí constituye el pilar básico de los recursos que la AGE aporta a cada comunidad autónoma y el principal marco de concertación/confrontación entre ambos niveles del Estado. El volumen total de estos recursos se ha situado en 8.852 millones de euros en 2016²⁶. Los criterios para su asignación entre CCAA se han ido haciendo cada vez más complejos, siguen siendo objeto de debate y siempre están pendientes de una reforma definitiva del sistema, que satisfaga a todas las partes. Con frecuencia asistimos a cómo cada comunidad autónoma pone encima de la mesa de la negociación, junto a los criterios económicos, *sus* propios criterios territoriales, aquellos que

²⁰ Al hilo de esta referencia a la artesanía, parece que el texto constitucional precisaría de cierta actualización.

²¹ Otro debate sería la financiación de las Corporaciones Locales.

²² Martín Cubas 2018, p. 764.

²³ Informe de la Comisión de Expertos... 2017, p.87.

²⁴ Ministerio de Hacienda 2017.

²⁵ Es decir, excepción hecha de País Vasco y Navarra por su régimen foral reconocido en la CE.

²⁶ Ministerio de Hacienda 2018, p.50.

conllevarían una mayor aportación de recursos a esa Comunidad. Para contribuir a esta difícil concertación de intereses y argumentos sería conveniente que se dispusiera de un modelo territorial del conjunto de España, concertado con las CCAA, de forma que los criterios territoriales estuvieran sustentados en ese modelo común, y no en la yuxtaposición de los defendidos por cada comunidad autónoma.

En tercer lugar, las inversiones que la AGE realiza a través de los PGE se constituyen en tercer campo de batalla entre CCAA y la AGE. En este caso, cada año se asiste, durante el debate de los PGE en el Congreso de los Diputados, a un examen de las inversiones que recibe cada comunidad autónoma, también cada provincia (pues no hay que olvidar que los Diputados lo son por circunscripciones electorales provinciales), con presentación de enmiendas y acuerdos con grupos políticos que representan a determinados territorios. Esta situación suscita, al menos, dos reflexiones. La primera: si realmente estamos hablando de *inversiones de interés general*, tal como están catalogadas las principales infraestructuras que construye y gestiona la AGE, y si se sustentan en un modelo territorial concertado entre todos, deberíamos asumir que esas inversiones contribuyen a la construcción del modelo territorial común y no benefician solo al punto, línea o área donde se ubican; pero no es entendido así por los Diputados que exigen la *territorialización de las inversiones* año tras año y con unos criterios de equilibrio político no siempre razonables. La segunda va referida a la programación de las inversiones estatales; aún en el supuesto de que hubiera acuerdo en el modelo, que necesariamente solo se puede construir en el medio-largo plazo, el desacuerdo se manifiesta, o manifestaría, en las prioridades en la programación temporal de su ejecución.

En síntesis: el principio de eficiencia de las inversiones públicas en España reclamado por las CCAA más dinámicas, debe hacerse compatible con el principio de solidaridad establecido en la CE. Pero no solo le corresponde a la AGE fijar el objetivo de solidaridad interterritorial, que lo es también entre los españoles, sino que las CCAA deben participar en su consecución, lo que lleva a preguntarnos, a preguntarles: ¿hasta dónde están dispuestas las CCAA con mayor crecimiento y riqueza a contribuir a esa solidaridad? ¿Utópico? No, simplemente complejo.

Bibliografía

ACUERDOS AUTONÓMICOS firmados por el Gobierno de la Nación y el Partido Socialista Obrero Español el 31 de julio de 1981. Madrid: Presidencia de Gobierno, 1981.

BURGUEÑO RIVERO, Jesús. El modelo territorial español en el 25 aniversario de la Constitución Española. Una celebración agridulce [en línea]. En *El Modelo territorial español*. Debate, 4 de diciembre de 2003. Asociación de Geógrafos Españoles. <<http://age.ieg.csic.es/temas/03-12-modelo.htm>>.

CRUZ VILLALON, Josefina. La Ordenación del Territorio en España en busca de su identidad. Estudio comparado del modelo territorial. En Farinós, J. (coord.). *Territorio y Estados. Elementos para la coordinación de las políticas de Ordenación del Territorio en el siglo XXI*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018, pp. 927-958.

GARCÍA ALVAREZ, Jacobo. El modelo territorial del Estado en el 25 aniversario de la Constitución Española. Geografía del cambio y cambio de la geografía [en línea]. En *El Modelo territorial español*. Debate, 4 de diciembre de 2003. Asociación de Geógrafos Españoles. <<http://age.ieg.csic.es/temas/03-12-modelo.htm>>.

FARINÓS, Joaquín, ALDREY, José Antonio y DEL RÍO, Daniel. Actualización del mapa de planes de Ordenación del Territorio en España. En de la Riva, J. *et al.* (eds.). *Análisis espacial y representación geográfica: innovación y aplicación. XXVI Congreso de la Asociación de Geógrafos Españoles*. Zaragoza: Universidad de Zaragoza-AGE, 2015, pp. 79-88.

FARINÓS, Joaquín, VERA, Olaya y LLORET, Pilar. Nueva cultura política y territorial; relaciones entre política y territorio. O de cómo situar el territorio en la agenda política. En Farinós, J. (coord.). *Territorio y Estados. Elementos para la coordinación de las políticas de Ordenación del Territorio en el siglo XXI*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018, pp. 115-160.

INFORME de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica 2017 [en línea]
<http://rifde.info/documentos/Informe_final_Comision_Reforma_SFA.pdf>.

LEY 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial (última modificación de 19 de diciembre de 2009) [en línea]
<<http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2001-24963>>.

LEY 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona [en línea]
<http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/ca-l31-2010.html>.

LEY 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalidad y Sostenibilidad de la Administración Local [en línea] <<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-13756>>.

MARTIN CUBAS, Joaquín. La reforma de las Administraciones y planificación territorial en España. En Farinós, J. (coord.). *Territorio y Estados. Elementos para la coordinación de las políticas de Ordenación del Territorio en el siglo XXI*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018, pp. 749-784.

MINISTERIO DE HACIENDA. Liquidación de los recursos del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y de las participaciones en los fondos de convergencia autonómica, regulados en la ley 22/2009, de 18 de diciembre, del ejercicio 2016 [en línea], julio de 2018
<http://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/Sist%20Financiacion%20y%20Deuda/InformaciónCCAA/Cuadros_Liquidación_2016.pdf>.

MINISTERIO DE HACIENDA. Estadísticas sobre la gestión y ejecución de los fondos de compensación interterritorial Diciembre 2017 [en línea]
<http://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/Presupuestos/InformacionCCAA/GestionyejecucionFFCI_Diciembre2017.pdf>.

MORALES, Guillermo y MÉNDEZ, Benjamín. Criterios metodológicos para delimitar unidades operativas supramunicipales. En *Coloquio de la radialidad a la red. Nuevas perspectivas para el análisis, el planeamiento y el gobierno del territorio ibérico*. Barcelona-Vic-Manlleu 20-21 de abril de 2018.

MUÑOZ MACHADO, Santiago *et al.* *Ideas para una reforma de la Constitución* [en línea] 2017 <http://idpbarcelona.net/docs/actual/ideas_reforma_constitucion.pdf>.

PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO 2007 [en línea]
<<http://www.boe.es/boe/dias/2006/12/29/pdfs/A46226-46444.pdf>>.

PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO 2017 [en línea]
<<http://www.boe.es/boe/dias/2017/06/28/>>.

ROMERO GONZALEZ, Juan. El gobierno del territorio en España. Organización territorial del Estado y políticas públicas con impacto territorial. En *XXV Congreso de la AGE. 50 años de Congresos de Geografía. Naturaleza, territorio y ciudad en un mundo global. Madrid 25-27 de octubre de 2017*, pp. 2379-2392.

VAQUER CABALLERIA, Marcos. *Derecho del territorio*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2018.

ZOIDO NARANJO, Florencio. Modelos de ordenación del territorio. En Espinoza, L.E. y Cabero, V. (eds.). *Sociedad y medio ambiente*. Ediciones de la Universidad de Salamanca: Salamanca, 2006, pp. 251-285.

10. MODELO TERRITORIAL. ESPAÑA 2030

Antonio Serrano Rodríguez
Presidente de FUNDICOT
aserrano@ciccp.es

Hay que destacar la urgencia de hacer frente, de manera sistémica y concertada, a los desafíos de creciente incertidumbre, inestabilidad y fragilidad de la sociedad actual¹.

Entendemos por Modelo de desarrollo territorial “el reflejo espacial de una formación social, definido por cómo ésta usa, organiza, se relaciona y transforma el territorio”², concepción desarrollada y aplicada en los Cursos de Postgrado de Ordenación del Territorio impartidos desde 1979 a 2010 por FUNDICOT.

Así definido, la comprensión del Modelo territorial exige, en primer lugar, el estudio e integración de una serie de elementos para cada territorio considerado, de los que los fundamentales para diagnosticar y comprender su funcionamiento son: el sistema de ciudades; los potenciales económicos; los infraestructurales; los usos del suelo; el patrimonio territorial; y la normativa protectora o reguladora del territorio (contenida en su planificación territorial o en la sectorial con fuerte incidencia territorial: espacios protegidos, objetivos y líneas propias de intervención establecidas por cada administración o gran agente territorial —latifundistas, multinacionales, etc.—).

El segundo aspecto fundamental para la caracterización del Modelo territorial es la consideración del esquema de interrelaciones que se producen entre todos los elementos/agentes sociales anteriores, estableciendo cuales son las relaciones sociales determinantes de la dinámica de transformación del Modelo: especulación financiera y mundialización productiva a nivel global; especulación inmobiliaria como motor del crecimiento a nivel estatal; envejecimiento demográfico de ciertos territorios; innovación y su incidencia en la productividad; etc. Los dos últimos aspectos fundamentales para la caracterización del Modelo territorial son su consideración como resultado de un proceso (lo que exige una aproximación histórica al análisis del Modelo) y la determinación del carácter dialéctico de su dinámica (si el Modelo territorial es el reflejo espacial de una determinada formación social, es evidente que la dialéctica presente en ésta va a condicionar e influir en la dinámica de aquél).

Este carácter histórico/dialéctico es fundamental, puesto que el territorio atesora actuaciones históricas sucesivas que, aun respondiendo en cada momento y lugar a intereses y relaciones sociales concretas (en muchos aspectos poco o nada relacionados con los que caracterizan a la sociedad actual), son condicionantes (localización primigenia de las ciudades, cascos históricos, estructura de la propiedad, sistemas de riego, etc.) que actúan como potenciales o limitantes del propio desarrollo. E, igualmente, comportamientos y actuaciones sociales históricas relevantes permiten aproximarse a la comprensión de ciertas dinámicas territoriales y a las transformaciones registradas o no, producidas por normas, regulaciones o intentos de planificación fallidos o no gestionados, según lo previsto.

¹ Davos, enero de 2018.

² Serrano 1979, 1983, 1999, 2000 y 2002.

Como intentos fallidos de trascendencia para el Modelo cabe situar el control de la especulación urbanística, uno de los mecanismos más potentes para la acumulación capitalista en España en los diversos ciclos registrados a lo largo de los últimos siglos de su historia (desde que se transforma la vivienda en mercancía), en los que los intentos de una planificación urbanística y territorial de España, contemplada en las leyes del suelo de 1956, de reforma de 1975, y en el Texto Refundido de 1992, nunca pudieron ser llevados a cabo, siendo finalmente cercenados por el Tribunal Constitucional en 1997. Y ello pese a la reiterada referencia de este Tribunal, en numerosas sentencias, a la necesidad de concertación y coordinación de actuaciones sectoriales e interadministrativas, aspectos que eran la base de los referidos planes previstos en las leyes citadas.

En todo caso, si pretendemos estimar la posible evolución del Modelo territorial español para 2030, necesariamente habremos de partir de la situación preconstitucional predefinitoria del actual Modelo y de sus dinámicas inherentes, y considerar las líneas fuerza de evolución con que nos encontramos a finales de la segunda década del siglo XXI, aspectos a los que dedicamos los epígrafes siguientes.

1. Desde el Modelo Territorial al inicio de la democracia en España a la crisis de 2008

La llegada de la democracia a España se produce con un Modelo territorial fuertemente bipolar, con una primacía territorial clara de Madrid, como centro de servicios, y de Barcelona como centro industrial, seguidos a distancia, en un segundo nivel, por Valencia, Sevilla, Málaga, Bilbao, Zaragoza y Las Palmas de Gran Canaria. El tercer nivel estaba ocupado fundamentalmente por áreas metropolitanas litorales en las que el turismo —y muy directamente asociada la construcción— tenían singular importancia, pero también, al igual que sucedía con algunos de los ámbitos territoriales del segundo nivel, el sector del automóvil y sus inputs: Vigo-Pontevedra, A Coruña, Valladolid, Área Central Asturiana, Palma de Mallorca, Alicante o Murcia.

Adicionalmente a los sectores señalados (turismo, con lo que implica de construcción, fundamentalmente también de segundas residencias en el litoral y entornos metropolitanos, y sector del automóvil y sus inputs), son las principales infraestructuras de transporte —y muy especialmente las autovías/autopistas— las que ayudan a configurar un Modelo de desarrollo territorial donde Madrid, los litorales y el Eje del Ebro se definen como ámbitos centrales de concentración del crecimiento, con Sevilla y Valladolid como nodos interiores de relativa excepcionalidad³. Y ya el Modelo configura una España interior en despoblación y en merma relativa muy significativa de potenciales de crecimiento económico, tal y como se aprecia en la figura 1.

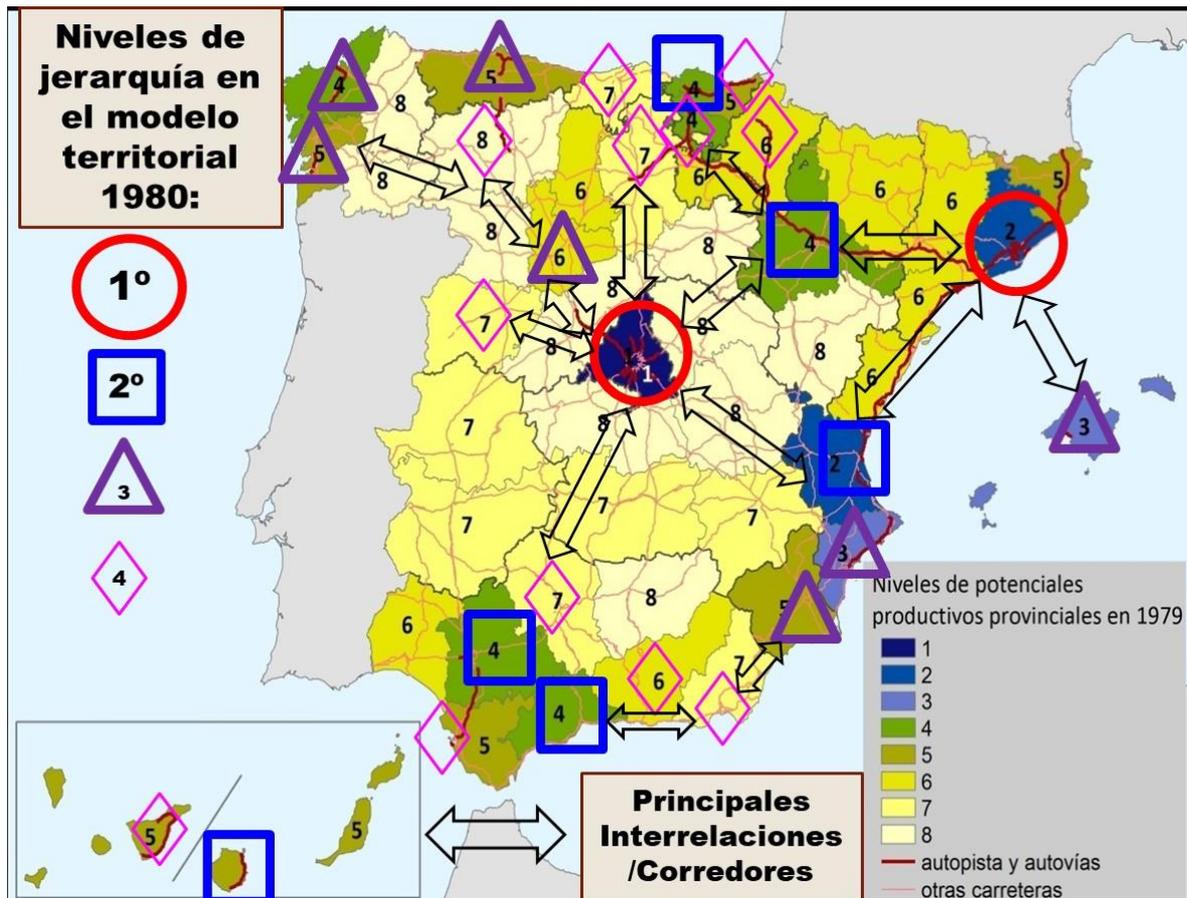
España es un territorio crecientemente desigual donde el capital y los servicios (con preponderancia creciente del sector financiero) se concentran en las principales áreas metropolitanas y regiones funcionales urbanas.

La consolidación de este Modelo exige grandes inversiones públicas desde el Estado para facilitar su desarrollo en la creciente globalización respondiendo a los intereses de las multinacionales impulsoras de la misma. Es por ello fundamental comprender la importancia que, desde la implantación de las autonomías a la situación actual, tiene ese proceso histórico

³ Serrano *et al.* 1983.

de intervención de la Administración General del Estado. Proceso que puede aproximarse a través de Serrano⁴, donde se hace un repaso desde lo que podemos considerar hitos de intervención de la década de los ochenta hasta la situación actual, destacando aspectos como los intentos de desarrollar Planes Directores Territoriales de Coordinación (PDTC), o la puesta en marcha de los Estudios de Reconocimiento Territorial (ERT) como un primer paso para avanzar en una ordenación del territorio preautonómica, culminada sin éxito.

Figura 1.



Fuente: Serrano *et al.* 2010.

El control público de la transformación del espacio no interesa a un sistema financiero y promotor que encuentra en la especulación asociada a esta transformación un proceso significativo de acumulación de capital; y que utiliza la crisis en el sector 1979-1986 derivada de la burbuja anterior, para desalentar la intervención y forjar los mimbres para un nuevo proceso acumulador en el período 1986-1993, al que seguirá la nueva crisis derivada del estallido de la burbuja de 1993-1997, la nueva burbuja especulativa 1998-2008, la crisis 2008-2014, y la nueva fase especulativa iniciada en ese año 2014, alentada por los fondos buitres multinacionales de entrada masiva en España desde 2013.

En este proceso ha de situarse la referencia al primer y único intento de planificación integrada territorial, ambiental e infraestructural realizado hasta ahora en España, llevado a cabo con el Plan Director de Infraestructuras 1993-2007, en cuya sección primera analizábamos el Modelo territorial vigente tras la crisis registrada en España entre 1979-1986 y su posterior recuperación. Caracterizada esta recuperación especialmente por la incorporación de España a

⁴ Serrano 2017.

la entonces Comunidad Económica Europea y la entrada de fuertes ayudas a través de los Fondos estructurales que, sobre todo en el ámbito de las infraestructuras, iban a significar una transformación radical del territorio español. Transformación necesaria para adaptarse a las necesidades de globalización del capitalismo multinacional, pero que también homogeneiza en mayor medida los potenciales en un territorio con peso creciente de las autonomías.

Hay que destacar también que, desde el punto de vista del crecimiento económico, las estimaciones más solventes señalan que los Fondos estructurales llegados a España aportaron del orden de un tercio del crecimiento medio del PIB registrado en España (del orden de un 1% anual) entre 1986 y 2007⁵.

Como se señala en las referencias citadas, el Modelo territorial español en 1991 va a ser una continuación del característico de 1980, con una mayor concentración y polarización en grandes áreas urbanas localizadas en los corredores Mediterráneo y del Ebro, pero donde las autonomías y las nuevas autovías y autopistas van abriendo potenciales significativos en la Ruta de los portugueses (Irún-Valladolid-Oporto-Lisboa), en el Eje Atlántico (A Coruña-Oporto), o en ejes interiores que unen la Región Funcional Urbana de Madrid con Sevilla, por Despeñaperros, o con Valladolid y León por Villacastín. Un Modelo en el que se van superponiendo actuaciones sectoriales desde la Administración General del Estado y desde las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas que, cada vez de una manera más clara, se aprecia necesitado de coordinación y concertación territorial, aunque ésta aparece cada vez como menos viable. Los intereses regionales, particularmente asociados a los nacionalismos locales, entran en contradicción en muchas ocasiones con los intereses generales/multinacionales.

La nueva crisis económica y política que caracteriza la España de principios de la década de los noventa, inmersa también en un profundo proceso de transformación mundial (1991, con la caída de la URSS, la consolidación y extensión del neoliberalismo y la expansión de internet, van a significar cambios radicales en la evolución global), lleva, en la práctica, a la imposición, también en España, del neoliberalismo en el enfoque territorial estatal, y a la división práctica de posiciones en las Comunidades Autónomas, con una incidencia muy fuerte en el condicionamiento de las políticas llevadas a cabo en los distintos territorios por la ideología política del partido dominante; si bien la especulación urbanística en las zonas turísticas y en las áreas de expansión de las principales urbes se convierten en notas uniformes al margen de dicha ideología.

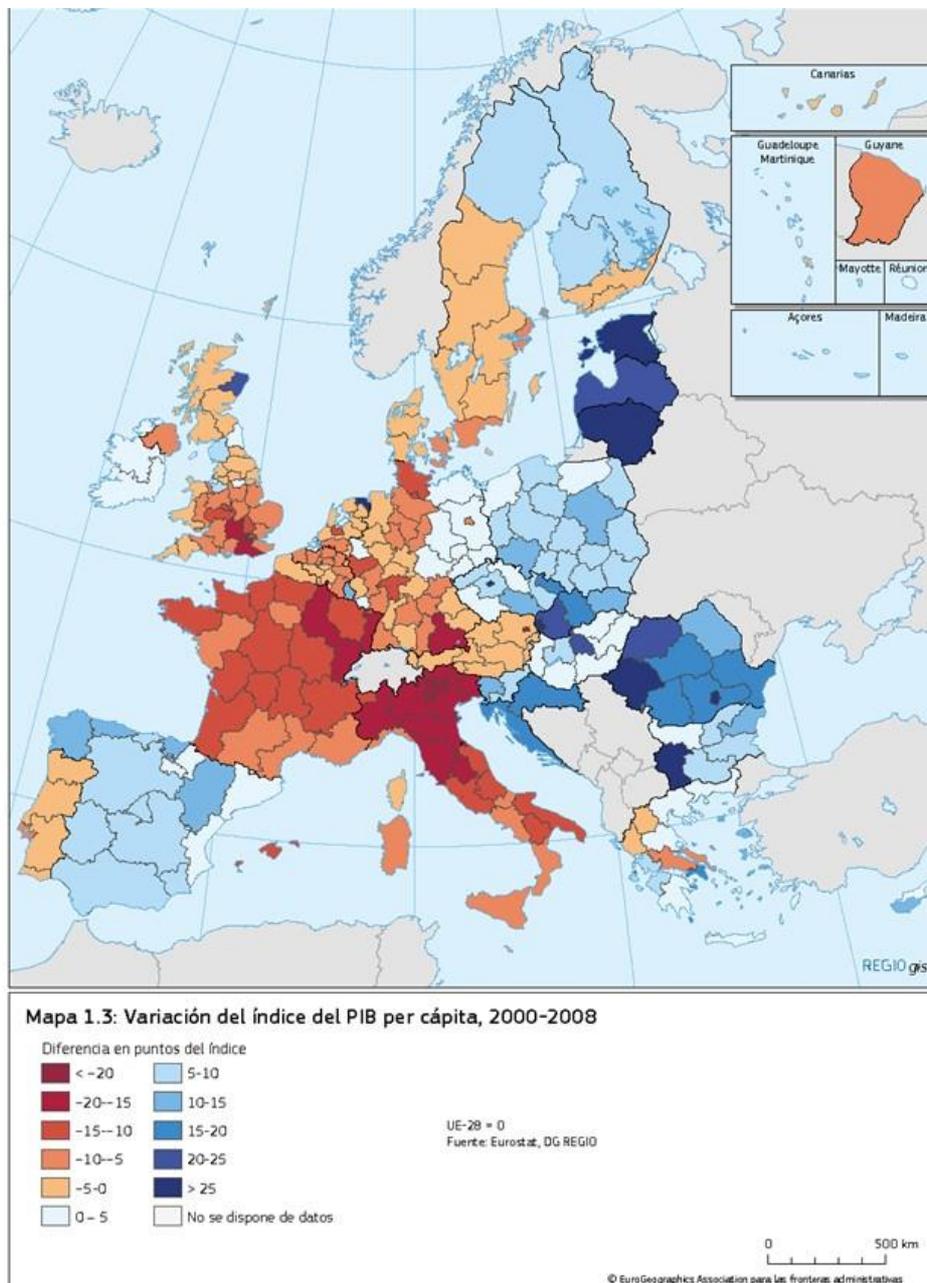
El inesperado cambio de Gobierno de España en 2004 va a generar modificaciones significativas en posicionamientos ambientales y de transformación social de mejora del bienestar general, con dinámicas de fuerte incidencia territorial, pero sin la eficiencia real pretendida por la lentitud en la toma de medidas urgentes y por la tremenda inercia de los procesos reales de transformación territorial. Quizás la incapacidad de poner freno a una transformación depredadora del litoral en un marco de difícil cooperación interadministrativa sea uno de los ejemplos más significativos del relativo fracaso de muchas de las políticas puestas en marcha, que no lograron quebrar el predominio de intereses particulares ni la inercia propia de transformación del Modelo generada por el neoliberalismo.

En todo caso, sí hay que constatar que en los 30 años (1978-2008) transcurridos desde la nueva Constitución y la creación del Estado de las Autonomías, la gestión de éstas, unida a la acción de los fondos estructurales europeos sobre las regiones menos desarrolladas, conducen a una muy significativa reducción de las desigualdades territoriales españolas con las europeas (véase

⁵ Serrano *et al.* 2010.

la figura 2), y a una mejora de la cohesión social en un territorio cada vez más urbanizado (del orden del 4% del suelo estaba urbanizado/artificializado en 2008, y un 8% adicional tenía riesgo de serlo); si bien, tras la Ley del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, de diciembre de 2007, el 28% del territorio español quedaba formalmente protegido de esa transformación urbanística. Los principales problemas territoriales al inicio de la crisis de 2008 continuaban siendo la fuerte concentración de la urbanización y de las grandes infraestructuras (que en ocasiones se sobredimensionan) en las Regiones Funcionales Urbanas y el litoral, con una creciente presión sobre áreas sensibles; el “olvido” interesado de la planificación territorial que hubiera podido acotar la desmesurada magnitud de los citados procesos; y la progresiva despoblación y envejecimiento del medio rural, con la consiguiente naturalización descontrolada del territorio afectado.

Figura 2.



Fuente: CE (2017): Séptimo Informe sobre la Cohesión Económica, Social y Territorial (http://ec.europa.eu/regional_policy/es/information/cohesion-report/)

Mientras, la globalización y el predominio de la economía financiero-especulativa mundial, junto a los procesos de transformación asociados a los cambios científico-tecnológicos y, muy en particular los cambios en las comunicaciones con la explosión de internet y de la informática y teléfonos móviles, van a llevarnos, en 2008, a una crisis del sistema especulativo-financiero mundial dominante (muy ligado a la creación de burbujas especulativas globales en el sector de la edificación/vivienda) con consecuencias que se iban a expandir por todo el mundo, pero que en España, donde la burbuja especulativa del sector inmobiliario había alcanzado proporciones desmesuradas, tuvo una especial trascendencia.

El periodo 2008-2014 en España tiene dos etapas diferenciadas, una primera entre 2008 y 2011 caracterizada por la puesta en marcha de medidas anticrisis socialdemócratas, pero no bien seleccionadas, poco operativas y de resultados poco destacables ante la magnitud global de la crisis, incapaces de evitar el desplome de la burbuja inmobiliaria y su repercusión local y social. Y una segunda, con un Gobierno conservador, de adopción de medidas radicales neoliberales que iban a llevar la crisis social, las desigualdades y la pérdida de bienestar en España a su cenit en 2013/2014.

En ambos casos, el progresivo endeudamiento público derivado del rescate del sector financiero y sus ligazones inmobiliarias, de la bajada de ingresos por cotizaciones ante el brutal incremento del desempleo, o de impuestos sobre beneficios, llevaron a una radical disminución de la inversión pública y, en su segunda etapa, a un desmontaje de las líneas de reversión de ciertos procesos, como la recuperación del litoral o la nueva regulación de los procesos de transformación del suelo y del desarrollo rural y de las energías renovables, iniciados en el período 2004-2007. Desmontaje efectuado por vía de nuevas leyes (costas, montes, impacto ambiental, empleo...) que liberalizaban y potenciaban el interés y la actuación privada sobre el interés público general.

Pese a la crisis, y en parte gracias a los cambios registrados a partir de 2012, la inercia del Modelo de transformación del territorio se ralentiza, pero continúa en sus principales dinámicas de conformación de continuos urbanos supramunicipales, y de dependencia del turismo; así como de una especulación inmobiliaria que, a partir de 2013, va a venir marcada por la entrada masiva de fondos butre para aprovechar la caída de precios e incentivar una nueva escalada que les genere las oportunas plusvalías. Para ello se aprovechan los potenciales urbanizadores acumulados hasta 2008 (véanse las figuras 3.1 y 3.2) y la permanencia de la dependencia de la financiación de la administración territorial de la expansión urbanística.

Sí cambia en esta crisis especulativo-inmobiliaria, al igual que en las dos anteriores (1979-1986 y 1993-1996), el proceso de despoblamiento del medio rural, ante las cifras elevadas de paro y la ausencia de oportunidades en el medio urbano, que también propicia la vuelta de inmigrantes —sobre todo iberoamericanos— a sus países de origen. No obstante, el medio rural español continúa siendo un territorio de alto valor patrimonial, pero mayoritariamente envejecido y con problemas de subsistencia, tal y como se aprecia en las figuras 4.1 y 4.2, en la segunda de las cuales, en rojo se delimita el territorio rural con problemas demográficos y de subsistencia, en amarillo el territorio rural con potencialidad de permanencia y en verde el territorio presionado por la urbanización. En todo caso, también en una inmensa mayoría del medio rural permanece una estructura municipal inadecuada para la gestión y disciplina territorial.

Figura 3.1. Incremento edificabilidad potencial del planeamiento urbanístico en las grandes áreas urbanas.

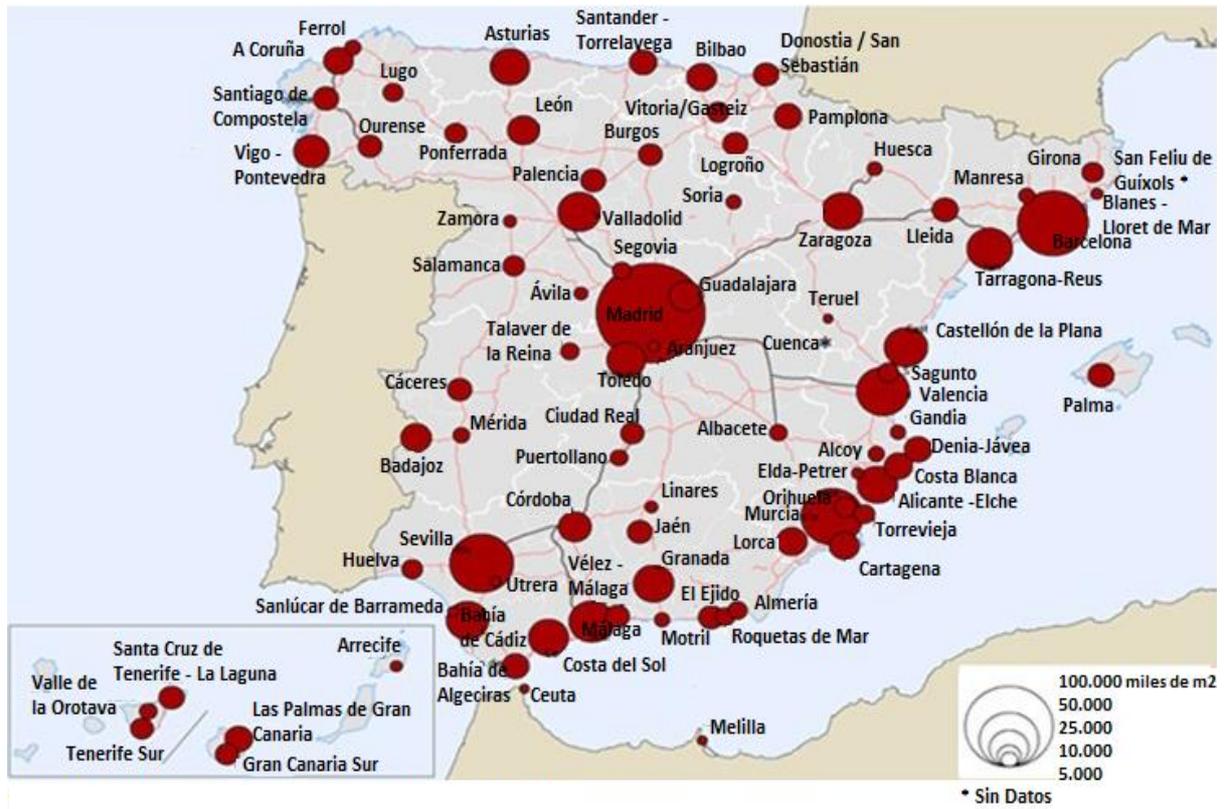
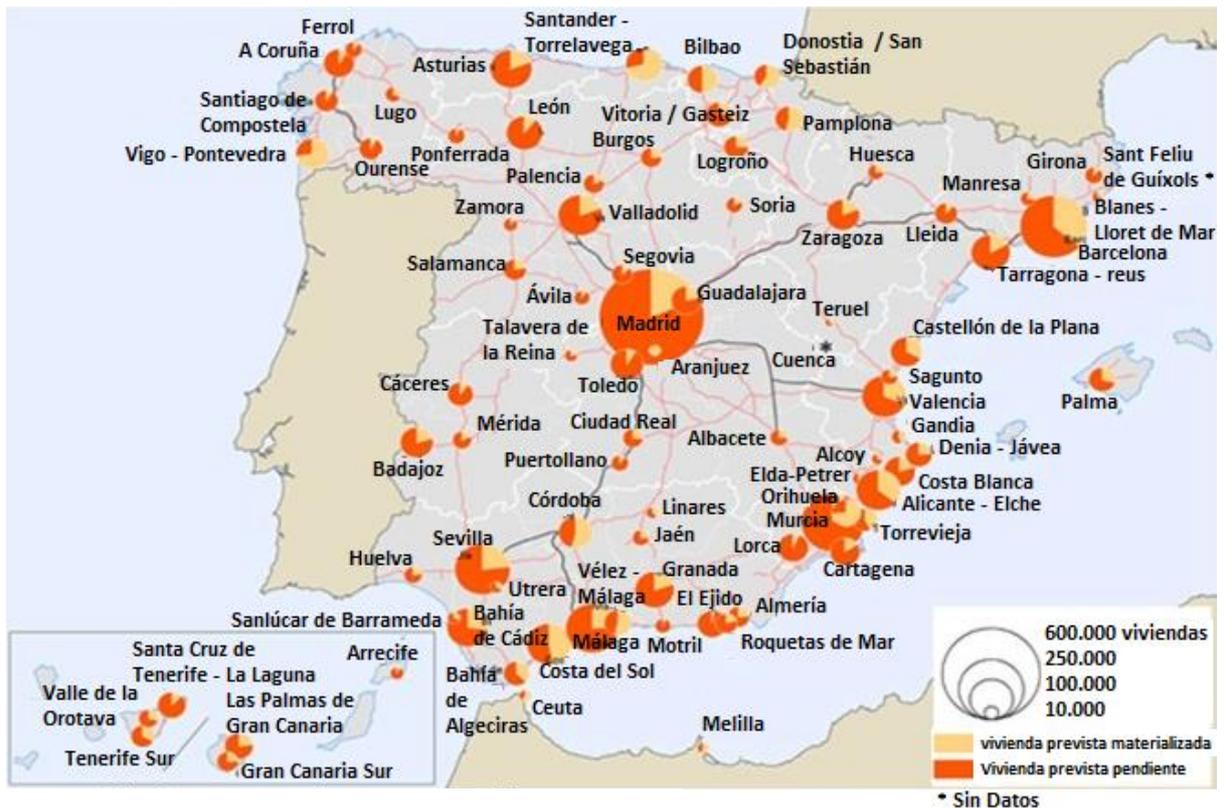


Figura 3.2. Vivienda prevista materializada y pendiente.



Fuente: Ministerio de Fomento. Sistema de Información Urbana (www.mfomento.es).

Figura 4.1.

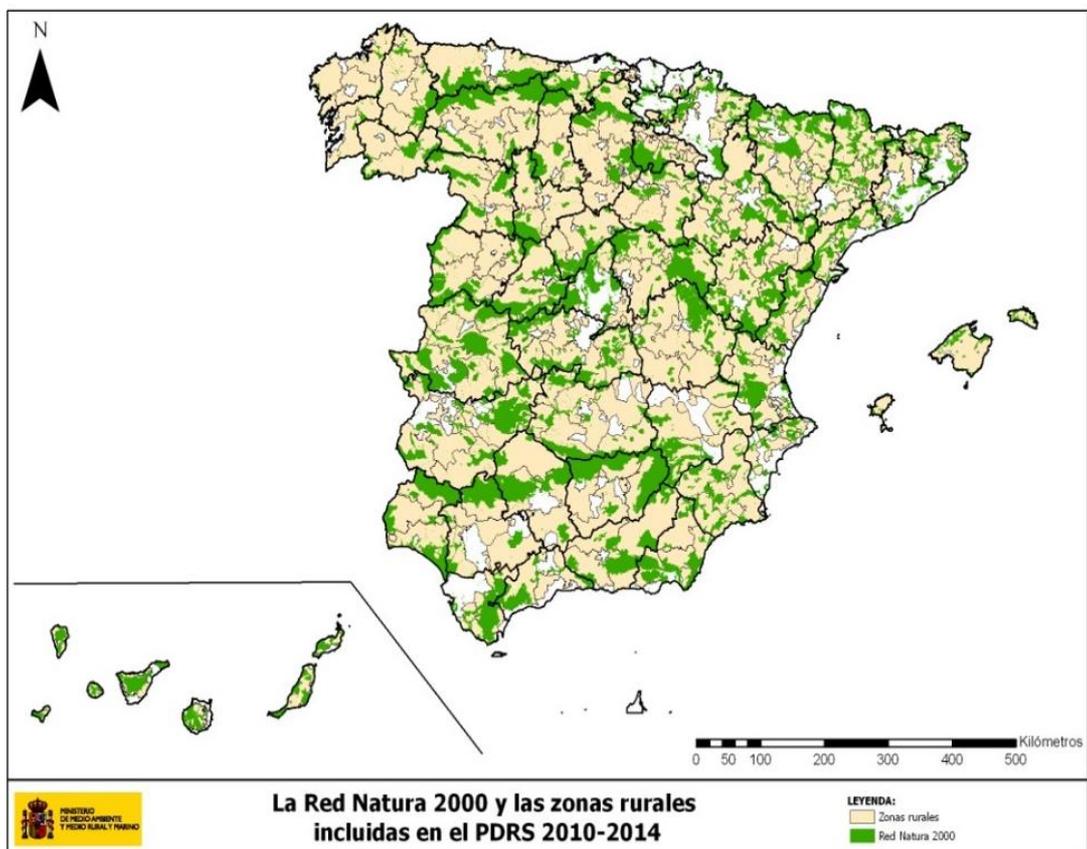
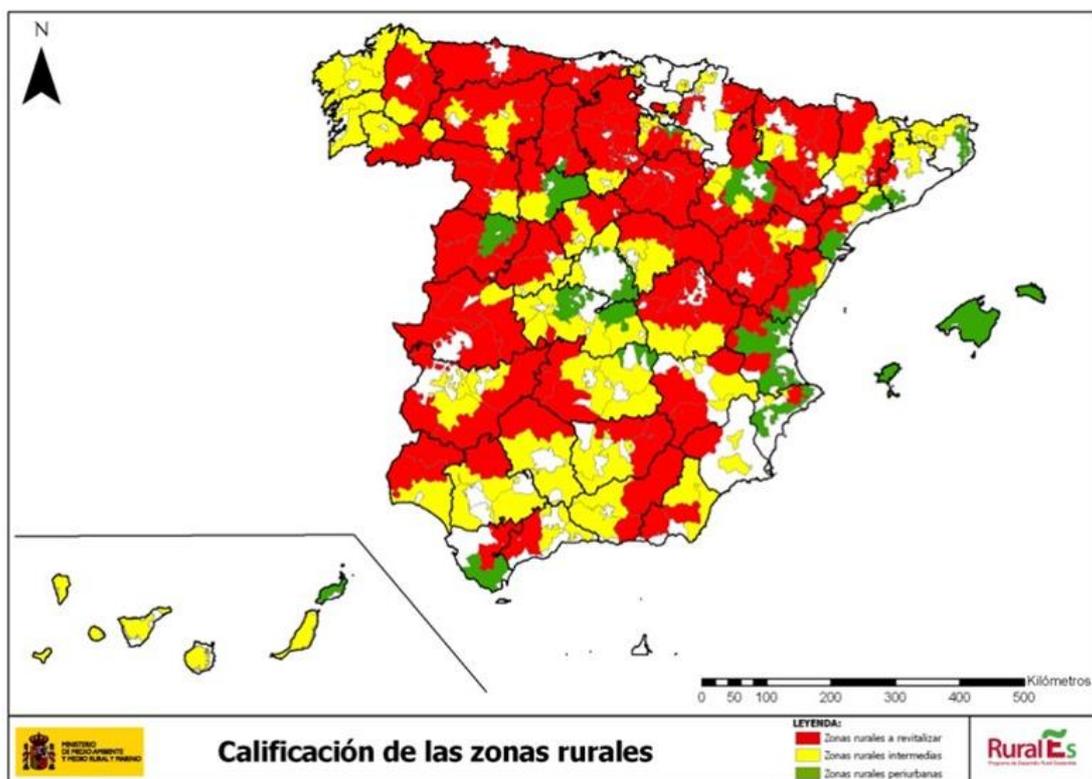


Figura 4.2.



Fuente: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (en la actualidad Ministerio de Agricultura y Ministerio para la Transición Ecológica).

2. ¿Es posible modificar la inercia y los procesos de transformación del Modelo de desarrollo territorial?

Como hemos señalado, en la transformación del Modelo territorial, en su adaptación progresiva a los cambios en las relaciones sociales que dominan en el territorio, tienen un fuertísimo peso tanto los factores históricos que están en la base de esas relaciones sociales (socioeconómicos, físicos y culturales) como las inercias/tendencias en la configuración del Modelo derivadas de la permanencia física de actuaciones de formación bruta de capital físico (infraestructuras, edificios, etc.) que, adicionalmente a configurar potenciales en el medio, también implican la subordinación de éste a las características de su diseño y permanencia (piénsese en las autovías variantes de núcleos de población rurales que desactivan la actividad económica de las travesías de las poblaciones, o en la alta velocidad ferroviaria que desatiende los servicios ferroviarios de las pequeñas estaciones de núcleos rurales o intermedios).

En todo caso, siempre son y seguirán siendo la población y su productividad las bases del desarrollo socioeconómico sostenible de un territorio. Y han sido hasta ahora la existencia de economías de escala (asociadas al tamaño de las empresas), aprovechadas en base a las economías de aglomeración (asociadas al tamaño de las ciudades) y a las economías de urbanización (asociadas a la existencia de suelo urbanizado y a los solares), las bases para el incremento continuo de la concentración y polarización espacial, allí donde no existe una actuación correctora de las administraciones que, incidiendo diferencialmente con su formación bruta de capital fijo (creación de ventajas de comparativas), haya modificado los potenciales territoriales relativos de espacios inicialmente desfavorecidos.

En España, en 2017, nos encontramos con una fuerte concentración metropolitana de la población, actividad, productividad y potenciales de expansión urbanística y residencial, que ha venido acompañada de un incremento de las desigualdades territoriales entre 2007 y 2015 en los niveles de concentración productiva y de productividad, tal y como se aprecia en las figuras 5.1 y 5.2. Y también con un resurgir del nacionalismo identitario (con Cataluña como ejemplo más representativo y combativo) como consecuencia de la doble dinámica de debilitamiento del Estado nación y de su capacidad de intervención territorial por la crisis y el endeudamiento asociado, junto a un abandono en su soporte a la sociedad del bienestar por un gobierno neoliberal (2012-2018) que traslada a España procesos de caracterización muy pretérita⁶.

Pensando en el futuro a doce años vista, es evidente que los factores destacados en las dos figuras anteriores tienen visos de permanencia, al igual que las dinámicas que han llevado a la situación actual. Sin embargo, existen importantes riesgos de esta permanencia, asociados a dos grupos de procesos.

El primero está asociado con la exacerbación de políticas nacionalistas de búsqueda de situaciones confederales, sobre todo en las Comunidades Autónomas más desarrolladas (País Vasco y Cataluña), pero también en las que disponen de lengua/cultura propia (Illes Balears, Galicia, Comunidad Valenciana) o un peso local muy fuerte de las fuerzas políticas para el autogobierno (Canarias y Andalucía); si el Estado no es capaz de entrelazar y aportar recursos para la formación bruta de capital fijo, o para soporte del bienestar social por encima de lo que cada Comunidad Autónoma sería capaz de proporcionar por sí misma. El papel de la Unión

⁶ “La ‘nación’ suministró un principio ideológico de unidad en aquellos lugares en los que los principios de carácter más estructural eran débiles, y para hacer frente a las lealtades corporativas y regionales más tradicionales” (Meiksins 2018, p. 50).

Europea ha sido fundamental en este proceso hasta ahora, pero la nueva situación global y el debilitamiento de la propia UE tras la crisis de 2008, ha hecho que también ella y sus posibilidades de intervención estén en cuestión.

Figura 5.1.

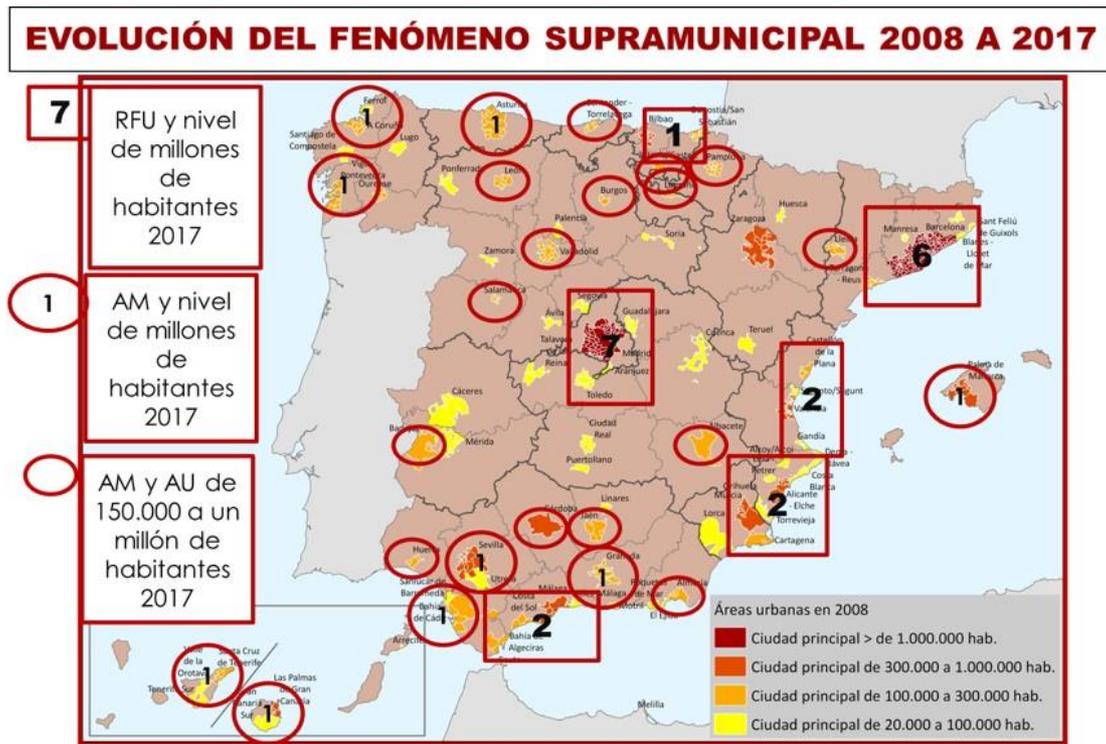


Figura 5.2.

POTENCIALES PRODUCTIVOS 2015 Y VARIACIONES PRODUCCIÓN, EMPLEO Y PRODUCTIVIDAD 2006-2015



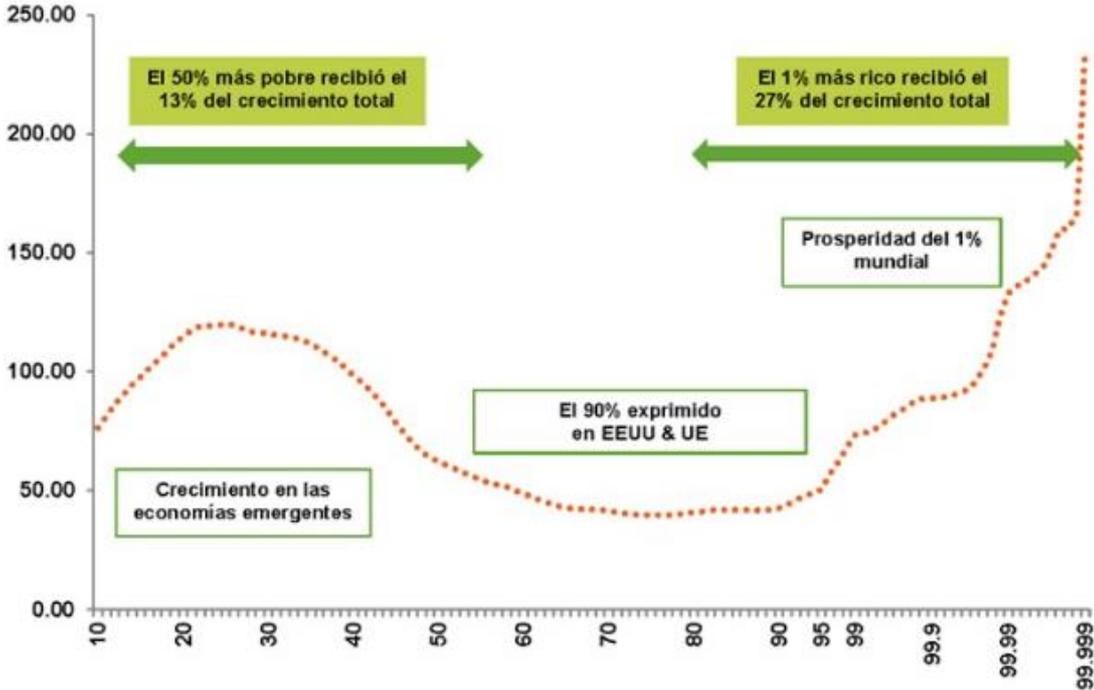
Fuente: Elaboración propia con datos del INE (www.ine.es).

En segundo lugar, España está inmersa en una globalización dependiente fundamentalmente de los intereses de las multinacionales y del sistema financiero-especulativo que gobierna los mercados bursátiles, inmobiliarios y de futuros, entre otros, que está conduciendo a situaciones de desigualdad socioeconómica global difícilmente sostenibles a largo plazo (figuras 6.1 y 6.2).

Figura 6.1.



Figura 6.2.



Fuente: Informe OXFAN 2018 (www.oxfan.org).

Adicionalmente, junto al peso creciente para países como España de los condicionantes sociopolíticos, económicos y financieros externos asociados al Cambio Global antes señalado, hay que citar los siguientes aspectos y su dinámica previsible.

2.1. Los retos energéticos para la UE y España

El evidente agotamiento de las fuentes de energía fósiles baratas hacen inevitables sucesivas crisis por el incremento de los precios de los costes de combustibles líquidos, con muy importantes consecuencias negativas para los países fuertemente dependientes de las importaciones energéticas, como es el caso de la propia UE y, en mucho mayor medida, de España.

Figura 7.1.

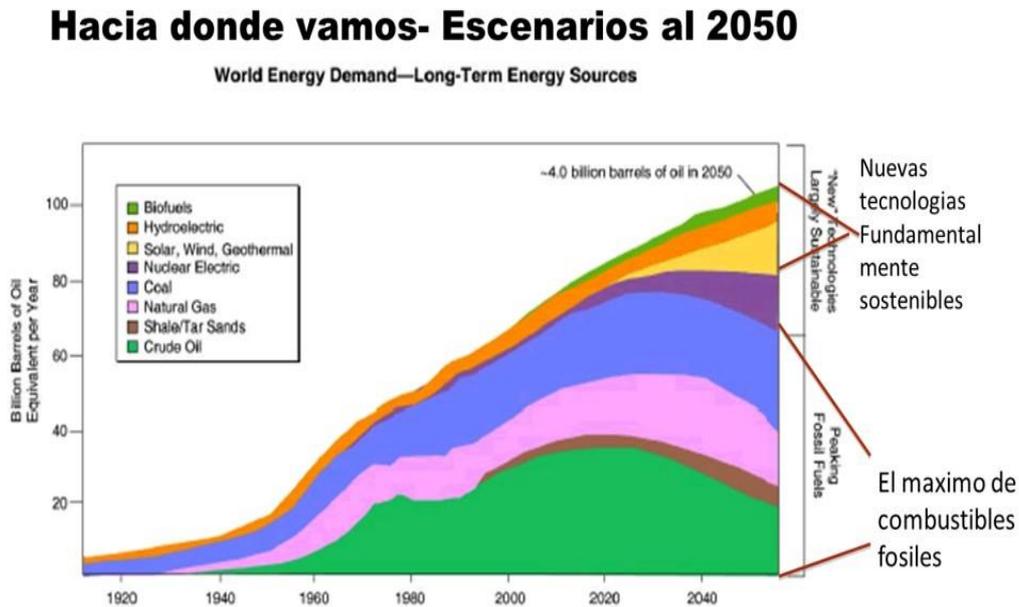
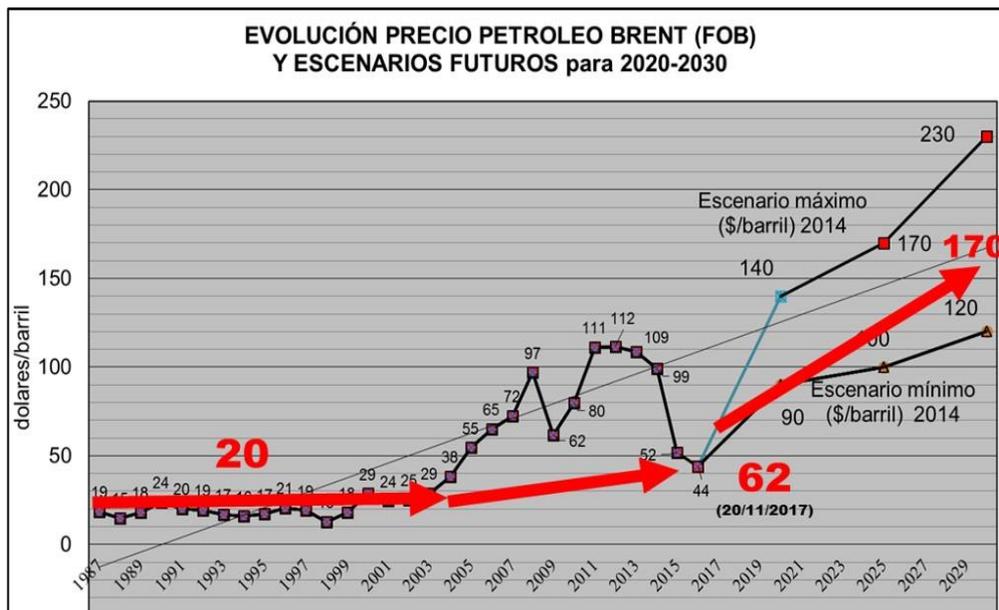


Figura 7.2.



Fuentes: World Economic Forum; OCDE y elaboración propia.

Incluso en los escenarios más optimistas (vid. figuras 7.1 y 7.2), esa dependencia y el encarecimiento previsible de los combustibles tendrán una fuerte incidencia sobre el transporte, afectando negativamente al crecimiento de las regiones funcionales urbanas y de la

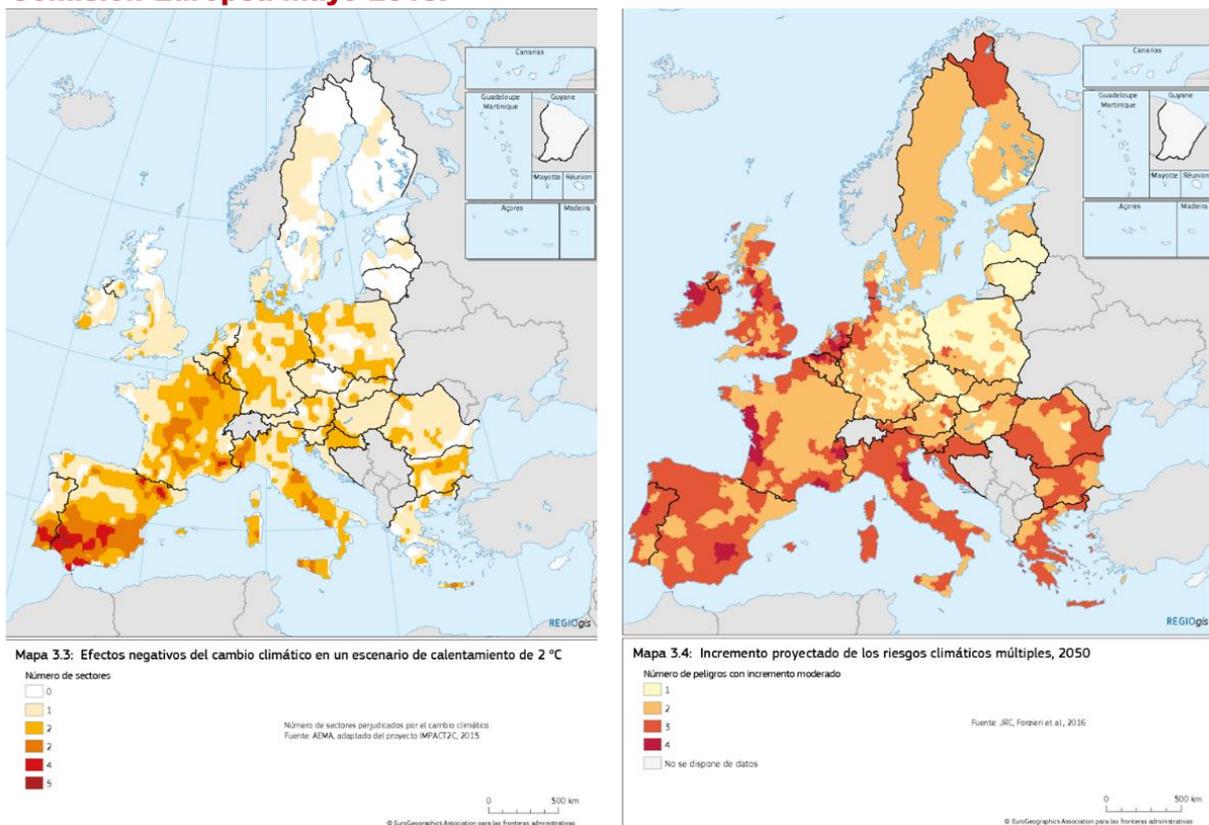
urbanización dispersa; así como al comercio mundial y, en teoría, a las multinacionales, pese a la clara y manifiesta oposición de aquellas afectadas negativamente en sus negocios, favoreciéndose la promoción de la actividad y comercio locales con menor necesidad de transporte. En todo caso, el proceso será lento y no permitirá constatar cambios muy significativos en el Modelo territorial salvo que actúe sinérgicamente con otros factores coadyuvantes de cambios similares mediante políticas o procesos inscribibles en las otras líneas de transformación que se comentan a continuación.

2.2. Los crecientes riesgos de una insostenibilidad ambiental y de un calentamiento global/cambio climático, que puede poner en cuestión la propia dinámica de supervivencia de una parte importante de la población global, afectando muy negativamente a países como España

Los retos del cambio climático para España se pueden resumir en dos aspectos fundamentales. El primero tiene que ver con el hecho de que la probabilidad de que las políticas aplicadas a nivel mundial (y fundamentalmente por los grandes emisores de gases de efecto invernadero: China, EEUU y la India) eviten superar los 2°C para finales de siglo son prácticamente nulas, ya que solo se han asumido parcialmente los Acuerdos de París, que exigirían procesos muy significativos de cambio en el modelo de desarrollo, difícilmente asumibles y aceptables por los intereses dominantes a nivel mundial. EEUU y las políticas de su actual Presidente son una buena muestra de la inviabilidad de un avance real hacia una disminución significativa de emisiones que frene el calentamiento global.

Figura 8.

SÉPTIMO INFORME SOBRE LA COHESIÓN ECONÓMICA, SOCIAL Y TERRITORIAL. Comisión Europea mayo 2018.



Fuente: CE (2017): Séptimo Informe sobre la Cohesión Económica, Social y Territorial. (http://ec.europa.eu/regional_policy/es/information/cohesion-report/).

El Calentamiento Global —y el Cambio climático asociado al mismo— previsiblemente incrementarán la frecuencia e incidencia de fenómenos climáticos extremos, aumentando los riesgos derivados para España, como consecuencia de los efectos progresivamente más graves tanto sobre nuestras costas y áreas de inundación como sobre la problemática hídrica —sequías, contaminación hídrica, sobreexplotación de acuíferos, etc.— y su negativa incidencia en los ecosistemas y en la biodiversidad de este país (vid. figura 8). A lo que necesariamente hemos de unir la creciente incidencia local de la contaminación del aire y de los golpes de calor en las grandes ciudades. Los territorios áridos con riesgo de desertificación elevada y las zonas con insuficientes recursos hídricos para la sostenibilidad de sus sistemas de regadío, así como las regiones funcionales urbanas más densificadas y los ámbitos situados en zonas de riesgo por inundaciones o temporales, serán las áreas más desfavorecidas por este tipo de fenómenos que, en todo caso, sólo generarán cambios territoriales significativos a largo plazo, pero ayudarán a incrementar significativamente el malestar ciudadano en las zonas más afectadas.

Aunque se desconocen los efectos finales que puede tener un cambio climático cuya evolución también es objeto de numerosas incertidumbres, el principio de precaución lleva a recomendar fuertes medidas de adaptación y resiliencia ante la magnitud catastrófica de los escenarios más negativos.

En este marco destaca la urgencia de políticas de adaptación/resiliencia en países como España, tanto para los ámbitos más negativamente afectados por el cambio climático, como la asunción de políticas específicas para aumento de la resiliencia ciudadana en grandes ciudades, para paliar los riesgos de los citados golpes de calor y, en general, de pérdida de bienestar que incida en el descontento de forma incremental al derivado de la crisis económica, y al de pérdida de oportunidades de empleo estable o de degradación de salarios y pensiones.

2.3. La actual Revolución Científico-Técnica, que está cambiando las relaciones de producción y sociales a ritmos acelerados, con fuerte incidencia también en las formas de vida de la población

Una conclusión básica de los distintos estudios prospectivos sobre los efectos de la actual Revolución Científico-Tecnológica (RCT en lo sucesivo) es que ya está transformando claramente la dinámica social, los sistemas productivos y las economías, así como las formas de hacer negocios, gracias a la expansión de la inteligencia artificial, a la extensión generalizada del uso de internet y de unos smartphones con capacidades crecientes, al uso de la información recopilada por sensores conectados a internet, o al poder de las siete principales multinacionales informáticas para el marketing y control social, entre otros aspectos. Y que aunque la innovación ha creado históricamente nuevos tipos de trabajos que iban sustituyendo a los que quedaban obsoletos, este proceso creativo está disminuyendo en la actualidad, generando una perceptible reducción global en la oferta de trabajo, y colaborando con la pérdida de cohesión social y de la legitimidad de la Política y de los políticos (crecimiento de las posiciones anti-establishment) ante la falta de respuesta satisfactoria para la mayoría, a esa fuerte incidencia disruptiva de un cambio tecnológico que se está produciendo cada vez a mayor velocidad. Como ejemplo basta considerar que mientras que el teléfono necesitó 60 años desde principios del siglo XX para alcanzar una cobertura significativa en su expansión, esa misma cobertura la ha alcanzado el Smartphone en sólo diez años, desde el 2005, desplazando al teléfono móvil que necesitó otros diez años desde inicios de los noventa.

Pero la significación mayor de la velocidad de la disrupción tecnológica cabe asociarla al desarrollo simultáneo y exponencial de varios procesos coadyuvantes que pueden llevar a una

explosión social de los efectos disruptivos en los próximos años. Estos procesos están asociados a la expansión de la conexión a internet (más de 3.200 millones de personas, según Facebook)⁷; al uso generalizado de smartphones por los ciudadanos; a la multiplicación de sensores conectados (más de 5.200 millones de unidades conectadas en 2017, que se espera que lleguen a 8.400 millones para este año 2018 por el avance en el internet de las cosas, según la consultora Gartner)⁸; a la expansión y perfeccionamiento continuo de algoritmos utilizados por la inteligencia artificial (IA) y la “*machine learning*”; al masivo tránsito empresarial a la robotización e incorporación de la IA en los negocios, etc. La síntesis de todo ello, en el anterior documento de la consultora Gartner, nos lleva a un horizonte para el próximo lustro, caracterizado, entre otros aspectos, porque más de 100 millones de consumidores comprarán en realidad aumentada, los algoritmos alterarán positivamente el comportamiento de más de mil millones de trabajadores globales, los negocios asociados al “*blockchain*” tendrán una valorización creciente, el Internet de las cosas (IoT en sus siglas en inglés) ahorrará a consumidores y empresas más de un billón de dólares al año en mantenimiento, servicios y consumibles, y el 20% de todas las actividades en las que participe un individuo involucrarán al menos a una de las siete multinacionales gigantes digitales más importantes.

En los últimos años, las máquinas han superado a los humanos en distintas tareas como, por ejemplo, el reconocimiento de imágenes, y en el horizonte del 2030 es de esperar que los ordenadores, las máquinas cibernéticas y los robots continúen alcanzando y superando el rendimiento humano en cada vez más tareas. La IA y la robótica de nueva generación implican avances en procesos automatizados que inciden en la producción manufacturera, en la automoción (vehículos sin conductor) o en los trabajos asociados al conocimiento, haciendo más competitivas a las empresas que los implementan, sustituyendo trabajadores en las citadas tareas asociadas al conocimiento, la multitarea y las habilidades motoras finas. Desde el punto de vista territorial son las grandes regiones funcionales urbanas, depositarias de la industria (en España con mucho peso de la industria del automóvil y sus componentes) y del sector servicios, las que registrarían una mayor incidencia negativa en la presión del desempleo y del malestar ciudadano, confiriendo una importancia creciente a la capacidad de gobernanza de sus autoridades para evitar el declive de las mismas.

Obviamente, estos procesos no se producen por igual en todos los países ni territorios, afectando de manera desigual en los procesos de creación de nuevos empleos, o de destrucción de los antiguos; negativamente a las zonas con menor desarrollo en innovación y más positivamente en cuanto a su competitividad a las zonas más dinámicas en esos aspectos. Ni que decir tiene que España —y la mayoría de sus regiones— tiene una situación comparativa muy negativa en lo que se refiere tanto a inversiones reales en innovación como a competitividad, tal y como se aprecia en las figuras 9.1 y 9.2.

Cuando se consideran los indicadores de competitividad que utiliza el World Economic Forum, normalmente España aparece por encima de la media del conjunto de países valorados en cuanto a su tamaño del mercado (46 millones de habitantes) y en cuanto a su dotación de infraestructuras; ligeramente por debajo de la media en lo relativo a dotaciones de sanidad y educación básica y superior, así como en lo referente a desarrollo tecnológico y cualificación del sector empresarial. Aparece con un déficit más significativo en lo referente a la financiación, a la estabilidad económica y al acceso a los mercados de inputs productivos. Pero donde obtiene

⁷ <<https://fbnewsroomus.files.wordpress.com/2016/02/state-of-connectivity-2015-2016-02-21-final.pdf>>.

⁸ <<https://www.gartner.com/doc/3471568?refval=&pcp=mp>>.

peores resultados relativos es en lo referente a la valoración de sus instituciones, del mercado de trabajo y, sobre todo, de su capacidad de innovación.

Figura 9.1.

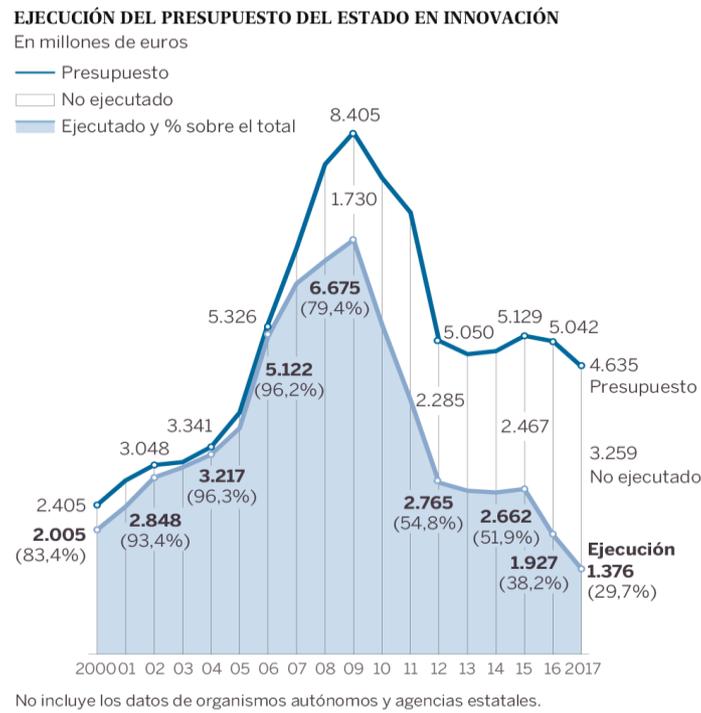
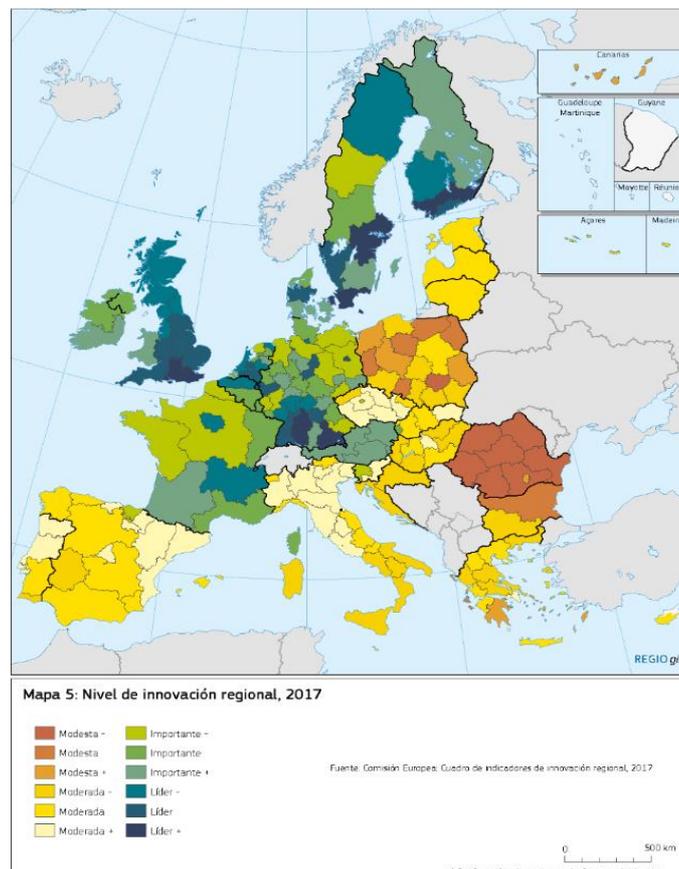


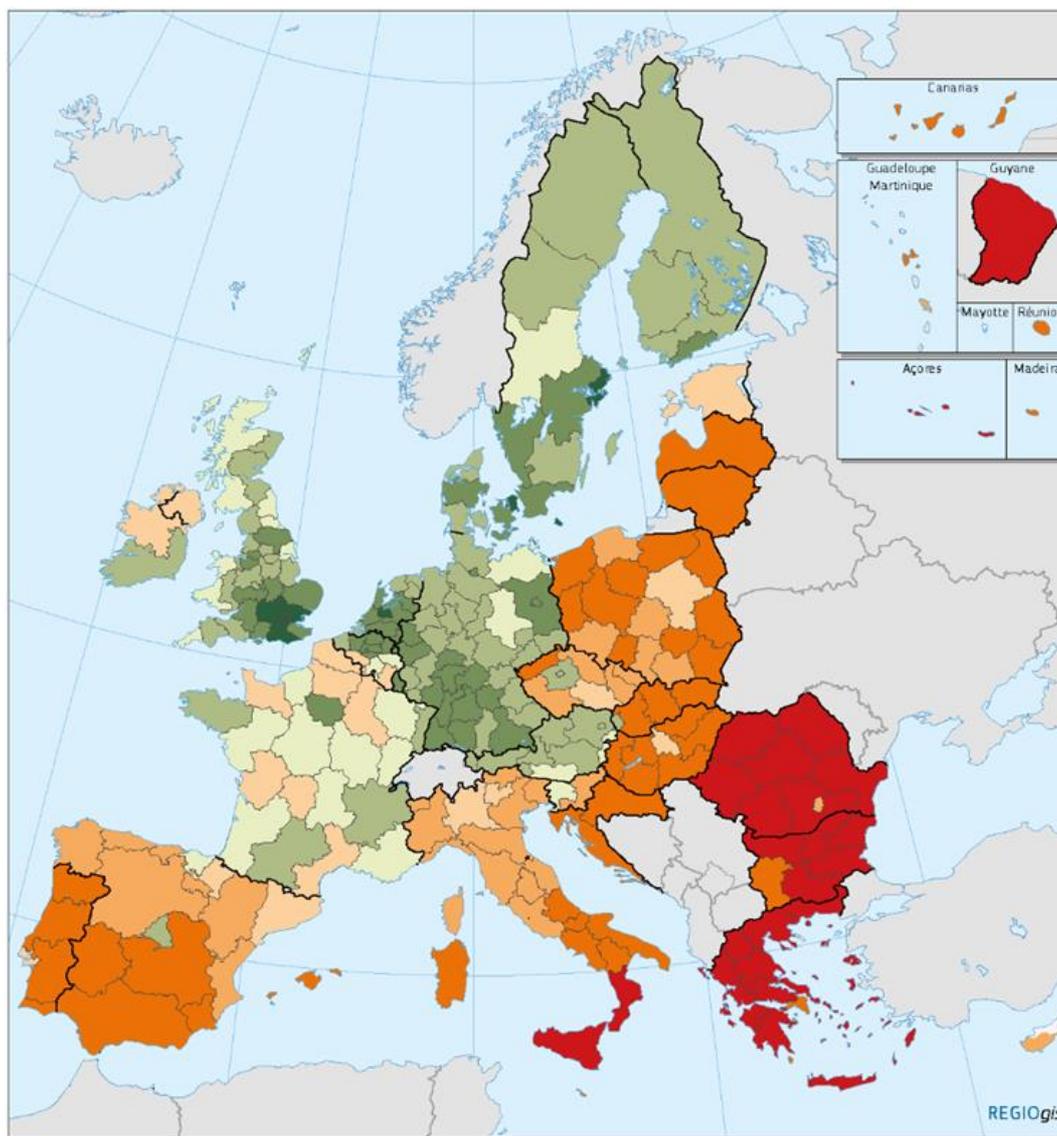
Figura 9.2.



Fuentes: El País (datos de la Intervención General de la Administración del Estado y Cotec); CE 2017.

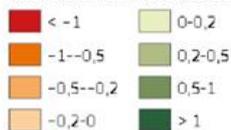
Y estas son también las razones que llevan a que en el reiteradamente citado último “Informe sobre la cohesión económica, social y territorial” de la Comisión Europea, de mayo de 2018, no sólo España, sino la mayoría de sus Comunidades Autónomas aparezcan con una situación relativa negativa en su competitividad para 2016, excepto Madrid y País Vasco (vid. figura 10).

Figura 10.



Mapa 1.18: Índice de competitividad regional (ICR), 2016

Los valores del índice oscilan desde niveles bajos (negativos) hasta altos (positivos)



UE-28 = 0

Fuente: Annoni et al. (2017), sistema de información geográfica de la DG REGIO



© EuroGeographics Association para las fronteras administrativas

Fuente: CE (2017): Séptimo Informe sobre la Cohesión Económica, Social y Territorial (http://ec.europa.eu/regional_policy/es/information/cohesion-report/)

3. Modelo territorial España 2030. Conclusiones

Iniciábamos este artículo preguntándonos, en una actualidad marcada por la creciente incertidumbre, inestabilidad y fragilidad, si existían opciones de transformación del Modelo de Desarrollo Territorial que caracteriza a la sociedad española de finales de la segunda década del siglo XXI, adecuándolo a un desarrollo socioeconómicamente más cohesionado, territorialmente más equilibrado y ambientalmente más sostenible.

A lo largo de la exposición se ha pretendido dejar claro que, hoy por hoy, esas opciones de transformación están cada vez más condicionadas financiera, económica, política, tecnológica y ambientalmente, por comportamientos que vienen del exterior del país, y que exigen una fuerte capacidad de adaptación y resiliencia ante una sociedad en transformación cada vez más rápida y con cambios y efectos socioeconómicos graves, pero en cuya dinámica también los distintos territorios cuentan con riesgos y potencialidades característicos, que pueden incidir en la mejora de su desarrollo (que no necesariamente crecimiento), si son capaces de aprovecharlos.

Quizás el aspecto más relevante respecto a estos riesgos y potencialidades en la situación actual sea la Revolución Científico-Técnica (RCT) en marcha, con muy fuertes potencialidades para un cambio de rumbo, pero con escasas posibilidades de que éste se produzca ante el hecho de que pese a las enormes subvenciones públicas que caracterizan su implantación, hoy por hoy, la apropiación privada de sus beneficios, el debilitamiento de los Estados y el creciente liberalismo y autoritarismo social, no parecen conducir a su aprovechamiento para el bienestar e interés general. Como se ha señalado, desde el punto de vista territorial serían las grandes regiones funcionales urbanas, depositarias de la industria (en España con mucho peso de la industria del automóvil y sus componentes) y del sector servicios, las que registrarían una mayor incidencia negativa en la presión del desempleo y del malestar ciudadano derivados de los efectos a corto y medio plazo de la RCT, confiriendo una importancia creciente a la capacidad de gobernanza de sus autoridades para evitar el declive de las mismas. En paralelo, el aumento de la dependencia cibernética por el incremento de la hiperconectividad asociada al incremento de la interconexión digital de las personas y de las cosas colaborará a una uniformización del territorio para el desarrollo potencial del número creciente de actividades desarrollables a distancia en red. Aunque también, asociado a esta tendencia se encuentra el aumento de los delitos en el ciberespacio, que se estima cuestan a la economía global del orden de 445 mil millones de US\$, superando el PIB de muchas economías nacionales en la actualidad y que tendrá un crecimiento exponencial en el futuro pudiendo colaborar, desde el punto de vista negativo, en la justificación de un mayor control social e implantación más generalizada del autoritarismo.

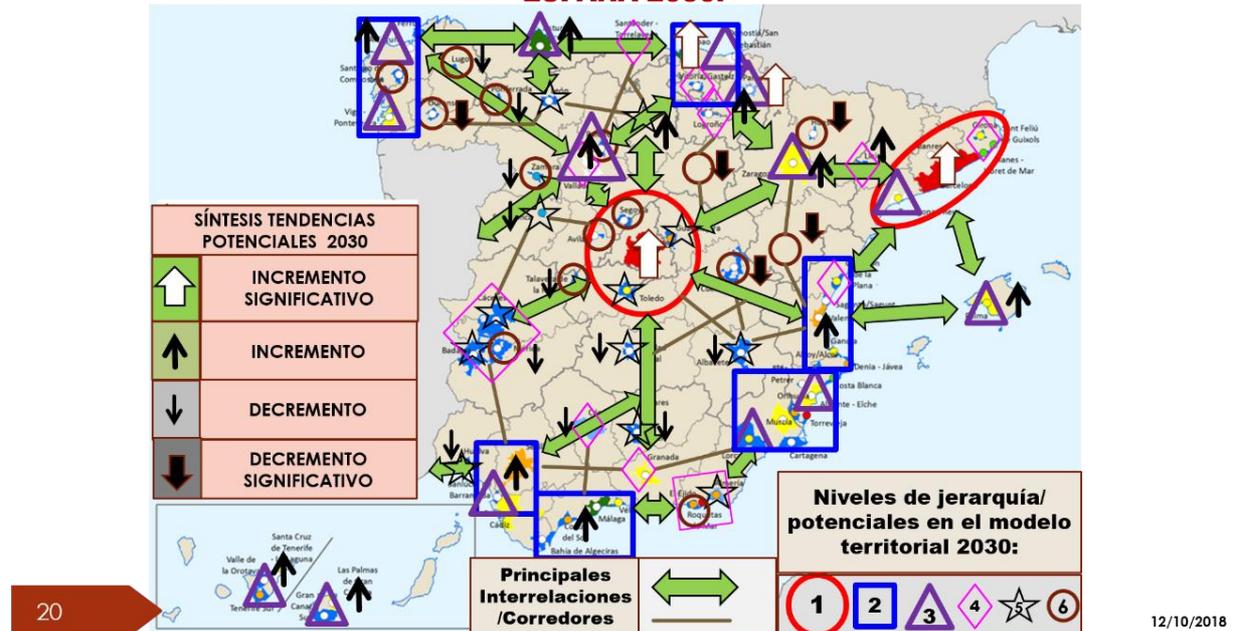
El adaptarse a una sociedad en transformación cada vez más rápida y con cambios y efectos socioeconómicos graves, pero con potencialidades inmensas, es uno de los principales retos sociales, a los que añadir el prever, anticipar y adaptarse a las previsibles consecuencias del resto de aspectos antes contemplados: calentamiento global, inestabilidad y fragilidad socioeconómica, niveles de innovación y productividad/competitividad esperables.

Un análisis de las principales tendencias en las variables básicas demográficas y económicas, así como de los proyectos significativos de formación bruta de capital fijo registrados, y potencialmente ejecutables en el actual estado de fuertísimo endeudamiento público, hasta 2030, permiten configurar un Modelo territorial para ese año en el que la inercia está más presente que los cambios (vid. figura 11), pero en el que los niveles de insatisfacción ciudadana

asociados a la señalada RCT, si no se adoptan medidas adecuadas, puede incidir en mayor insatisfacción ciudadana y en un previsible auge de autoritarismos y fascismos.

Figura 11.

ESTRUCTURA BÁSICA DEL MODELO TERRITORIAL TENDENCIAL RELATIVO. ESPAÑA 2030.



Fuente: Elaboración propia.

Evitar esa tendencia exige planificar un cambio de Modelo, ya sea en línea con los bienintencionados Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de Naciones Unidas o con la Ruta para una Economía Descarbonizada de la UE para el 2050; pero siempre que se tenga en cuenta que el primer problema es combatir la idea de que la forma de vida y la organización social actual, basada en una sociedad capitalista de consumo es la mejor de las posibles.

El futuro se construye cada día con las actuaciones, políticas y comportamientos de cada uno de los agentes sociales que interactúan con el territorio. Y una primera condición para poder avanzar en el deseable desarrollo socioeconómicamente cohesionado, ambientalmente sostenible y territorialmente equilibrado, es tener conciencia clara de los retos y limitaciones con los que nos encontramos en los ámbitos locales, autonómicos, estatales, de la UE y del conjunto del planeta que, en síntesis, se podrían resumir en:

- Hay que encontrar una alternativa a la sociedad de consumo capitalista actual, porque no existen recursos suficientes en la actualidad en el planeta para generalizar la sociedad de consumo occidental al total de la población mundial.
- Es importante colaborar para modificar la falsa idea que se esconde detrás de esta sociedad de consumo capitalista de que no existen límites ni a la capacidad de satisfacer deseos de los individuos, ni a la capacidad de carga de los ecosistemas, ni a la disponibilidad o usos de las energías, ni al proceso de acumulación capitalista, ni a las crecientes desigualdades inherentes a este proceso de acumulación.
- Hay que sustituir la prioridad del concepto de competencia, donde uno gana y otro pierde, por los de concertación y cooperación, buscando los potenciales locales con ventajas comparativas y las sinergias que puedan dar lugar a que todos ganen (soluciones ‘win-win’)

o, al menos, a que nadie pierda, poniendo las bases para revertir las crecientes desigualdades sociales en oportunidades y en riqueza.

- d) Las políticas de equilibrio territorial para lograr un Modelo de desarrollo más cohesionado socioeconómicamente, más equilibrado territorialmente y más sostenible ambientalmente, exigen ser conscientes de que ni los problemas ni las soluciones son iguales en todos los territorios. Las políticas deben diferenciarse espacialmente, combatiendo desigualdades con desigualdades compensatorias (discriminación positiva).
- e) Se necesita una acción sistémica que trate conjuntamente los riesgos y los aspectos socio-políticos, económicos, culturales y técnicos de las tendencias registradas con el objetivo del bienestar general. La acción debe ser sostenida, estable y coherente desde la perspectiva del largo plazo, y aceptada por la sociedad, lo que exige que esta tenga una:
- información y transparencia completa,
 - conciencia de la gravedad del problema,
 - se concierten en su seno objetivos y líneas de actuación, y
 - se asuma una corresponsabilización social en su ejecución.

Bibliografía

CE. *Séptimo Informe sobre la Cohesión Económica, Social y Territorial*. Bruselas: Dirección General de Política Regional y Urbana Unidad B1 – Desarrollo de Políticas y Análisis Económico, 2017 <http://ec.europa.eu/regional_policy/es/information/cohesion-report/>.

MEIKSINS, Ellen. *La prístina cultura del capitalismo. Un ensayo histórico sobre el Antiguo Régimen y el Estado moderno*. Madrid: Traficantes de Sueños, 2018.

MINISTERIO DE FOMENTO. *Boletín Trimestral, del Observatorio de Vivienda y Suelo del Ministerio de Fomento*. Madrid, 2015.

MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN. PESCA Y MEDIO AMBIENTE (2018) <<http://www.mapama.es>>.

SERRANO, Antonio. Estrategias en la planificación del territorio en España. *Revista TOPOGRAFÍA Y CARTOGRAFÍA*. Madrid: Colegio de Ingenieros Técnicos en Topografía, 52, 1992, pp. 34-51.

SERRANO, Antonio. El Urbanismo del siglo XXI: Problemas previsibles y líneas de actuación recomendables. *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, 95-96, 1993, pp. 15-40.

SERRANO, Antonio. Regiones funcionales urbanas, ¿lugares para vivir? En *La Ciutat Sostenible*. Barcelona: Col. Urbanitats/Centre de Cultura Contemporànea de Barcelona, 1999, pp. 115-133.

SERRANO, Antonio. La problemática de las áreas urbanas supranacionales. Aplicación a la región funcional urbana de Valencia. *Cartas Urbanas*. Las Palmas: DACTA, 6, junio de 2000, pp. 169-206.

SERRANO, Antonio. El modelo territorial europeo. Tendencias para el siglo XXI y sus implicaciones para el modelo territorial español. *Revista URBAN*, 8, 2003, pp. 35-54.

SERRANO, Antonio. La aplicación de los principios de la ETE en la ordenación del territorio en España. ¿Hacia un modelo policéntrico y sostenible? En TARROJA, A. y CAMAGNI, R. *Una nueva cultura del territorio*. Barcelona: Diputación de Barcelona. Xarxa de municipis, 2006, pp. 69-106.

SERRANO, Antonio. Transformaciones territoriales en España 1978-2008 y perspectivas 2015. En *Crisis y Territorio*. Madrid: Fundicot, 2011, pp. 55-89.

SERRANO, Antonio. *Territorio, Ciudades y Ciudadanía: Problemática, perspectivas y soluciones*. Madrid: CONAMA, 2012.

SERRANO, Antonio. Modelo territorial y cambio global: el horizonte español a medio plazo. *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, 171, 2012, pp. 11-36.

SERRANO, Antonio. Ordenación del territorio en una sociedad española inmersa en el cambio global. *Revista Ciudades*, 15, 2012, pp. 21-50.

SERRANO, Antonio. De la transformación urbanizadora y especulativa 1998-2008 a la crisis 2008-2014. Perspectivas y riesgos en el horizonte del 2020. En *Patrimonio y planificación territorial como instrumentos para otro desarrollo*. Valencia: Universitat de València, 2015, pp. 85-139.

SERRANO, Antonio. Riesgos globales, energía, calentamiento global y territorio. En *Patrimonio y planificación territorial como instrumentos para otro desarrollo*. Valencia: Universitat de València, 2015, pp. 367-383.

SERRANO, Antonio. La ordenación del territorio en España: pasado, presente y ¿futuro? Una visión desde experiencias de gestión propias. En Farinós, J. (coord.). *Cómo hacer del territorio cuestión política de estado. Elementos para una coordinación de las políticas de ordenación del territorio*. Valencia: Tirant humanidades, 2018, pp. 859-937.

SERRANO, Antonio *et al.* *La problemática inherente al papel de los sistemas de infraestructuras en la conformación de las Áreas Metropolitanas de desarrollo reciente. El caso del Área Metropolitana de Valencia*. Madrid CEOTMA: MOPU, 1983.

SERRANO, Antonio *et al.* *Transformaciones territoriales en España tras 30 años de Constitución Española e Informe de prospectiva sobre el Modelo territorial 2015*. Madrid: Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino (MARM), 2010.

11. EL MODELO DE ALTA VELOCIDAD FERROVIARIA EN ESPAÑA: IDEOLOGÍA TERRITORIAL Y MEGALOMANÍA

Miguel Pazos Otón

Departamento de Xeografía. Universidade de Santiago de Compostela
miguel.pazos.oton@usc.es

En el contexto internacional de la alta velocidad ferroviaria, podemos hablar de la existencia de un excepcionalismo español. Con una extensión ligeramente superior al medio millón de kilómetros cuadrados y una población inferior a los cincuenta millones de habitantes, España es el segundo país del mundo después de China con más kilómetros de alta velocidad ferroviaria. El presente capítulo analiza las principales características de la expansión de la red de alta velocidad en España y trata de explicar el “milagro del AVE español” en clave territorial.

El desarrollo acelerado de la alta velocidad ferroviaria española en las últimas décadas resulta aún más sorprendente si consideramos la situación en la que se encontraba la red ferroviaria española en el denominado “desarrollismo” español. Durante la década de 1960 y 1970, el ferrocarril español había quedado obsoleto y desempeñaba un papel residual en el reparto modal global. La apuesta por el automóvil del franquismo y la consiguiente falta de inversión en vías férreas y material rodante ferroviario eran las causas de un contexto muy desfavorable para el tren en España.

Con la restauración de la democracia y el ingreso en la Comunidad Económica Europea (CEE, hoy Unión Europea —UE—), España comienza a recuperar importancia en el contexto geopolítico global. La organización de eventos como los Juegos Olímpicos de Barcelona y la Exposición Universal de Sevilla en 1992 fueron revulsivos económicos y catalizadores de importantes transformaciones territoriales. En ese contexto hay que entender la decisión del gobierno de Felipe González de construir una vía ferroviaria de alta velocidad entre Madrid y Sevilla, inaugurada precisamente en 1992. A partir de este momento, España se embarcó en una carrera desenfrenada para construir una extensa red de alta velocidad a un ritmo muy rápido. Este se aceleró con el cambio de siglo, una vez finalizada la red viaria de alta capacidad diseñada en el PEIT (Plan Estratégico de Infraestructuras de Transporte).

En Europa, el país pionero en la implantación de la alta velocidad ferroviaria es Francia. Aunque Japón había puesto en marcha su primer servicio de alta velocidad ferroviaria en 1957 (el denominado *Shinkansen*, entre Tokio y Osaka), en Europa hubo que esperar a 1981 para la entrada en servicio de la alta velocidad. En ese año, París y Lyon quedaban unidas en un tiempo de 2 horas gracias al *Train à Grande Vitesse* (TGV). La temprana entrada en funcionamiento de esta línea no implicó, sin embargo, una extensión inmediata de las LAV (Líneas de Alta Velocidad) en toda Francia.

Antes al contrario, se practicó una política de contención del gasto y cada nueva línea fue sometida a un análisis de viabilidad económica. En Francia, el gestor público de infraestructuras ferroviarias puso en marcha comités de evaluación y de garantía de la concertación en los que se dio voz a los principales agentes, tanto del sector público como de la sociedad civil. Ningún proyecto fue aprobado sin un cuidadoso análisis de viabilidad no solo económica, sino también ambiental, social y territorial. De este modo, hubo que esperar bastantes años para asistir a las

inauguraciones de nuevos tramos de TGV, en concreto los tramos de París a Le Mans y Lille (con la subsiguiente conexión hacia Londres a través del *Eurotunnel*).

En España, la primera LAV llegó 11 años más tarde que a Francia, y adoptó el nombre comercial de AVE (Alta Velocidad Española), que se popularizó entre toda la sociedad. El rápido desarrollo de la red española, al contrario que en Francia, convirtió pronto a España en una potencia mundial. A comienzos del siglo XX, España superaba ampliamente a Francia en kilómetros de LAV, y la red seguía creciendo. Las nuevas líneas se multiplicaron en pocos años exclusivamente por decisiones políticas, apoyadas por importantes líneas de fondos europeos de financiación¹. España había pasado de tener un ferrocarril decimonónico a ser la segunda potencia mundial en tren de alta velocidad. Otra hazaña más de un país muy dado a los extremos y a “pasar de la nada al todo”.

Los modelos español y francés, aunque comparten el carácter radial de la red, son diferentes en cuanto a su desarrollo en el tiempo y a su evolución. En Francia ha existido desde el comienzo una conciencia de la necesidad de contención en el desarrollo de la red, debido a los elevados costes económicos y a las importantes externalidades negativas que la extensión del modelo implica². En otros países europeos con un PIB mayor que el español, el modelo de la alta velocidad ferroviaria ha sido expresamente rechazado por no adaptarse a las necesidades de vertebración territorial correspondientes. Es el caso de Suiza, en donde el ferrocarril desempeña un papel fundamental en la cohesión nacional, pero el modelo de transporte ferroviario se basa en la accesibilidad, la frecuencia y el fomento de la intermodalidad.

Otros Estados de mayores dimensiones como Alemania o Reino Unido han optado igualmente en todo este tiempo por modernizar sus líneas ferroviarias, concediendo más importancia a la conectividad territorial y la intermodalidad que al prurito de desarrollar redes de alta velocidad. Alemania desarrolló una eficiente red de *Intercities Express* (ICE), asumiendo con éxito la ingente tarea de la reunificación ferroviaria alemana tras la caída del Muro de Berlín. En cuanto al Reino Unido, en donde el ferrocarril está liberalizado desde hace décadas, lleva varios años en pleno debate sobre la pertinencia o no de construir líneas de alta velocidad ferroviaria (la llamada HS2). Por su parte, en Portugal se ha optado por el desarrollo de una red de velocidad alta entre Lisboa y Porto, el denominado “Alfa Pendular”, que comunica las dos ciudades en un tiempo inferior a las tres horas.

Para explicar por qué “*Spain is different*” también en cuanto a su apuesta ciega por la alta velocidad ferroviaria debemos recurrir a una explicación compleja. Por un lado, el tradicional retraso económico de España en relación con el resto de Europa no se puede comprender sin tener en cuenta la dificultad de la conformación de un mercado interno, achacable históricamente a las deficiencias en las comunicaciones y las redes de transporte. Esto ha generado una obsesión tradicional con las infraestructuras de transporte, equiparándolas automáticamente con progreso económico, cuando en realidad no es así.

Un segundo factor tiene que ver con razones geopolíticas. El AVE es un proyecto de recentralización política de España. Fue el gobierno de Aznar, a partir del año 2002, el que impulsó la idea de unir Madrid con todas las capitales de provincia españolas en menos de tres horas mediante trenes de alta velocidad. Se trataba de “coser España con hilos de acero”,

¹ Bel 2013. Esta es una de las tesis fundamentales del autor sobre las motivaciones para apostar por una red de alta velocidad ferroviaria muy superior a la de otros países del entorno europeo.

² Troin 1995. El manual de Jean François Troin es uno de los clásicos textos de referencia que integra la planificación de infraestructuras y servicios ferroviarios y la ordenación del territorio.

potenciando el carácter nodal de Madrid en la red y fortaleciendo la centralidad de la capital de España.

Un tercer y último motivo es la estrecha relación entre el lobby constructor y el poder político. Es evidente que una de las principales fuentes de negocio de las empresas de construcción ha sido tradicionalmente la licitación de obra pública. Continuando con la tradición desarrollista española, en todas estas décadas se ha entendido que la construcción ilimitada de obra pública era positiva para el desarrollo. El drenaje de recursos públicos recaudados mediante impuestos hacia la empresa privada vía BOE ha sido uno de los principales circuitos de circulación de capital en España en las últimas décadas. Xavier Fageda³ ha hablado de “capitalismo de amiguetes” o “capitalismo castizo” para referirse a la generosa dotación económica de la obra pública en España en los últimos tiempos. A ello hay que añadir lo habitual de los sobrecostes finales sobre el precio inicial de licitación, que se han disparado en la mayor parte de estas grandes obras de infraestructuras de transporte financiadas con dinero de todos los ciudadanos.

Para poder comprender bien el desarrollo de la alta velocidad en España en las últimas décadas es necesario tener en cuenta el papel que desempeñan las infraestructuras de transportes en la ordenación del territorio a nivel estatal. Es por ello que el primer apartado se ocupa de las políticas de infraestructuras de transporte y su papel en la ordenación del territorio “en la sombra”. El segundo ofrece una perspectiva histórica y evolutiva de la evolución de la red de alta velocidad ferroviaria española. A continuación, se exponen las principales debilidades que presenta dicha red ferroviaria en relación con el territorio. Finalmente, se presentan unas reflexiones finales a modo de conclusión.

1. De las autovías al tren de alta velocidad: una política de ordenación del territorio en la sombra

Tras la restauración de la democracia, y como reacción a la centralización absoluta propia del régimen franquista, España se dotó de un sistema político administrativo caracterizado por una fuerte descentralización territorial. La Constitución de 1978 consolidó la existencia de las Comunidades Autónomas, nuevas entidades político-administrativas surgidas en algunos casos a partir de las nacionalidades históricas de la II República y en otros a partir de las tradicionales regiones del Estado centralista (en sus formatos originales o con modificaciones). Estas Comunidades Autónomas fueron dotadas de sus propios parlamentos y gobiernos, si bien la atribución de competencias a cada una no fue homogénea. Sin embargo, la ordenación del territorio, al igual que la educación, la sanidad o la gestión del turismo, fueron transferidos completamente, en distintas fases, a las Comunidades Autónomas.

Este hecho significaba una aparente voluntad de construir un Estado profundamente descentralizado. Sin embargo, es necesario realizar una lectura más detallada de este fenómeno. Es bien sabido que las infraestructuras de transportes son elementos básicos y estructurantes de cualquier modelo territorial. En el caso español, hay que tener en cuenta que el Estado se reservó en su momento la titularidad y la gestión de las infraestructuras denominadas “de interés general del Estado”. Esto incluye a las principales carreteras y autovías/autopistas, las principales vías férreas, los puertos y los aeropuertos.

³ Xavier Fageda realizó estas declaraciones en una entrevista televisiva en el programa “Salvados” de La Sexta, entrevistado el 8 de diciembre de 2013 por el conocido periodista Jordi Évole.

El ordenamiento jurídico vigente defiende su gestión por parte del Estado como infraestructuras clave para la vertebración interna del territorio español y para conseguir la integración de España en el contexto europeo e internacional. Lógicamente, estas infraestructuras gestionadas y explotadas por el Estado se corresponden con las de mayor rango, mayor capacidad y mayores flujos de tráfico. Conectan entre sí los principales núcleos de población españoles y con la red de transportes internacionales. Pues bien, nuestra hipótesis, tal como hemos defendido en otros trabajos⁴, es que desde la llegada del Estado de las autonomías, el Estado central ha venido utilizando la política de infraestructuras como una herramienta de ordenación del territorio “en la sombra”.

A través de la elaboración sistemática de documentos de planeamiento de infraestructuras de transporte como el PDI (Plan Director de Infraestructuras), el PEIT (Plan Estratégico de Infraestructuras de Transporte) y el PITVI (Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda), el Estado ha diseñado las grandes líneas maestras de la ordenación del territorio en España, dejando a las Comunidades Autónomas solo la gestión de sus redes de carreteras, ferrocarriles, puertos, etc. de carácter secundario. Estos diferentes planes estatales de infraestructuras son ciertamente documentos sectoriales, pero el carácter estratégico, estructurante y jerárquico que poseen hace que, en realidad, las competencias de las Comunidades Autónomas sean bastante reducidas en materia de ordenación del territorio.

En este contexto, es evidente que diseñar una red de autovías, de vías férreas de alta velocidad o de aeropuertos tiene siempre un significado geopolítico. Siguiendo a Germà Bel⁵, en España las redes de infraestructuras de transporte siempre han tenido un carácter centralista y radial, con Madrid como nodo fundamental. La Puerta del Sol de Madrid es el kilómetro 0 desde el cual se empiezan a contar las distancias de las carreteras radiales que enlazan Madrid con las periferias. El carácter radial de la red se fijó en el siglo XVIII, cuando Carlos III⁶ determinó que habían de ser construidos “camino rectos y sólidos” que uniesen Madrid con las regiones periféricas españolas.

Desde tiempos de Carlos III, la planificación de las infraestructuras de transporte en España no se ha apartado un ápice de este carácter radial. En el siglo XIX la construcción de las diferentes vías férreas de nueva planta convirtieron a Madrid en el centroide natural de la incipiente red, tendencia que se consolidó durante el siglo XX. Por su parte, la moderna red viaria durante el propio siglo XX se construyó a partir de los Caminos Reales de Carlos III, añadiendo tres nuevas radiales más. El resto de la red viaria se superpuso a este esqueleto central formado por seis carreteras radiales, que unían Madrid con Galicia, País Vasco, Cataluña, Valencia, Andalucía y Extremadura.

Con la restauración de la democracia, el nuevo modelo de ferrocarril va a continuar reproduciendo este diseño radial. No se trata solo de que la primera línea de alta velocidad se construyese desde Madrid (a Sevilla), sino que, a partir de la presidencia de Aznar, el carácter radial y nodal de Madrid dentro de la red de alta velocidad pasó a ser un fin en sí mismo. Este carácter radial de la red ha tenido una serie de consecuencias negativas desde el punto de vista territorial, como veremos más adelante.

⁴ Lois y Pazos 2010.

⁵ Bel 2010.

⁶ Nárdiz Ortiz 1996.

2. La conformación de una red de alta velocidad ferroviaria desproporcionada

Tras la Guerra Civil, el panorama de la red ferroviaria española era desolador. La destrucción causada por la contienda bélica y la dificultad de la gestión fragmentada de una red compleja llevaron a la nacionalización de todas las vías férreas y ferrocarriles españoles bajo el paraguas de RENFE (Red Nacional de Ferrocarriles Españoles).

Sin embargo, para el régimen franquista el ferrocarril no fue una prioridad, ni mucho menos. Durante la década de 1940 y 1950, el ferrocarril languideció en España, debido a la falta de inversiones y a la obsolescencia de la infraestructura y el material rodante. El accidente de Torre del Bierzo, ocurrido en la línea entre Madrid y Galicia en el año 1944, en el que fallecieron un número indeterminado de personas, pero en todo caso mayor de 200, fue silenciado por el régimen franquista, consciente de que había sido debido al estado de abandono del transporte ferroviario en España.

En el contexto del desarrollismo español de los años 1960 y 1970, el ferrocarril pasó a un segundo plano frente al auge del automóvil y las infraestructuras viarias. Por su parte, el incremento sostenido del turismo favoreció el desarrollo del transporte aéreo. El gran marginado en aquellas décadas de “milagro económico” fue el ferrocarril, con la excepción de los servicios de metro y cercanías ferroviarias necesarios para vertebrar las grandes áreas metropolitanas españolas, que crecían rápidamente.

Con la llegada de la democracia comienzan a producirse pequeños cambios que anticipan la progresiva importancia del ferrocarril. Tras el histórico triunfo del PSOE con mayoría absoluta en las elecciones generales de 1982, la primera etapa de Felipe González se caracterizó por la aplicación del Plan de Infraestructuras Ferroviarias. Se buscaba una modernización razonable de las infraestructuras ferroviarias, que estaban obsoletas. Sin embargo, la identificación del progreso con un modelo de transporte individual, basado en el automóvil particular, llevó a apostar por la carretera para vertebrar el territorio.

Al contrario de las tendencias imperantes en Europa Occidental, en España se prescindió del ferrocarril como una alternativa viable al transporte por carretera. Mientras que los principales países europeos optaron por un ferrocarril de largo recorrido capaz de comunicar entre sí las principales ciudades (*intercities*), en España languidecía el ferrocarril convencional, con un material rodante obsoleto, vías del siglo XIX y una demanda cada vez más baja. El propio desarrollo del transporte aéreo contribuyó a la marginación del ferrocarril. Tan solo los servicios de cercanías ferroviarias ofrecieron un servicio moderno y competitivo. Las grandes áreas metropolitanas (Madrid, Barcelona, Valencia, Bilbao) se dotaron de servicios de cercanías RENFE con una cobertura territorial suficiente y frecuencias adecuadas.

El desarrollo de las cercanías ferroviarias y algunas líneas de trenes regionales era necesario para evitar el colapso viario en los grandes espacios urbanizados españoles. Los intensos flujos de *commuters* pendulares diarios en estas grandes ciudades no podían depender exclusivamente del automóvil particular y el transporte colectivo basado en autobuses.

Con el ingreso de España en la UE se produjo un cambio de escenario. El clima de euforia generalizado por haber conseguido superar uno de los mayores complejos nacionales (la falta de europeidad) provocó la voluntad de reafirmación ante Europa. Después del éxito de la celebración del Campeonato Mundial de Fútbol de 1982, alentado por su ingreso en la CEE,

España presenta su candidatura a organizar los Juegos Olímpicos de Barcelona 1992 y la Exposición Universal de Sevilla en el mismo año.

En este contexto hay que entender el hecho de que en el 1992 se inaugura la vía de alta velocidad entre Madrid y Sevilla. Es una decisión política, una actuación aislada que se justifica como una operación de desenclave territorial y de restitución de la deuda histórica con Andalucía, con el sur. Sienta un precedente, porque se entiende que a partir de este momento todas las obras de modernización del ferrocarril han de ser de alta velocidad.

En un plano más general, la llegada masiva de fondos europeos de cohesión territorial se aprovecha para diseñar un plan viario que modernizará el sistema de transportes español. El Plan Director de Infraestructuras⁷ (1993-2007) aparece como un proyecto acrítico sin un cuidadoso análisis coste-beneficio. El capital inmobiliario y financiero, en alianza con el poder político, es uno de los grandes beneficiados de la licitación de obra pública, pero cuando están construidas las autovías, el negocio se acaba. Es entonces cuando el gobierno de Aznar da un impulso renovado al tren de alta velocidad, con un objetivo muy claro⁸.

La siguiente línea de tren de alta velocidad que se proyecta es la línea Madrid-Barcelona. Parece lógico si tenemos en cuenta que son las dos grandes ciudades españolas, y que había una demanda muy importante (piénsese en el Puente Aéreo de Iberia). Sin embargo, si consideramos esta relación a nivel internacional la situación no es tan clara. Japón y Francia ofrecen interesantes ejemplos para comparar, entre Tokio y Osaka, por un lado, y París y Lyon por otro. La relación entre Madrid y Barcelona es la menos rentable de las tres.

Si esta relación no es rentable, nos podemos imaginar qué sucederá con las otras relaciones previstas. El proyecto de coser España con hilos de acero sigue en marcha, y lo hace suyo el gobierno socialista de Zapatero. Nadie se cuestiona el modelo del AVE para todos de carácter radial, con centro en Madrid, y se siguen licitando kilómetros de infraestructuras. El objetivo del PEIT (2005-2020) es replicar el PDI, para poder conectar todas las capitales de provincia con Madrid en menos de tres horas. No se realizan estudios de rentabilidad ni de coste-beneficio. Las obras de la alta velocidad ferroviaria avanzan por criterios estrictamente políticos.

Las siguientes líneas en inaugurarse son las de Madrid a Valencia, Madrid a Alicante y el ramal a Málaga de la línea de alta velocidad Madrid-Sevilla. Con posterioridad el AVE llega a Valladolid y Zamora. Se prolonga la línea de alta velocidad de Barcelona a la frontera francesa. Se vende como una oportunidad histórica para comunicar Madrid con París, cuando en realidad se trata de un recorrido de más de seis horas en el que la competencia con el avión es claramente ganadora.

Mención especial merece el acceso en alta velocidad a Galicia. Dadas las dificultades de realización de este proyecto, se comenzó primero por enlazar el Eje Atlántico y el eje Santiago-

⁷ El PDI es el primer documento sectorial de planificación de infraestructuras de transporte a nivel de todo el Estado que nace con una voluntad de ordenación del territorio “en la sombra”. Su filosofía es diseñar una red de infraestructuras global y servir de punto de partida para los subsiguientes planes sectoriales. Se centra fundamentalmente en el diseño global de una red viaria de alta capacidad que conecta Madrid con todas las carreteras de provincia española.

⁸ Es justamente Aznar quien acuña la frase de “coser España con hilos de acero”. La alta velocidad se convierte en un claro proyecto político neocentralista, que pretende comunicar todas las capitales de provincia con Madrid en menos de tres horas.

Ourense. En realidad no fue alta velocidad, sino velocidad alta⁹. En 2011 ocurrió la tragedia ferroviaria de Angrois en los accesos a Santiago de Compostela, en la que fallecieron 80 personas. Fue debida a un error humano del maquinista, pero la principal razón de la misma fue la ausencia de un estándar de seguridad europeo, el denominado EMRTS¹⁰. El modelo del AVE hizo aguas en un punto más crítico: la seguridad. Sin embargo, las obras continuaron y en 2017 se celebraron los fastos del 25 aniversario del AVE en España.

3. Características de la red ferroviaria de alta velocidad española: principales debilidades

Como hemos visto, el modelo del tren de alta velocidad que España ha desarrollado ha sido una apuesta decidida y continua a lo largo de varias décadas por parte de los distintos gobiernos. Los poderes públicos a diferentes escalas territoriales y la sociedad han aceptado y reclamado la continuidad de este modelo prácticamente de forma unánime. El discurso oficial considera que el AVE es un modo de transporte rápido, eficaz, ecológico y, en definitiva, sostenible. Parecen ignorar que la sostenibilidad tiene una triple dimensión (ambiental, pero también social y económica). En cualquier caso, el modelo de alta velocidad por el que ha apostado España tiene una serie de inconvenientes, que sintetizaremos a continuación.

1. Es una red absolutamente centralizada en torno a un nodo fundamental, Madrid. La capital de España, que siempre ha sido el kilómetro cero de las diferentes redes de transporte españolas, es el centro de la gran rueda desde donde salen los diferentes “radios” que conforman las distintas líneas de alta velocidad. Asumir este punto de partida en el diseño de la red ha implicado no solo el reforzamiento de la centralidad de Madrid, sino también la marginación de las relaciones transversales¹¹. El caso más emblemático es el del corredor mediterráneo, el eje económico más dinámico de España, en el cual no es posible aún desplazarse en tren de alta velocidad entre Barcelona y Murcia. Es más, si buscamos optimizar el tiempo de viaje entre estas dos ciudades puede resultar rentable realizar un trayecto Barcelona-Madrid seguido de otro Madrid-Murcia. La deficiente articulación de las regiones litorales españolas es aún más clamorosa en el norte, en donde los antiguos ferrocarriles de vía estrecha circulan a velocidades inferiores a los 50 km/h entre Ferrol e Irún. De una forma más general, la lentitud y la dificultad de las comunicaciones ferroviarias entre Galicia y Cataluña ejemplifican bien el efecto negativo que produce el diseño radial de la red. Germà Bel lo sintetizó muy bien en su libro *España, capital París*¹², en el que afirma que el modelo español es un calco del modelo de francés, donde París desempeña igualmente el rol de “capital total”.

2. La apuesta por la red de alta velocidad ha venido acompañada del cierre de numerosas líneas de trenes regionales, fundamentales en el día a día de la movilidad de miles de personas. La extraordinaria demanda de recursos públicos del modelo de alta velocidad ferroviaria ha

⁹ La UIC (Union Internacional de Ferrocarriles) establece el límite entre alta velocidad y velocidad alta en los 250 km/h de velocidad media.

¹⁰ Tal y como certificó el informe de la European Railway Agency para la Comisión Europea, realizado por el experto en seguridad ferroviaria Christopher Carr (2016). El informe, firmado en Valenciennes, fue concluyente y determinó que la tragedia ferroviaria de Angrois se pudo haber evitado de haber contado con el sistema de seguridad de estándar internacional europeo. Por otra parte, el informe considera que la composición del equipo de la Comisión de Investigación de Accidentes Ferroviarios (CIAF) que realizó el informe oficial del accidente no asegura la independencia del resultado. Igualmente, critica el énfasis puesto por la CIAF en la causa directa (un error humano) y por no responder a las causas reales que están en las raíces del problema.

¹¹ Para ampliar información consúltese Bel 2013.

¹² Bel 2013.

implicado la desatención de los servicios de regionales y cercanías. En estos años hemos asistido al cierre de importantes tramos en donde prestaban servicio trenes regionales. La construcción de las nuevas vías del AVE se ha acompañado del levantamiento y desmantelamiento de las vías convencionales (figura 1).

Figura 1. Estado de la antigua estación de Berdía y playa de vías, en la línea clausurada A Coruña-Santiago de Compostela.



Fuente: fotografía del autor (22/09/17).

Por otra parte, se han seguido criterios de estricta rentabilidad comercial para justificar el cierre de un buen número de líneas minoritarias, que sin embargo cumplían un importante servicio social garantizando la movilidad de la población en espacios deprimidos, poco poblados y de marcado carácter rural. Por lo que se refiere a las cercanías ferroviarias, en muchos casos al desmantelar las antiguas vías convencionales se ha anulado la posibilidad de reconvertir estas infraestructuras para poner en marcha servicios de cercanías. Como apunta Xavier Fageda¹³, los grandes recursos que demanda la inversión en AVE harán que se degrade cada vez más la red convencional, en un círculo vicioso de difícil solución.

3. Falta de interoperabilidad. Es bien sabido que el ancho de las vías ibéricas es diferente del ancho internacional o estándar. Cuando España decidió la construcción de la vía de alta velocidad entre Madrid y Sevilla, optó por construirla en ancho UIC o internacional, tratando de no repetir los errores del pasado y permitir en el futuro la interoperabilidad con la red francesa y, por lo tanto, europea. En cualquier caso, esta característica de la red ferroviaria española es un serio condicionante, ya que ha impuesto dificultades para optimizar las inversiones realizadas en vías de nueva planta. En Francia, por ejemplo, los mismos trenes con los mismos ejes pueden circular por vías de alta velocidad y por vía convencional, lo que permite un mayor aprovechamiento de las inversiones. En el caso español, hubo que esperar a contar con un sistema de cambio de ejes automático en el material rodante (trenes Alvia), y hay tramos de alta velocidad abiertos al tráfico en la actualidad que están operando en ancho ibérico

¹³ Fageda 2013.

(Santiago-Ourense, Eje Atlántico). En el futuro, será necesario cambiar estos tramos a ancho UIC, lo que implicará un gasto añadido.

4. Falta de intermodalidad (viajeros). Una correcta gestión de la intermodalidad es necesaria para crear sinergias entre los diferentes modos de transporte. Una buena red de autobuses puede ser un excelente alimentador del transporte ferroviario. A su vez, una red de alta velocidad realmente intermodal puede alimentar de viajeros al transporte aéreo. Suiza es uno de los países que se pone como ejemplo a la hora de concebir un sistema intermodal integral, en el que cada modo de transporte desempeña un papel dentro de un esquema de cooperación intermodal general. En el caso español, la rapidez y la improvisación en la ejecución de las obras ha impedido diseñar un sistema eficiente. Son muchas las estaciones ferroviarias que no cuentan con estaciones de autobuses integradas, y en las cuales el único medio de transporte es el taxi (en ocasiones, las paradas de taxis se encuentran vacías y no prestan servicio alguno). Por otra parte, resulta incomprensible que no exista ninguna estación de AVE en ninguno de los aeropuertos españoles. A nivel internacional se asume la necesidad de que los trenes lleguen a los aeropuertos para retroalimentarse mutuamente y facilitar el intercambio modal. Aeropuertos como Frankfurt, Charles de Gaulle o Lyon son referencias intermodales entre el tren rápido y el avión, dos modos de transporte llamados a colaborar. En España, la ausencia de AVE en los aeropuertos explica que Iberia mantenga los vuelos domésticos desde Alicante, Valencia y Sevilla a Madrid, con la única finalidad de alimentar los vuelos internacionales que salen desde la Terminal 4 de Madrid-Barajas.

5. Falta de intermodalidad (mercancías). La red de alta velocidad española está pensada para la movilidad de viajeros, pero no para mercancías. La dificultad de la interoperabilidad debido al diferente ancho de las vías convencionales y nuevas provoca que las mercancías deban circular por las vías convencionales, con unos tiempos de transporte excesivos. Los puertos, centros logísticos, puertos secos, zonas francas, etc. tienen una infraestructura ferroviaria en ancho ibérico, lo que complica la situación. En un contexto europeo en el que la UE recomienda encarecidamente el trasvase modal de la carretera a la vía férrea, el transporte de mercancías por ferrocarril en España no llega al 3%, un porcentaje extremadamente bajo que no cumple ninguno de los objetivos fijados. La apuesta por un modelo ferroviario de alta velocidad exclusivo para viajeros ha provocado, de hecho, un descenso en la cuota de participación de las mercancías movidas por ferrocarril en el reparto modal.

6. Falta de rentabilidad económica. Esta es una de las críticas fundamentales que se realiza al modelo español de alta velocidad ferroviaria. Después de 25 años de alta velocidad, solo la relación Madrid-Barcelona es mínimamente rentable. Se puede hacer referencia al “despilfarro del AVE”¹⁴, aportando concluyentes datos sobre el gasto de mantenimiento anual y número de viajeros, comparándolo con el transporte de cercanías, mucho más útil socialmente pero sin la debida atención prestada. Un informe realizado por los economistas Ofelia Betancort y Gerard Llobet en 2015¹⁵ concluía que ninguna línea de alta velocidad era rentable. Los gobiernos de Felipe González, según estos autores, deberían haber continuado con el Plan de Transporte Ferroviario, que apostaba por trenes de cercanías y velocidades de 200 km/h en vez de embarcarse en el modelo de AVE actual.

En realidad, el AVE no genera tráfico nuevo, sino que se nutre de otros preexistentes, como el tren convencional. A ello habría que añadir el avión, sin duda, como se puede comprobar en la relación Madrid-Barcelona. En la misma línea se sitúan Carme Bellet, María P. Alonso y A.

¹⁴ Albalade y Bel 2011.

¹⁵ Betancort y Llobet 2015.

Casellas cuando afirman que “el AVE solo mueve lo que ya se mueve”¹⁶. Los economistas Betancort y Llobet, anteriormente aludidos, afirman que el AVE contribuye a la concentración de la actividad económica en las grandes ciudades, por lo que es un polarizador de la riqueza e impulsa los desequilibrios regionales.

En el plano económico, en relación con la financiación de las obras de la red ferroviaria de alta velocidad, es necesario señalar que a lo largo de todo el proceso los sobrecostes han sido una constante. Entre las cantidades de licitación oficiales y el montante total de las obras ha habido sobrecostes de más del 30%. Este hecho ha sido criticado por el Tribunal de Cuentas, que lo ha calificado como malas prácticas, a evitar en el futuro. Si bien es cierto que España no es el único país europeo en el que se producen estos sobrecostes, es necesario dejar constancia de que con frecuencia los intereses de las empresas constructoras prevalecen sobre el interés general¹⁷.

Además de la red ferroviaria lineal, otro componente clave de la modernización ferroviaria de España se concretó en las estaciones de ferrocarril. Así, en paralelo al desarrollo de una red de alta velocidad excesiva, en pleno contexto de bonanza económica, comenzó a generalizarse la idea de la necesidad de remodelación de las estaciones que pudiesen ser reutilizadas para la alta velocidad.

Figura 2. Obras en la futura estación intermodal de Santiago de Compostela.



Fuente: fotografía del autor (26/12/18).

En muchos otros casos, la reformulación de los trazados ferroviarios obligó a construir estaciones ex-novo. Se encargaron proyectos de estaciones ferroviarias a arquitectos de renombre y se manejaron presupuestos muy elevados. Se consideraba que era necesario dotar a las ciudades de nuevos flagships urbanos, a modo de nuevas catedrales laicas. El ferrocarril de alta velocidad encarnaría el progreso del siglo XXI, y para ello se solicitaron proyectos a arquitectos como Thom Mayne, Norman Foster u otros “arquitectos estrella”¹⁸. La llegada de la crisis inmobiliaria paralizó muchos de estos proyectos, ya que la financiación de las nuevas

¹⁶ Bellet, Alonso y Casellas 2010.

¹⁷ Romero *et al.* 2018.

¹⁸ Ponzini 2014

estaciones estaba condicionada a las plusvalías generadas por la venta de antiguos terrenos ferroviarios en el mercado inmobiliario residencial. La crisis provocó una drástica caída de los precios y un bloqueo del mercado de compra-venta inmobiliaria, y obligó a paralizar o rebajar significativamente los presupuestos de las estaciones¹⁹.

En muchas ciudades, la ejecución de las estaciones intermodales²⁰ quedó pospuesta indefinidamente, hasta que se diesen las condiciones adecuadas para reemprender el proyecto. Es el caso de la estación intermodal de Santiago de Compostela, cuyas obras comenzaron en la segunda mitad del 2018.

En otros casos, la falta de presupuesto para realizar el soterramiento de las vías férreas llevó directamente a paralizar los proyectos u optar por soluciones insatisfactorias para la población. El caso de Murcia, en donde hubo una gran movilización popular a favor del soterramiento, es altamente representativo.

En bastantes otros casos, la llegada de la alta velocidad ferroviaria a las ciudades implicó la pérdida de servicios regionales y de movilidad diaria en estaciones muy centrales. Es el caso de Antequera o Toledo, en donde los ciudadanos vieron caer drásticamente la oferta de movilidad ferroviaria. En cuanto a las estaciones más deficitarias desde el punto de vista económico, la mayoría han cerrado y se han abandonado debido a la apuesta por la alta velocidad. Es el caso de la línea entre Ourense y Puebla de Sanabria (Zamora), en donde se clausuraron todas las estaciones en las que paraban los trenes regionales.

Por otra parte, han comenzado a generalizarse las llamadas *gares verts*, o “estaciones verdes”, situadas en el medio de contextos rurales, lejos de los principales núcleos de población a los que hace referencia su nombre. Buenos ejemplos son Antequera Santa Ana, Los Pedroches, Ordes-Fosado, Padrón-Barbanza, etc. Con frecuencia, la denominación de estas estaciones se ha basado en criterios de marketing que no se corresponden en absoluto con la realidad. Este es el caso de la estación Padrón-Barbanza, situada a más de 50 km de Santa Uxía de Ribeira, la villa más importante de la comarca de Barbanza (Galicia). También es el caso de Lleida-Pirineus, estación localizada a más de 100 km de los Pirineos. Este tipo de denominaciones intentan corregir con la simple semántica situaciones de déficit de servicio que son muy perjudiciales para muchos territorios.

4. A modo de conclusión

El modelo del tren de alta velocidad ferroviaria por el que ha apostado España en las últimas décadas está muy lejos de poder ser considerado sostenible. Ha sido sobrevalorada la importancia económica de la alta velocidad ferroviaria. En realidad, como ya se ha subrayado, “el AVE solo mueve lo que ya se mueve”. Desde el gobierno de José María Aznar, los poderes públicos han optado inequívocamente por el AVE, y la opinión pública, con el apoyo de los medios de comunicación, ha dado por bueno el modelo del “AVE para todos” como una panacea para los territorios.

¹⁹ Bellet y Alonso 2016.

²⁰ El concepto de estación intermodal hace referencia a la concentración en una misma localización física de diferentes terminales modales (ferroviarias, viarias, etc). Las estaciones intermodales son básicas para aprovechar la sinergia entre los diferentes modos y medios de transporte, y constituyen un pilar básico de la planificación de la movilidad sostenible.

Sin embargo, como señaló Dieter Biehl²¹, las infraestructuras de transporte son una condición necesaria, pero no suficiente para el desarrollo económico. Además, el tren de alta velocidad puede tener incluso efectos negativos para las regiones dependientes²². En muchos casos, el AVE provoca un efecto huída de personal cualificado, de estudiantes, de profesionales liberales, hacia los centros urbanos más dinámicos de la red. El tipo de cliente del AVE responde a un perfil de profesional liberal o segmento medio-alto, que puede permitirse pagar unos billetes de un coste elevado en muchos casos. Por otra parte, al no estar pensada la red para la movilidad de mercancías, los efectos económicos sobre los territorios son limitados, ya que el sector logístico apenas se ve beneficiado.

Desde el punto de vista de su impacto territorial, el tren de alta velocidad tiene grandes áreas de sombra. Refuerza la centralidad de los principales nodos ya existentes. Podemos calificarlo de insolidario, ya que los ciudadanos de espacios más deprimidos subvencionan con sus impuestos una mejora en la accesibilidad de la que solo se benefician los territorios ganadores.

Es bien sabido que el tren de alta velocidad crea un efecto barrera y un efecto túnel. El territorio atravesado por una vía de tren de alta velocidad se convierte en un mero soporte físico, pero a cambio no hay un retorno económico. El tren de alta velocidad tiene una escasa capilaridad territorial, al contrario que las autovías. Aunque defendemos los modos de transporte ferroviarios, es preciso reconocer que la construcción de una carretera, vía rápida o autovía tiene más efectos beneficiosos para los territorios que atraviesa que una vía de alta velocidad ferroviaria. El AVE solo permite la movilidad interciudades y refuerza los desequilibrios territoriales. Es insolidario, por lo tanto, desde el punto espacial.

Por último, hay que señalar que el AVE no actúa en sinergia con otros medios y modos de transporte capaces de vertebrar el territorio. El caso español es muy diferente del modelo suizo, en donde existe una integración jerárquica entre aeropuertos, ferrocarriles y autobuses. En España el AVE no es interoperable ni siquiera con los trenes regionales, y se ha desarrollado poco la intermodalidad con los autobuses debido a la falta de planificación de las estaciones intermodales y los retrasos en su entrada en funcionamiento.

El AVE está suponiendo un gigantesco esfuerzo inversor para las arcas públicas, que ha sido criticado tanto por el Tribunal de Cuentas Español como por el Tribunal de Cuentas Europeo²³, con sede en Luxemburgo. Es cierto que muchas de las grandes obras de infraestructuras ferroviarias de alta velocidad fueron costeadas con dinero europeo, como el AVE Madrid-Barcelona, financiado con hasta un 75% de fondos FEDER. Sin embargo, el gran volumen de obras asumidas por el Estado en estas décadas ha llevado a multiplicar el gasto público de una manera insostenible. El mantenimiento futuro de las infraestructuras dibuja igualmente un panorama incierto de cara al futuro.

Bibliografía

ALBALATE, Daniel y BEL, Germà. Cuando la economía no importa: auge y esplendor la Alta Velocidad en España. *Revista de Economía Aplicada*, 55, 2011, pp. 171-190.

BEL, Germà. *España, capital París*. Barcelona: Destino, 2013.

²¹ Biehl 1989.

²² Vickerman 2018.

²³ European Court of Auditors 2018.

BELLETT, Carme y ALONSO, María Pilar. Proyectos urbanos incompletos. Vacíos urbanos en la Zaragoza post-AVE. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 70, 2016, pp. 285-304.

BELLETT, Carme, ALONSO, María Pilar y CASELLAS, Antònia. La integración del ferrocarril de alta velocidad en el medio urbano. El caso de Segovia-Guiomar. *Anales de Geografía*, 30(1), 2010, pp. 11-28.

BETANCOR, Ofelia y LLOBET, Gerard. *Contabilidad Financiera y Social de la Alta Velocidad en España*. FEDEA: Estudios sobre la Economía Española, 2015.

BIEHL, Dieter. El papel de las Infraestructuras en el desarrollo regional. En *Política Regional en la Europa de los años 90*. Madrid: Secretaria de Estado de Hacienda, Ministerio de Economía y Hacienda, 1989, pp. 401-432.

EUROPEAN COURT OF AUDITORS. A European High-Speed Rail Network: not a Reality but an Ineffective Patchwork. European Court of Auditors, 2018, special report number 19. Disponible en:
<https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_19/SR_HIGH_SPEED_RAIL_EN.pdf> [consulta 16/12/2018].

EUROPEAN RAILWAY AGENCY (2016): Advice ERA/ADV/2015-6 of the European Railway Agency for the European Commission. Valenciennes, 2016. Disponible en:
<<https://ep00.epimg.net/descargables/2016/07/07/ee44185e5915a7e767d688ca645a4313.pdf>> [consulta 16/12/2018].

FAGEDA, X. Entrevista en el programa de televisión “Salvados”, por el periodista Jordi Évole. La Sexta Televisión. Atresmedia. Fecha de la emisión de la entrevista: 8 de diciembre de 2013.

LOIS, Rubén C. y PAZOS, Miguel. Recent Infrastructure Policy and the Integration of the Metropolitan System in Spain: an Analysis of Winning and Losing Areas. *Semestrare di Studi e Ricerche di Geografia*, XXII(1), 2010, pp. 27-50.

NÁRDIZ ORTIZ, Carlos. Las primeras carreteras modernas. El trazado y la construcción de los Caminos Reales en el siglo XVIII. En de las Casas, A., Huerta, S., Rabasa, E. (eds.). *Actas del Primer Congreso Nacional de Historia de la Construcción*. Madrid: Juan de Herrera, CEHOPU, 1996.

PONZINI, Davide. The Values of Starchitecture: Commodification of Architectural Design in Contemporary Cities. *Organizational Aesthetics*, 3(1), 2014, pp. 10-18.

ROMERO, Joan *et al.* Aproximación a la Geografía del despilfarro en España: balance de las últimas dos décadas. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 77, 2018, pp. 1-51.

TROIN, Jean-François. *Rail et aménagement du territoire*. Aix-en-Provence: Edisud, 1995.

VICKERMAN, Roger. Can high-speed Rail Have a Transformative Effect on the Economy? *Transport Policy*, 62, 2018, pp. 31-37.

12. DIMENSIÓN TERRITORIAL DE LA DESPOBLACIÓN. APROXIMACIÓN AL PAPEL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN UN ENTORNO EUROPEO

Mercedes Molina Ibáñez¹

Departamento de Geografía. Universidad Complutense de Madrid

moyba@ucm.es

En el último quinquenio, y esencialmente en los dos últimos años, se ha generalizado la consideración social, política y mediática del proceso de despoblación de la España interior, situándose en el momento actual en el eje de los problemas cuya proyección futura es indudable². Si bien es cierto que la Academia, desde diferentes campos del conocimiento —geografía, sociología y economía, entre otros—, ha venido desarrollando unas líneas de investigación muy significativas al respecto desde hace mucho tiempo, nuestra visibilidad ha sido algo menor y nuestra proyección más vinculada a contextos locales o actuaciones individualizadas.

Resulta preocupante la situación en nuestro país de la transferencia del conocimiento y la desconexión entre la ciencia, la sociedad y la política. No es cuestión de señalar culpables, pero sí de significar un hecho que debería constituir un debate actual, ya que afecta a todos los campos. Los académicos, de cualquier ámbito, no nos sentimos reconocidos, la sociedad y las instituciones en general critican nuestro aislamiento, o nuestro academicismo; se nos exigen unos medios muy especializados de comunicación de nuestra investigación que no trascienden socialmente, y si hacemos transferencia no se valora en la misma medida, para nuestro prestigio intelectual. Esta situación no es buena y de hecho necesariamente tiene que ser corregida, si queremos que una investigación rigurosa esté al servicio de quienes tienen la responsabilidad política en cada momento o de quienes deben informar y por ello formar a la sociedad, a efectos de actuar con eficacia, eficiencia y espíritu crítico. En definitiva, si se pretende impulsar una investigación socialmente responsable y que el conocimiento sea valorado.

Este divorcio se ha manifestado en el contexto de la despoblación de la España interior y del conjunto de la Unión Europea y por ello no siempre se ha actuado correctamente y en tiempo, si bien es cierto que el compromiso mediático ha sido esencial para generar una conciencia colectiva, difícil de romper, que exige actuaciones que van más allá de unos compromisos electorales. Quiero recordar que en el año 1978, en el primer Congreso de Ordenación del Territorio que se desarrolló en Madrid en un momento importante de consolidación de nuestro actual sistema democrático, ya se debatió el problema de los grandes desequilibrios territoriales y sociales que se habían generado en España desde el paso de una economía agraria a una industrial y de servicios, reforzados en la etapa de la dictadura franquista. Hoy esos desequilibrios no sólo persisten, si no que se han acentuado, siendo la despoblación una de sus consecuencias que como tal debe ser comprendida y no sólo desde una óptica demográfica.

La despoblación constituye una crisis de territorios y deriva de la configuración de un modelo territorial de concentración de la inversión, del empleo y por consiguiente de la población,

¹ Este texto ha sido realizado con la colaboración de Ana Condeço Melhorado y Juan José Michelini.

² CES 2018, p. 27.

creándose sistemas urbanos-metropolitanos dinámicos, pero ya con importantes externalidades negativas frente al abandono rural. Este modelo dual de concentración/desertización, de dinamismo/estancamiento-retroceso, obedece tanto a la dinámica del mercado como al diseño de políticas públicas que han estado orientadas a generar crecimientos rápidos, antes que verdaderos desarrollos, a partir de economías de escala, desde una óptica sectorial y no socio-territorial³, sustentados sobre variables e indicadores tradicionales vinculados al PIB o a la renta.

Según nuestra tesis —que deriva de numerosos trabajos desarrollados en territorios rurales despoblados y desfavorecidos, como es el caso de Soria— la despoblación debe entenderse en relación con ese modelo. Por ello, para aplicar soluciones efectivas, se deben considerar sus causas y sus consecuencias, analizar la dinámica de los nuevos procesos, propios de una economía globalizada, así como los cambios que necesita el actual modelo productivo para incorporar, entre otros, criterios de sostenibilidad ambiental, y el papel que pueden jugar los entes o los sistemas locales o los territorios rurales a la hora de aplicar, por ejemplo, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030⁴. Los territorios rurales despoblados son territorios-problema, pero son también territorios-recurso y aún estamos a tiempo de recuperarlos si creemos en sus posibilidades y actuamos política y socialmente con eficacia.

Esta tesis forma parte de un informe asumido por el Comité Europeo de Municipios y Regiones (CEMR) en Nicosia en abril de 2016 y presentado a petición de su vicepresidente, el actual alcalde de Soria, Sr. Martínez Mínguez, por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). Fue la base para una colaboración del citado CEMR con la eurodiputada Doña Iratxe García, presidenta y ponente del “Informe sobre el despliegue de instrumentos de la política de cohesión por parte de las regiones para afrontar el cambio demográfico”, aprobado por el Parlamento europeo en noviembre de 2017. Asimismo, ha sido presentada en numerosos foros nacionales e internacionales, incluso en el propio Senado español a petición del Grupo Socialista y últimamente en un simposio organizado por la Asociación de Geógrafos Españoles en junio de 2018.

1. Despoblación y ruralidad: el modelo de concentración territorial

El proceso de abandono demográfico de la España interior debe vincularse necesariamente con los territorios rurales, que han ido perdiendo progresivamente competitividad, capital humano y, en general, capital territorial. La brecha rural-urbana se ha ido agravando, sin que actuaciones dirigidas a este entorno y específicas para fijar población hayan tenido un efecto corrector y de cambio.

La progresiva transformación de una economía con un fuerte peso del sector primario a otra industrial y de servicios, hoy plenamente insertada en el marco del paradigma científico-técnico e informacional de dimensión global y sustentada sobre un modelo urbano-metropolitano en detrimento de lo rural, condicionó una fuerte emigración de signo rural-urbano que no ha cesado hasta el momento, a pesar de perder intensidad.

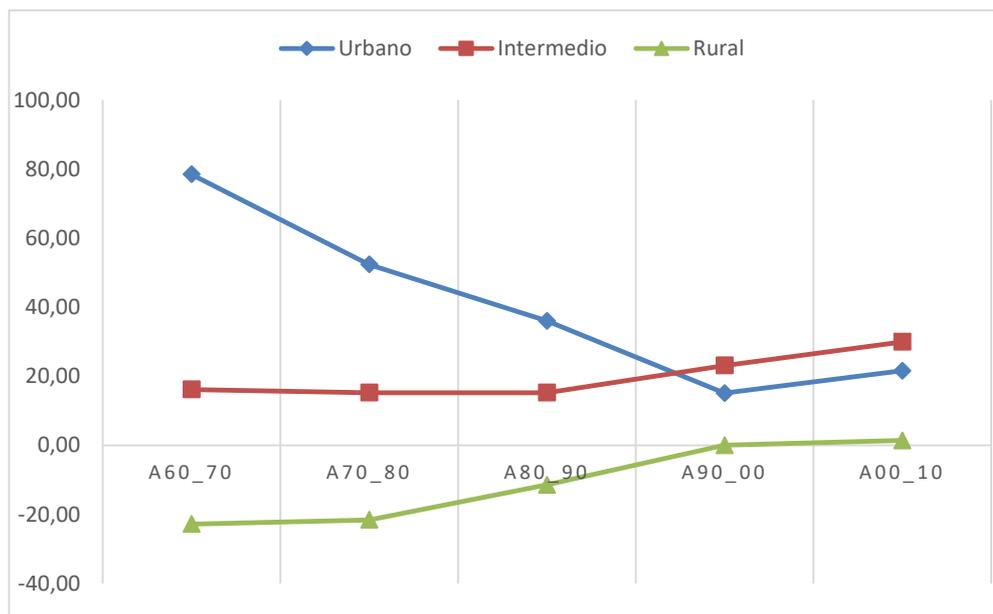
Si comparamos el cambio de población española según la tipología de urbanización (figura 1) verificamos que mientras los municipios urbanos-metropolitanos y ciudades intermedias han

³ Molina Ibáñez y Farris 2011.

⁴ Asamblea General de Naciones Unidas 2015.

ganado población desde los años 1960, los municipios rurales la han perdido y sólo en las últimas décadas alcanzan un ligero crecimiento cercano al 1%, que casi se podría considerar como un estancamiento y no siempre aplicable a todos los municipios rurales. En ese sentido, la mayor o menor proximidad y, en consecuencia, la mayor o menor influencia de lo urbano son factores que influyen en su comportamiento.

Figura 1. Cambio medio de población en cada década (%) según tipología de urbanización.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

Este proceso ha determinado una situación compleja y preocupante, perfectamente analizada por el Centro de Estudios Demográficos de la Universidad Autónoma de Barcelona⁵, el mejor estudio a este respecto, que debe servir de base estadística para quienes damos por conocida una situación y tratamos de analizar sus causas, sus consecuencias y estrategias de actuación. Unos 4955 municipios españoles tienen menos de 1000 habitantes, suponen el 60% del total, ocupan el 40% del territorio y tan sólo detentan el 3% de la población.

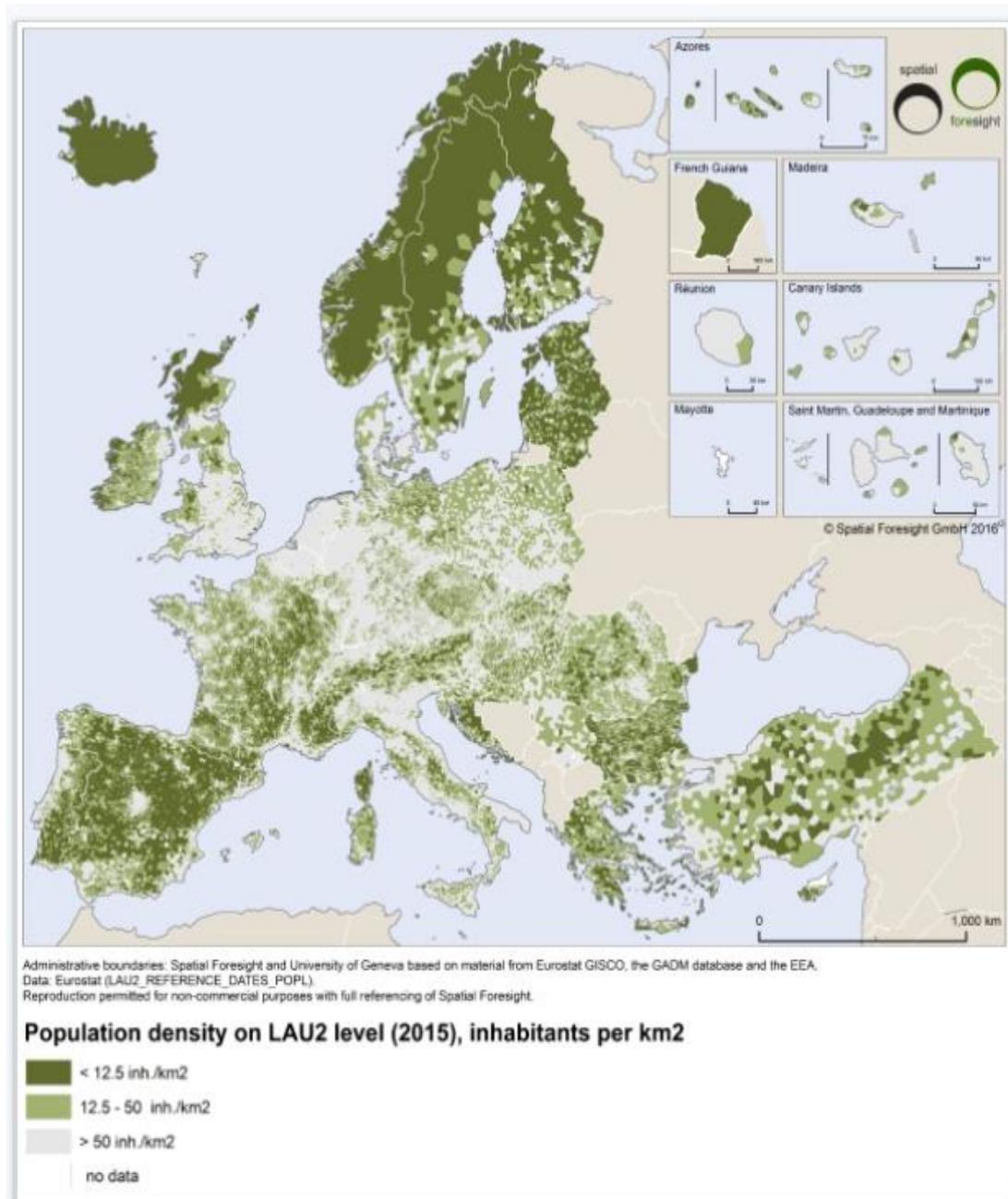
Sin embargo, no se trata sólo de un problema español, a pesar de constituir nuestro Estado un territorio singular y referente, sino que afecta a buena parte de la Unión Europea, observable si consideramos el criterio de densidad de población inferior a 12,5 hab/km² a una escala adecuada, concretamente en niveles más locales LAU-2 (figura 2), que no quedan enmascarados por lo urbano. Su generalización más allá de la frontera española, en territorios de la Unión es trascendental, ya que puede ser un proceso que determine la aplicación de los Fondos Comunitarios y especialmente los de cohesión, ya que, si bien su reparto se corresponde con el nivel regional o estatal, según los casos, la despoblación intra-regional puede añadir un elemento corrector positivo.

Queremos destacar, a su vez, que no se debe confundir con los territorios de escasa población tradicional del Norte de Europa, ya que su dinámica ha sido muy diferente. En ese sentido, Soria, Cuenca o Teruel —tres provincias significadas si medimos la densidad a escala provincial, nivel NUTS 3 (figura 3)— no son la Laponia; sus evoluciones han sido muy distintas y también su consideración en Europa. En efecto, con la entrada de Suecia y Finlandia en la Unión, los territorios situados por encima del paralelo 62 fueron destacados en su tratado de

⁵ Recaño 2017.

adhesión para determinar fondos específicos en la medida en que otras ayudas europeas eran muy difíciles de aplicar.

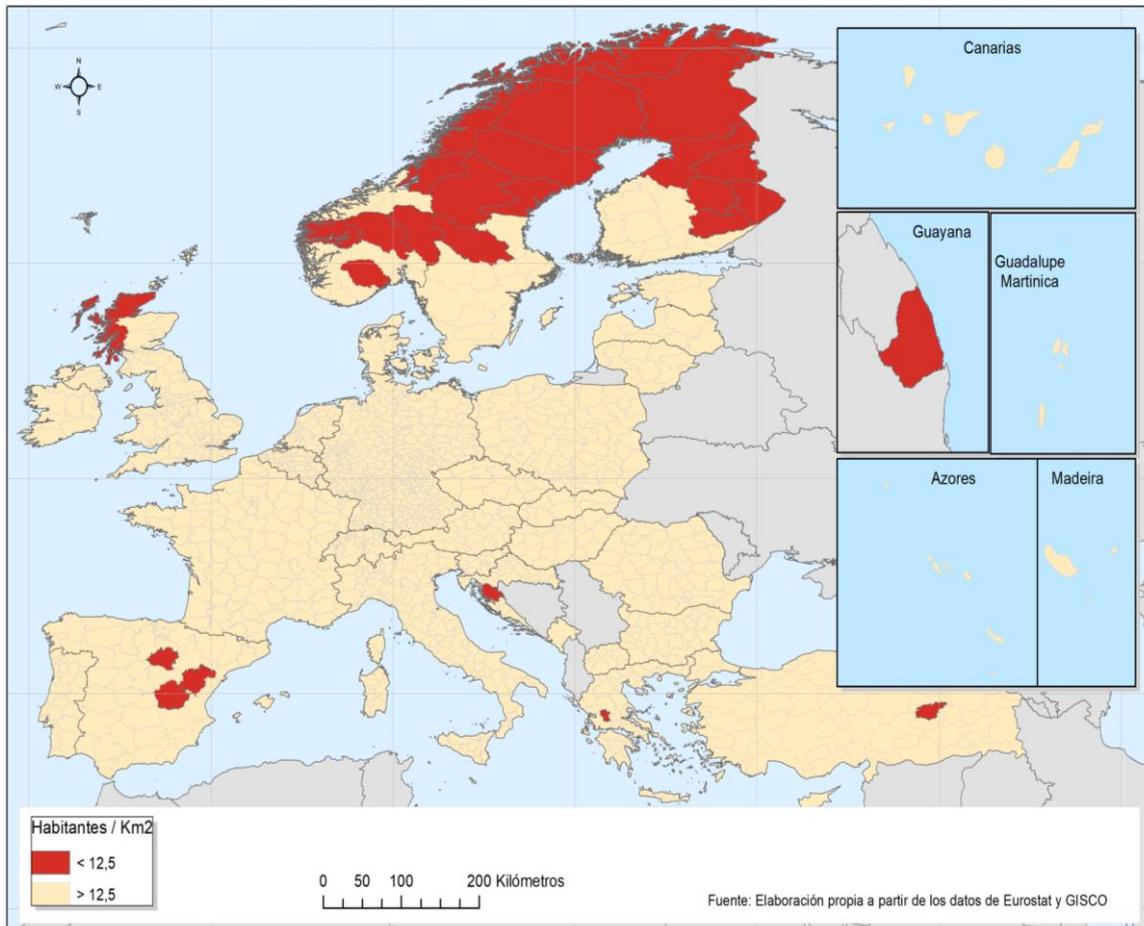
Figura 2. Zonas escasamente pobladas (LAU 2).



Fuente: Spatial Foresight 2015.

La despoblación de la Unión Europea contemporánea afecta a territorios rurales muy diversificados, montañosos, isleños, interiores y próximos a zonas costeras, más o menos alejados de sistemas metropolitanos. De ese modo, si bien se trata de un fenómeno cuyas causas y consecuencias son, por lo general, comunes, la impronta de la despoblación es muy diversa y aunque en esta aproximación determinemos recetas únicas generalistas, a la hora de actuar hay que tener muy presente su singularidad e identidad. Lo trascendental es hacerla visible, medirla a una escala territorial adecuada, reconocerla como problema territorial y aplicarla a la hora de considerar criterios de reparto de fondos post 2020.

Figura 3. Zonas escasamente pobladas (nivel NUTS 3).



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Eurostat y GISCO.

1.1. Un sector primario dinámico, pero no impulsor de sus territorios

Con frecuencia se ignora que el sector primario, fundamento de las economías rurales desde el momento en que experimentó las primeras modernizaciones a efecto de incrementar su producción, ha requerido numerosos *inputs* sobre todo industriales para su funcionamiento. Se calcula que en el conjunto de la Unión Europea existen unas 4.500 industrias que producen equipamiento para el sector primario, que generan unos 26 billones de Euros y 135.000 empleos directos. Que a su vez requieren una serie de *outputs* propios de la comercialización y del transporte que suponen unos 125.000 empleos indirectos, a lo que habría que añadir los efectos de la industria alimentaria derivada de su producción⁶.

De ese modo, cabría plantear las siguientes cuestiones: ¿Dónde se imputa el valor del PIB que genera el sector primario en su conjunto? ¿Dónde la creación de empleo? ¿Por qué los territorios rurales innovadores experimentan un retroceso de su población activa? ¿Por qué su población activa es escasa, decreciente, envejecida, y con escasa o nula regeneración generacional? Son cuestiones muy complejas pero que cierran el círculo de nuestra tesis principal. Los territorios rurales han contribuido al impulso de aquellos en los que la inversión, impulsada por la dinámica de los mercados y reforzada por los efectos de las políticas públicas, ha determinado factores de competitividad industrial y de servicios. Esto nos lleva de nuevo a la significación

⁶ DG Agriculture and Rural Development 2017.

del modelo territorial metropolitano, reforzado ahora por la globalización unida a un modo de producción fragmentado o flexible en diferentes territorios, de acuerdo con su posición competitiva. Cabría significar que el sector primario no ha sido impulsor de sus propios territorios, por haber quedado al margen de inversiones necesarias para promover su competitividad de acuerdo con las exigencias productivas de cada momento y por ello reducidos a una producción agraria no siempre unida a la creación de una cadena de valor.

A su vez, las políticas públicas no han favorecido su cambio sino que han reforzado el modelo urbano/metropolitano. Quizás podría citarse el caso de la PAC que, si bien ha contribuido a dignificar el trabajo y la vida de pequeños y medianos agricultores, no ha fijado población —uno de sus principales objetivos— ni contribuido al relevo generacional —todavía no está bien definida la figura del agricultor/a activo—. Las políticas públicas en su conjunto, y en una primera aproximación, han sido más sectoriales que territoriales y han propiciado el crecimiento económico más que el desarrollo, con graves consecuencias en el aumento de los desequilibrios territoriales y en la falta de equidad social⁷, causa fundamental de las migraciones interiores de signo rural-urbano/metropolitano, por lo que se propicia la despoblación rural⁸.

La creación de este modelo territorial de concentración de la inversión, del empleo y de la población, no sólo ha marginado a territorios rurales y pequeñas y medianas ciudades, sino que también ha implicado una ruptura rural-urbana. En ciertas ocasiones, lo urbano ha utilizado lo rural próximo para su propia expansión, los procesos de suburbanización o periurbanización han sido intensos, persistiendo a su vez un cierto rechazo y una imagen peyorativa de lo rural que recién ahora, como veremos, parece comenzar a cambiar.

La experiencia ha demostrado que el modelo de concentración territorial no ha tenido un efecto impulsor sobre territorios próximos. En consecuencia, es preciso recuperar los planteamientos del desarrollo territorial policéntrico⁹ con el fin de favorecer el impulso de las pequeñas y medianas ciudades así como de los territorios rurales. Sin embargo, algunas propuestas siguen considerando lo urbano y sobre todo lo metropolitano —plataforma privilegiada de conexión con lo global— el modelo más idóneo para seguir creciendo y avanzando, circunstancia absolutamente cuestionable.

1.2. Consecuencias del modelo territorial de concentración

Las consecuencias que se derivan de este modelo de concentración territorial son numerosas y se traducen en la falta de equidad social y por ello de diferentes oportunidades para unos y otros en función de su lugar de residencia. La dotación de infraestructuras, consideradas en su contexto amplio de transporte, comunicaciones, sanitarias, educativas, de investigación o culturales, presenta una gran diversidad, y si bien todo no puede estar en todos los sitios, todos los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a disfrutar de aquello que ha sido generado con presupuestos públicos. Según cálculos de la Unión Europea, el 26,5 % de los habitantes rurales tiene limitado el acceso a los servicios frente al 11 % de los urbanos. Los territorios despoblados y desfavorecidos tienen una escasa dotación de infraestructuras y los servicios son cada vez más reducidos, la escasa población y con escaso poder adquisitivo no interesa a proveedores de servicios. En ocasiones los habitantes rurales carecen de ellos por cierre o porque nunca han existido, viéndose obligados a producir sus propios alimentos casi dentro de un autoconsumo o a resolverse los problemas por sí mismos ante la carencia de otros servicios imprescindibles.

⁷ Torre y Wallet 2016, p. 73.

⁸ Troya Sosa y Morán Breña 2018.

⁹ Comisión Europea 1999.

Asimismo, la brecha de pobreza rural/urbana es importante, con frecuencia se detecta una correlación entre la tasa de pobreza general en un país y su nivel de disparidad rural/urbana¹⁰.

A pesar de que el modelo territorial de concentración ha sido, y para algunos sigue siendo, el adecuado para conseguir un crecimiento económico a corto plazo y el determinante para lograr mayor eficiencia de las inversiones, lo cierto es que en el momento actual empieza a ser también fuente de problemas. La desigualdad y exclusión social está presente en las grandes aglomeraciones urbanas, con efectos incluso sobre la clase media, como consecuencia de las crisis económicas recientes y su superación relativa; la pobreza forma parte de ellas. Por otra parte, su actual dinámica económica y de su sistema metropolitano configura unos movimientos de población internos diarios, con consecuencias negativas, caso de unos niveles de contaminación muy elevados, con claras influencias en la salud de los ciudadanos, pero también en el aumento de su estrés y de uso del tiempo, que repercuten en su calidad de vida. El Nippon Medical School ha demostrado las ventajas saludables del contacto con la naturaleza a través de la técnica *shirin-yoku* (piérdete en un bosque)¹¹ y la Universidad Humboldt de Berlín los riesgos de enfermedades mentales en grandes metrópolis derivados del estrés y del aislamiento¹².

Estamos midiendo con frecuencia procesos nuevos con indicadores y variables tradicionales, por lo que no se visibilizan los problemas que subyacen detrás de las grandes concentraciones urbanas. Es frecuente el ejemplo de que una inversión en un determinado servicio es más rentable en una gran ciudad que en un medio rural, pero no se menciona el coste de la contaminación metropolitana, frente a la posición de muchos territorios rurales, que por su naturaleza, devienen importantes sumideros de CO₂, o los costes sanitarios derivados de enfermedades urbanas.

La consideración de los ODS de la agenda de ONU con una dimensión local ha empezado a sacar a la luz muchos de los problemas ocultos y a veces la incapacidad, incluso de las grandes metrópolis, para resolverlos. Tenemos que ir hacia “Ciudades y Comunidades Sostenibles” y si seguimos con la dualidad territorial concentración/desertización será imposible alcanzarlas. Si de verdad queremos cambiar el modelo de producción con sus efectos, determinar una nueva estructura energética, paliar las desigualdades territoriales y sociales, debemos necesariamente pensar en cambios territoriales, sólo posibles si apostamos por dotar de competitividad territorial a las pequeñas y medianas ciudades y a los territorios rurales, a efectos de modificar su dinámica económica y demográfica. La mayor sostenibilidad natural del planeta pasa también por una sostenibilidad humana y territorial.

2. La despoblación considerada como una crisis territorial

Si bien es importante conocer las verdaderas causas que han determinado la despoblación de numerosos territorios rurales para configurar las estrategias adecuadas que contribuyan a modificar sus procesos, es también importante conocer sus consecuencias, que son múltiples y se podrían agrupar en las siguientes: demográficas y sociales, económicas, territoriales, ambientales, de calidad y nivel de vida. En efecto, esta visión sistémica de este fenómeno demográfico permite considerarlo y definirlo como una verdadera crisis de territorio.

¹⁰ Boulineau y Bonerandi 2014.

¹¹ Li 2018.

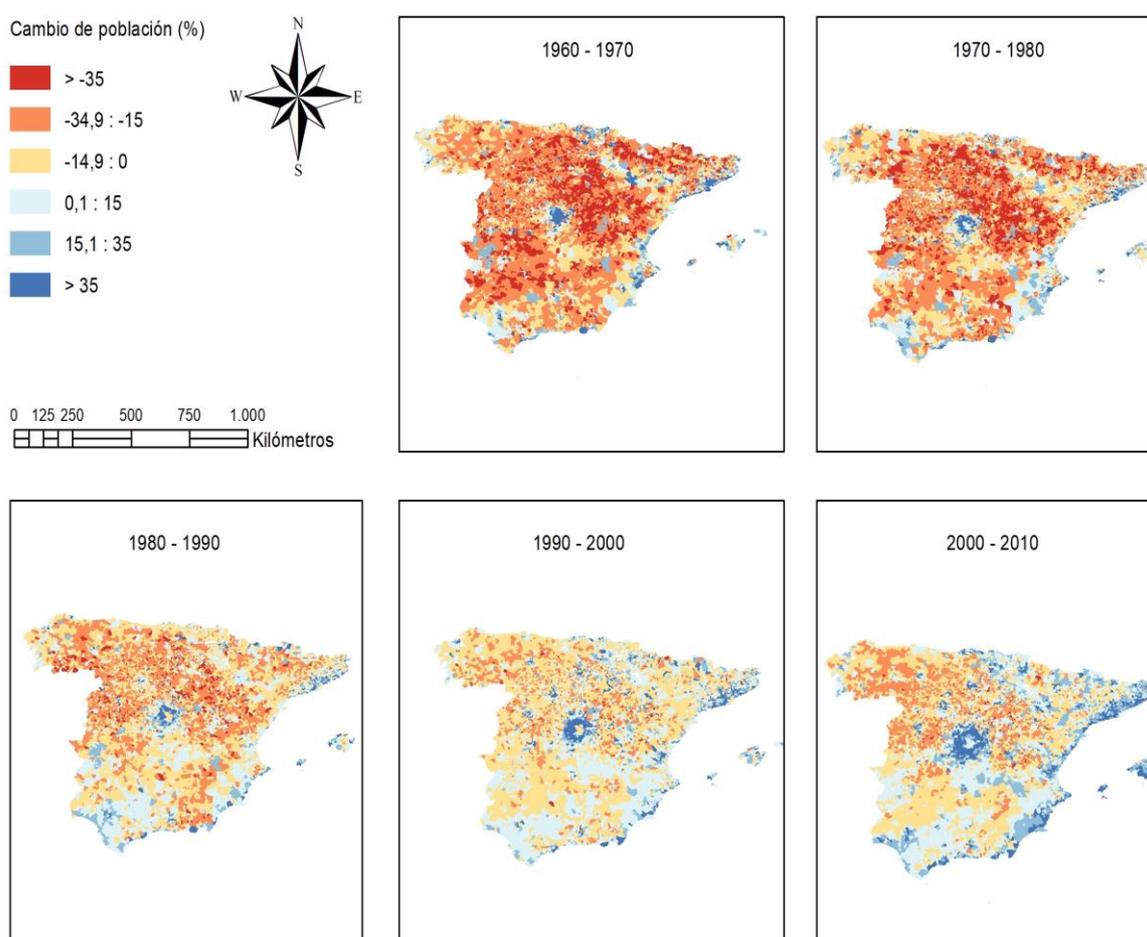
¹² Gruebner *et al.* 2017; Miralles 2018.

2.1. Consecuencias demográficas y sociales

La progresiva pérdida de población, muy generalizada en la España interior a partir de los años 60 del pasado siglo tiene para algunos territorios rurales una raíz secular. Por ejemplo, la desaparición de la Mesta, la crisis de la cabaña ganadera, la casi mono-producción sustentada en una agricultura muy poco rentable, sin transformación de acuerdo con los nuevos tiempos y procesos, determinaron ya en el siglo XIX, una presión demográfica rural importante. Se inició así una emigración forzada rural/urbana que se acrecentó con la industrialización y se reforzó por las crisis político-económicas que sufrió España, por los efectos de la guerra civil y por las decisiones de la dictadura a partir de 1959 y el inicio de una cierta apertura económica, que no ideológica ni política.

En el campo sobraba mano de obra, los territorios industriales la necesitaban y además se producía un perfecto acoplamiento de sus necesidades, ya que se trataba de una industria que requería mano de obra abundante y no cualificada. La pérdida de capital humano fue significativa y además no ha cesado, aunque sus efectivos sean cada vez menores y haya cambiado su naturaleza. En efecto, como muestra la figura 4, muchos de los municipios localizados en las Comunidades Autónomas de Galicia, Castilla León, Aragón, Extremadura y Andalucía han perdido población de forma sistemática desde 1960 hasta hoy, contrastando con el crecimiento de la población urbana y, en particular, metropolitana.

Figura 4. Cambio de la población total desde 1960 hasta 2010.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Eurostat.

Esa pérdida progresiva de población ha determinado un fuerte desequilibrio por sexos y edad. Salieron los jóvenes y en principio esencialmente mujeres, lo cual ha incidido en un fuerte envejecimiento y en una importante masculinización rural. La mujer rural que ha tenido siempre un papel activo en la economía rural, sin embargo, ha sido invisible como activa, y cuando se consideraba su actividad era sólo como apoyo a la economía familiar, por lo general fue la primera que abandonó su territorio. El informe sobre modernización y simplificación de la PAC, elaborado por la Comisión en 2017¹³, todavía alude al trabajo precario de las mujeres, como complemento de la economía familiar y su situación de desigualdad a la hora de tomar decisiones.

En España, la ley 35/2011 de 4 de octubre, BOE de 5 de octubre sobre titularidad compartida de las explotaciones agrarias que supuso un gran avance respecto de la mujer rural, no ha sido implementada en su totalidad por retrasos o desidias de las comunidades autónomas a la hora de desarrollar sus competencias. Tradicionalmente la actividad del sector primario ha excluido a la mujer y los cambios actuales han sido insuficientes para su retorno. Más aún, en la Europa del siglo XXI, incluso en el propio parlamento de la UE, se alzan todavía voces reclamando la presencia de la mujer en el mundo rural para abordar la despoblación. La mujer permanecerá en el mundo rural si tiene proyecto de vida, en el que se incluye su derecho al trabajo, a su independencia y a la igualdad con el hombre.

El reemplazo generacional es prácticamente nulo, la ausencia de nacimientos una realidad ya consolidada y el cierre, entre otras cosas de escuelas, un hecho que anuncia la decadencia del territorio¹⁴. No ha habido apenas incorporación de jóvenes y se han producido desarticulaciones y desarraigos familiares, así como la configuración de sociedades cerradas, con individualismos potentes, ante este proceso de pérdida de recursos humanos y envejecimiento progresivo. El capital humano por sus efectivos y por sus destrezas, paulatinamente, ha ido desapareciendo.

2.2. Consecuencias económicas

Una situación económica sustentada sobre unas actividades escasamente transformadas, en unos territorios que cada vez van perdiendo más competitividad, la falta de inversiones que los adapten a las exigencias de los nuevos procesos, unido a una fuerte emigración, determinan un descenso de la población activa. Escaso empleo, difícil acceso a la vivienda y bajas rentas agrarias, con una productividad menor que la de las áreas urbanas, mantienen la salida de la escasa población joven que queda. La PAC no ha contribuido a fijar población, uno de sus principales objetivos, por lo que de cara al futuro se deben considerar importantes cambios que afecten tanto a los fondos disponibles, como a la transformación de sus dos pilares. En particular, como señalaremos a la hora de determinar estrategias para la despoblación, es importante considerar un desarrollo rural multifuncional sostenible e innovador.

En ese contexto también se ha ido perdiendo el denominado “saber hacer local”, ahora en proceso de recuperación. En algunos lugares persiste por las características de su población, un menor espíritu empresarial local, con escasos emprendedores en la línea del autoempleo y con frecuencia un deficiente aprovechamiento de sus propios recursos, si bien por fortuna surgen iniciativas aisladas que no sólo están rompiendo esta tendencia, sino que también demuestran que otro desarrollo es posible.

¹³ DG Agriculture and Rural Development 2017.

¹⁴ CES 2018, p. 35.

Si muchas de las consecuencias económicas señaladas obedecen a la naturaleza de sus recursos humanos, cabe decir que la situación socio-demográfica y económica en general tiene su raíz en las escasas inversiones que se han realizado y que han determinado una brecha competitiva rural/urbana cada vez más grande. La falta de accesibilidad o la mala accesibilidad por transporte y la baja o en ocasiones nula conectividad, impiden el desarrollo de los nuevos procesos económicos dadas las exigencias que requiere el nuevo paradigma científico-técnico e informacional. De ese modo, numerosos territorios rurales tienen un importante estrangulamiento por su accesibilidad debido a las mínimas o inexistentes inversiones realizadas, lo que actúa como factor condicionante del cambio limitando su competitividad.

2.3. Consecuencias territoriales

El progresivo descenso de la población rural por emigración hacia núcleos urbanos ha determinado una estructura de asentamientos muy atomizada, con frecuencia desvertebrada y carente de capacidad interna para afrontar nuevos retos. Dominan los municipios de pequeño tamaño, inferiores a 500 habitantes, al tiempo que han ido perdiendo fuerza antiguas comarcas funcionales y ha sido necesario configurar nuevas mancomunidades de servicios. Incluso en provincias despobladas se ha desequilibrado la red de asentamientos urbanos, pasando desde capitales que puedan superar los 30.000 habitantes a núcleos aislados que no llegan a 5.000 habitantes y a los de menos de 500 habitantes. La provincia de Soria contaba en 1857 con 146.741 habitantes, la capital suponía el 3,8% del total. En 1950, sus efectivos eran de 151.978 habitantes y la capital suponía el 11,1 %. Finalmente, según datos provisionales de 2017, la provincia escasamente superaba los 88.000 habitantes y la capital absorbía casi el 43% .

Situaciones como la descrita determinan actuaciones muy contradictorias ya que, si bien dominan las ausencias de iniciativas en los ámbitos rurales, a veces se multiplican, como es el caso de los polígonos industriales, entre otras cosas, con un bajo nivel de ocupación, además de carencias que constituyen auténticas barreras para el desarrollo del territorio. Con frecuencia se han tomado decisiones muy desarticuladas con un carácter localista, no siempre subsanadas por la actuación de las Diputaciones Provinciales, los Consejos Comarcales, cuando existen, o los Grupos de Acción Local, únicas instituciones que han contribuido a una cierta articulación o cohesión territorial provincial o comarcal.

Surgen problemas de gobernanza y el envejecimiento y la escasa población propician un desinterés interno y externo a nivel político, vinculado, con frecuencia, a la aceptación de una situación que muchos consideran irreversible. De esta forma, si para ser efectivo el desarrollo local debe tener una dirección de abajo hacia arriba, con la participación de la población y de las instituciones locales, tropieza con situaciones complejas, derivadas de esa desarticulación territorial, de su estructura y de la resignación de muchos de sus habitantes y dirigentes. Sus efectos son múltiples y se traducen en posiciones muy poco proclives al cambio y conducentes al abandono o la pérdida de patrimonio cuando la población desaparece por razones biológicas.

2.4. Consecuencias ambientales

La mayor sostenibilidad natural implica también una sostenibilidad social. Es una de nuestras tesis, ya que cuando la población ha desarrollado sus actividades económicas en equilibrio con los recursos naturales, su sostenibilidad ha sido significativa. Prueba de ello es la existencia de territorios que en algún tiempo fueron activos y ahora están protegidos por su riqueza y biodiversidad. La pérdida de población ha tenido como consecuencia la ausencia de una adecuada gestión forestal, con el riesgo de incendios, de matorralización del monte e incluso una pérdida de biodiversidad. Este proceso ha quedado perfectamente demostrado en el

proyecto Montes de Socios, desarrollado en Soria y liderado por la Asociación de Propietarios Forestales de Soria (ASFOSO) y en el cual hemos tenido una participación activa.

La desaparición de una ganadería extensiva, actividad tradicional en muchos lugares, va asociada a una disminución de los pastizales. Las consecuencias ambientales son muy significativas y si queremos de verdad mantener unos niveles de sostenibilidad, debemos considerar que este modelo territorial de concentración/desertización tiene efectos negativos tanto en la gran ciudad —por saturación¹⁵— como en los territorios rurales —por abandono—. Todo ello se traduce en condiciones de vida muy deficientes. Lo rural no debe verse sólo desde una perspectiva urbana como territorio de tranquilidad, de paisaje, de descanso para una sociedad compleja que cada vez sufre los efectos de esa concentración, sino también como un territorio que precisa dinamismo económico, que cree empleo, vivienda y riqueza, para mantener e incrementar la escasa población joven existente. Son territorios que requieren servicios, una situación favorable de promoción y de capilaridad social, a través del acceso a la educación y a la formación y, en definitiva, una calidad y un nivel de vida que ahora sus habitantes no tienen.

Por todo ello, entendemos la despoblación no como un problema demográfico en exclusiva, sino como una verdadera crisis territorial, dado que sus consecuencias exceden aquellas derivadas de la evolución y de las características de su población. Por ello, la inversión del proceso requiere actuaciones transversales, vinculadas a unos territorios que podríamos definir como problema, pero que todavía estamos a tiempo, si se actúa de verdad con eficacia, de poder transformar su tendencia, aunque sus resultados vayan siendo paulatinos y definidos a corto, medio y largo plazo. Existen todavía en estos territorios importantes recursos que pueden contribuir al cambio.

3. De territorios problema a territorios recurso: motivos para el cambio

Hemos tratado de demostrar que existen razones suficientes para abordar la despoblación como crisis territorial y en relación estrecha con el modelo de concentración territorial propio de las grandes aglomeraciones urbanas/metropolitanas, que se debe integrar con el cambio que requiere un modo de producción sustentado sobre la estrecha mirada del crecimiento económico y sobre variables muy tradicionales —caso del PIB y la renta— sin evaluar los costes ambientales o sociales.

El cambio de ciclo productivo con la integración de la sostenibilidad, la consideración del desarrollo en su dimensión más amplia y las nuevas economías, debe considerar también la transformación de ese modelo territorial y modificarlo de forma paulatina¹⁶. Los territorios rurales, junto a pequeñas y medianas ciudades, deben tener un protagonismo. De hecho, cuentan todavía con importantes recursos insuficiente o ineficientemente explotados que, en el momento actual, empiezan a tener una demanda significativa, sea como consecuencia de los cambios en la demanda de una sociedad con cierto poder adquisitivo o por las exigencias sociales ante los problemas —algunos a escala planetaria— generados por el actual ciclo productivo.

¹⁵ Observatorio Metropolitano de Madrid 2013.

¹⁶ López García y López López 2003, p. 53.

3.1. Las nuevas demandas derivadas de una alimentación de calidad, segura y diferenciada

Cada día aumenta más el consumo de alimentos que derivan de una cadena de producción en la que sus procesos están vinculados a tratamientos más propios de las producciones extensivas y cada vez más naturales, frente a unas producciones intensivas, muy tratadas, que determinan productos alejados de sus propiedades organolépticas tradicionales o muy homogenizados. Productos vinculados a las agriculturas verdes, incluso naturales, a ganaderías extensivas, a la nueva fruticultura, a la recuperación de especies autóctonas, a tratamientos artesanales que otorgan al producto final una calidad, una seguridad y una diferenciación y que tienen cada vez una mayor demanda.

Crece también en importancia un sector forestal en el que la caza, la pesca, la nueva fruticultura, los recursos micológicos naturales o semi-silvestres, como la trufa procedente de plantaciones, están jugando un gran papel. El valor de la producción micológica ha quedado perfectamente demostrado en el modelo MYAS —Micología y Aprovechamiento Sostenible— a partir de un proyecto LIFE Medioambiente y dos de Cooperación inter-territorial de los que fui autora y directora científica. Un modelo que contribuyó a la transformación de la oferta para adecuarla y hacerla sostenible a una demanda creciente, que se empezó en Pinares Llanos Centrales, con 11 municipios, en el territorio del GAL de ADEMA, en la provincia de Soria, y terminó en la casi totalidad de la Comunidad de Castilla y León.

Se trató de un proyecto pionero en mostrar la necesidad de conocer la dimensión del recurso y sus fluctuaciones anuales, de acuerdo con la climatología; en la regulación de la recolección conforme a unos principios básicos de sostenibilidad, unidos a las características del año micológico, a la importancia de la formación para afrontar los nuevos retos recolectores y transformadores, a partir de un turismo y una gastronomía micológicas; a la educación ambiental en su conjunto, a la trascendencia de la transferencia del conocimiento hacia otros territorios y a la importancia del marketing y la difusión.

Los productos derivados de la caza mayor en las zonas forestales del interior de España tienen cada vez mayor demanda, vinculados a una gastronomía singularizada. Se ha regulado como deporte y genera importantes recursos, pero tiene muy escasa o nula gestión moderna de la carne y de productos derivados. Ya se está desarrollando en algunos territorios europeos, en la configuración de importantes extensiones forestales, con vigilancia de los animales silvestres, control de enfermedades, cruces y alimentación adecuada, junto a la logística de traslado, despiece, tratamiento y comercialización de productos en fresco y casi de forma instantánea, para mercados muy especializados o bien de productos derivados de una industria/artesanía alimentaria de gran calidad. Cabría decir que la gestión de la caza se encuentra en un estado semejante, en este sentido al de los recursos micológicos cuando abordamos el proyecto MYAS.

3.2. Las nuevas demandas propias del ocio y descanso: cultura y tranquilidad

El turismo cultural está cada vez más presente en la oferta de destinos turísticos no sometidos todavía a una masificación y definidos por su naturaleza, su patrimonio histórico-artístico singular, gastronómico o inmaterial, entre otros. Crece la demanda, de modo que, estando bien gestionados, pueden generar empleo y riqueza.

Frente a la globalización de la cultura, al turismo de masas y los destinos planetarios, las identidades territoriales adquieren más fuerza como consecuencia de tratamientos específicos y personalizados, su singularidad, su tranquilidad y libertad de movimiento, frente a programaciones impersonales. Lo local adquiere una nueva dimensión y una nueva

consideración que incrementa su valor ante una sociedad exigente y culta, o con deseo de adquirir cultura. Los territorios rurales son con frecuencia depositarios de un conocimiento y de unos valores patrimoniales, conservados en muchos lugares, aún con poblaciones muy reducidas y que han contribuido a la sostenibilidad de su patrimonio. Son los auténticos custodios de la tierra y sus identidades.

3.3. Localizaciones estratégicas respecto de territorios dinámicos y otras oportunidades

Cada vez más, muchos de los territorios más dinámicos están empezando a descentralizar parte de su producción, aunque no siempre de forma asociada a la génesis de su riqueza: a medida que integran nuevas actividades propias del momento, otras tienden a localizarse en zonas no demasiado alejadas. La posición estratégica de numerosos territorios rurales despoblados y desfavorecidos respecto de los metropolitanos se constituye en un elemento dinamizador que, junto a recursos naturales, sobre todo suelo y agua, puede constituir un factor de atracción importante.

Por otra parte, la necesidad de ir incorporando un nuevo ciclo productivo que reduzca problemas medioambientales con tanta repercusión en el cambio climático; que transforme la actual estructura de producción energética, incrementando la producción de renovables, muy posibles y diversificadas en territorios rurales; que reduzca las desigualdades y apueste por una mayor equidad social, requiere también ciertas descentralizaciones productivas.

Hemos caracterizado a los territorios despoblados y desfavorecidos vinculados a lo rural como territorios-problema, poniendo al mismo tiempo en evidencia que pueden ser vistos como territorios-recurso. Esta dualidad nos sitúa ante las estrategias futuras que se deben seguir, a efectos de corregir los estrangulamientos que han determinado su despoblación progresiva y su crisis territorial e impulsar sus potencialidades. Constituye el mayor reto y debe realizarse a partir de actuaciones integradoras y transversales vinculadas a un verdadero desarrollo rural multifuncional, en conexión estrecha con lo urbano y nunca a desafíos aislados demográficos, económicos, sociales, territoriales o ambientales. Pensar en un verdadero desarrollo rural implica de entrada inversiones trascendentales en estos territorios con objeto de adecuar su accesibilidad tanto de transporte, como de comunicaciones con el mundo global; significa creer en ello y asumir que la riqueza no se sitúa sólo en lo urbano y metropolitano; significa creer en la sostenibilidad en su sentido amplio; significa apostar por la educación, la formación y la investigación de acuerdo con los nuevos retos; significa impulsar una clase empresarial local, sin excluir al capital exterior y significa integrar lo urbano y lo rural, cada vez más alejados.

Significa, además, impulsar la ordenación del territorio y en definitiva creer en un nuevo modelo productivo y territorial en estrecha relación con la dinámica de un mundo globalizado, que debe tender a un mayor equilibrio territorial, a una mayor equidad social y a una mayor sostenibilidad ambiental. Todo ello tiene un denominador común y se relaciona estrechamente en nuestro Estado con una transformación de las actuaciones de nuestras políticas públicas. La dinámica del mercado no ha creado en solitario esa dualidad de territorios, las políticas públicas la han reforzado.

4. Retos futuros de las políticas públicas en su compromiso con la despoblación

Sin un compromiso de las políticas públicas con dimensión territorial, articuladas e integradas con unas estrategias y objetivos a corto medio y largo plazo, la despoblación seguirá su actual

dinámica y se llegará a situaciones irreversibles. Es importante a este respecto considerar la ética del tiempo y su compromiso a diferentes escalas, por ello hacemos hincapié en la importancia de las políticas públicas multinivel.

La Unión Europea ha sido consciente desde hace tiempo, y así lo manifestó ya en la década de los años 1990, de la presencia de territorios despoblados en el interior de España señalando provincias como Guadalajara, Soria, Cuenca, Ávila o Segovia, entre otras, por sus escasos efectivos demográficos. Si bien se recomendaba invertir en ellos mejorando sus infraestructuras, poniendo en valor su patrimonio y en general sus grandes potencialidades ambientales y de recursos naturales, la realidad ha demostrado que esa recomendación no fue seguida por quienes tienen la responsabilidad final —Estado y Comunidades Autónomas— que han continuado reforzando el modelo urbano de concentración, o en ocasiones mediante una política de infraestructuras no demasiado eficaz ni eficiente. Por otra parte, la propia UE ha orientado sus fondos mayoritariamente hacia lo sectorial y no hacia lo territorial y aunque su mensaje se vincula cada vez más con la segunda dimensión, es más teórico que real.

En el momento actual resulta esperanzadora la aprobación por el Parlamento Europeo del Informe sobre el “Despliegue de Instrumentos de la Política de Cohesión por parte de las regiones para afrontar el cambio demográfico”, presentado por la Eurodiputada Dña. Iratxe García en noviembre de 2017, en el que hemos tenido una colaboración a través del CEMR y de su vicepresidente. En nuestra tesis, aceptada en su mayor parte, planteamos que además de considerar los problemas demográficos de la Unión en relación con el escaso crecimiento de la población y su progresivo envejecimiento se debía asumir la despoblación y su visibilidad a una escala adecuada, como un proceso territorial grave.

En ese sentido, planteamos la importancia de introducir nuevos indicadores a la hora de considerar territorios en crisis, de coordinar las políticas de la Unión con dimensión y criterios territoriales, la inserción rural-urbana, el papel de lo local a la hora de impulsar políticas estatales o regionales y determinar actuaciones que impliquen mayor equilibrio territorial y mayor cohesión social. Asimismo, consideramos la necesidad de lograr una mayor flexibilidad en la aplicación de instrumentos para conseguir esos objetivos, caso de las ITIs (Inversiones Territoriales Integradas) e incluso la necesidad de analizar en profundidad los efectos de la PAC desde un punto de vista territorial, ya que no ha cumplido uno de sus principales objetivos, fijar población. Lógicamente los fondos de la Unión y especialmente los de cohesión seguirán con sus criterios de aplicación territorial a partir de Estados y Regiones, sin embargo, a la hora de su negociación ya se podrán introducir aspectos problema —tal es el caso de la despoblación— para corregir las brechas estructurales y desequilibrios interregionales existentes. Entendemos que se podrán impulsar objetivos finalistas para ciertos fondos, a efectos de corregir actuaciones pasadas y tener participación local en su aplicación. Hacer efectiva la filosofía y el método de un desarrollo local en el sentido de propuestas dirigidas desde abajo hacia arriba.

Los presupuestos futuros de la UE deben reforzar su unidad y su democracia interna, su posición en la política internacional, tanto en defensa como en la solución de los graves problemas humanos y ambientales existentes; deben acrecentar su posición de liderazgo en una economía globalizada, pero también debe considerar que sus principios internos de equilibrio territorial y cohesión social se cumplan. La UE jugará un papel importante en este proceso, pero también lo deben jugar los Estados y especialmente el Estado español.

El compromiso del Estado con la despoblación interior es clave y debe ser efectivo, no teórico. Su posición debe ser firme a la hora de plantear la necesidad de impulsar un nuevo modelo

territorial más policéntrico¹⁷, reforzando la posición de las pequeñas y medianas ciudades y un verdadero desarrollo rural multifuncional e insertado con lo urbano. Debe considerar los graves problemas estructurales derivados de carencias en infraestructuras y en la dotación de servicios mediante la integración de políticas ministeriales con dimensión territorial e impulsar estrategias de actuación a partir de objetivos a corto, medio y largo plazo.

En ese sentido, sería importante llegar a un acuerdo político multinivel para configurar el mapa de los territorios despoblados y desfavorecidos, para articular programas entre Comunidades Autónomas y entidades locales que tienen problemas comunes en territorios fronterizos, así como para la gestión de los fondos disponibles, considerando un cierto empoderamiento local a través de las Diputaciones provinciales o Consejos Comarcales, de acuerdo con su organización territorial. Las Comunidades Autónomas y los gobiernos locales deben jugar un papel diferente al actual, coordinando actuaciones y determinando estrategias eficaces y eficientes de acuerdo con sus principales problemas territoriales.

Para poder llevarlo a cabo, y de acuerdo con nuestra consideración de la despoblación como crisis de territorio, es imprescindible abordar una verdadera Ordenación Territorial, dinámica, abierta pero sustentada sobre un conocimiento de la realidad, del territorio heredado; debe mantener unos objetivos que sean la base de sus directrices generales y complementarias, y constituir el núcleo de unas estrategias temporales vinculadas a unas inversiones comprometidas. Es algo más que una Ordenación de Servicios. En nuestro Estado son las Comunidades Autónomas las que tienen las competencias, no siempre ejercidas, pero se pueden determinar objetivos y estrategias territoriales generales que las impulsen y orienten sus directrices. Se debe considerar el uso racional y sostenible de sus recursos, una competitividad territorial equilibrada, capaz de ir definiendo un modelo rural urbano más equilibrado que el actual, dentro de un sistema territorial con sinergias internas y donde la comarcalización juegue un importante papel. Deben constituir la base para inversiones eficaces y eficientes. Apostar por un desarrollo rural efectivo, y no sólo por un aprovechamiento de recursos sin generar valor añadido. Deben propiciar un bienestar social y una calidad de vida y, por supuesto, integrar los problemas del momento que puedan tener connotaciones graves sobre nuestro medio natural o social. En definitiva, la Ordenación del territorio debe propiciar un territorio jerarquizado y cohesionado, con dimensión global e inter-relación local, el aprovechamiento sostenible de sus recursos, la creación de riqueza y empleo, a través de la calidad, la diferenciación y seguridad y, por supuesto, el bienestar social. Si las Comunidades Autónomas integran lo local con las instituciones políticas dominantes en cada territorio y se determinan estrategias con el Estado español en consonancia con las políticas de la UE, podremos abordar un verdadero desarrollo territorial, sostenible, con gran impronta rural y en estrecha conexión con lo urbano.

Las inversiones serán más eficientes, se evitarán actuaciones no siempre responsables con el dinero administrado y se impulsarán inversiones privadas cuyos objetivos no sean sólo crecimientos a corto plazo, esencialmente del empleo, sin apenas crear valor añadido en el territorio local, a partir del uso de sus principales recursos, agua y suelo. Los territorios despoblados y desfavorecidos no se deben contemplar como proveedores de productos, a partir de un empleo barato, no cualificado y cuyo valor se determine en puntos muy alejados, incluso a nivel internacional. Una buena Ordenación del Territorio contribuirá en mayor medida a dimensionar localmente los Objetivos de Desarrollo Sostenible y a corregir problemas que tienen una dimensión global. Su papel en el desarrollo rural, clave para frenar la despoblación,

¹⁷ Méndez, Melero y Calatrava 2008.

será imprescindible y se cumplirá el principio de ver problemas y soluciones de abajo hacia arriba.

5. Conclusiones

La despoblación progresiva de los territorios rurales constituye un proceso complejo que afecta al conjunto de la Unión Europea, si bien en España alcanza una dimensión preocupante. No debe ser contemplada como un proceso sólo demográfico, ya que sus causas esenciales derivan de una emigración económica, forzada por los desequilibrios territoriales propios de la concentración de la inversión, del empleo y de la población en los sistemas urbanos/metropolitanos, frente a la marginación de lo rural y las pequeñas y medianas ciudades. Un modelo dual, muy propio de la búsqueda de crecimientos económicos vinculados a economías de escala, configurado por el mercado, pero también por políticas públicas desequilibradoras y en definitiva propiciadoras de una desigualdad social manifiesta. Sus consecuencias son muy variadas, tal como hemos demostrado y todo ello nos permite definir la despoblación como una crisis de territorio.

Abordarla en su dimensión integral implica considerar el modelo territorial creado, máxime cuando los sistemas urbanos/metropolitanos empiezan a sufrir externalidades negativas propias de su complejo funcionamiento, con claras repercusiones sociales y ambientales. La despoblación deriva de la concentración. Ello requiere un compromiso y unas actuaciones de políticas públicas multinivel, desde la UE a lo local, si bien el Estado español debe jugar un papel significativo, no sólo a la hora de negociar, visibilizar los problemas territoriales y determinar actuaciones de políticas de la Unión no siempre afortunadas, sino también a la hora de asumir compromisos internos con responsabilidad colectiva. La despoblación debe ser entendida como un problema de Estado que exige actuaciones transversales y un verdadero desarrollo rural diversificado en relación estrecha con lo urbano. Requiere un cambio en su política de infraestructuras y en conjunto de la orientación de sus inversiones, a efectos de ir minorando los desequilibrios y desigualdades existentes. Sin un consenso político y territorial, no alcanzaremos soluciones que determinen un verdadero cambio de tendencia.

Los territorios despoblados y desfavorecidos requieren también compromisos sociales y una mayor unión entre sus agentes sociales y las instituciones, a efectos de resolver los verdaderos problemas estructurales de estos territorios, jerarquizarlos internamente, dimensionarlos, evaluarlos y considerar inversiones temporales con unos objetivos concretos. Los territorios despoblados exigen compromisos y responsabilidades integradas e integradoras, sólo así se podrán crear territorios competitivos que atraigan inversión, generen valor en su producción, empleo de cierto nivel y por supuesto población, pero también determinen niveles y calidades de vida adecuados, a partir de unas inversiones públicas que satisfagan las necesidades de una sociedad evolucionada y desarrollada. Un verdadero desarrollo rural diversificado es imprescindible.

Una vez se haya llegado a acuerdos políticos institucionales para considerar la despoblación en su dimensión territorial, vinculado a las inversiones unidas a estrategias transversales con objetivos a corto, medio y largo plazo, se pueden determinar actuaciones específicas, medidas de discriminación positiva y cuantos incentivos puedan beneficiar el desarrollo futuro de estos territorios, pensando en su relación con los problemas derivados de la concentración metropolitana. Hasta el momento actual, los ejemplos existentes, incluida la posición del Senado español, han estado vinculados a la aprobación de medidas aisladas, olvidando las verdaderas causas y sus graves repercusiones, base de sus necesarias actuaciones integradas y

contextualizadas. Confiamos que la experiencia pasada determine actuaciones futuras diferentes, sustentadas sobre un verdadero conocimiento de la realidad actual y el compromiso político sea con una sociedad que tiene las mismas obligaciones, pero también los mismos derechos, independientemente de su lugar de residencia. Apelamos a la ética del tiempo, en el momento actual, aún es posible el cambio, un mañana puede ser ya tarde.

Bibliografía

ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS. *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. 2015. <<http://search.proquest.com/docview/223064070?accountid=15533>>.

BOULINEAU, Emmanuelle y BONERANDI, Emmanuelle (dir.). *La pauvreté en Europe. Une approche géographique*. Paris: Editions PUF, 2014.

CES. *El medio rural y su vertebración social y territorial* (Vol. 01). Madrid: Consejo Económico y Social España, 2018.

COMISIÓN EUROPEA. *ETE Estrategia Territorial Europea*, 96. 1999. <http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_es.pdf>.

DG AGRICULTURE AND RURAL DEVELOPMENT. *Modernising & Simplifying the CAP: Socio-Economic Challenges Facing Agriculture and Rural Areas*, 2017.

GRUEBNER, Oliver *et al.* Cities and mental health. *Deutsches Arzteblatt International*, 114(8), 2017, pp. 121-127.

LI, Qing. *El poder del Bosque*. Barcelona: Roca Editorial, 2018.

LÓPEZ GARCÍA, Daniel y LÓPEZ LÓPEZ, José A. *Con la comida no se juega. Alternativas autogestionarias a la globalización capitalista desde la agroecología y el consumo*. Madrid: Traficantes de Sueños, 2003.

MÉNDEZ, Ricardo, MELERO, Ana y CALATRAVA, Ascensión. Desarrollo territorial policéntrico y ciudades intermedias: recursos productivos y dinámicas económicas locales en Andalucía. *Estudios Geográficos*, 69(265), 2008, pp. 637-663.

MIRALLES, F. Perderse en el bosque, la nueva moda contra el estrés. *El País Semanal*, 13/11/2018.

MOLINA IBÁÑEZ, Mercedes y FARRIS, Massimiliano. Políticas públicas para el desarrollo rural: un análisis multiescalar. *Geographicalia*, (59-60), 2011, pp. 255-265.

OBSERVATORIO METROPOLITANO DE MADRID. *Paisajes devastados. Útiles*. Madrid: Traficantes de Sueños, 2013.

RECAÑO, Joaquín. *Sostenibilidad Demográfica de la España vacía*. Barcelona: Centro de Estudios Demográficos de la Universidad Autónoma de Barcelona, 2017.

TORRE, André y WALLET, Frédéric. Regional Development in Rural Areas: Analytical Tools and Public Policies. In *Springer Briefs in Regional Science*, 2016, p. 113.

TROYA SOSA, María y MORÁN BREÑA, Carmen. La demografía no admite más demoras, hay que actuar ya. *El País*, 11/10/2018.

13. COHESIÓN Y DESARROLLO REGIONAL EN ESPAÑA

Juan Ignacio Plaza Gutiérrez
Departamento de Geografía. Universidad de Salamanca
jip@usal.es

Esta contribución reúne un conjunto de reflexiones e informaciones centradas específicamente en los desequilibrios interregionales y la cohesión territorial. Se ha basado, fundamentalmente, en las aportaciones hechas desde diferentes ámbitos de la academia, pero también a partir de datos e información de fuentes de la Unión Europea y del Gobierno de España. El texto se organiza en tres ejes de análisis que parten de las reflexiones teóricas y conceptuales, y del estado de la cuestión. Luego se efectúa un repaso de la evolución de los desequilibrios regionales en España y de las políticas e instrumentos puestos en marcha para lograr la cohesión. Se termina con un breve apartado con algunos interrogantes que plantean dudas acerca del alcance de la política de cohesión.

1. Cohesión y desequilibrios regionales: reflexiones, conceptos y estado de la cuestión

1.1. Algunas reflexiones, breve evolución y concepto

¿De qué hablamos y a qué nos referimos cuando decimos “cohesión” o, más específicamente, “cohesión territorial”? El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (DRAE) reconoce cuatro acepciones referidas a este término, aunque todas ellas convergen en una idea común, la de “unión”; de hecho, la primera de estas acepciones es la que la define como la “acción y efecto de reunirse o adherirse las cosas entre sí o la materia de que están formadas”. Y es que, fundamentalmente, hablar de “cohesión”, cuando tomamos el territorio como referente central (Europa, España, etc.), supone incidir básicamente en la idea de conformar o configurar un espacio geográfico lo más y mejor coherentemente articulado y estructurado posible, donde las diferencias o desequilibrios entre unas y otras áreas sean lo menos pronunciados. Mediante mecanismos e instrumentos específicamente diseñados para ello, así como a través de la adecuada utilización de otros medios ya existentes, la solidaridad interterritorial contribuye a que ese espacio esté lo más unido posible y sea más fuerte, logrando así, un desarrollo territorial equilibrado, un desarrollo regional armónicamente organizado, con tres dimensiones o vertientes muy precisas: social, económica y territorial, estrechamente interrelacionadas.

Para abordar semejante objetivo, no son suficientes los esfuerzos individuales. Un Estado por sí solo, o una región determinada, no tienen toda la capacidad para hacer frente a tales retos. Precisamente por ello, y desde hace ya tiempo, tanto en la pasada Comunidad Europea (CE) como en la actual Unión Europea (en lo sucesivo, UE), al igual que en sus distintos Estados miembros, fue preciso articular políticas, instrumentos y medidas encaminadas a tal fin. Es lo que hoy se conoce como “política de cohesión”, evolución más completa y perfeccionada de lo que en su momento fuese la “política de desarrollo económico regional” o “política regional”. Se aplica a través de unos instrumentos determinados, los actualmente llamados “Fondos

Estructurales y de Inversión Europeos” (Fondos EIE)¹. De los algo más de 53.000 millones de ecus (primera denominación del actual Euro) a precios de 1988 que comportó esta política en el periodo 1988-92, en una Comunidad Europea de 12 miembros, se ha pasado, sucesivamente, a 176.398 millones de ecus a precios de 1992 en el periodo 1994-99 (UE-15), a 234.700 millones de euros a precios de 1999 en el periodo 2000-06, incluyendo Fondos estructurales, Fondo de Cohesión e Instrumento de Preadhesión (UE-25), a 347.000 millones (a precios de 2004) en el periodo 2007-2013 (UE-27) y a 336.020 millones (a precios de 2011) en el periodo 2014-20, ya con 28 Estados. Desde la etapa 1988-92 a la actual (2014-20), la dotación financiera de la política de cohesión ha pasado de representar un 25% del presupuesto de la UE a un máximo del 35,7% en el periodo 2007-13 y al 32,78% en esta última fase (2014-20)². La cohesión económica y social se planteó desde que se constituyera como una política del primer pilar en 1992 como condición sustancial para el armónico desarrollo del proceso de integración y de sus etapas consecutivas (Mercado único, Unión económica y monetaria, etc.) y requisito imprescindible para proporcionar coherencia al espacio geográfico comunitario. Por eso, con esta política de cohesión se ha perseguido remover y transformar las estructuras productivas y territoriales de las regiones europeas (de ahí su otra denominación de “política estructural”), especialmente las que atraviesan por distinto tipo de dificultades. “La cohesión territorial complementa los mecanismos de solidaridad con un enfoque cualitativo y garantiza que las oportunidades de desarrollo estén mejor adaptadas a las características específicas de cada zona”, tal y como recoge la formulación de la *Agenda Territorial de la Unión Europea 2020* (versión actualizada de 2011), documento y programa de trabajo en el que la cohesión constituye referencia central.

España ha sido uno de los Estados miembros que más se ha beneficiado de los recursos ligados a la política de cohesión desplegada desde la UE, “habrá recibido casi 200.000 millones de euros entre 1989 y 2020. En términos relativos, las mayores contribuciones se recibieron entre 1993 y 2003, cuando la política de cohesión estaba por encima del 1% del PIB anual y España recibía un 25 % de los fondos totales. En su condición de tercer mayor receptor, España recibe en la actualidad un 8 % de los fondos, lo que supone una aportación de la política de cohesión de aproximadamente un 0,3% del PIB cada año”³. Desde el año 2007, sin embargo, tanto el crecimiento de la economía española como el impacto de la crisis económica, y la ampliación de la UE a nuevos miembros hacia los que se fue canalizando, desde unos pocos años antes, parte de estas ayudas, han supuesto una representativa merma de la cantidad de recursos recibidos de esta política de cohesión.

El Foro “Europa Ciudadana”, con ocasión de los 30 años de pertenencia de España a la UE, ofrecía en su página web algunos datos significativos que hablan del beneficio general que la política de cohesión le ha proporcionado: el producto interior bruto se ha multiplicado por 4,5 (en precios de mercado) pasando de 243.382 millones de euros de 1986 a los 1,07 billones previstos para el cierre de 2015; España entró en la UE con un PIB equivalente al 72% de la media de la UE y en el 2014 era del 94%; en 1986, el PIB per cápita apenas alcanzaba al cambio de hoy los 6.000 euros, mientras que en 2015 cierra superando los 23.000 euros; entre 1986 y 2015 España recibió casi 350.000 millones de euros en ayudas y las previstas para el período 2014-2020 superarán los 45.000 millones de euros; mediante el Fondo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo Social Europeo (FSE), la UE ha invertido en España 150.000 millones de

¹ Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), Fondo Social Europeo (FSE), Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP) y Fondo de Cohesión.

² Caballero Fernández 2012, p. 52

³ <http://ec.europa.eu/regional_policy/es/newsroom/news/2016/04/04-04-2016-european-cohesion-policy-a-key-factor-for-spain-s-development-and-integration-in-eu>.

euros desde su entrada: 118.000 millones de euros entre 1986 y 2006; 35.000 millones de euros entre 2007 y 2013 y 28.600 millones de euros asignados para el periodo 2014-2020⁴.

Así pues, cuando tratamos sobre las cuestiones de cohesión (social, económica y territorial), estamos hablando de desequilibrios y de diversidad de situaciones entre unas y otras regiones. Hablar de diversidad supone hacer

referencia a diferencias que pueden ser valoradas positivamente, estando esta diversidad asociada a recursos de muy distinto orden que condicionan en buena parte los modos de vida de los territorios según la forma en que son utilizados y se ponen o no en valor. Se generan, de este modo, desequilibrios entre territorios que pueden ser debidos a la combinación de distintos factores: condiciones naturales, trayectorias históricas, estructuras socio-demográficas, modelos económicos y culturales, y marcos político-institucionales⁵.

Y es aquí, precisamente, donde a pesar del balance positivo general que señalan las cifras fundamentales de la política de cohesión indicadas anteriormente, se ha de insistir en que la cohesión no se logra en España, que siguen existiendo desequilibrios.

1.2. Estado de la cuestión sobre el análisis y el tratamiento de los desequilibrios regionales y la cohesión en España

En los cuatro últimos decenios, las aportaciones de revistas como *Papeles de Economía Española* o *Cuadernos de Información Económica*, o las publicaciones temáticas que sobre el particular ha ido editando la Fundación BBVA, han permitido hacer un detallado estudio y seguimiento de la evolución de los desequilibrios interregionales, así como del alcance de la política y mecanismos dirigidos a su reducción. Se han resuelto decisivos los informes que a este respecto periódicamente firmaban economistas como Julio Alcaide (quien ya a finales de los 80 hablase de “las cuatro Españas económicas” y de los mecanismos de solidaridad interregional desplegados). Previamente, análisis como los de Cándido Muñoz Ciudad y Laureano Lázaro Araújo sobre el desarrollo desigual en España sirvieron de base⁶. Desde inicios de la década de los años 80 del pasado siglo y a lo largo de los 90 han sido igualmente muy destacadas las contribuciones de otros autores como Juan R. Cuadrado Roura, Manuel Martín Rodríguez (quien ha hecho uno de los análisis más detallados de la evolución histórica de los desequilibrios regionales en España), Juan Bueno Lastra, José Villaverde Castro o la aportación colectiva, con un perfil algo más territorial, coordinada en 1992 por Juan Velarde Fuertes, José L. García Delgado y Andrés Pedreño Muñoz⁷. También son de destacar las contribuciones del equipo del Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE) coordinado, entre otros, por Francisco Pérez. Y en el umbral del tránsito del siglo XX al XXI, Rafael Domínguez Martín publicó un valioso ensayo de historia económica sobre la evolución de las desigualdades económicas regionales en España en los tres últimos siglos⁸.

¿Y qué fue aportando, precisamente, la Geografía en este ámbito? No ha sido muy prolija, precisamente, la contribución que desde la Geografía se ha hecho sobre los desequilibrios regionales, su valoración, su análisis, su evolución, sus múltiples indicadores y formas de manifestación (cualitativos y cuantitativos). Hay que remontarse a finales de los años 70, en la

⁴ <<https://www.europaciudadana.org/la-evolucion-de-espana-tras-30-anos-de-pertenencia-a-la-union-europea/>>.

⁵ Plaza y Caravaca 2017, p. 509.

⁶ Alcaide 1988, 2003; Muñoz Ciudad y Lázaro Araújo, 1981.

⁷ Cuadrado Roura, 1990; Martín Rodríguez, 1990, 1992, 1998; Bueno Lastra, 1990; Villaverde Castro, 1992, 2012; Velarde Fuertes, García Delgado y Pedreño Muñoz, 1992.

⁸ Domínguez Martín, 2002.

contribución presentada al XXI Congreso Geográfico Internacional⁹, y a 1980, año en que se publicó la obra colectiva *La Región y la Geografía española* en la que esta temática se trató parcialmente¹⁰. Una síntesis algo más precisa a este respecto fue la que aportó Tomás Franco Aliaga en 1990, breve ensayo en el que se resume la evolución de los desequilibrios regionales en España. Y a mediados de los años 90, Aurora García Ballesteros y Enrique Pozo Rivera editaban su trabajo sobre los desequilibrios socioeconómicos en la España de las Autonomías. Por esas mismas fechas, Xosé M. Souto González coordinó una publicación colectiva sobre los desequilibrios regionales en España¹¹. Ya a finales de los 90, y a lo largo de todo el siglo XXI, han sido más abundantes algunas participaciones de la investigación geográfica sobre los desequilibrios y la cohesión, destacando especialmente las contribuciones de Florencio Zoido Naranjo, Caravaca Barroso o Joaquín Farinós Dasi¹². E igualmente en las obras colectivas sobre Geografía de España publicadas en los quince últimos años, el tratamiento de estas cuestiones ha tenido cierta cabida. En la edición del informe coordinado y publicado por la Asociación de Geógrafos Españoles (AGE) en el año 2012, en el capítulo correspondiente a las publicaciones de los geógrafos españoles en los congresos nacionales, respecto a la presencia de esta temática se indicaba que

ha adquirido carta de naturaleza propia en los 20 últimos años por cuanto ha sido en este periodo de tiempo donde han incidido con fuerza estas cuestiones en la investigación geográfica para evaluar el impacto que han generado actuaciones, medidas e instrumentos socioeconómicos y ligados a las políticas regional y territorial española y europea sobre el territorio y de forma contrastada entre las regiones, especialmente la evaluación de programas como Leader, Proder, Interreg, el Fondo de Compensación Interterritorial, los Fondos Estructurales o el Fondo de Cohesión, entre muchos otros. Su peso es importante: 158 comunicaciones (el 13,4% del total) y presencia en 4 de los 11 congresos, aunque ha sido quizá en los celebrados en Oviedo (2001) y Sevilla (2007) donde su formulación ha sido más directa y explícita¹³.

De modo mucho más reciente, merece subrayarse la obra colectiva coordinada por Juan M. Albertos y José L. Sánchez¹⁴, donde las distintas contribuciones que reúne ponen especial énfasis en el desigual impacto que la crisis económica de 2008 ha generado en las regiones españolas.

2. Algunas notas sobre la evolución de los desequilibrios regionales en España y síntesis acerca de las políticas y medidas implementadas dirigidas a su reducción y al logro de la cohesión

El análisis histórico de la evolución de los desequilibrios interterritoriales en España y de la que fuera política regional puesta en marcha para hacerles frente, precedente de lo que hoy se denomina “política de cohesión”, apunta a tendencias ya iniciadas en momentos muy anteriores. Los procesos históricos comenzaron a dar un vuelco a la estructura regional del territorio español desde finales del siglo XVII. Se completaron con las transformaciones y cambios interregionales que introdujo la desigual industrialización del XIX, y sus consecuencias posteriores (movimientos migratorios, etc.). Sobre ellas se reprodujeron y retocaron

⁹ Casas Torres, Higuera Arnal y Miralbés Bedera 1978, pp. 31-69.

¹⁰ Higuera Arnal 1980, pp. 227-242.

¹¹ García Ballesteros y Pozo Rivera 1995; Souto González *et al.* 1997.

¹² Zoido Naranjo, 2002; Farinós Dasi, 2003, 2009.

¹³ Lasanta y Martín 2012, p. 290.

¹⁴ Albertos y Sánchez 2014, pp. 201-230.

desequilibrios durante el siglo XX. Para el conocimiento detallado de todo este proceso evolutivo preindustrial, y hasta los primeros decenios del siglo XX en que se van marcando cada vez más las diferencias interregionales en España, se dispone de los valiosos trabajos de Roberto Álvarez Llano y de Manuel Martín Rodríguez¹⁵, que a su vez se apoyaron en las investigaciones precedentes y ya clásicas que llevaron a cabo a mediados del siglo XX los economistas Perpiñá Grau y Plaza Prieto. A partir de lo que estos análisis y estudios detallan, puede afirmarse que desde el siglo XIX y hasta la actualidad, se ha ido produciendo en España una evolución socioeconómica regionalmente diferenciada y ha ido cambiando el marco socioeconómico en diferentes etapas (momentos de despegue iniciales, primeros decenios del siglo XX, autarquía tras la guerra civil, estabilización y desarrollismo posteriores, crisis, recuperación, nueva crisis, etc.). Todo ello produjo cambios territoriales muy importantes y, como consecuencia, procesos que fueron desestructurando algunos territorios (“desterritorialización”) que perdieron peso, capacidad de influencia y dinamismo (prácticamente todo el interior) frente a una progresiva concentración de población, riqueza, actividad y dinamismo en otros (“polarización”), en las periferias en general, aunque especialmente en el cuadrante nordeste de España (Cataluña, País Vasco, Madrid, Comunidad Valenciana y el eje del Ebro aragonés en el centro del mismo).

Este proceso conoció diferentes etapas: industrialización y desarrollismo desde finales de los años 50 hasta 1973; la gran crisis de 1973 y su prolongación hasta mediados de los años 80; el ciclo 1985-93 en que a la recuperación le continuó una nueva crisis en 1992-93; los años del “boom” que se extendieron desde 1995 hasta 2007; y el impacto de la crisis que estalló en 2008 y ha llegado hasta este final del segundo decenio del siglo XXI. A partir de la concienciación de los desequilibrios creados, a mediados del siglo XX (1950-60) se generaron las primeras manifestaciones de una política regional, aunque puesta en práctica de manera muy desigual e irregular inicialmente, encaminada a tratar de reducirlos (ver cuadros 1 y 2, de los que ya se publicó una versión más reducida y resumida en una contribución anterior)¹⁶. Son notorios los cambios producidos en los planteamientos e instrumentos que orientaron esta política hasta 1985 y los que luego se diseñaron, una vez que España se integró en la entonces Comunidad Europea y comenzó a beneficiarse de actuaciones, medidas y recursos comunitarios. Los instrumentos más importantes serán los Fondos Estructurales europeos y el Fondo de Cohesión, ya muy brevemente mencionados al principio de esta contribución. A ellos se añaden los que la misma política de cohesión estatal diseñó más específicamente:

- Por un lado, el “Fondo de Compensación Interterritorial” (FCI), creado en el año 1980 a partir de su contemplación o consideración que ya se recogía en la Constitución Española, donde se habla de constituir un Fondo de Compensación para tratar de corregir los desequilibrios económicos interterritoriales (art. 158.2). El FCI se materializa en una transferencia realizada desde los Presupuestos Generales del Estado (PGE) a las Comunidades Autónomas, que son las que realizan la inversión.
- Por otro lado, los “Incentivos Económicos Regionales” que, si bien existían ya antes de los años 80, se reformaron desde 1985 con vistas a su adaptación a la nueva concepción de la política regional comunitaria y poder ser compatibles con los Programas de Desarrollo regional. Mediante estos Incentivos, se fomenta el desarrollo de las zonas menos favorecidas, promoviendo la creación y el mantenimiento de empleos y el desarrollo y

¹⁵ Álvarez Llano 1986; Martín Rodríguez 1990, 1992, 1998.

¹⁶ Plaza y Caravaca 2017. Para el conocimiento más detallado y un análisis más preciso de esta política regional y de sus instrumentos de actuación, es fundamental la consulta tanto de la publicación de Rodríguez Sáiz *et al.* 1986, pp. 179-276, como los informes anuales sobre la planificación regional y sus instrumentos que se comenzaron a editar desde el Ministerio de Economía y Hacienda.

consolidación de tejido industrial productivo.

- Y junto a ellos, las ayudas del Estado de finalidad regional, la Cooperación Local y las inversiones públicas del Estado.

A lo largo de las casi dos décadas ya transcurridas del siglo XXI, la instrumentación y programación de la política de cohesión europea y su aplicación concreta en el Estado español ha ido ajustándose sobre lo que había ido materializándose con anterioridad, para cuyo resumen y seguimiento la fuente básica la constituye la información que facilita la misma página web oficial del Ministerio de Hacienda (Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos-Dirección General de Fondos Europeos), de la que los contenidos que siguen son una síntesis.

- En el periodo de programación 2000-2006, para la consecución del objetivo de cohesión, la UE se sirvió de los fondos con finalidad estructural —el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE), la sección de Orientación del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA-O), el Instrumento Financiero de Orientación Pesquera (IFOP)—, del Fondo de Cohesión, del Banco Europeo de Inversiones (BEI) y otros instrumentos financieros (Fondo Europeo de Inversiones, préstamos y garantías –FEI–). Pervivieron los tres tipos de regiones-objetivos de actuación, así como las iniciativas comunitarias (que ya solo fueron 4: Interreg, Urban, Equal y Leader).
- En el periodo 2007-2013 se produjeron cambios, aunque aparentemente más formales que de contenido. Los tres objetivos regionales de la fase anterior quedaron reducidos a dos: Convergencia (regiones menos desarrolladas, anteriormente denominadas objetivo 1) y Competitividad Regional y Empleo (que reunió a los objetivos regionales 2 y 3), contemplándose asimismo fases intermedias o de transición de uno a otro (exclusión o salida de uno e incorporación gradual a otro). Desaparecieron las cuatro iniciativas anteriores tal y como se formulaban explícitamente (subsumidas en los nuevos objetivos regionales), si bien la que fuese Interreg quedó reformulada de forma específica como una línea de actuación de la política de cohesión con el nombre de “Cooperación Territorial Europea”. Y en cuanto a la programación, al Marco Comunitario de Apoyo (MCA) le sustituyó el Marco Estratégico Nacional de Referencia (MENR), redefiniéndose igualmente los Programas Operativos (regionales, plurirregionales, de cooperación territorial y de Fondo de cohesión).
- 2014-2020 es el periodo de programación actual. Los objetivos establecidos por el documento *Europa 2020* marcan la orientación de la programación e instrumentos de la política de cohesión. En este periodo España ya no percibe recursos del Fondo de Cohesión. El Marco Estratégico Común (MEC) agrupa al Fondo de Cohesión y a los otros cuatro Fondos Estructurales (FEDER, FSE, FEADER y FEMP), cada uno de los cuales ha de contribuir a lograr un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. La programación se fundamenta en el Acuerdo de Asociación (un nuevo cambio formal) y la continuidad de los Programas Operativos, cuya orientación se dirigirá al cumplimiento de los 11 objetivos temáticos identificados en esta nueva etapa en los reglamentos reguladores de esta política de cohesión. Al mismo tiempo, se diseña un nuevo instrumento específico, la “Inversión Territorial Integrada” (ITI), aplicado y financiado en el marco de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (FEIE), concebido para apoyar un conjunto de acciones integradas en un área geográfica determinada con el fin de dar respuesta a las necesidades o retos concretos de esa zona. Se trata de un instrumento de gestión que permite aplicar un enfoque territorial en la concepción e implementación de las políticas públicas. En España se han formulado cinco (“Azul”, “de Cádiz”, “del Mar Menor”, “de la provincia de Teruel” y “de Castilla-La Mancha”).

Cuadro 1. Esquema-síntesis de los instrumentos y actuaciones de la política regional en España hasta 1985.

<p><u>POLÍTICA REGIONAL EN ESPAÑA ANTES Y DESPUÉS DE LA CRISIS DE LOS AÑOS 70</u></p>	<p>1) ANTECEDENTES DE LA POLÍTICA REGIONAL (1926-1963)</p>	<p>A) Creación de las <i>Confederaciones Hidrográficas</i> (1926-29)</p>	
		<p>B) Periodo de Autarquía. <u>Acciones regionales/Figuras de intervención regional</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Medidas de reconstrucción (1939-42) ▪ <i>Planes en áreas/provincias concretas</i> (Badajoz y Jaén, 1952-53; Islas de Hierro y Fuerteventura, 1956)
			<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Planes Urbanos</i> (Ley del Suelo, 1956, y Gerencia de Urbanización, 1957) ▪ <i>Polígonos industriales</i> (1956-59 y 1960-64) ▪ <i>Planes Provinciales</i> (1958) ▪ <i>Zonas de Preferente Localización Industrial</i> (ZPLI, 1963) y <i>Zonas de Preferente Localización Industrial Agraria</i>
			<ul style="list-style-type: none"> • Referencias a problemas regionales de España • Se hacen explícitos dos elementos básicos de la Política de Desarrollo Regional: <i>desarrollo polarizado</i> y concesión de <i>subvenciones</i>
			<ul style="list-style-type: none"> • Papel fundamental del <i>Instituto Nacional de Industria</i> (INI) en el desarrollo regional
			<p>C) <u>Informe del Banco Mundial</u> (1962)</p>
	<p>A) <u>I PLAN DE DESARROLLO</u></p>		
	<ul style="list-style-type: none"> - Política de industrialización localizada 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Polos de Promoción/Polos de Desarrollo</i> - <i>Polígonos industriales/Polígonos de descongestión</i> 	
	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Figuras de actuación regional heredadas</i> que se incorporan al I Plan de Desarrollo - <i>Planes para zonas específicas</i> (Canarias, 1964; Tierra de Campos, 1966; Campo de Gibraltar, 1966) 		
	<p>B) <u>II PLAN DE DESARROLLO</u></p>		
<ul style="list-style-type: none"> - Marco de referencia territorial más global: <i>grandes áreas de ordenación espacial a largo plazo</i> (valles del Ebro y Guadalquivir; descongestión de Madrid sobre el Tajo; zonas costeras; conexión Cantábrico-Centro) 			

		C) <u>III PLAN DE DESARROLLO</u>	<ul style="list-style-type: none"> - Abandono de la política de “Polos” y sustitución por “<i>ejes de desarrollo</i>” y “<i>áreas de localización industrial</i>” (Gran Área de Expansión Industrial - GAEI- de Galicia y eje costero gallego). - <i>Sociedades de Desarrollo Industrial (SODI)</i>
			<ul style="list-style-type: none"> - Una segunda innovación: la “<i>vertebración del territorio</i>” (articulación jerárquica de cada región en “Áreas metropolitanas”; “Áreas urbanas y metrópolis de equilibrio”; “Ciudades de tamaño intermedio”)
	3) LA POLÍTICA REGIONAL DURANTE LA CRISIS Y HASTA MEDIADOS DE LOS AÑOS 80 (1975-1985)	A) <u>CONTINUIDAD DE MEDIOS E INSTRUMENTOS</u>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Instrumentos heredados de los años 60 y 70</i> (5 GAEI; 7 SODI; Polo de Desarrollo de Oviedo; 3 ZPLI; 5 ZPLIA; 21 Polígonos de Preferente Localización Industrial, PPLI; Planes Provinciales de Obras y Servicios)
		B) <u>PROGRAMAS Y ACTUACIONES PARA ZONAS O “REGIONES-PROBLEMA”</u>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Zonas de Urgente Reindustrialización (ZUR)</i>(Ley de Reconversión y Reindustrialización de 1984)
		C) <u>NUEVOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA REGIONAL</u>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Fondo de Compensación Interterritorial (FCI)</i>
			<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Fondo de Inversiones de Teruel (FIT)</i> ▪ <i>Nuevo Sistema de Incentivos Económicos Regionales</i> (crea tres tipos de zonas de actuación: <i>Zonas de Promoción Económica, ZPE; Zonas Industrializadas en Declive, ZID; Zonas Especiales, ZE</i>)

Fuente: versión ampliada de la ya publicada en Plaza y Caravaca 2017 y de elaboración propia, a partir de Rodríguez Sáiz *et al.* 1986.

Cuadro 2. Esquema-síntesis de los instrumentos y actuaciones de la política regional en España entre 1985-2000.

<p><u>POLÍTICA REGIONAL EN ESPAÑA EN EL PERIODO 1985-2000</u></p>	<p>1) INSTRUMENTACIÓN</p>	<p>A) <u>CONTINUIDAD DE INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA REGIONAL NACIONAL DE LA ETAPA ANTERIOR (1980-85)</u></p>	<p>- Fondo de Compensación Interterritorial (FCI)</p>		
			<p>- Fondo de Inversiones de Teruel (FIT)</p>		
			<p>- Nuevo Sistema de Incentivos Económicos Regionales (Zonas de Promoción Económica, ZPE; Zonas Industrializadas en Declive, ZID; Zonas Especiales, ZE)</p>		
		<p>B) <u>NUEVOS INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA REGIONAL EUROPEA:</u></p>	<p>➤ FONDOS ESTRUCTURALES (1985-)</p>	<p>Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)</p>	
				<p>Fondo Social Europeo (FSE)</p>	
				<p>Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), [desde 2007, Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER)]</p>	
				<p>Instrumento Financiero de Orientación Pesquera (IFOP), [desde 2007, Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP)]</p>	
				<p>➤ FONDO DE COHESIÓN (1992-).-Finalidad: aportar contribuciones financieras comunitarias, en los ámbitos de medio ambiente y de las redes transeuropeas</p>	
			<p>➤ INICIATIVAS COMUNITARIAS (a partir de 1989)</p>	<p>Interreg, Leader, Adapt, Konver, Urban, Renaval, Prisma, Rechar, Stride, Envireg, Retex.</p>	
		<p>C) <u>OTROS INSTRUMENTOS COMUNITARIOS</u> (algunos heredados de etapas anteriores):</p>		<p>- Instrumentos CECA</p>	
	<p>- Préstamos del Banco Europeo de Inversiones (BEI)</p>				
	<p>- Fondo Europeo de Inversiones (FEI)</p>				
	<p>- Nuevo Instrumento Comunitario (NIC)</p>				
	<p>- Bonificaciones del Sistema Monetario Europeo (SME)</p>				
	<p>- Mecanismo financiero EFTA o del EEE</p>				

2) PROGRAMACIÓN Y PLANIFICACIÓN	A) <u>DELIMITACIÓN-TIPIFICACIÓN DE REGIONES</u>	➤ La definida por las directrices estratégicas de la Política Regional española	-Regiones atrasadas -Regiones industriales en declive del eje cantábrico -Regiones de desarrollo intermedio en expansión -Regiones con capacidad de crecimiento autosostenido
		➤ La establecida por la Política Regional europea	-Regiones objetivo 1 -Regiones objetivo 2 -Regiones objetivo 5b
	B) <u>PLANES DE DESARROLLO: Planes de actuación de finalidad territorial</u>	-Plan de Desarrollo de Regiones objetivo 1 (PDR)	
		-Plan de Reconversión Regional y Social (PRRS) para Regiones objetivo 2	
		-Plan de Desarrollo de Zonas Rurales (PDZR) para Regiones objetivo 5b	
	C) <u>PROGRAMAS DE FINALIDAD REGIONAL A COFINANCIAR POR LA CEE (1989-)</u>	- Programas Comunitarios (PC)	- STAR - VALOREN - RESIDER Asturias - RESIDER País Vasco
		- Programas Nacionales de Interés Comunitarios (PNIC) (de la Zona central de Asturias, de Almería-Levante, de Aragón, de Cantabria, del S y W de Ciudad Real, del País Vasco -cuenca del Nervión y cinturón industrial de San Sebastián-, de Autovías)	
		- Operaciones Integradas de Desarrollo (OID)(de Salamanca y Zamora, de La Gomera, de La Mancha)	
		- Programas Operativos (PO)(Transfronterizo hispano-portugués, de Galicia, de Canarias, del País Vasco, de la Comunidad Valenciana, de la zona sur y este de Jaén y norte de Granada, de la comarca del Bajo Guadalquivir, de Navarra, etc.)	

Fuente: Versión ampliada de la ya publicada en Plaza y Caravaca 2017 y de elaboración propia, a partir de Rodríguez Sáiz *et al.* 1986.

3. Interrogantes, dudas y cuestiones abiertas acerca de la cohesión territorial y los desequilibrios regionales en España

Al decir de los análisis que distintos expertos han ido aportando en estos últimos años, la más reciente crisis económica que se desencadenó en el año 2008 ahondó en las diferencias interregionales en España. De por sí, esta conclusión nos sitúa ante un amplio panorama de dudas o de interrogantes que mueven a la reflexión acerca de los logros de la cohesión territorial, de la eficacia real de los instrumentos y la política de cohesión aplicados en España durante tanto tiempo. Tales interrogantes se centran en factores, situaciones, cuestiones y problemas concretos de muy desigual respuesta y que en sí mismos ofrecen nuevas y reinterpretadas lecturas del mapa regional de España, un mapa ya de por sí dispar desde la perspectiva socioeconómica fundamentalmente.

Por una parte, existe un problema cada vez más agudizado que ahonda en las desigualdades interterritoriales: el reto demográfico y la despoblación. El progresivo debilitamiento, vaciamiento y envejecimiento de la población de unos territorios frente a la cada vez mayor concentración y vitalidad de otros. Nuevamente, una gran parte de las regiones interiores frente a las de la periferia geográfica. Las nuevas directrices comunitarias y estatales de la política de cohesión no han atendido tradicionalmente de forma precisa y específica a este problema, aunque en el actual periodo de programación sí ha empezado a incorporarse y se han comenzado a diseñar instrumentos y organismos propios para hacerle frente.

Por otra parte, la persistencia de lo que podemos denominar como “asimetrías” regionales, creadas por algunos factores y procesos de especial incidencia en la estructura regional del territorio: el sistema-proceso de urbanización, las infraestructuras y redes de transporte (continúan existiendo grandes diferencias de conectividad y accesibilidad, de espacios que quedan fuera de algunos de los principales ejes trazados —léase la alta velocidad— y de zonas cuyas condiciones de conexión más convencionales presentan todavía acusadas deficiencias por falta de inversión y/o mantenimiento), la localización de la población y de la actividad productiva, o los elementos generadores de conflictos regionales (el agua, por ejemplo, se ha convertido en más de una ocasión en elemento de conflicto, nada parecido a lo que debe ser la cohesión como “desarrollo armonioso” entre territorios), etc.

Al mismo tiempo siguen existiendo dudas y dualidades muy marcadas: persisten las diferencias entre regiones ricas y regiones pobres, entre regiones más desarrolladas y regiones menos desarrolladas, entre regiones que ganan y regiones que pierden en todo este proceso. Sigue existiendo un mapa socioeconómico de España regionalmente dispar donde perviven los desequilibrios o desigualdades interregionales que la política de cohesión no ha acabado de eliminar. ¿Por qué los indicadores de desarrollo socioeconómico más convencionales al uso siguen señalando las diferencias de renta y de nivel de desarrollo que existen entre Extremadura, Andalucía, Murcia, Canarias, por ejemplo, frente a Cataluña, Madrid, País Vasco o La Rioja? ¿Por qué las inversiones ligadas a los instrumentos y políticas de cohesión europeas y estatales no han contribuido a su reducción? ¿Por qué los fondos europeos y las ayudas estatales no han evitado el progresivo vaciamiento de una gran parte de las regiones españolas? ¿Por qué la política de cohesión no ha contribuido realmente en España todo lo que debería en lograr una mayor diversificación productiva y un incremento de la competitividad y ahora, tras la crisis, se sigue fiando de nuevo todo el crecimiento y desarrollo al sector turístico y a los subsectores complementarios del mismo como la construcción? Ya hace algo más de treinta años, algunas aportaciones de geógrafos no españoles formularon una singular interpretación gráfica y

conceptual de estos contrastes, de este territorio y realidad no cohesionados: es el caso del modelo del “árbol” y “de los cuadrantes” que de forma tan creativa diseñase Ferras en 1985, en el que se hablaba de tres Españas (“útil”, “en espera” y “típica”) o de cuatro cuadrantes diferenciados (noroeste —reserva demográfica, España húmeda, actividades marítimas—, suroeste —de saldos migratorios negativos—, nordeste —de saldos migratorios positivos y empleos industriales y terciarios importantes— y sureste —de exportación de productos mediterráneos y aridez creciente—).

Finalmente, los sistemas de financiación de las Comunidades Autónomas, así como el desigual proceso de asunción de competencias y algunas reformas de los Estatutos de Autonomía no han sido, precisamente, circunstancias ni factores generadores de cohesión interterritorial. ¿Es que acaso no parece de una máxima desigualdad la existencia de un régimen de financiación tan diferenciado en España como el que distingue a las denominadas “Comunidades de régimen foral” de las demás? ¿Es eso cohesión territorial, no es acaso desequilibrador, no puede parecer lo más ajeno en pleno siglo XXI? Si bien es plenamente legal, no es menos cierto que a ojos de la ciudadanía y como valoración que no profundiza en el marco jurídico que lo sustenta sí ofrece una imagen de cierto “anacronismo”.

Así pues, y recordando lo que ya hace poco tiempo escribimos, en este contexto, los impactos derivados de la crisis iniciada hace ya casi una década están haciéndose notar con diferente intensidad a distintas escalas espaciales. Especialmente devastadores están siendo estos impactos en algunos países europeos entre los que se encuentra España. No hay que olvidar que a los efectos directos de la crisis hay que añadir los derivados de la aplicación de políticas de ajuste económico basadas en la contención del gasto. Tales impactos están afectando a las Comunidades Autónomas de forma muy desigual, en función del grado de vulnerabilidad de cada una de ellas, lo que está generando nuevas desigualdades interregionales. Que éstas se logren reducir en el futuro dependerá en buena parte de las políticas de cohesión territorial que puedan implementarse, pero también de las capacidades que muestren las sociedades de las distintas regiones para desarrollar estrategias con las que superar sus problemas y activar nuevos procesos de desarrollo de carácter integrado basadas sobre todo en un aprovechamiento más racional e innovador de los propios recursos y de aquellos otros externos que consigan compartir de forma social y ambientalmente sostenible¹⁷.

Bibliografía

AGENDA TERRITORIAL DE LA UNIÓN EUROPEA 2020. *Hacia una Europa integradora, inteligente y sostenible de regiones diversas*, aprobada en la reunión ministerial informal de los ministros responsables de ordenación del territorio y desarrollo territorial, el 19 de mayo de 2011 en Gödöllő (Hungría).

ALBERTOS, Juan M. y SÁNCHEZ, José L. (coords.). *Geografía de la crisis económica en España*. Valencia: Universidad de Valencia, 2014.

ALCAIDE INCHAUSTI, Julio. Las cuatro Españas económicas y la solidaridad regional. *Papeles de Economía Española*, 34, 1988, pp. 62-82.

¹⁷ Plaza y Caravaca 2017, p. 548.

ALCAIDE INCHAUSTI, Julio. *Evolución económica de las regiones y provincias españolas en el siglo XX*. Bilbao: Fundación BBVA, 2003.

ALVAREZ LLANO, Roberto. Evolución de la estructura económica regional de España en la Historia. *Situación*, 1, 1986, pp. 5-61.

BUENO LASTRA, Juan. *Los desequilibrios regionales. Teoría y realidad española*. Madrid: Ed. Pirámide, 1990.

CABALLERO FERNÁNDEZ, Mercedes. La política de cohesión europea en las nuevas perspectivas financieras 2014-2020. El fin de la política de cohesión tradicional. *Cuadernos de Información Económica*, 229, 2012, pp. 51-58.

CASAS TORRES, José M., HIGUERAS ARNAL, Antonio y MIRALBÉS BEDERA, Rosario. Algunos aspectos de los desequilibrios regionales españoles en 1967. En *Aportación Española al XXI Congreso Geográfico Internacional*. Madrid: Instituto de Geografía Aplicada, 1978, pp. 31-69, más 12 cuadros.

COMISIÓN EUROPEA. *Libro verde sobre la cohesión territorial. Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte*. Bruselas, COM (2008) 616 final.

CUADRADO ROURA, Juan R. Crisis económica y desequilibrios regionales en España: el desafío de los cambios tecnológicos. *Información Comercial Española*, 609, 1984, pp. 89-108.

CUADRADO ROURA, Juan R. Economía y desequilibrios regionales en España. En VV.AA. *La España de las Autonomías*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local (I.E.A.L.), 1985, pp. 149-218.

CUADRADO ROURA, Juan R. *Los desequilibrios regionales y el Estado de las Autonomías*. Barcelona: Ed. Orbis (Biblioteca de Economía Española), 1987.

CUADRADO ROURA, Juan R. La crisis económica y la redefinición del mapa económico-regional. En García Delgado, J. L. (dir.). *España, Economía* (2ª ed.). Madrid: Ed. Espasa-Calpe, 1990, pp. 745-764.

DOMÍNGUEZ MARTÍN, Rafael. *La riqueza de las regiones. Las desigualdades económicas regionales en España, 1700-2000*. Madrid: Alianza Editorial, 2002.

FALUDI, Andreas. La política de cohesión territorial de la Unión Europea. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 39, 2005, pp. 11-30.

FARINÓS DASÍ, Joaquín. La política correctora de desequilibrios regionales en España: efectos de las intervenciones comunitarias. *Cuadernos de Geografía*, 65-66, 1999, pp. 193-211.

FARINÓS DASÍ, Joaquín (coord.). *Geografia regional d'Espanya. Una nova geografia per a la planificació i el desenvolupament regional*. València: Publicacions de la Universitat de València, 2003.

FARINÓS DASÍ, Joaquín. Cooperación para la cohesión territorial. Una interpretación multinivel desde el SO europeo. En Bosque Sendra, J. y Rodríguez Espinosa, V. M. *La perspectiva geográfica ante los retos de la sociedad y el medio ambiente en el contexto*

ibérico: Ponencias de XI Coloquio Ibérico de Geografía. Alcalá de Henares: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Alcalá, 2009, pp. 117-148.

FARINÓS, Joaquín, ROMERO, Joan y SALOM, Julia (eds.). *Cohesión e inteligencia territorial. Dinámicas y procesos para una mejor planificación y toma de decisiones*. Valencia: Publicacions de la Universitat de València, 2009, pp. 245-265.

FERNÁNDEZ-TABALES, Alfonso, PEDREGAL, Belén, RODRÍGUEZ, Juan C., PITA, María F. y ZOIDO, Florencio. El concepto de cohesión territorial. Escalas de aplicación, sistemas de medición y políticas derivadas. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 50, 2009, pp. 157-172.

FERRAS, Robert. *L'Espagne: écritures de géographie régionale*. Montpellier: Réclus, 1985.

FRANCO ALIAGA, Tomás. Los desequilibrios regionales en España. *Espacio, Tiempo, Forma*, Serie VI, Geografía-tomo 3, 1990, pp. 13-40.

GARCÍA BALLESTEROS, Aurora y POZO RIVERA, Enrique. *Los desequilibrios socioeconómicos en la España de las Autonomías*. Barcelona: Masson, S.A. (Colección de Geografía), 1995.

HIGUERAS ARNAL, Antonio. Los desequilibrios regionales en España. En AGE. *La región y la Geografía española*. Valladolid; AGE, 1980, pp. 227-242.

LASANTA MARTÍNEZ, Teodoro y MARTÍN VIDE, Javier. (coords.). *La investigación geográfica en España (1990-2012)*. Madrid: Asociación de Geógrafos Españoles, 2012.

LLUNGO ORTIZ, Julieta J. Las líneas básicas de la política regional y de cohesión para el periodo 2014-2020. *Investigaciones Regionales*, 30, 2014, pp. 199-223.

MARTÍN RODRÍGUEZ, Manuel. Evolución de las disparidades regionales: una perspectiva histórica. En García Delgado, J. L. (dir.). *España, Economía* (2ª ed.). Madrid: Ed. Espasa-Calpe, 1990, pp. 703-743.

MARTÍN RODRÍGUEZ, Manuel. Pautas y tendencias de desarrollo económico regional en España: una visión retrospectiva. En Velarde Fuertes, J., García Delgado, J. L. y Pedreño Muñoz, A. (dirs.). *Ejes territoriales de desarrollo: España y la Europa de los noventa*. Madrid: Economistas Libros-Colegio de Economistas de Madrid, 1992, pp. 133-155.

MARTÍN RODRÍGUEZ, Manuel. La economía de las regiones españolas en largo y muy largo plazo. En Mella Márquez, J. M. (coord.). *Economía y Política Regional en España ante la Europa del siglo XXI*. Madrid: Akal, 1998, pp. 129-146.

MUÑOZ CIDAD, Cándido y LÁZARO ARAÚJO, Laureano. El desarrollo desigual en España. En Carballo, R., Temprano, A. y Moral, J. A. *Crecimiento Económico y Crisis Estructural en España (1959-1980)*. Madrid: Ed. Akal, 1981, pp. 579-601.

PITA LÓPEZ, María F. y PEDREGAL MATEOS, Belén. La medición de la cohesión territorial a escala regional. Propuesta metodológica y aplicación a Andalucía. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 68, 2015, pp. 31-55.

PITARCH, María D. Desigualdades regionales, pobreza y vulnerabilidad social en España durante la crisis (2007-2013). En Albertos, J. M. y Sánchez, J. L. (coords.). *Geografía de la crisis económica en España*. Valencia: Universidad de Valencia, 2014, pp. 201-230.

PLAZA, Juan Ignacio y CARAVACA, Inmaculada. De la diversidad a los desequilibrios regionales y políticas correctoras: un análisis por comunidades autónomas. En Farinós, J. y Olcina, J. (eds.). *Geografía regional de España*. València: Tirant lo Blanch, 2017, pp. 509-561.

RODRÍGUEZ SÁIZ, Luis, MARTÍN PLIEGO, Javier, PAREJO GÁMIR, José A. y ALMOGUERA GÓMEZ, Ángel. *Política económica regional*. Madrid: Alianza Universidad, 1986.

SOUTO GONZÁLEZ, Xosé M. *et al.* (coords.) *Los desequilibrios regionales en España. Orientación teórica y praxis didáctica*. Valencia: Nau Llibres, 1997.

VELARDE FUERTES, Juan, GARCÍA DELGADO, José L. y PEDREÑO MUÑOZ, Andrés (dirs.). *Ejes territoriales de desarrollo: España y la Europa de los noventa*. Madrid: Economistas Libros-Colegio de Economistas de Madrid, 1992.

VILLAVERDE CASTRO, José. *Los desequilibrios regionales en España*. Madrid: Ed. Instituto de Estudios Económicos, 1992.

VILLAVERDE CASTRO, José. La política de cohesión europea 2014-20 y las regiones españolas. *Cuadernos de Información Económica*, 226, 2012, pp. 97-103.

ZOIDO NARANJO, Florencio. Andalucía, cohesión y diversidad territorial. *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. Universidad de Barcelona, vol. VI, núm. 128, 1 de noviembre de 2002. <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-128.htm>>

ZOIDO NARANJO, Florencio y OJEDA, Juan F. Diversidad, desigualdad y cohesión territorial. En López Ontiveros, A. (coord.). *Geografía de Andalucía*. Barcelona: Ariel, 2003, pp. 777-812.

14. LA COOPERACIÓN HORIZONTAL DE CARÁCTER TERRITORIAL ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS. UN RETO PARA LA POLÍTICA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y PARA EL MODELO DE ORGANIZACIÓN DEL ESTADO ¹

Joaquín Farinós Dasí

Departamento de Geografía e IIDL. Universitat de València

Joaquin.Farinos@uv.es

Se acaban de cumplir cuarenta años de la Constitución Española de 1978 en los que se ha consolidado un Estado Autonómico cuyo formato final fue imprevisto, al que se ha llegado a través de un proceso iterativo, con vaivenes y tendencia a la homogeneización a nivel competencial y de financiación. En este devenir, la organización territorial del Estado, y lo poco explícito del modelo territorial del conjunto (también sujeto al albur de las coyunturas), sigue planteando dudas y conflictos entre las distintas administraciones y territorios.

En este texto se abordan estas cuestiones, poniendo el foco en la premisa de que no solo resulta conveniente sino también necesario avanzar hacia un Estado posmoderno, de multiterritorialidades y en red; de que las nuevas formas de gobernanza se apoyan en un principio, el de cooperación, no recogido en el texto constitucional, circunstancia que debería corregirse. En el caso que nos ocupa, cooperación territorial entre Comunidades Autónomas, para hacer posibles directrices y estrategias de desarrollo territorial trans-regionales (trans-autonómicas) como mejor forma de poder alcanzar el pretendido objetivo de la cohesión territorial del conjunto. Experiencias transnacionales a nivel de la Unión Europea, de las que participan muchas de ellas, resultan una buena fuente de inspiración y banco de pruebas.

Esto presupone la definición de un modelo territorial objetivo, acordado entre las distintas partes del Estado, en una nueva relación de soberanías múltiples o compartidas; en lo que a la Ordenación del Territorio respecta, entre Administración General del Estado y Comunidades Autónomas. Se ha avanzado en materia de comisiones bilaterales entre ambas, pero no en las de carácter multilateral. Cuando se ha logrado se ha hecho en otras materias; muy especialmente en las de financiación (tal y como recogen las distintas reformas habidas de los Estatutos de Autonomía) y las de medio ambiente (valga como ejemplo la Ley 33/2015, de 21 septiembre, que reforma la 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad).

En las páginas que siguen se hace un diagnóstico y fundamentan las razones por las que cabe avanzar, también, en materia de planificación del desarrollo territorial sostenible como vía para alcanzar una más adecuada organización territorial del Estado. El texto se organiza en cuatro apartados. El primero refiere la nueva consideración del espacio, ya no absoluto y de regiones discretas sino de geometrías variables. El segundo se centra en el principio, y práctica, de las formas de cooperación horizontal entre las administraciones españolas. El tercero en un tipo

¹ Texto realizado en el proyecto “Gobernanza efectiva del territorio: actualización y propuestas para la aplicación de una política de Ordenación del Territorio comprehensiva en España (GOBEFTER II)”, del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-2016, Programa Estatal de I+D+i Orientada a los Retos de la Sociedad. Ref: CSO2016-78169-R, financiado por el FEDER.

específico de esta cooperación, la territorial, y su relación con la práctica de Ordenación del Territorio. En el cuarto se detallan algunas experiencias de cooperación llevadas a cabo entre las administraciones autonómicas y general del Estado en los últimos años. El texto se cierra con el apartado de reflexiones finales y conclusiones.

1. Identidad e inteligencia territorial en un nuevo espacio de geometrías variables y fronteras difusas

La Geografía va dejando atrás poco a poco su “invisibilidad” de las últimas décadas. Lo hace como ciencia social, de síntesis espacial de los procesos e interacciones entre la sociedad y la naturaleza. Lo hace en el actual contexto de reconfiguración de las sociedades, de las organizaciones, del Estado y de su territorio, que afecta a la idea, y práctica, sobre cómo procurar desarrollo (sostenible, justo, humano...). Todo ello ha acabado por otorgarle a la disciplina geográfica un carácter estratégico, al ser capaz de ofrecer, como ciencia de síntesis, una visión integral de lo que sucede en los espacios. Sirve tanto para explicar el mundo actual (un saber útil para la comprensión “del mundo que nos ha tocado vivir”²), como para ayudar a la toma de decisiones (facilitando evidencias para que aquellas puedan producirse de manera participada y sostenible).

En parecidos términos se expresaba Capel³, para quien la geografía era una de las ciencias sociales privilegiadas por las revisiones y reinterpretaciones del concepto de territorio que se han venido produciendo desde los años 1960; dado que:

Habitualmente, el término se utilizaba con referencia al espacio de la soberanía o la jurisdicción de un país o sus unidades administrativas, y era especialmente relevante en geografía política; el concepto de territorio se fue llenando cada vez más de contenido social y pasó a concebirse como espacio social y espacio vivido; el territorio se propuso así como un eje a partir del cual podrían plantearse adecuadamente ciertos problemas y estimular la colaboración interdisciplinaria.

Con ello la Geografía se revalida como conocimiento fundamental y útil para la toma de decisiones (políticas) que la sociedad necesita. Se convierte en disciplina clave para la generación de la necesaria inteligencia social y territorial con tal fin. Por las implicaciones que tiene para que gobiernos, actores locales y ciudadanos puedan llegar a comprender y decidir sobre cómo actuar en su espacio de vida (*Know-how*), facilitando de este modo la innovación social (el verdadero significado de lo “*Smart*”, aplicado esta vez a ciudades y territorios). Una más adecuada gestión de esta inteligencia y conocimiento territorial (sea este tácito o explícito)⁴ implica nuevas formas de gobernanza, que constituyen un desafío para la nueva política.

Pero ¿a qué reinterpretaciones del concepto de territorio nos podemos referir a día de hoy? La clásica región vidaliana, el espacio de vida o *pays*, se ve revisada en su concepción y significado (glocalizada y multiterritorial) por el nuevo espacio relacional de la globalización y la revolución tecnológica (en especial las TICs). Esta nueva realidad obliga no solo a una reinterpretación del territorio y de las regiones (claramente perimetradas hasta la fecha, a partir de ahora más difusas y flexibles), sino también, y en consecuencia, de las formas de administrar y gestionar los Estados⁵. Lo uno lo entendemos intrínsecamente unido a lo otro; únicamente así

² Nogué y Romero 2006.

³ Capel 2016, p. 68.

⁴ Según terminología de Polanyi 1966.

⁵ MacKinnon 2010.

es posible lograr un adecuado entendimiento de la expresión “Organización Territorial del Estado”, donde el modelo de organización político-administrativo y el modelo territorial se unen simbióticamente⁶.

La nueva gestión de la “res pública”, una “nueva gestión pública territorial”, reclama nuevas formas de gobernanza, como decíamos⁷. Los viejos modelos no encajan ante este nuevo espacio flexible; tanto desde el punto de vista espacial (espacio relacional) como político-administrativo (de soberanías múltiples⁸, lo que ha llevado a algunos autores a hablar de neo-medievalismo⁹). Sobre los territorios, regiones, actúan fuerzas y actores cada vez más diversificadas en origen y poder; como señalan Gallego y Pitxer:

[...] Si el territorio es una construcción social que supone una cierta base común de la interacción entre los miembros que lo componen, habría que convenir que un espacio físico geográficamente delimitado no constituye la única base para la interacción común. Por tanto, puede haber “territorios” que desborden las fronteras geográficas, lo que es esencial para comprender la interacción local/global en la globalización¹⁰.

Se entra así de lleno en lo que Allmendinger y Haughton denominaron *soft spaces* y Pueyo *et al.* espacio “flexidimensional”¹¹; en las geografías relacionales y los polimorfismos¹²; unos espacios que, a pesar de todo, finalmente deber ser perfilados para poder planificar y actuar¹³. Todo ello requiere de una adecuada cultura política e inteligencia territorial¹⁴.

Desde el punto de vista de la acción política, territorializar supone tanto ajustar las medidas y actuaciones a las necesidades particulares de cada espacio (enfoque *local based*), como contribuir a la construcción de una identidad socio-territorial (creación de nuevas territorialidades). Así pues, una renovada gestión pública del territorio asume la construcción de identidad social y territorial como expresión del sentido de pertenencia a partir del que se construyen proyectos de vida comunitarios.

En este sentido, la política de Ordenación del Territorio (OT), tal y como bien señala el Grupo de Investigación Orión de la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP Territorial Caldas, representa un “[...] desafío de orden epistemológico, teórico, conceptual y metodológico, que la academia debe pensar, imaginar e indagar, como contribución significativa a la Nueva Gestión Pública Territorial”¹⁵. En este sentido, y es el argumento que se sostiene en estas páginas, la cooperación horizontal se considera elemento clave de esta nueva gestión pública territorial, en tanto generadora de conocimiento e incentivadora de pensamiento territorial¹⁶.

⁶ Goodwin 2012.

⁷ Vid. Farinós y González 2019.

⁸ Vid. Allen y Cochrane 2010; Jessop, Brenner y Jones 2008.

⁹ Anderson 1996.

¹⁰ Gallego y Pitxer 2018.

¹¹ Allmendinger y Haughton 2009; Pueyo *et al.* 2018.

¹² Walsh *et al.* 2012.

¹³ Santamaria y Elissalde 2018.

¹⁴ Farinós, Peiró y Quintanilla 2018; Girardot 2010; Farinós 2018a.

¹⁵ “Potenciando la Nueva Gestión Pública Territorial desde el Conocimiento. Miradas en enclave de Complejidad”, documento en fase de publicación en 2019.

¹⁶ Farinós, Vera y Lloret 2018; Farinós 2018b.

2. Cooperación horizontal; en el debate sobre el modelo de organización territorial nos hemos olvidado de lo más importante

En un Estado Compuesto, y diverso, como el español, la cooperación interterritorial, tanto la vertical entre la Administración General del Estado (AGE) y las Comunidades Autónomas (CCAA) como, en particular, la horizontal entre ellas, resulta imprescindible a fin de poder garantizar “un adecuado equilibrio entre el respeto de las autonomías territoriales y la necesidad de evitar que éstas conduzcan a separaciones o compartimentaciones que desconozcan la propia unidad del sistema (art. 2 de la C.E.)”¹⁷.

Cualquiera que sea la escala a la que operen, las administraciones públicas (AAPP) deben actuar con eficacia, armonizándose (coordinándose) en el ejercicio de sus funciones de acuerdo con sus respectivas competencias. La coordinación y cooperación entre AAPP es necesaria tanto desde el punto de vista horizontal (entre las diferentes políticas sectoriales, y entre estas y la OT) como vertical (entre los distintos niveles de gobierno). En el caso de las administraciones locales españolas, este es un principio explícitamente recogido en el artículo 103.1 de la Constitución de 1978 (CE). No ocurre lo mismo con las autonómicas, para la que el Constituyente optó por dilatar la verdadera solución del problema de la cooperación horizontal a una fase posterior, una vez la Constitución entrara en vigor¹⁸.

Sin embargo, la cooperación no se configura ni como una competencia (como la coordinación) ni como un deber (como la colaboración), sino como una forma de relación (relaciones de cooperación) que van surgiendo y se van construyendo de forma iterativa en el ejercicio de las respectivas competencias entre las distintas administraciones y actores territoriales. Por ese motivo cabe relacionarla estrechamente con el nuevo gobierno red y las nuevas formas de gobernanza, debiendo jugar un papel protagónico en la modernización de los estados que pretenda lograr una adecuada y más eficiente aplicación de las políticas públicas. Porque lo cierto es que, hasta la fecha, los mecanismos de coordinación se han demostrado claramente insuficientes, lo que convierte los problemas de gobernanza territorial en el desafío probablemente más importante del Estado español¹⁹.

Las relaciones de cooperación pueden ser tipificadas de acuerdo con diversos criterios: vertical u horizontal; bilateral, multilateral u omnilateral; sobre temas sectoriales o de carácter integral. La más desarrollada ha sido la de tipo vertical, más en particular (a pesar de contarse con las Conferencias Sectoriales verticales multilaterales —existen 40 conferencias de este tipo con un

¹⁷ SSTC 18/1982, de 4 de mayo; 80/1985, de 4 de julio; 96/1986, de 10 de julio; 104/1988, de 8 de junio; 152/1988, de 20 de julio.

¹⁸ El principio de cooperación interadministrativa, como derivación del más general de “lealtad institucional”, tuvo su desarrollo con carácter básico para todas las AAPP en el art. 4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; que sería sustituida y ampliada por la nueva Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

¹⁹ Vid. Farinós 2015a. El hecho de que la cooperación haya quedado en una mera recomendación sobre la forma de organización y funcionamiento de las AAPP, y no un verdadero principio constitucional, supone un límite que incapacita para fundamentar una declaración de inconstitucionalidad de todo acto o disposición de los poderes públicos que la omita. Esto ha acabado por convertir en insuficientes las muy diversas y a veces poco claras (en su definición, regulación y funcionamiento) fórmulas de cooperación (a las que nos vamos a referir a continuación) a la hora de favorecer la solución negociada de los posibles conflictos entre las distintas políticas y AAPP.

nivel de actividad muy diferente—²⁰), la bilateral (Comisiones Bilaterales de Cooperación), a la que las CCAA prestan casi toda la atención en las recientes reformas de sus Estatutos²¹.

No ocurre lo mismo con la cooperación horizontal²². Hasta la fecha, la colaboración horizontal, en especial entre CCAA, no solo está escasamente formalizada sino que además se ha producido, entre las que son limítrofes, de forma bilateral y muchas veces como fruto de contactos personales. Sin embargo, la colaboración horizontal contribuye a fortalecer la posición de los entes territoriales. Por un lado, al hacer posible el ejercicio de sus propias competencias, poniendo freno a una posible recentralización. Por otro, sirve para pactar posiciones comunes ante la AGE, fortaleciendo su capacidad de negociación ante ella gracias a una concertación horizontal previa²³.

En el actual marco jurídico español, la cooperación horizontal tiene su encaje en dos niveles o naturalezas: política y funcional interadministrativa. Ejemplos de la primera: la planificación conjunta y los *Acuerdos de Cooperación* respecto de cualquier objeto dentro del ámbito de sus competencias que plantea el art. 145.2 CE²⁴. De la segunda: los *Convenios de Cooperación* (art.

²⁰ Para un repaso a la actividad de las Conferencias Sectoriales en el periodo 1981-2018, vid: <http://www.seat.mpr.gob.es/dam/es/portal/areas/politica_autonomica/coop_autonomica/Conf_Sectoriales/Documentacion/Conf_Sect_Reuniones/parrafo/81-2018/conferencias_sectoriales_1981-2018.pdf.pdf> [consulta 30/08/2018].

²¹ El Tribunal Constitucional (TC) aclaró que:

La traslación de la bilateralidad a la relación de una Comunidad Autónoma con el Estado Español es constitucionalmente imposible pues la parte solo puede relacionarse con el todo en términos de integración y no de alteridad. La bilateralidad no cabe así entenderla como expresión de una relación entre entes políticos en situación de igualdad, capaces de negociar entre sí en tal condición pues, como este Tribunal ha constatado desde sus primeros pronunciamientos, el Estado siempre ostenta una situación de superioridad respecto de las Comunidades Autónomas. De acuerdo con ello, el principio de bilateralidad solo puede proyectarse en el ámbito de las relaciones entre órganos, como una manifestación del principio general de cooperación implícito en nuestra organización territorial del Estado.

Por tanto, el TC reconduce la bilateralidad a la cooperación bilateral entre Estado y Comunidad Autónoma, según su marco competencial y subsiguientes intereses específicos.

Las Comisiones Bilaterales de Cooperación se crean por acuerdo bilateral entre la AGE y la respectiva Comunidad Autónoma. Su primera regulación con rango legal se produce mediante la citada Ley 30/1992. En su art. 5.2 las definía como órganos de cooperación de composición bilateral y de ámbito general que reúnen a miembros del Gobierno, en representación de la AGE y a miembros del Consejo de Gobierno, en representación de la Administración de la respectiva Comunidad Autónoma. Recibieron un impulso decisivo con la reforma del artículo 33 Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, por la Ley Orgánica 1/2000, de 7 de enero, que les atribuye la finalidad de evitar el planteamiento de conflictos ante el TC. La mayor parte de los Estatutos de Autonomía de nueva generación, aprobados en 2006 y 2007, regulan de manera mucho más extensa que en los primeros la cooperación bilateral, fundamentalmente a través de estas comisiones bilaterales.

²² Vid. Aja y García González 2000.

²³ Paradójicamente, la cooperación horizontal no ha resultado cuestión relevante durante la reforma de los nuevos estatutos de autonomía (García Morales 2009).

Únicamente la Conferencia de Gobiernos de las Comunidades Autónomas (inicialmente, de 2009 a 2010, con el nombre de Encuentros de las Comunidades Autónomas) ha sido el más reciente intento de crear un nuevo y efectivo instrumento para la cooperación horizontal multilateral entre CCAA; una verdadera innovación. Se dejó de reunir en 2011, pero cabe resaltar el papel que estas Conferencias pueden jugar como reuniones preparatorias previas a cada convocatoria de la Conferencia de Presidentes, de la que forman parte el Presidente del Gobierno y los Presidentes de las CCAA creada en 2004 y de naturaleza claramente vertical (Farinós 2018b).

²⁴ Tanto los *Convenios de Colaboración* como los *Acuerdos de Cooperación* son manifestaciones de la voluntad política de los ejecutivos autonómicos; por tanto, son acuerdos políticos que, una vez adoptados, son jurídicamente vinculantes. Pero el objeto sobre el que recaen es distinto: en el caso de los convenios, el elemento determinante es el carácter ejecutivo o administrativo de la actividad sobre la que se proyectan los compromisos contraídos; mientras que el objeto de los acuerdos trasciende dicho carácter, podrían tener un enfoque más amplio y hasta un carácter más estratégico.

144.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público), entre los que se cuentan los Convenios de Coordinación de Actuaciones en un Territorio. La finalidad de estos últimos es la de coordinar las actuaciones que corresponden a diferentes administraciones en el ejercicio de competencias materialmente diferentes pero que coinciden en el mismo espacio físico (caso de las Infraestructuras y el Medio Ambiente —y podría serlo también de la OT—, con una visión de conjunto de los retos de un territorio y una actuación interadministrativa también de conjunto, en lo que sería una mejor práctica de gobernanza territorial)²⁵.

La debilidad en las relaciones horizontales es muy significativa para una política como la OT, puesto que la actuación por separado de cada administración autonómica mina las posibilidades de alcanzar un desarrollo territorial sostenible de conjunto, basado en un modelo territorial previamente establecido y acordado a nivel general (entre la AGE y las 17 CCAA).

3. La cooperación territorial como vínculo entre modelo de organización del Estado y modelo territorial; (no) sin Ordenación del Territorio

El sistema político es uno de los grandes actores de la construcción del espacio geográfico contemporáneo: al ejercer su poder a través de la articulación legal, por su responsabilidad en la organización y en las políticas socio-espaciales. Pero los diversos modelos administrativos, funcionales y de prestación de servicios públicos, no se ajustan en algunas ocasiones a las nuevas realidades territoriales en materias tales como el desarrollo socioeconómico, la distribución de la población y de las actividades o la accesibilidad de la población a los recursos, las actividades y los servicios necesarios. Ello implica cambios en los modos de planificar y gestionar los territorios²⁶, que podrían contribuir a la mejora del rendimiento institucional del Estado de las Autonomías.

En el actual contexto de la “glocalización”, en el espacio relacional de geometrías flexibles y espacios y fronteras porosas que requiere de una nueva regionalización capaz de responder a las nuevas exigencias de flexibilidad en un entorno rápidamente cambiante²⁷, la cooperación territorial plantea opciones de interés que la convierten en categoría transversal respecto de tres enfoques: desde el punto de vista de las teorías del desarrollo regional-local (con una marcada componente de economía regional y nueva geografía económica); desde el punto de vista del modelo de organización territorial del Estado y de su gobernanza (con una marcada orientación de derecho público y de la administración, tal y como se ha referido en el anterior epígrafe); desde el punto de vista de la planificación territorial, que nos ocupa en éste, en concreto a escala interregional y más específicamente entre CCAA (una cuestión con muy escaso desarrollo a diferencia de la que se da a nivel local en el caso de las áreas metropolitanas, mancomunidades y otros tipos de asociaciones, legales o voluntarias, entre entidades locales)²⁸.

Los convenios y acuerdos entre CCAA son objeto de examen por las Cortes Generales en los términos de los artículos 145.2 y 74.2 CE. Si se trata de proyectos de acuerdos de cooperación se sigue el procedimiento legislativo establecido en el art. 138 del Reglamento del Senado.

²⁵ Para un repaso a las distintas formas de cooperación horizontal, formales e informales que se han venido produciendo en España, que allí clasificamos en distintas categorías (la participación de las CCAA en las decisiones de la AGE Estado; cooperación política entre AGE y CCAA; la cooperación funcional interadministrativa en forma de convenios de cooperación; mecanismos de cooperación informal), vid. Farinós 2018b.

²⁶ Farinós y Elorrieta 2017.

²⁷ Farinós y Fernández 2017.

²⁸ Farinós, Monteserín y Escribano 2018.

De la regulación constitucional se desprende la concepción de las CCAA como gestoras de intereses dentro de su propio ámbito territorial (la posible modificación de cuyos límites tienen hoy por hoy bloqueada). El territorio opera por tanto como borde hasta donde aplican las competencias regionales, siendo el criterio más reiteradamente usado por la CE y los Estatutos para deslindar las competencias estatales y las autonómicas. La cooperación territorial plantea entonces el reto, y la oportunidad, de la “des-territorialización” competencial y de la revisión de la clara disyuntiva AGE/Comunidad Autónoma (en singular) como forma de control. Porque la cooperación permite sobrepasar el principio de territorialidad, en cuanto la cooperación entre CCAA limítrofes posibilita el ejercicio de competencias con unidad de acción, lo que genera un efecto que excede de los límites territoriales de cada una de ellas. No es algo del todo nuevo. De hecho, esta es la posición que adoptó el TC en la Sentencia 329/1993 de 12 de noviembre sobre el tema de la calidad del aire (un problema que como resulta fácil de entender excede el territorio de una sola Comunidad)²⁹. En otra más reciente, STC 132/1996, de 22 de julio, se manifestaba en similares términos al afirmar que una vulneración del orden constitucional y estatutario de competencias puede ciertamente evitarse mediante la concertación de los oportunos acuerdos o convenios (figuras que recoge el citado art. 145.2 CE) entre CCAA.

La visión integral de los problemas territoriales y su resolución desde el plan no tiene fácil encaje en unas administraciones encastradas en compartimentos estancos y con visiones sectoriales del territorio. La coordinación y cooperación entre administraciones resulta imprescindible para el buen funcionamiento del conjunto; tanto desde el punto de vista vertical (entre los distintos niveles de gobierno) como horizontal (entre las diferentes políticas sectoriales y entre estas y la OT) con el objetivo de la solidaridad y justicia espacial³⁰.

²⁹ En ella se hacían dos consideraciones relevantes:

- “Una actuación diligente de las Comunidades Autónomas implicadas [...] permitirá normalmente la adopción de medidas legalmente previstas para asegurar la calidad del ambiente, haciendo innecesaria la intervención estatal”; este razonamiento aplicaría perfectamente a la OT.
- La solución de atribuir en todo caso al Estado la competencia para efectuar la declaración por el hecho de incluir territorio de varias CCAA “...Solo sería constitucionalmente legítima en aquellos casos excepcionales en que la intervención separada de las diversas Comunidades Autónomas no permitiera salvaguardar la eficacia de las medidas a adoptar, y resulte necesaria una decisión unilateral del Estado a causa de poderosas razones de seguridad y grave y urgente necesidad [...]”. Por tanto, se da a iniciativa de la AGE, que las autoriza, pero no de las propias CCAA implicadas, cosa que no puede ocurrir con la OT al tratarse de una competencia exclusiva de las CCAA.

Solventar esta aparente contradicción, en materia de OT, entre ambos argumentos expuestos en una misma STC, reclama una nueva visión más de abajo a arriba, como por ejemplo sucede con el método seguido en el caso de las iniciativas de cooperación transfronteriza a las que más adelante nos referiremos.

³⁰ La solidaridad constituye un límite negativo de la discrecionalidad de que disponen las partes en la actuación de sus propios y respectivos poderes; un límite que no podrán traspasar sin que tal actuación pueda ser considerada ilegítima. Cada instancia ejerce su poder independientemente, pero con una discrecionalidad limitada. Se hace depender del principio de lealtad institucional a través de técnicas o figuras distintas pero afines: colaboración en el deber de auxilio mutuo, cooperación y coordinación. Todo ello bajo el principio de la “lealtad institucional” y el principio unicidad e indisolubilidad del Estado. Para la solidaridad, a diferencia de la cooperación (un medio para tal fin), las posiciones de todos los poderes públicos territoriales no son iguales, siendo la AGE la que ocupa una situación preeminente. A ella le corresponde garantizar su realización efectiva mientras que las CCAA únicamente son las destinatarias directas del precepto.

El objetivo de solidaridad se especifica como justicia espacial en el 138.1 (“El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español y atendiendo en particular a la circunstancia del hecho insular”), así como en el artículo 158.2 párrafo segundo, cuando justifica la creación del Fondo de Compensación Interterritorial para corregir los desequilibrios económicos territoriales (a imagen y semejanza de lo que debía hacer el FEDER, cuya creación se decidía por aquellos mismos años a propuesta de Irlanda en el seno de las entonces Comunidades Europeas).

La soberanía de las CCAA en materia territorial, unida a la ausencia de unas directrices comunes para el conjunto del Estado (motivada por la STC 61/1997), tiene como consecuencia que haya divergencias notables entre la ordenación territorial llevada a cabo por cada una de ellas. Sin embargo, aunque las CCAA tengan atribuidas en exclusiva las competencias de OT, esto no significa que sean las únicas administraciones que intervienen sobre el territorio. En realidad, los tres niveles (general, regional y local) ejercen acciones con una fuerte incidencia territorial. Pero es que, además, el intercambio de experiencias entre ellas es muy escasa; por la ausencia de marcos de colaboración interadministrativos en sentido horizontal e incluso vertical (prácticamente nula actividad de la Conferencia Sectorial de Infraestructuras y Ordenación del Territorio). Estas circunstancias hacen que los procesos de planificación y sus resultados (los planes de OT) sean considerablemente dispares entre regiones³¹, lo cual conlleva también a modelos territoriales heterogéneos y poco complementarios.

La cooperación territorial supone poner en marcha iniciativas (políticas, planes, programas y proyectos) de desarrollo territorial de forma conjunta entre espacios pertenecientes a jurisdicciones político-administrativas distintas. El objetivo de estas iniciativas, que pueden promover (e involucrar a) cualquier administración o actor (independientemente de que haya colaborado con anterioridad o no), no es sino tratar de aprovechar del mejor modo el potencial existente por medio de estrategias de especialización inteligente comúnmente acordadas (las *Smart Specialisation Strategies* que recoge la nueva Política de Cohesión Europea). Representaba un paso más, esta vez con un enfoque *local based*, pensado para la escala local, en el desarrollo, en la práctica, de iniciativas y proyectos de cooperación territorial³².

La cooperación interregional es, paradójicamente, menos habitual a nivel intra-estatal, aunque cada vez más frecuente. Por lo general se trata de limitadas estructuras de gobierno formal a nivel de áreas funcionales urbanas o regiones urbanas policéntricas, que tratan de formalizar nuevos espacios macro-regionales resultantes de intersectar o unir distintas regiones dentro de un mismo país. Un ejemplo lo constituyen las áreas metropolitanas interregionales internas, como sucede en el caso de Alemania con su proyecto de once regiones metropolitanas trans-Länder³³, o de los Estados Unidos de América³⁴. Otro ejemplo lo representa la experiencia francesa, impulsada desde el propio país galo a través de la DATAR, que acabó con la configuración de un nuevo mapa de regiones francesas que entraba en vigor el 1 de enero de 2016. Reducía de 22 a 13 el número de regiones en la llamada Francia metropolitana (sin territorios de ultramar), bajo las premisas de la racionalización de la administración en aquel país³⁵.

³¹ Elorrieta, Olcina y Sánchez 2016.

³² Era la forma de avanzar en varios objetivos, no exactamente iguales, pero tendentes al mismo fin (vid. Farinós 2013): la cooperación, la articulación territorial y la integración espacial (económica/funcional), mediante la que poder ampliar los mercados de trabajo locales, lograr una masa crítica necesaria para acceder a polos de crecimiento y centros regionales secundarios, y también a las conexiones de transporte público a centros regionales y ciudades.

Para que esta integración se llegue a producir no es suficiente la existencia de flujos entre los espacios, sino que también se necesita de la voluntad o la simple necesidad de cooperar. Una nueva y más evolucionada práctica de cooperación territorial no persigue únicamente compartir los mínimos (por ej. algunos proyectos puntuales) sino también estrategias de desarrollo local capaces de mejorar la integración efectiva de los territorios locales en otras estrategias ascendentes mayores que les permitan enfrentar con mayores garantías de éxito los desafíos de la globalización.

³³ Vid. BBR/BMVBS 2006.

³⁴ Vid. Pendall y Puentes 2008.

³⁵ La implementación de la cooperación interregional en Francia se ha basado en tres conceptos principales: proyecto, cooperación y geometría variable (Perrin, 2012). En el plano teórico esta cooperación combina la lógica

A nivel español, donde las asociaciones regionales están constitucionalmente prohibidas, existen algunas tímidas iniciativas, en la mayoría de los casos ligadas a programas europeos³⁶. Es el caso de las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (las AECT; mejor consolidadas, y a las que nos vamos a referir, que guardarían cierto paralelismo a escala transfronteriza de lo que sucede con las mancomunidades de servicios a escala municipal dentro de cada Estado) y de los proyectos de Inversiones Territoriales Integradas (las ITI; en una fase mucho más incipiente)³⁷.

La cooperación conlleva una tendencia a la convergencia ya que no es eficaz, ni en ocasiones posible, si existen unas grandes diferencias entre la normativa y los modos de actuar de las distintas administraciones. Ello explica las reformas en la UE y la aparición de las AECT en materia de cooperación territorial transfronteriza. A diferencia de sus predecesoras, las Agrupaciones Europeas de Interés Económico (AEIE) (constituidas mediante Reglamento (CEE) núm. 2137/85 del Consejo, de 25 de julio de 1985, y que no acabaron de funcionar), las AECT son entidades legales. Como tales, permiten a los mismos Estados, a las entidades regionales y locales, a las asociaciones y cualquier otro organismo público de diferentes Estados miembros, establecer por mutuo acuerdo agrupaciones de cooperación con personalidad jurídica. Su hecho diferencial es que permite a las autoridades públicas de varios Estados miembros asociarse y prestar servicios conjuntos sin necesidad de que los parlamentos o gobiernos nacionales firmen y ratifiquen un acuerdo internacional previo³⁸.

comunitaria, estratégica y subsidiaria (a nivel de un Estado-Nación, en su dimensión interna) o de cohesión (a nivel externo o transnacional).

Para mayor detalle sobre las nuevas regiones francesas vid: <<https://www.data.gouv.fr/fr/reuses/les-13-nouvelles-regions-francaises/>> [consulta 31/08/18].

³⁶ La federación de CCAA está expresamente prohibida (artículo 145.1); apartado que acaparó la mayor atención en los debates constituyentes. Pero, por otra parte, el art. 145.2 refiere la necesidad de cooperar a través de convenios y acuerdos de cooperación, precepto constitucional a través del que se plasma en el ordenamiento jurídico español la cooperación horizontal interautonómica (vid. González García 2006; Sánchez Navarro 1998; Tajadura Tejada 2010).

Otras de las causas que ha dificultado y dificultan entre determinadas CCAA la generalización de este tipo de instrumentos jurídicos ha sido el recelo político existente entre algunas Comunidades limítrofes, en cuyo ámbito se plantean cuestiones de anexión política, cultural y lingüística. En otros casos, la emulación de la AGE por parte de algunas CCAA las ha conducido a dirigir su mirada más hacia las relaciones externas que a las internas. El proceso de integración europea ha impulsado en el mismo sentido. Desde el punto de vista de la cooperación descendente, la cooperación horizontal, en concreto los convenios entre entes territoriales, se ha erigido en una magnífica vía para la transposición de directivas que caen en el ámbito de su competencia. Desde el de la más reciente concertación horizontal en sentido ascendente, exige la posición única en la participación de los entes territoriales en la fase de elaboración de las políticas.

³⁷ Un inventario actualizado de las AECT españolas puede consultarse en <http://www.seat.mpr.gob.es/portales/areas/politica_autonomica/participacion-ccaa-eu/Menu_Coop_TransfrCooperacion/AECT.html>. De las ITI, en <<http://www.mapama.gob.es/es/pesca/temas/fondos-europeos/femp/ITIs.aspx>> [consulta 31/08/18].

³⁸ Sin embargo, los gobiernos de cada Estado sí deben aceptar expresamente la participación de posibles miembros de sus respectivos países en estos acuerdos.

Por lo que al Estado español respecta, el 21 de mayo de 1981 se adoptó en Madrid el Convenio Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales (también llamado Tratado de Madrid), que constituye la base jurídica para dicha cooperación. Entró en vigor de forma general el 22 de diciembre de 1981. Al amparo del Convenio Marco, España ha suscrito dos tratados internacionales que regulan la cooperación transfronteriza: el Tratado de Bayona con Francia, en vigor desde 1997, y el Tratado de Valencia con Portugal, en vigor desde 2004.

El Real Decreto 1317/1997, de 1 agosto, sobre comunicación previa a la AGE y publicación oficial de los convenios de cooperación transfronteriza de CCAA y entidades locales con entidades territoriales extranjeras (<<http://www.boe.es/boe/dias/1997/08/29/pdfs/A25908-25910.pdf>>), regula los dos elementos fundamentales que articulan, en base a los referidos tratados, el procedimiento para la suscripción de convenios transfronterizos. El

La introducción de las AECT supone el reconocimiento definitivo de que las regiones y entes locales pueden participar directamente, junto con otras entidades europeas (supranacionales), para procurar la cohesión territorial. El argumento que aquí se plantea es que la experiencia generada por estas rutinas podría aprovecharse y ser aplicadas en los acuerdos entre las propias CCAA españolas fronteras adentro, mediante acuerdos de cooperación en materia de OT³⁹. Ni esta cooperación se ha podido consolidar, pese a algunas iniciativas que se refieren en el siguiente epígrafe, ni la coordinación entre instrumentos de OT autonómicos y subregionales ha sido eficiente, frente a mayores esfuerzos de cooperación cuando se trata de planes territoriales sobre ámbitos transfronterizos. Lo vemos a continuación.

4. Análisis de algunas experiencias

Como se ha visto, las CCAA pueden adoptar “Acuerdos de cooperación”, más escasos y ambiciosos, para los que se requiere la previa autorización de las Cortes Generales, o, para cuestiones más concretas “Convenios de colaboración”⁴⁰. Los convenios que tras su valoración por parte de la AGE han acabado siendo calificados como acuerdos de cooperación han consistido, fundamentalmente, en la creación de marcos estables de colaboración para llevar a cabo diversas actuaciones de cooperación en variadas de materias (cultura, educación, tributos, industria y comercio, agricultura, medio ambiente, sanidad, infraestructuras, etc.)⁴¹.

De entre los primeros destaca la propuesta institucional de la Generalitat Valenciana, en 1993, de formalizar un acuerdo de cooperación entre las CCAA del Arco Mediterráneo Español (AME); finalmente firmado en junio de 1994 por los gobiernos de Cataluña, Comunidad Valenciana, Baleares, Murcia y Andalucía⁴². Sus objetivos eran la cooperación en materia de gestión del agua, infraestructuras de transporte, sanidad, educación y turismo. Este acuerdo tuvo el mérito de ser el primero entre CCAA en España, de acuerdo con el artículo 145.2 CE. Sus orígenes cabe buscarlos en el marco de la I Conferencia Económica del Mediterráneo Noroccidental, celebrada en Barcelona en 1985, cuando se sugiere por vez primera un proyecto de cooperación para el conjunto del Arco Mediterráneo a nivel europeo⁴³. El encuentro proponía la constitución de una Eurorregión del Mediterráneo Noroccidental que no se concretó

primer elemento es la comunicación previa a la AGE, por parte de las CCAA y de las Entidades Locales, de los proyectos de convenio de cooperación transfronteriza que pretendan suscribir. El segundo es la publicación oficial de dichos Convenios en el Boletín Oficial del Estado.

Los formularios electrónicos de ambos son accesibles, con certificado digital, a través de ACCEDA, la sede electrónica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. En ellos figuran los datos de la entidad solicitante y del resto de entidades participantes, siendo obligatorio anexar en soporte digital el texto del Convenio y la solicitud de publicación. Los formularios permiten el envío del informe final firmado digitalmente a la entidad solicitante. Por este medio la tramitación es más rápida y los tiempos de respuesta más eficientes.

³⁹ Vid. los capítulos de Durà *et al.* y de Trillo y Paül en este mismo volumen.

⁴⁰ De acuerdo con la doctrina constitucional, las CCAA solo están habilitadas para establecer convenios entre ellas de acuerdo con lo establecido en sus Estatutos bajo la supervisión de las Cortes Generales (STC 44/ 1986, de 17 de abril). Vid. la nota a pie de página núm. 24.

⁴¹ González García 2009.

⁴² Acuerdo de cooperación del Arco Mediterráneo Español entre las Comunidades Autónomas de Andalucía, Murcia, Islas Baleares y Valencia, celebrado entre las Comunidades Autónomas de Andalucía, Murcia, Baleares y Valencia, el 13 de abril de 1994 (BOCG, Senado, Serie I, nº 128, de 25/05/1994; Dictamen de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, BOCG, Senado, Serie I, nº 155, de 12 de septiembre de 1994).

Esta intención se continúa manteniendo en el art. 59.4 del nuevo Estatuto de Autonomía (Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana): “La Generalitat mantendrá especial relación de cooperación con las Comunidades Autónomas vecinas que se incluyan en el Arco Mediterráneo de la Unión Europea”.

⁴³ Vid. Durà y Oliveras 2010.

pero que puso las bases para la creación de la Euroregión Cataluña/Languedoc-Rosellón/Midi-Pyrénées (1991) y del Acuerdo del Arco Mediterráneo Español (1993), entre otras propuestas.

Un segundo acuerdo de cooperación tuvo como objeto la creación de un Órgano Permanente de Encuentro para políticas comunes entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra (BOCG, Senado, Serie I, n° 27, de 26/06/1996). Fue retirado por el Gobierno de Navarra durante su tensa tramitación en las Cortes Generales⁴⁴. Cabe mencionar sin embargo, en relación con ello, la iniciativa que ya en 2011 llevaría a cabo el Observatorio Territorial de Navarra, que en uno de sus informes titulado “Navarra en el Eje del Ebro: espacio de cooperación” detectaba una serie de áreas y líneas estratégicas de trabajo en las que poder avanzar en un futuro proceso de cooperación⁴⁵; que añadir (decía) a las líneas ya tratadas en los protocolos de colaboración entre CCAA vecinas.

En contraposición, mucho más frecuentes han sido otras iniciativas de cooperación territorial bajo la figura de los convenios de colaboración (con menores complicaciones en su tramitación). Aquí se recogen aquellos que responden a un claro criterio o efecto territorial. Su enfoque, sin embargo, es marcadamente sectorial, destacando los temas relativos a infraestructuras viarias, abonos de transporte inter-CCAA, gestión coordinada de Parques Nacionales (Picos de Europa) y convenios marco de cooperaciones transregionales y en materia turística (no se recogen en este caso los de comunidades vecinas limítrofes de la España interior en la lucha contra incendios)⁴⁶:

- Convenio de cooperación en materia de infraestructuras viarias entre la Comunidad Autónoma de La Rioja y la Comunidad Foral de Navarra. BOCG, Senado, Serie I, n° 504, de 18/06/1998.
- Convenio de colaboración sobre coordinación de actuaciones en materia de infraestructura viaria entre las Comunidades Autónomas de Castilla-La Mancha y la Junta de Castilla León. BOCG, Senado, Serie I, n° 463, de 07/05/1998.
- Convenio de colaboración sobre distribución de actividades en materia de infraestructura viaria en zonas limítrofes entre las Comunidades Autónomas de Madrid y Castilla León. BOCG, Senado, Serie I, n° 463, de 07/05/1998.
- Convenio específico de colaboración entre las Comunidades Autónomas de Madrid y Castilla y León para la ejecución de una política conjunta en materia de transporte público regular de uso general de viajeros por carretera, así como de transporte por ferrocarril, en relación con determinados municipios de las provincias de Ávila y Segovia. BOCG, Senado, Serie I, n° 605, de 07/12/2006. Presentado de nuevo el 03/07/2018, calificado el 10/07/2018.
- Convenio Marco de Colaboración Transregional entre la Junta de Andalucía, la Generalidad Valenciana, la Diputación de Barcelona, la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y el Consejo Insular de Mallorca. BOCG, Senado, Serie I, n° 738, de

⁴⁴ Vid. Razquin 1997, pp. 388-390.

⁴⁵ Relaciones institucionales, tejido económico, empresa, innovación y tecnología, calidad territorial, transporte y movilidad sostenible, patrimonio y turismo, servicios públicos, vivienda, ordenación del territorio y urbanismo. El informe puede consultarse en: <<http://www.nasuvinsa.es/sites/default/files/pdfs/OTNEjedelEbro.pdf>> [consulta 31/08/18].

⁴⁶ El inventario completo de la última legislatura puede consultarse en: <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas/IniTipo?_piref73_1335527_73_1335526_1335526.next_page=/wc/detalleTipoIniciativa&idIniciativa=93&descripcionIniciativa=Convenios+entre+Comunidades+Aut%C3%B3nomas.&paginaActualB=0> [consulta 31/08/18].

20/09/1999 (en él la colaboración se da entre Administraciones de nivel y naturaleza diferente —condición que mantienen figuras como los Consorcios—).

- Convenio de colaboración para la implantación de nuevos títulos de abono transportes por el Consorcio Regional de Transportes Públicos Regulares de Madrid entre las Comunidades Autónomas de Madrid y Castilla-La Mancha. BOCG, Senado, Serie I, nº 105, de 12/12/2000. Renovado según BOCG Senado, Serie I, nº 836, de 29/11/2007 y presentado de nuevo el 05/09/2016, calificado el 12/09/2016.
- Convenio de colaboración entre las Comunidades Autónomas de La Rioja y Castilla León para la planificación y ejecución de obras de carreteras de interés de ambas Comunidades Autónomas. BOLR, nº 172, de 31/12/2005. Renovado según BOCG. Senado, Serie I, nº 600, de 29/11/2006.
- Convenio de colaboración entre las Comunidades Autónomas de Cantabria, Castilla y León y el Principado de Asturias para la gestión coordinada del Parque Nacional de los Picos de Europa. BOCG, Senado, Serie I, nº 587, de 16/11/2006. Convenio recogido en la Ley 16/2006, de 24 de octubre, de autorización del convenio de colaboración entre las Comunidades Autónomas de Cantabria, Castilla y León y el principado de Asturias, para la gestión coordinada del Parque Nacional de los Picos de Europa (BOE nº 285, de 29/11/2006). Renovado en el BOCG, Serie D, nº 231, de 30/06/2009.
- Convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas para la definición de estrategias comunes orientadas a impulsar actuaciones conjuntas en materia turística. BOCG Senado, Serie I, núm. 532, de 20/10/2010 (Convenio recogido en la Ley 7/2010, de 29 de septiembre, por la que se aprueban varios convenios de colaboración con otras Comunidades Autónomas para el establecimiento de programas de actuación conjunta en diversas materias. BOE nº 251, de 16/10/2010). Revisado bajo la figura de Protocolo general entre Comunidades Autónomas para la definición de estrategias comunes orientadas a impulsar actuaciones conjuntas en materia turística. BOCG Congreso de los Diputados, Serie D, nº 540, de 15/03/2011.
- Acuerdo para la renovación del Convenio Interadministrativo de cooperación transfronteriza por el que se crea el Consorcio de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos (corresponde a los números de expediente 093/000020/0000 de la X Legislatura y 093/000002/0000 de la XI Legislatura). Presentado el 19/07/2016, calificado el 06/09/2016.
- Convenio interadministrativo de cooperación transfronteriza por el que se crea el Consorcio de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos. Presentado el 24/10/2017, calificado el 06/11/2017.
- Convenio de Cooperación Transfronteriza relativo a la Conferencia Atlántica Transpirenaica. Presentado el 22/03/2018, calificado el 02/04/2018.
- Convenio específico de colaboración entre las Comunidades Autónomas de Galicia y de Castilla y León para la renovación del firme de la carretera OU-124, que forma parte del itinerario que comunica la localidad de Porto con la carretera N-525, y su posterior conservación. Presentado el 02/03/2018, calificado el 06/03/2018.

La crisis económica marcó un punto de inflexión en la política de cooperación a través de convenios. Aun cuando los Ministerios han continuado con los programas y líneas de colaboración de años anteriores, se han restringido de forma notoria las actuaciones que supongan nuevas obligaciones financieras. Esta tendencia, ya apreciada en los últimos años, se

ha acentuado en 2016, último año para el que se encuentra publicado y disponible el correspondiente “Informe sobre los Convenios de Colaboración Estado-Comunidades Autónomas”⁴⁷.

Del listado de convenios referido se observa una diferencia entre las frecuentes relaciones de cooperación admisibles y concretadas en realizaciones concretas, y su ubicación geográfica (la España central), de las que no lo son tanto (la España periférica, excepción hecha de aquellas vinculadas a iniciativas de cooperación transfronteriza).

5. Reflexiones finales; a modo de conclusión

El saber de lo público, la búsqueda de lo “social”, requiere cada vez más del territorio; dicho de otro modo, las ciencias sociales se acercan al territorio y a la Geografía. El argumento de Edward Soja⁴⁸ de no pensar solo en términos de temporalidad sino de espacialidad se ha ido consolidando en las ciencias sociales. Territorializar (en un mundo de nuevas territorialidades consecuencia de la globalización y de la transformación de los Estados) supone saber ajustar las medidas, actuaciones y proyectos a las necesidades particulares de cada territorio, con el objetivo de lograr un desarrollo territorial equilibrado y sostenible del conjunto. Para ello hay que reconsiderar el propio concepto de fronteras y su naturaleza (ahora más difusas o porosas); también como las formas posibles de integración/articulación/cooperación regional/territorial.

El ideal moderno de racionalidad en que basar estas decisiones, sin embargo, se encuentra entredicho. Tanto por la transformación del Estado como, y en la relación con ello, por el abandono de seguridades y racionalidades técnicas omnicomprendivas y la emergencia de las incertidumbres en el nuevo marco de los sistemas complejos y lo posnormal⁴⁹. Señalaba Edgar Morin que el desorden, lo irregular, indeterminado o incierto es lo que caracteriza la sociedad actual.

El Estado-Nación es el tipo de organización social, el “status”, que adopta una sociedad (antes fueron las ciudades-Estado o los feudos) para otorgarse seguridades. En esta lógica de lo inestable, la figura del Estado-Nación también experimenta mutaciones organizativas (procesos de fragmentación y descentralización, de reunificación y recentralización, de transformación económico-social) que llevan a lo que algunos autores llaman “Mega-Estado”, “Estado (macro) Región”, “Estado (micro) Región”, “Estado-Red”, “Estado Neo-Medieval” o “Estado postmoderno”⁵⁰. En el Estado (micro) Región, en el que los poderes se reparten hacia abajo, de acuerdo con las transformaciones económicas y sociales, las regiones motor de la economía tiran del resto (procurando una integración regional entre ellas) independientemente del Estado o de las políticas “centrales” que, por lo general, obstaculizan, política o administrativamente, este proceso. Piénsese en lo que sucede en nuestra realidad española y en la de la Unión Europea (Estado (macro) región). En el segundo caso viene muy a colación recordar lo que establecía el documento de la Estrategia Territorial Europea (no un plan director sino unas directrices estratégicas para el conjunto del espacio europeo que deberían respetar las políticas e inversiones financiadas desde Bruselas), en el sentido de promover, mediante las iniciativas de cooperación territorial (desde 1996-7 los programas Terra e Interreg; a partir de 2007 mediante

⁴⁷<www.seat.mpr.gob.es/dam/es/portal/areas/politica_autonomica/coop_autonomica/Convenios_Colaboracion/parrafo/0/text_es_files/Informe_Convenios_Estado-CCAA-2016.pdf> [consulta 05/12/18].

⁴⁸ Soja 1996.

⁴⁹ Morin 1994.

⁵⁰ Respectivamente propuestos por autores como Laidi 1997; Druker 1993; Ohmae 1997; Castells 1997-98; Bull 1977 y Cooper 1996. Tomado de Dallanegra 2000.

el nuevo tercer objetivo de la Política de Cohesión) nuevas zonas de integración económica global más allá del conocido Pentágono (núcleo que concentra la riqueza y la población europeas). Actualmente se han añadido las nuevas estrategias macrorregionales europeas, sin que nadie llegue a interpretarlas como un peligro de confederalismo a nivel de la UE⁵¹.

Si las reformas político administrativas, no hablemos de las constitucionales, resultan complejas y se dilatan en el tiempo, unas directrices y estrategias territoriales macrorregionales (interautonómicas en el caso español) no parecen descabelladas como formas de procurar avances. En la medida en que representan la posibilidad, a través de la acción, de lo que las divisiones y acuerdos interadministrativos parecen retrasar. Algo parecido a lo que ocurre en los espacios-áreas-regiones metropolitanas⁵² que, por otra parte, llegan a ser el motivo de estas estrategias trans-autonómicas, siquiera sean de tipo sectorial (el caso paradigmático es el AM de Madrid y su influencia especialmente en Castilla-La Mancha, desde el punto de vista del transporte). Desde el materialismo resultan obvios los intereses que motivan experiencias de cooperación como ésta, tanto en lo sectorial como en lo geopolítico. La cuestión clave es si se puede, y se quiere, ir más allá; con criterios no estrictamente crematísticos sino sociales; y no solo para unos espacios (centrales, a nivel nacional, o transfronterizos, por influjo directo de la UE, a nivel supranacional) mientras se deja fuera del juego al resto. Desde el punto de vista de la construcción del Estado, de su modelo de organización y de su modelo territorial, esta circunstancia no parece responder ni al interés general ni a la confluencia de intereses comunes; se mire por donde se mire.

Más que pretender perpetuarse reaccionariamente en un modelo de Estado moderno, en el actual momento español nos conviene transitar de forma inteligente hacia uno posmoderno. Si los primeros, surgidos en el auge del nacionalismo del XIX, se centran en el aspecto de la soberanía territorial y en la convivencia ordenada mediante el equilibrio de poderes y la fuerza concentrada, los segundos se caracterizan por ejercer la soberanía de manera flexible y compartida, renunciando a usar la fuerza y definiendo nuevos códigos de conducta acordados, y basando la convivencia en la conjunción de intereses muy estables. Como señala Luis Dallanegra, “lo postmoderno consiste en renunciar a la ventaja coyuntural en favor de la convergencia estratégica, es decir, en pactar renunciando a lo unilateral”⁵³. El texto es antiguo, pero de plena actualidad en el actual contexto español.

Y todo ello en un marco globalizado en el que el “imperio” del capital financiero se sobreimpone a los imperios territoriales del Estado moderno. Aunque la soberanía de los Estados-Nación pudiere llegar a suponer un límite a la expansión financiera, lo cierto es que muchos de ellos se han aliado con ella, abrazando sin ambages el neoliberalismo para disminuir el “costo país”, otorgando nuevas seguridades a los inversores internacionales interesados, privatizando servicios, en lugar de pensar en satisfacer, como ha sido su obligación, las necesidades y demandas sociales. Por tanto, los temas sociales son secundarios y abandonados al funcionamiento y las leyes del mercado, en una clara cesión de dentro hacia afuera/arriba (lo que explica en gran medida la crisis no resuelta de la socialdemocracia europea). Sin embargo, como contrapeso, aumenta la resistencia, a veces numantina, a compartir hacia adentro y hacia abajo (con un enfoque socio-territorial). El resultado: una especie de lo que podríamos llamar “gobierno red a la mitad” que nos deja en lo peor.

⁵¹ Vid. <https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/macro-regional-strategies/> [consulta 05/12/18].

⁵² Tal y como ya hemos señalado en Farinós, Peiró y Gomis 2018.

⁵³ Dallanegra 2000.

De acuerdo con Manuel Castells, el Estado red se caracteriza por compartir la autoridad; porque una red, por definición, tiene nodos, y no solo un centro. Siguiendo con la analogía, los nodos pueden tener distintos tamaños y sus relaciones no tienen que ser ni regulares ni idénticas, sino que suelen ser asimétricas; aunque el resultado del conjunto (que garantiza el Estado red) es la fortaleza de la malla (la inexistencia de desigualdades políticas entre las partes). En nuestro caso, la gran cuestión es qué Estado queremos para España: si avanzar hacia uno posmoderno, de soberanías compartidas, en red; si hacia otro (de nuevo) recentralizado (incluso fuera de la red hacia afuera-arriba, como los recientes partidos de ultraderecha proponen); si solo una red a la carta con el reforzamiento del Estado-nación moderno y recentralizado, capaz de jugar fuerte en los foros internacionales (no parece que en lo económico y financiero, pero sí para el control social interno)...⁵⁴

A lo largo de este texto se han presentado diagnósticos y argumentos a partir de los que proponer lo primero, insistiendo en el papel que la cooperación territorial y las estrategias conjuntas que de ello deriven pueden jugar para un más eficaz desarrollo sostenible, progreso y calidad de vida de la población; para resituar el foco en lo social y lo sostenible, y no solo en el poder y el dinero. Decía Castells que los datos disponibles y los debates recientes de la teoría política parecen sugerir que el Estado red, con su soberanía de geometrías variables, es la respuesta de los sistemas políticos a los retos de la globalización. Más recientemente, desde el punto de vista territorial, Andreas Faludi⁵⁵ viene reivindicando lo propio, tratando de combatir la tendencia a los espacios/contenedores estancos, desde el punto de vista de la construcción del espacio europeo.

Pero, para todo ello, no puede olvidarse la oposición que se produce entre el poder de los flujos y el poder de la identidad. El atractivo de la identidad nacional es más complicado en Estados plurinacionales como España, el Reino Unido y Bélgica (como se ha demostrado y “resuelto”, hasta ahora, en orden inverso a como aparecen citados: uno en contra de la UE, los otros dos como su complemento). El reto del Estado posmoderno es ser capaz de articular un proyecto no solo regional (de regiones económicas) sino territorial (social, en valores y pegado al propio territorio y su carácter, como parte de un sistema mayor, creado desde abajo con una lógica de conjunto —subsidiaria—). Un nuevo Estado capaz de atraer a una mayoría de ciudadanos, sin excluir a nadie en principio, a partir de un programa de valores sociales y objetivos institucionales (internos y externos, individuales y colectivos). Territorios y comunidades (sociedades) locales e individuos se sitúan así en el plano de igualdad, de cooperación o, en su caso, de coordinación, ejercida por cualquiera de los integrantes de la red (de acuerdo con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, sobre los que basar la adquisición y desarrollo de las competencias).

En el nuevo Estado red posmoderno, el poder no reside en la capacidad de coerción de la autoridad (de lo que parece cuesta demasiado desprenderse a tenor de lo visto recientemente en nuestro país), sino en los vínculos horizontales y en pie de igualdad, como ya han reclamado algunos autores como el propio profesor Juan Romero, que abrió con su intervención el coloquio que da pie a esta publicación⁵⁶. La competencia en materia de OT reside en las CCAA, pero eso no implica, o al menos no debiera, imposibilitar la definición de un modelo territorial para el conjunto del espacio español, como sistema, integrado total o parcialmente con otros (sub)sistemas territoriales de escala europea, mediterránea o atlántica, definidos a partir de

⁵⁴ Ya nos hemos referido a las elecciones preferentes en el llamado paradigma de la globalización formulada por Rodrik en 2012 (vid. Farinós 2015b).

⁵⁵ Faludi 2018.

⁵⁶ Romero 2017.

acuerdos conjuntos entre los distintos niveles político-administrativos; de forma común, heterárquica o flexible y no estrictamente vertical y jerárquica. Casos como el alemán, el belga, las iniciativas de cooperación transfronteriza o las nuevas estrategias transnacionales a nivel europeo, o los fallos de los altos tribunales en materia de gestión de cuencas hidrográficas, de calidad del aire y de gestión de espacios naturales protegidos (incluidos los parques nacionales) parecen apuntar por esta senda, que aquí se propone para una renovada ordenación de territorio autonómica, pero con visión de conjunto para España, para las “pequeñas” Europa (como venía a decir el documento Europea 2000+) y las distintas Españas, a partir de una mayor cooperación multilateral entre las propias CCAA.

Bibliografía

AJA, Eliseo y GARCÍA MORALES, María Jesús. Las relaciones entre Comunidades Autónomas: problemas y perspectivas. En *Informe Comunidades Autónomas*, 645-672. Barcelona: Institut de Dret Públic, 2000.

ANDERSON, James. The Shifting Stage of Politics: New Medieval and Postmodern Territorialities? *Environment and Planning I: Society and Space*, 14, 1996, pp.133-153.

ALLEN, John y COCHRANE, Allan. Assemblages of State Power: Topological Shifts in the Organization of Government and Politics. *Antipode*, 42(5), 2010, pp. 1071-1089.

ALLMENDINGER, Phil y HAUGHTON, Graham. Soft Spaces, Fuzzy Boundaries, and Metagovernance: the New Spatial Planning in the Thames Gateway. *Environment and Planning A*, 41, 2009, pp. 617-633.

BBR/BMVBS. Federal Office for Building and Regional Planning (BBR); Federal Ministry of Transport, Building and Urban Development (BMVBS). *Perspectives of Spatial Development in Germany*. Bonn, Berlin, 2006.

BULL, Hedley. *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. New York: Columbia University Press, 1977.

CAPEL, Horacio. Las ciencias sociales y el estudio del territorio. *Biblio 3W*, XXI(1149), 2016.

CASTELLS, Manuel. *La Era de la Información: Economía, Sociedad y Cultura (3 vols)*. Madrid: Alianza Editorial, 1997-98.

COOPER, Robert. *The Post-Modern State and the World Order*. London: Demos, 1996.

DALLANEGRA, Luis. Tendencias del orden mundial. El futuro del Estado Nación. Trabajo presentado en el *Congreso Internacional de Administración Pública y Desarrollo Local en el Contexto de Sociedades Supranacionales*. Medellín, Colombia, 19-22 de Setiembre de 2000. <<http://luisdallanegra.bravehost.com/futestna.htm>> [consulta 05/12/18].

DRUCKER, Peter. *La Sociedad Postcapitalista*. Barcelona: Apóstrofe, 1993.

DURÀ, Antoni, BERZI, Mateo, CAMONITA, Francesco M. y NOFERINI, Andrea. Ablandando las fronteras: un análisis de las eurrregiones en la Unión Europea. En Farinós, J., Ojeda, J. F. y Trillo, J. M. (eds.). *España: Geografías para un Estado posmoderno*. Madrid/Barcelona: AGE/Geocrítica, 2019, pp. 219-232.

DURÀ, Antoni y OLIVERAS, Xavier. Cooperación territorial y articulación del Arco Mediterráneo. *Papeles de Geografía*, 51-52, 2010, pp. 95-104.

ELORRIETA, Berezi, OLCINA, Jorge y SÁNCHEZ, Dolores. La sostenibilidad en la planificación territorial de escala regional. *Cuadernos Geográficos*, 55(1), 2016, pp. 149-175.

FALUDI, Andreas. *The Poverty of Territorialism: A Neo-Medieval View of Europe and European Planning*. Cheltenham (UK): Edward Elgar Publishing Ltd. Colección Elgar Studies in Planning Theory, Policy and Practice, 2018.

FARINÓS, Joaquín. Bases conceptuales de la gestión territorial: inteligencia territorial y ética práctica. En Vitale, J. et al. (eds.). *Observatorios territoriales para el desarrollo y la sustentabilidad de los territorios, v. 1: Marco conceptual y metodológico*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ediciones INTA, 2018a, pp. 12-25.

FARINÓS, Joaquín. De la Organización Territorial del Estado al Modelo Territorial del Estado (o de la dimensión territorial de la Política). En Montiel, A., Estupiñán, L. y Moreno, G. (eds.). *La cuestión territorial. Mutación democrática. Los casos de España y Colombia*. Bogotá: UVEG-Universidad Libre de Colombia, 2018b, pp. 99-124.

FARINÓS, Joaquín. La administración y gestión del territorio como potencialidad para el buen gobierno. En Serrano, A. (coord.). *Planificación y patrimonio territorial como instrumento para otro desarrollo*. Valencia: PUV-Fundicot, 2015a, pp. 321-334.

FARINÓS, Joaquín. Europa, actitud antes que estado; un proyecto en construcción ¿permanente, cíclica, imposible? Opciones de futuro. En Cervera, M. (coord.). *La encrucijada de Europa. Luces y sombras para un futuro común*. Valencia: Universitat de València, Colección Universitat i Terrotori, núm 6, 2015b, pp. 17-36.

FARINÓS, Joaquín. Territorial Cooperation as a Means of Achieving Territorial Integration? From Local Place-based to European Union Territorial Cohesion. In Gorzelak, G. y Zawalińska, K. (eds.). *European Territories: From Co-operation to Integration*. Varsovia: ESPON & EUROREG - Centre for European Regional and Local Studies, Univ. of Warsaw, 2013, pp. 42-53. Disponible en: http://www.euroreg.uw.edu.pl/dane/web_euroreg_publications_files/3171/gorzelak_2013_european_territories.pdf [consulta 05/12/18].

FARINÓS, Joaquín y ELORRIETA, Berezi. La articulación territorial de España. Cohesión a partir de una nueva gobernanza. En Farinós, J. y Olcina, J. (coords.). *Geografía Regional de España. Espacio y comunidades*. Valencia: Tirant Humanidades, 2017, pp. 563-617.

FARINÓS, Joaquín y FERNÁNDEZ, Alfredo. Evolución del concepto de región y excepcionalidad en Geografía. Farinós, J. y Olcina, J. (coords.). *Geografía Regional de España. Espacio y comunidades*. Valencia: Tirant Humanidades, 2017, pp. 19-80.

FARINÓS, Joaquín y GONZÁLEZ, Moneyba. La gobernanza territorial como concepto, proceso y resultado. En Romero, A. y Alejo, A. (coords.). *Gobernanza. Perspectivas y retos para su estudio* (en prensa). Valencia: Universidad de Alicante-Tirant lo Blanch, 2019.

FARINÓS, Joaquín, MONTESERÍN, Obdulia y ESCRIBANO, Jaime. Cooperación territorial y desarrollo: una mirada desde la escala transregional y de los espacios metropolitanos, rurales y turísticos. *Revista do Desenvolvimento Regional (Redes)* 23(3), 2018, pp. 35-65.

FARINÓS, Joaquín, PEIRÓ, Enrique y GOMIS, Andrés. Planificación y ordenación territorial en espacios metropolitanos: Evolución y análisis de la situación en España. En Baron, N. y Romero, J. (eds.). *Cultura territorial e innovación social: ¿Hacia un nuevo modelo metropolitano en Europa del Sur?* Valencia: IIDL-PUV, Colección Desarrollo Territorial: Estudios y Documentos, núm. 33, 2018, pp. 157-192.

FARINÓS, Joaquín, PEIRÓ, Enrique y QUINTANILLA, Pedro. Cultura Territorial: de la información al conocimiento y el compromiso para la acción ciudadana. La iniciativa de la “Cátedra de Cultura Territorial Valenciana”. *Proyección. Estudios Geográficos y de Ordenamiento Territorial*, 2018 (en edición).

FARINÓS, Joaquín, VERA, Olalla y LLORET, Pilar. Nueva cultura política y territorial; relaciones entre política y territorio. O de cómo situar el territorio en la agenda política. En Farinós, J. (coord.). *Territorio y Estados. Elementos para la coordinación de las políticas de Ordenación del Territorio en el siglo XXI*. Valencia: Tirant Humanidades, 2018, pp. 115-160.

GALLEGO, Juan Ramón y PITXER, Josep Vicent. Reinterpretando el desarrollo territorial: una visión desde la economía. En Farinós, J. (coord.). *Territorio y Estados. Elementos para la coordinación de las políticas de Ordenación del Territorio en el siglo XXI*. Valencia: Tirant Humanidades, 2018, pp. 189-232.

GARCÍA MORALES, María Jesús. La colaboración a examen. Retos y riesgos de las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 86, 2009, pp. 65-117.

GIRARDOT, Jean-Jacques. Inteligencia territorial y transición socio-ecológica. *Trabajo: revista iberoamericana de relaciones laborales*, 23, 2010, pp.15-39.

GONZÁLEZ GARCÍA, Ignacio. Un distingo constitucionalmente relevante: convenios de colaboración vs. Acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas. *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, 145, 2009, pp. 97-118.

GONZÁLEZ GARCÍA, Ignacio. La prohibición de federación entre territorios autónomos en el constitucionalismo español. En Carrasco, M., Pérez, F. J., Urías, J. y Terol, M. J. (coords.). *Derecho constitucional para el siglo XXI: Actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional / Vol. 2*, 2006, pp. 4459-4471.

GOODWIN, Mark. Regions, Territories and Relationality: Exploring the Regional Dimensions of Political Practice. *Regional Studies*, 47(8), 2012, pp. 1-10.

JESSOP, Bob, BRENNER, Neil y JONES, Martin. Theorizing Sociospatial Relations. *Environment and Planning D: Society and Space*, 26, 2008, pp. 389-401.

LAIDI, Zaki. *Un Mundo Sin Sentido*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1997.

MACKINNON, Danny. Reconstructing Scale: Towards a New Scalar Politics. *Progress in Human Geography*, 35(1), 2010, pp. 21-36.

MORIN, Edgar. *Introducción al pensamiento complejo*. (Traducción del francés por Marcelo Pakman). Barcelona: Gedisa, 1994.

- NOGUÉ, Joan y ROMERO, Joan (eds). *Las otras geografías*. Valencia: Tirant lo Blanch (Colección Crónica), 2006.
- OHMAE, Kenichi. *El Fin del Estado-Nación*. Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello, 1997.
- PENDALL, Rolf y PUENTES, Robert. Land-use Regulations as Territorial Governance in U.S. Metropolitan Areas. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 46, 2008, pp. 181-206.
- PERRIN, Thomas. Les «territoires créatifs» à l'échelle transfrontalière. Territoire en mouvement. *Revue de géographie et aménagement*, 16, 2012, pp. 38-55.
- POLANYI, Michael. *The Tacit Dimension*. London: Routledge and Keagan Paul, 1966.
- PUEYO, Ángel, LÓPEZ, Carlos y HERNÁNDEZ, María Luz. Nuevos espacios y realidades a partir del análisis espacial: un territorio distinto de ideas preconcebidas. En Farinós, J. (coord.). *Territorio y Estados. Elementos para la coordinación de las políticas de Ordenación del Territorio en el siglo XXI*. Valencia: Tirant Humanidades, 2018, pp. 785-827.
- RAZQUIN, Martín María. La actividad de la Comunidad Autónoma de Navarra en 1996. En Tornos, J. (dir.). *Informe de Comunidades Autónomas*, Barcelona, IDP, 1997.
- SANTAMARIA, Frédéric Y ELISSALDE, Bernard. Territory as a Way to Move on from the Aporia of Soft/Hard Space. *Town Planning Review*, 89(1), 2018, pp. 43-60.
- ROMERO, Joan. El gobierno del territorio en España. Organización territorial del Estado y políticas públicas con impacto territorial. En *Naturaleza, Territorio y Ciudad en un mundo global*. Madrid: AGE/UAM, 2017, pp. 2379-2393.
- SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel. El artículo 145. En *Comentarios a la Constitución española*. Madrid: Edersa, 1998.
- SOJA, Edward W. *Thirdspace*. Malden (Massachusetts): Blackwell, 1996.
- TAJADURA, Javier. Los Convenios de Cooperación entre Comunidades autónomas: Marco normativo y propuestas de reforma. *REAF*, 11, 2010, pp. 211 y ss.
- TRILLO, Juan Manuel y PAÜL, Valerià. ¿Cooperación territorial alrededor de las fronteras interautonómicas? Algunas preguntas provocativas partiendo de la cooperación territorial europea. En Farinós, J. Ojeda, J. F. y Trillo, J. M. (eds.). *España: Geografías para un Estado posmoderno*. Madrid/Barcelona: AGE/Geocrítica, 2019, pp. 269-285.
- WALSH, Cormac, JACUNIAK-SUDA, Marta, KNIELING, Jörg y OTHENGRAFEN, Frank. Soft Spaces in Spatial Planning and Governance: Theoretical Reflections and Definitional Issues. *Regional Studies Association European Conference*. Delft, May 2012.

**BLOQUE III:
FRONTERAS, ENTRE COOPERACIÓN
Y CONFLICTO**

15. TERRITORIO Y TERRITORIOS: REFLEXIONES ACERCA DE LA VARIEDAD DE LOS LÍMITES Y LAS FRONTERAS GEOGRÁFICAS

Rubén C. Lois González

Departamento de Xeografía. Universidade de Santiago de Compostela
rubencamilo.lois@usc.es

Durante cierto tiempo y en determinados enfoques de la Geografía, el análisis espacial cobró fuerza a costa de la minoración de lo territorial. El mundo se explica en gran medida en base al proceso de globalización y nuestra vida cotidiana se mueve en un plano local-afectivo, lo que restringiría el interés por las escalas intermedias (comarcas, regiones, naciones, etc.), resultado de procesos de delimitación histórica. Esta lectura espacial dominante ha sido muy positiva para la Geografía económica y, en general, para reforzar las relaciones entre nuestra disciplina y las denominadas Ciencias Económicas¹. Incluso ha permitido que algunos grandes economistas contemporáneos pasasen a reivindicar sin ambages la importancia del conocimiento geográfico². No obstante, el intento de destacar lo espacial, el análisis espacial, marginalizando el debate y el análisis territorial, y no complementándolo, sólo se mantuvo como orientación un breve periodo de tiempo. Una relectura de obras emblemáticas del análisis espacial y locacional, como la de Peter Haggett o David Harvey, ilustra perfectamente nuestra afirmación³.

Por lo tanto, no debe extrañar que en los últimos decenios se asista a un retorno del territorio, del análisis territorial, como un ámbito reforzado del conocimiento geográfico. Aunque es cierto que las escalas intermedias entre lo global y lo local son construcciones humanas, diferentes según el periodo histórico y la sociedad en la que nos encontremos⁴, esta evidencia no devalúa la importancia de lo nacional, lo regional, lo metropolitano, lo comarcal o lo fronterizo, entre otras categorías. Los niveles intermedios son fundamentales en la Geografía política o en la Geografía humana más actual, explican la complejidad del gobierno de los territorios por parte de diferentes administraciones e instituciones⁵. Permiten comprender el carácter polisémico del estudio de Estados-nación complejos, como es el caso de España⁶. Sirven de fundamentación de una Geografía cultural renovada, donde las identidades y los atributos comunitarios juegan un papel destacado⁷. Incluso en los estudios con un enfoque económico más explícito, conceptos como destino, región o periferia turística, por citar tres ejemplos, se emplean reiteradamente, y los distritos innovadores, industriales o los territorios inteligentes definen muchos estudios sobre la desigual riqueza de las naciones y regiones⁸. Por último, las escalas intermedias permiten observar los procesos de segregación espacial y urbana, argumento básico de los tratados de la Geografía social renovada del presente siglo⁹.

¹ Claval 1980; Knox y Agnew 1994; Méndez 1997; Veltz 1999.

² Krugman 1995.

³ Haggett 1975; Harvey 1969.

⁴ Amin 2004; Haesbaert 2010.

⁵ Romero 2004.

⁶ Farinós y Olcina 2017.

⁷ Lois y Capellá 2002; Nogué y Romero 2006.

⁸ Camagni 1991; Vera *et al.* 2011.

⁹ MRSHS 2001; Nogué y Albet 2004.

1. El territorio en la postmodernidad: territorios y narrativas

En la base epistemológica de este retorno al territorio se encuentran numerosos pensadores y filósofos franceses de los años 1960 y 1970, como por supuesto Henri Lefebvre, cuando defendía el derecho a la ciudad y caracterizaba la producción social del espacio¹⁰, Michel Foucault, al referirse a los espacios acotados, a las distopías y la construcción del saber sobre nuevas bases materiales, no historicistas¹¹, y Gilles Deleuze y Felix Guattari, que en su obra *Mil Mesetas* aluden continuamente a la desterritorialización y la reterritorialización, entre múltiples metáforas materiales, terrenales¹². La herencia de un pensamiento territorial, territorializado, se manifiesta en autores recientes de enorme impacto, como Bernard Latour, que incluso explica la construcción del conocimiento a partir del “trabajo de campo”¹³, Slavoj Žizek, cuando recurre a la geopolítica y a las interpretaciones desde el presente para comprender los fundamentos profundos del capitalismo¹⁴, pensadores críticos como Manuel Castells o Antonio Negri¹⁵, o sociólogos de enorme influencia como Pierre Bourdieu, que dedicó mucho esfuerzo a caracterizar el hábitat periurbano, de espacios perfectamente delimitados e individualizados socialmente¹⁶. Quizás, este giro tan geográfico, territorial del pensamiento, justifique la amplia acogida de obras de geógrafos actuales como David Harvey, Edward Soja, Doreen Massey o Yi-Fu Tuán¹⁷, en los grandes debates formulados por la teoría social en épocas recientes.

Se podría decir sin exageración que la superación del pensamiento moderno, totalizante, historicista y economicista, se ha acompañado de un giro espacial en la teoría y en una presencia de lo territorial en muy diversos ámbitos. No se trata de una revalorización unidireccional, la postmodernidad se ha construido a partir de las narraciones diversas, desde muy diferentes puntos de vista. Entre ellas, las formuladas por arquitectos y urbanistas como Aldo Rossi o Robert Venturi, cuando defendían el “genio del lugar” o el carácter único e irrepetible de una ciudad como Las Vegas¹⁸, expresiones que en nuestra disciplina no se alejan de algunas de las formulaciones vidalianas clásicas. También “la sociedad del espectáculo”¹⁹ enlaza con lecturas territorializadas del hecho urbano, con la espacialidad contemporánea cargada de contenidos, y la proliferación de mapas, su conversión incluso en obras de arte, ha permitido a algunos divulgadores a hablar de “la venganza de la geografía”, cuando quizás se tratara de expresar del territorio, de las escalas intermedias en la explicación de la realidad²⁰.

2. Las lindes, los límites y las fronteras del territorio: una reflexión ibérica

La existencia de territorios y territorialidad va ligada directamente a la aparición de lindes, demarcaciones y fronteras, entre otras muchas expresiones. Como nos recordaba algún tratado de teoría de la Geografía, el establecimiento de marcos o límites ha sido consustancial a la historia de la humanidad²¹. Por lo tanto, al mismo tiempo que surgía la noción cultural de

¹⁰ Lefebvre 1972 y 1974.

¹¹ Foucault 1966, 1975 y 1980.

¹² Deleuze y Guattari 1976 y 1980.

¹³ Latour 1993.

¹⁴ Žizek 2016.

¹⁵ Castells 1995; Hardt y Negri 2000.

¹⁶ Bourdieu 2001.

¹⁷ Tuán 1974; Soja 1996; Harvey 2001; Massey 2005.

¹⁸ Rossi 1971; Venturi *et al.* 1977.

¹⁹ Debord 1992.

²⁰ Kaplan 2012.

²¹ Capel 1981; Ortega Valcárcel, 2000.

espacio, como entorno o medio, aparecía la de territorio, con todas sus denominaciones (domicilio, lugar, parroquia en sentido etimológico, comarca o país, región, nación)²². En este sentido, límite, linde o marco se asocian a la idea de privado, de privatización o al ejercicio de derechos particulares. Unos términos que en tierras de pequeña propiedad de la tierra como Galicia, Asturias o el Norte de Portugal explican muchas lógicas geográficas. No obstante, desde finales del siglo XV con la consolidación de las monarquías centralizadoras y la expansión del mercantilismo, y en particular desde los últimos compases del XVIII con las revoluciones americana y francesa, la palabra que más se generalizó es la de frontera, asociada a la emergencia y posterior consolidación del Estado-nacional²³. Una frontera que de inmediato se pasó a cartografiar y a inventariar, mediante la realización del mapa topográfico para todo el territorio nacional y el establecimiento de tratados de límites. Un proceso que en España y Portugal ha sido perfectamente tratado desde Madrid, Barcelona y Porto²⁴.

Si nos preguntamos por los límites externos de nuestro Estado-nación, debemos olvidarnos de mitos fundacionales como la importancia del Tratado de Alcañices o la tantas veces repetida noción intencionada de *unidad nacional* con los Reyes Católicos, aunque el primer acuerdo tenga su significación en el contexto de los reinos medievales y el periodo de gobierno de Isabel de Castilla y Fernando de Aragón posea una relevancia indiscutible²⁵. La frontera hispano-portuguesa se fijó en función de los intereses de ambos estados contemporáneos por el Tratado de Límites de 1864, que todavía tardaría en ser ratificado por la asamblea portuguesa bastantes años. Se trató de una acción eficaz de las dos administraciones nacionales contra los intereses de los moradores de la frontera, tal y como nos recuerda Paula Godinho²⁶. Aún así, la raya no existe en Olivença, localidad ahora extremeña no reconocida como tal por los portugueses. Como nos recuerda Jesús Felicidades en su tesis²⁷, tampoco la demarcación efectiva de los territorios de la Dehesa de la Contienda, entre Huelva y el Alentejo, se finalizó hasta bien avanzado el siglo XX. En estos lugares, se sigue manteniendo el municipio de Barrancos, el único enclave de hablantes de español en Portugal y el único territorio donde está dispensada la prohibición de la muerte del toro en las plazas, que rige para toda la República portuguesa. El tratado de 1864 lo que sí provocó fue la desaparición del *Couto Misto* entre Ourense y el Gerês, y los *povos promiscuos* de Verín-Chaves y condujo a la división interna de la aldea zamorano-transmontana de Rio de Onor²⁸. Se impuso una demarcación rígida donde nunca había existido, donde los matrimonios mixtos, las migraciones de corto alcance y las propiedades a ambos lados de raya siempre funcionaron. Se militarizó la frontera, y floreció el contrabando, y las migraciones clandestinas de personas hasta 1986.

Por esta razón, en el contexto ibérico suele ser más adecuado referirse a *raya* antes que a *frontera*, que sólo se nos muestra en sentido estricto en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, y en el estrecho de Gibraltar. Con un uso paradójico del lenguaje, en muchas ocasiones el término frontera reaparece para referirse a los límites autonómicos o provinciales. Una frontera con episodios muy puntuales de conflicto entre Cataluña y Aragón (Sijena, el catalán de la *franja*), el País Vasco y Navarra, o Álava y Burgos por cuenta de Treviño. En un ámbito donde todavía no se ha logrado firmar un tratado de límites es en el marítimo, ni con Portugal ni con Francia (las proyecciones cartográficas nacionales tienen su responsabilidad). Así se mantienen conflictos aislados con las zonas de pesca de la anchoa del Cantábrico (o Golfo de

²² Ortega Vácarcel 2000; Lois 2007.

²³ Foucher 1991; Lois 2007.

²⁴ García Álvarez 2005; Urteaga y Nadal 2010; Trillo y García 2015.

²⁵ Anderson 1979; Álvarez-Junco 2001.

²⁶ Godinho 2009.

²⁷ Felicidades 2012.

²⁸ López Trigal Guichard y Marrou 2000; Lois 2007; García Álvarez 2015.

Vizcaya) y con la evacuación marítima del *Prestige*. Otras veces, curiosamente, se colabora como con la cosoberanía militar del Baixo Miño (Alto en Portugal), ampliada ahora al Guadiana.

3. Los territorios que nos ocupan: del Estado-nación al lugar

Por debajo del nivel estatal, los territorios se dividen en regiones, Comunidades Autónomas (España), cantones (Suiza), naciones y condados (Reino Unido), departamentos, provincias y municipios o comunas. En una de sus decisiones más prácticas, la Unión Europea acuñó la expresión NUTS, asignando un número a cada escala (del 1 referido al Estado-nación al 4 o área metropolitana). Así ha conseguido elaborar mapas legibles y ordenados, que permiten ver el espacio supranacional de los 28 en su conjunto. Lo realmente importante de estas escalas, y límites, son las competencias, el nivel de autogobierno, pues aunque los mapas representan la realidad en dos dimensiones, se debe afirmar que cada territorio sustancialmente es diferente al otro en las funciones que desarrolla, atribuciones administrativas o simplemente importancia identitaria que posee para sus habitantes, entre muy diversas variables. Por lo tanto, frente a una cartografía simplificadora y ordenadora, se afirma una realidad compleja que permite múltiples análisis territoriales, regionales, geográficos que insisten en diferentes aspectos de interés²⁹. Estas aproximaciones a escalas intermedias se han reforzado con las posibilidades ofrecidas por los SIG. Estos sistemas de cartografía asistida por ordenador hacen posible representar mediante tramas, con límites definidos de los campos de color o de las tramas, e introducen diversas capas de información que se pueden superponer o no en función de nuestros intereses investigadores³⁰. El análisis regional ha hecho posible perfilar los SIGs y los SIGs a su vez condicionan los estudios territoriales entre el Estado-nación y la localidad.

Una cuestión que siempre se plantea en las territorializaciones locales, supralocales y regionales consiste en cómo denominar a los límites. Antes nos hemos referido a la extensión del término frontera incluso para referirse a los bordes autonómicos, provinciales o municipales. No obstante, lo habitual es hablar de límites, lindes o marcos. Se delimita, se demarca y se deslinda, en tres procesos que conllevan una serie de variaciones entre sí³¹. Una cuestión nunca resuelta es la diferencia entre aquellos límites territoriales en sentido estricto, como las comarcas, veguerías o mancomunidades establecidas legalmente (territorios), y las áreas o regiones metropolitanas donde la formalización de una figura administrativa puede producirse o no, o simplemente variar con el paso del tiempo (espacios y/o territorios)³². Por último, siempre nos referimos a los ámbitos terrestres. En el mar, y como consecuencia de un desarrollo preciso de la territorialización del mismo desde 1978, se habla de línea de base, mar interior, mar territorial y Zona Económica Exclusiva³³.

4. El amor por el territorio y sus formas de expresión

Como nos recuerdan diversos tratados de teoría e historia de la Geografía, el hecho de delimitar, de establecer o dibujar territorios, se ha complementado siempre con la generación de sentimientos hacia uno o varios territorios. Los sentimientos de topofilia o topofobia, de identidad y pertenencia territorial más o menos arraigada nos podrían consumir multitud de

²⁹ Romero y Alcaraz 2015; Farinós y Olcina 2017.

³⁰ Galacho 2012; Bosque 2012.

³¹ Zoido *et al.* 2013.

³² Zoido *et al.* 2013.

³³ Suárez de Vivero 2001; Zoido *et al.* 2013.

páginas³⁴. Aquí sólo se trata de evocar algunos de sus elementos más relevantes, sin pretender ser exhaustivos. De esta forma, comenzaremos por las ideologías esencialistas, asentadas sobre el pensamiento, la cultura y el arte del romanticismo del siglo XIX, que exaltaban los valores del lugar en sí. De esta forma, geógrafos tan relevantes como Ramón Otero Pedrayo llegaron a afirmar que Galicia existía como nación desde el paleozoico, que los afloramientos graníticos de la orogenia hercínica eran fundamentales a la hora de dotar de este carácter al territorio³⁵. El pasado celta y *castrexo*, la romanización, y sobre todo la cristianización no harían sino ratificar este carácter primigenio. En paralelo, las leyendas y mitos célticos reinterpretados ayudaban a comprender la esencia de lo escocés, irlandés o británico, al mismo tiempo que geógrafos franceses o alemanes otorgaban un enorme protagonismo a las formas del hábitat y el poblamiento para definir el carácter de sus respectivos pueblos³⁶.

Los excesos de esta concepción arraigada en la primera mitad del siglo XX y sus consecuencias sobre los períodos de gobiernos totalitarios en Europa, permitieron arrinconar definitivamente estas concepciones. No obstante, la identidad territorial ha sido un tema recurrente tanto en Geografía cultural como en Geografía política³⁷, la región (o el lugar) han sido definidos como “espacios vividos” o “de experiencia” en diversas corrientes de nuestra disciplina³⁸, y también las marcas territoriales, indicaciones geográficas diferenciadas y las ciudades emprendedoras son frecuentemente empleadas en las aproximaciones económicas al análisis territorial³⁹. Todo territorio, lugar, vía o camino, nación o dominio comunitario tiene significado, valor referencial y genera identidades, sentimientos o simplemente se asocia a atributos.

Sin lugar a dudas, este cruce entre identidad y territorio traduce una confluencia creciente desde la Geografía hacia la Antropología, en un contexto disciplinar que numerosos autores globales han definido en tanto que “giro espacial” como “giro cultural” en el conocimiento⁴⁰. Los sentimientos identitarios, territoriales, afloran en muy diversas manifestaciones y de diferentes formas: la identidad catalana contra la identidad española, junto a muchas personas que profesan una identidad compartida; la identidad británica e irlandesa en un espacio de vida común en Irlanda del Norte y la necesidad de compaginarlas en un tratado de paz; la identidad provincial o local frente a la autonómica; la identidad metropolitana (independentista) de Glasgow frente a una identidad folklórica escocesa (unionista) en las Orcadas y las Hébridas, entre muchas posibilidades. El deporte o las manifestaciones culturales sirven para expresar el valor de un territorio o de una ciudad, escenifican la afirmación de lo propio, a veces la rivalidad con lo *otro*, en un reforzamiento indiscutible de lo territorial, que nos emplaza continuamente a renovar y diversificar su análisis.

5. El interés por las fronteras y los límites como acercamiento a lo territorial

La identificación y el amor por el territorio se traducen en el establecimiento, sobre bases reales o forzadas, de diferencias y de límites con los vecinos y con los otros. Unos límites o fronteras que pueden ser físicos o mentales. Recordemos que la mayoría de las modernas guerras se escenifican en competiciones deportivas, que un espectáculo como el fútbol sólo se entiende en clave del moderno capitalismo, las identidades y la geopolítica actual. ¿Un compendio de lo

³⁴ Tuan 1974; Creswell 2005.

³⁵ Lois y Trillo 2017.

³⁶ Anderson 1983; Baudelle, Ouzouf y Robic 2001.

³⁷ Taylor 1994; Bonazzi 2011.

³⁸ Urry 1990; Frémont 1999; Creswell 2005.

³⁹ Short y Kim 1999; Paradigmes 2010.

⁴⁰ Soja 1989; Bonazzi 2011.

que somos como formación socioeconómica, o socioterritorial? Sobre los espacios simbólicos, sus marcos, y la alteridad, algunos de los autores citados han realizado contribuciones fundamentales, que no dejan de enriquecerse en los últimos tiempos⁴¹. En relación con los límites físicos, tangibles, de los territorios, los estudios de frontera, los *border studies* globales se han afirmado de tal manera que comienzan a percibirse como una línea emergente, imprescindible, dentro del análisis territorial de esta centuria. Un ámbito que se enriquece con las aproximaciones a diferentes escalas, desde distintos puntos de vista y enfoques, y que reúne también la condición de incluir una lectura más ambientalista o preferentemente cultural del espacio⁴².

Como conclusión de este texto, podemos realizar varias preguntas sobre el estudio de fronteras y límites. ¿La frontera en sí o para sí? El análisis de las formas de frontera, las vallas, los edificios de aduanas, los contrastes en la organización del espacio y en los paisajes a ambos lados de la misma. La duración de la frontera: si se pasa a través de una autopista o imperceptiblemente en el espacio aéreo o perdemos muchos minutos enseñando nuestra documentación y visados. La frontera blanda, sólo señalada con un cartel y la frontera dura, militarizada, vallada, con un muro y unos soldados que entran nerviosos y desafiantes en los autobuses entre Israel y los territorios palestinos. La frontera hacendística, como entre Miranda de Ebro y sus parques empresariales nacidos en la recompensada Álava. Por supuesto, la frontera para qué. Para expresar la integración europea y la vigencia (maltrecha) del Tratado de Schengen. La frontera dura, con tolerancia cero hacia los pobres inmigrantes que vienen del Sur. Los juegos mediáticos de soberanías y pseudosoberanías con relación a los límites de la acogida a inmigrantes y refugiados. La diferencia entre los límites de regiones, naciones y nacionalidades. Y el derecho a decidir. Finalmente, la invención o reinventación permanente de lindes y fronteras. Para el caso hispano-portugués que nos ocupa la existencia o no de hidrocarburos determinará si las Ilhas Selvagens son islas o islotes (y ni hablar del yacimiento libanés-israelo-chipriota de petróleo y gas en el Mediterráneo oriental).

Bibliografía

ÁLVAREZ JUNCO, J. *Mater Dolorosa. La idea de España en el siglo XIX*. Madrid: Taurus, 2001.

AMIN, Ash. Regions Unbound: Towards a New Politic of Place. *Geographiska Annaler. Serie B: Human Geography*, 86(1), 2004, pp. 33-44.

ANDERSON, Perry. *El Estado Absolutista*. Madrid: Siglo XXI, 1979.

ANDERSON, Benedict. *Comunidades Imaginadas*. México: Fondo de Cultura Económica, 1983.

BAUDELLE, Guy, OUZOUF, Marie Vic y ROBIC, Marie Claire. *Géographes en pratiques (1870-1945). Le terrain, le livre, la cité*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2001.

BONAZZI, A. *Manuale de Geografia Culturale*. Bari: Laterza, 2011.

BOURDIEU, Pierre. *Capital cultural, escuela y espacio social*. México: Siglo XXI, 2001.

⁴¹ Paasi 1991; Newman 1999.

⁴² Trillo 2010.

- BOSQUE, Joaquín. Las TIG y los modelos de simulación para el estudio del cambio global. En *Nuevos aires en la Geografía Española del siglo XXI/ New Trends in the XXI Century Spanish Geography: Contribución Española al 32º Congreso de la Unión Geográfica Internacional. Colonial*. Madrid: Comité Español de la UGI, 2012, pp. 15-23.
- CAMAGNI, Roberto. *Innovation Networks: Spatial Perspectives*. New Jersey: Wiley & Sons, 1991.
- CAPEL, Horacio. *Filosofía y ciencia en la Geografía contemporánea. Una introducción a la Geografía*. Barcelona: Barcanova, Temas Universitarios, 1981.
- CASTELLS, Manuel. *La ciudad informacional. Tecnologías de la información, reestructuración económica y proceso urbano-regional*. Madrid: Alianza, 1995.
- CLAVAL, Paul. *Geografía Económica*. Barcelona: Oikos-Tau, 1980.
- CRESWELL, Tim. *Place: An Introduction*. New Jersey: Wiley & Sons, 2005.
- DEBORD, Guy. *La société du spectacle*. Paris: Gallimard, 1992.
- DELEUZE, Gilles y GUATTARI, Félix. *Rhizome: Introduction*. Paris: Minuit, 1976.
- DELEUZE, Gilles y GUATTARI, Félix. *Mille Tableaux*. Paris: Minuit, 1980.
- FARINÓS, Joaquín y OLCINA, Jorge. *Geografía Regional de España. Espacio y comunidades. Bases para una regionalización renovada del territorio español*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2017.
- FELICIDADES, J. *Bases territoriales para la construcción regional en el espacio fronterizo del Suroeste Peninsular*. Huelva: Universidad de Huelva. Tesis Doctoral, 2012.
- FOUCAULT, Michel. *Les mots et les choses*. Paris: Gallimard, 1966.
- FOUCAULT, Michel. *Vigilar y castigar*. Madrid: Siglo XXI, 1975.
- FOUCAULT, Michel. *Microfísica del poder*. Madrid: La Piqueta, 1980.
- FOUCHER, Michel. *Fronts et Frontières. Un tour du monde géopolitique*. Paris: Fayard, 1991.
- FREMONT, Armand. *La Région. Espace Vécu*. Paris: Flammarion, 1999.
- GALACHO, Federico B. El desarrollo profesional de la geografía en su relación con las técnicas cuantitativas y los instrumentos de la información geográfica. *Baetica. Estudios de Arte, Geografía e Historia*, 34, 2012, pp. 49-82.
- GARCÍA ÁLVAREZ, Jacobo. *Revista de Historiografía*, 23, 2015, pp. 10-16.
- GODINHO, Paula. Discursos palacianos e resistências locais: o Tratado de Límites entre Portugal e Espanha de 1864. En Godinho, P., Cairo, H, y Pereiro, X. (eds.). *Portugal e Espanha. Entre discursos de centro e práticas da fronteira*. Lisboa: Colibrí, 2009, pp. 73-92.
- HAERSBAERT, Rogério. *Regional-Global. Dilemas da Região e da Regionalização na Geografia Contemporânea*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

- HAGGETT, Peter. *Análisis Locacional en Geografía Humana*. Barcelona: Gustavo Gili, 1975.
- HARDT, Michael y NEGRI, Antonio. *Imperio*. Barcelona: Paidós, 2000.
- HARVEY, David. *Explanation in Geography*. Londres: Arnold PBS, 1969.
- HARVEY, David. *Espacios del Capital. Hacia una Geografía crítica*. Madrid: Akal, 2001.
- KAPLAN, Robert D. *La venganza de la Geografía*. Barcelona: RBA Eds., 2012.
- KNOX, Paul y AGNEW, John. *Geografía Económica. Volume primo: Lo Spazio Economico Globale*. Milán: Franco Angelli, 1994.
- KRUGMAN, Paul. *Desarrollo, Geografía y Teoría Económica*. Barcelona: Antoni Bosch, 1995.
- LATOUR, Bruno. *Petites leçons de sociologie des sciences*. Paris: La Découverte, 1993.
- LEFEBVRE, Henri. *Le droit à la ville*. Paris: Anthropos, 1972.
- LEFEBVRE, Henri. *La production de l'espace*. Paris: Anthropos, 1974.
- LOIS GONZÁLEZ, Rubén C. y CAPELLÁ MITERNIQUE, Hugo. Geografía Cultural: la gran desconocida. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 34, 2002, p. 11-16.
- LOIS GONZÁLEZ, Rubén C. *Fronteras y Análisis Geográfico: la raya gallego-portuguesa*. Trabajo original e inédito de investigación presentado para obtener la Habilitación de Catedrático de Universidad, Área de Conocimiento de Análisis Geográfico Regional. Universidad de Granada, Granada, 2007.
- LOIS GONZÁLEZ, Rubén C. y TRILLO, Juan M. O fundamento de Galicia como territorio nacional: o labor do Seminario de Estudos Galegos e a figura de Ramón Otero Pedrayo. En Beramendi, J. *et al.* (eds.). *Repensar Galicia. As Irmandades da Fala*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia y Museo do Pobo Galego, 2017, pp. 527-545.
- LÓPEZ TRIGAL, Lorenzo, GUICHARD, François y MARROU, Louis. *Itinerarios transfronterizos en la Península Ibérica*. Zamora: Fundación Afonso Henriques, 2000.
- MASSEY, Doreen. *For Space*. Londres: Sage, 2005.
- MÉNDEZ, Ricardo. *Geografía Económica. La lógica espacial del capitalismo global*. Barcelona: Ariel, 1997.
- MRSHS. *Pourquoi faire la Géographie Sociale aujourd'hui ?* MRSHS: Caen, 2001.
- NEWMAN, David. *Boundaries, Territory and Postmodernity*. Londres: Frank Cass, 1999.
- NOGUÉ, Joan y ALBET, Abel. Cartografía de los cambios sociales y culturales. En Romero, J. (coord.). *Geografía humana. Procesos, riesgos e incertidumbres en un mundo globalizado*. Barcelona: Ariel, 2004, pp. 173-221.
- NOGUÉ, Joan y ROMERO, Joan (eds.). *Las Otras Geografías*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2006.

- ORTEGA VALCÁRCEL, José. *Los horizontes de la Geografía. Teoría de la geografía*. Barcelona: Ariel, 2000.
- PAASI, Anssi. Deconstructing Regions: Notes on the Scales of Human Life. *Environment and Planning A*, 25, 1991, pp. 239-256.
- PARADIGMES. *Economía de la identitat: diferenciació i marca de país*. Revista Paradigmes, Número Especial, 5. Barcelona. Generalitat de Catalunya, 2010.
- ROMERO, Joan (coord.). *Geografía humana. Procesos, riesgos e incertidumbres en un mundo globalizado*. Barcelona: Ariel, 2004.
- ROMERO, Joan y ALCARAZ, Manuel. Estado, naciones y regiones en la España Democrática. En Romero, J. y Furió, A. (eds.). *Historia de las Españas. Una aproximación crítica*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2015, pp. 371-429.
- ROSSI, Aldo. *La arquitectura de la ciudad*. Barcelona: Gustavo Gili, 1971.
- SHORT, John R. y KIM, Yeong H. *Globalization and the City*. Harlow-Essex (UK): Longman, 1999.
- SOJA, Edward. *Postmodern Geographies. The Reassertion of Space in Critical Social Theory*. Londres: Verso, 1989.
- SOJA, Edward. *Thirdspace. Journeys to Los Angeles and Other Real-and-Imagined Places*. Oxford: Blackwell, 1996.
- SUÁREZ DE VIVERO, Juan L. *Los océanos. Medio ambiente, recursos y políticas marinas*. Barcelona: El Serba, 2001.
- TAYLOR, Peter J. *Geografía Política. Economía-Mundo, Estado-Nación y Localidad*. Madrid: Trama, 1994.
- TRILLO, Juan M. *Fronteras y regiones transfronterizas en Europa. El caso de Galicia-Norte de Portugal*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid. Tesis Doctoral inédita, 2010.
- TRILLO, Juan M. y GARCIA, João C. Galicia-Miño: el cuestionamiento de una frontera. Debates en el discurso geográfico ibérico. *Revista de Historiografía*, 23, 2015, pp. 159-189.
- TUÁN, Yi-Fu. *Topophilia: a Study of Environmental Perception, Attitudes and Values*. Englewood Cliffs (New Jersey): Prentice Hall, 1974.
- URRY, John. *The Tourist Gaze*. Londres: Sage, 1990.
- URTEAGA, Luis y NADAL, Francesc. La cartografía colonial española durante la II República (1931-1936). *Estudios Geográficos*, 71(268), 2010, pp. 267-297.
- VELTZ, Pierre. *Mundialización, ciudades y territorios*. Barcelona: Ariel, 1999.
- VENTURI, Robert et al. *Aprendiendo de Las Vegas. El simbolismo olvidado de la forma arquitectónica*. Barcelona: Gustavo Gili, 1977.

VERA, José F. *et al.* (coord.). *Análisis Territorial del Turismo y Planificación de Destinos Turísticos*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2011.

ZIZEK, Slavoj. *La nueva lucha de clases*. Barcelona: Anagrama, 2016.

ZOIDO, Florencio *et al.* (coord.). *Diccionario de Urbanismo, Geografía urbana y Ordenación del Territorio*. Madrid: Cátedra, 2013.

16. ABLANDANDO FRONTERAS: UN ANÁLISIS DE LAS EURORREGIONES EN LA UNIÓN EUROPEA

Antoni Durà Guimerà

Departament de Geografia. Universitat Autònoma de Barcelona
antoni.dura@uab.cat

Matteo Berzi

Departament de Geografia. Universitat Autònoma de Barcelona
matteo.berzi@uab.cat

Francesco Camonita

Departament de Geografia. Universitat Autònoma de Barcelona
francescomaria.camonita@uab.cat

Andrea Noferini

Departament de Ciència Política i de Dret Públic. Universitat Autònoma de Barcelona
andrea.noferini@uab.cat

¿Han desaparecido las fronteras internas entre los estados en la Unión Europea (UE)? Sabemos que no, a pesar de que acuerdos de integración como el Tratado de Schengen o la Unión Monetaria, entre otros, hayan supuesto una significativa suavización de sus efectos. Las fronteras continúan actuando esencialmente como lo que son: límites de las soberanías estatales. Así, el actual proceso del Brexit pone de relieve que la recuperación de soberanía por parte del Reino Unido manifiesta en sus fronteras el impacto general sobre la circulación de bienes y servicios: el efecto sobre la compleja relación entre las dos Irlandas es la prueba más visible de ello. Por otra parte, la existencia de entes subestatales (estados federales, nacionalidades y regiones autónomas) con capacidades legislativas y otras competencias que les otorgan cierto grado de soberanía, supone también la presencia de fronteras intraestatales de facto: de hecho, su abolición significaría regresar a los estados unitarios. En este sentido, los movimientos nacionalistas o regionalistas europeos, en la medida en que reclaman cuotas de autogobierno, están pidiendo reforzar estos efectos fronterizos. Es interesante en este contexto el caso del nacionalismo escocés, que ha renovado su reivindicación soberanista asociada al Brexit, basándose en el deseo de mantenerse en el seno de la UE: acepta la actual cesión de poder a los organismos comunitarios en la medida en que los percibe como una menor agresión a su soberanía que la que representa su pertenencia al Reino Unido. En otro sentido muy diferente, las reclamaciones de refrontalización en relación a la inmigración extraeuropea suponen un claro retroceso respecto a la dinámica de integración comunitaria, hoy puesta preocupantemente en tela de juicio. Se da la paradoja de que algunos de los países defensores de dicha refrontalización, como Polonia, se verán notablemente afectados por el Brexit, dada la cuantiosa población emigrada a su vez a territorio británico.

En este contexto, la política de fomento de la Cooperación Territorial en la UE como un instrumento necesario del proceso de integración europea viene siendo objeto de atención por parte de académicos de distintas disciplinas sociales, entre las que la Geografía está ocupando un papel relevante. Actualmente definida como un Objetivo comunitario, la Cooperación Territorial Europea se estructura en tres grandes líneas con sus respectivos Programas

Operativos: la Cooperación Transnacional, la Interregional y la Transfronteriza. En todas ellas se pone de manifiesto el protagonismo de los niveles de gobierno subestatales (locales, intermedios, regionales, federales...) como responsables de una gestión que comporta desde proyectos específicos hasta la constitución de redes transeuropeas, asociaciones transfronterizas y multitud de otros acuerdos de colaboración desarrollados en el plano internacional. Este es un cambio de gran calado que viene produciéndose en la Europa unida desde su misma constitución, pero que en las últimas décadas se ha visto considerablemente potenciado. Puede decirse que, junto a otras acciones, como la promoción internacional de las economías locales y regionales, las iniciativas de la Cooperación Territorial contribuyen a flexibilizar las rígidas jerarquías en el reparto de competencias políticas (es decir, de soberanía) que todavía caracterizan a los estados europeos actuales.

Este capítulo afronta en particular la consolidación de la Cooperación Transfronteriza (en adelante, CTF), a partir de los resultados de una investigación llevada a cabo por los autores, un equipo de la Universitat Autònoma de Barcelona en colaboración con investigadores de la Universidade de Vigo y otros en el marco de la red RECOT (Red Europea de Cooperación Transfronteriza, formada en 2007 y de carácter interuniversitario e interdisciplinar). El proyecto I+D, financiado por el MINECO (2014-17)¹, ha dado como resultado un Catálogo de Buenas Prácticas² llevadas a cabo por una muestra de eurorregiones en el conjunto de la UE. El Catálogo se ha basado en una exhaustiva base de datos sobre la presencia de las eurorregiones en Europa, de las que se han considerado un total de 158 activas, de acuerdo con la definición operativa utilizada. De ellas, se han incluido 61 como muestras de excelencia en términos de gobernanza o de desarrollo de proyectos. El Catálogo recoge aún una muestra de 10 equipamientos y 9 parques transfronterizos. Con ello se ha contribuido a obtener una visión global de estas estructuras, que representan una parte significativa de la CTF, sobre todo desde el punto de vista de que constituyen instituciones estables de cooperación. El documento resultante incluye una primera parte de análisis, que es la base del presente capítulo, y una segunda con la recopilación de los casos seleccionados en forma de fichas explicativas, a la que nos referiremos solo brevemente.

El capítulo valora inicialmente el interés académico e institucional por la temática, para presentar a continuación algunas cuestiones metodológicas, así como los principales resultados obtenidos en el análisis global de las eurorregiones. Se cierra con unas conclusiones en relación al papel actual de las eurorregiones en el marco del proceso de integración europea.

1. Interés académico e institucional por el estudio de la cooperación transfronteriza y las eurorregiones

Una breve reflexión sobre los estudios de la CTF puede dar una cierta idea de su desarrollo actual. Analizada desde diferentes perspectivas y disciplinas, entre las que la Geografía está muy presente, el creciente número de estudios sobre esta realidad da una muestra de su importancia. En la temática de la cooperación transfronteriza confluyen en realidad preocupaciones y enfoques muy diversos. Si nos referimos a las disciplinas, la Geografía confluye en particular con las perspectivas de Derecho sobre las formas jurídicas; de Ciencias Políticas, sobre las de gobernanza y geopolítica; de Economía, sobre aspectos de desarrollo económico; e incluso de Sociología o Antropología, sobre las transformaciones socioculturales

¹ Cooperación Territorial en España y la Unión Europea: selección de experiencias de excelencia e innovación para el periodo 2014-20 (CSO2013-45257-P).

² Durà *et al.* 2018.

de las poblaciones fronterizas, o la actuación de las redes de actores. En este sentido, la Geografía una vez más es capaz de relacionar dichas aportaciones y a la vez aportar una mirada propia desde la multiplicidad de sus propios enfoques (geografía política, económica, regional, planificación territorial, etc.).

La aportación institucional está en la base de la definición de políticas como el mencionado Objetivo de la Cooperación Territorial Europea, en particular en lo referido a la CTF, y del proceso de continua revisión de los instrumentos que la constituyen, como son los programas financieros INTERREG, el apoyo jurídico (Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial), etc. Si el Consejo de Europa fue pionero en el apoyo a algunas de estas políticas (Convenio Marco de Madrid, impulso de las Comunidades de Trabajo, en particular en fronteras con países en vías de adhesión a la CE), hoy la UE ha adquirido el principal protagonismo en esta área (ahora es ya mucho más un asunto interno que de vecindad), a través de órganos como la DG-Regio o el Comité de las Regiones. Por otra parte, existen otras organizaciones independientes, como la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE), que presta una particular atención a las eurorregiones, u otras de carácter estatal, como la Mission Opérationnelle Transfrontalière francesa, o el Central European Service for Cross-border Initiatives en Hungría, ejerciendo todas ellas una notable influencia en la definición de las políticas en este campo.

En el ámbito académico internacional, la progresión en las últimas décadas en el estudio de las fronteras ha sido espectacular, enriqueciendo sustancialmente esta línea de la geografía política. Cabe mencionar los congresos organizados por la Association of Borderland Studies (ABS), la red de investigadores Border Regions in Transition (BRIT), o la Regional Studies Association (RSA), que han aglutinado a numerosos especialistas en la temática, donde además la CTF ha ido atrayendo una atención creciente. Una muestra de la fuerza de este campo de investigación la ofrece la guía editada en 2011 por Doris Wastl-Walter³, con contribuciones de investigadores de larga trayectoria en este campo (Ansi Paassi, David Newman, James Scott entre otros), y que ofrece un exhaustivo repaso a las distintas líneas de trabajo que abarca, entre ellas la CTF. En este contexto, han proliferado considerablemente los estudios académicos sobre cooperación en fronteras europeas específicas, abarcando de una manera u otra todo el ámbito de la UE: véase recientemente la aportación de Valerià Paül junto con otros autores sobre la participación española en la cooperación transfronteriza y territorial europea⁴, o el estado de la cuestión de Lorenzo López Trigal⁵ sobre las aportaciones geográficas en torno a las fronteras ibéricas. Ahora bien, los esfuerzos para obtener una comprensión global del fenómeno creciente de la CTF son más escasos. Uno de los estudios seminales fue el elaborado por Markus Perkmann⁶ (2003, entre otros), quien en particular ya estableció una tipología referida a las eurorregiones y ofrecía una perspectiva temporal de su desarrollo. Entre los análisis sobre el conjunto más relevantes sobre la CTF también pueden señalarse las reflexiones de Eduardo Medeiros⁷, el exhaustivo trabajo de Birte Wassenberg, Bernard Reitel, Jean Peyrony y Jean Rubió⁸, o el de carácter sectorial (eurorregiones en zonas urbanas) de Anotine Decoville, Frédéric Durand y Valérie Feltgen⁹. Nuestro equipo contribuyó a estas aproximaciones globales en un artículo en colaboración con Perkmann¹⁰, con objeto de abundar en el reconocimiento de

³ Wastl-Walter 2011.

⁴ Paül *et al.* 2017.

⁵ López Trigal 2017.

⁶ Perkmann 2003.

⁷ Medeiros 2011.

⁸ Wassenberg *et al.* 2015.

⁹ Decoville, Durand y Feltgen 2015.

¹⁰ Oliveras, Durà y Perkmann 2010.

la acción de las eurorregiones. Los resultados de la investigación que aquí se presentan continúan en la misma perspectiva global en torno a estas entidades transfronterizas.

2. Acerca del análisis global de las eurorregiones: notas metodológicas

Una exposición de los resultados del análisis realizado sobre el fenómeno de las eurorregiones requiere algunas precisiones metodológicas, que principalmente se refieren a la definición del concepto, así como al proceso de identificación de las entidades actualmente existentes, la selección de casos de estudio entre ellas, y la recopilación de información sobre los mismos a través de una exhaustiva base de datos.

2.1. Necesidad de una definición operativa de las eurorregiones

El concepto de eurorregión ha sido utilizado de distintas formas tanto en el ámbito académico como institucional. Si bien en general hay un elevado consenso en aplicarlo a espacios o entidades que de algún modo se vinculan a las relaciones transfronterizas, en algunos casos se incluyen redes de territorios sin conexión física entre sí, o bien entidades de ámbitos territoriales de dimensiones que cubren varios estados enteros. La terminología usada por muchas entidades, o por determinadas clasificaciones, también ha introducido confusión: se habla de eurociudades, eurodistritos, macrorregiones, etc. Por ejemplo, cuando se analizan las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial, debe tenerse en cuenta que estas incluyen no solo espacios transfronterizos, sino también ámbitos de cooperación interregional sin contacto fronterizo.

Nuestra intención ha sido delimitar el ámbito de estudio, con objeto de poder analizar unas realidades determinadas, y ofrecer además una muestra de ejemplos útiles como guía para impulsar la cooperación transfronteriza en entidades similares a las descritas. Por ello, nuestra definición operativa de eurorregión describe una organización que reúne las siguientes características:

- Cubre un territorio transfronterizo que acoge una determinada población.
- Presenta una voluntad declarada de cooperación permanente, reforzada por una institucionalización que se formaliza a través de algún tipo de acuerdo político-legal.
- Muestra claramente signos de actividades conjuntas (en forma de proyectos), así como una consolidación de unas políticas públicas transfronterizas, particularmente si se expresan en una estrategia conjunta.

Por lo tanto, en nuestra definición quedan excluidas en primer lugar las instituciones que no tienen carácter transfronterizo, y aquellas que no han formalizado una institución permanente. Por otra parte, en cambio, no se diferencia entre denominaciones que quieren mostrar realidades específicas, como las ya mencionadas eurociudades, y otras.

Nuestro estudio reconoce, en cambio, una cierta visión restrictiva del término, ya que ha excluido del análisis un tipo de entidades que podrían considerarse eurorregiones, pero no desarrollan proyectos, sino que se ciñen a otros objetivos, como es el de actuar de gestoras de fondos europeos: es el caso de muchas Comunidades de Trabajo, aunque no todas (pueden consultarse las existentes en las tablas iniciales del Catálogo). Esta ha sido una decisión de carácter práctico: nuestro objetivo ha sido mostrar el potencial de las eurorregiones a través del análisis de sus proyectos, lo que también nos ha sido útil para presentar un conjunto de buenas

prácticas. Por ello hablamos de una definición operativa, adaptada a los propósitos del análisis, y que es lógicamente discutible.

Por último, el Catálogo ha querido incorporar una referencia a unas estructuras de carácter eurorregional que se caracterizan por la oferta permanente de un servicio o un equipamiento transfronterizo. Es el caso de los Parques Transfronterizos y de equipamientos como infraestructuras de transporte (aeropuertos, túneles, puentes...) y de servicios básicos (hospitales, etc.). Estas figuras tienen cierto parecido con las eurorregiones que realizan proyectos, aunque en el caso de los equipamientos no se les puede atribuir una superficie y una población (si no es como área de influencia), y tampoco generan proyectos específicos, sino que constituyen servicios continuados. Por ello no han formado parte del análisis, si bien se han incluido en la segunda parte del Catálogo para ilustrar la riqueza de las experiencias impulsadas por estas entidades transfronterizas permanentes.

2.2. Base de datos y proceso de identificación y selección de casos: 158 eurorregiones activas

La base de datos ha sido un instrumento fundamental de trabajo para el posterior análisis. En realidad, la base evolucionó en tres sub-bases sucesivas, y cada una contenía un mayor grado de detalle respecto de las anteriores. La primera contenía el listado de las posibles entidades susceptibles de ser consideradas como eurorregiones en función del estudio y, por tanto, comprendía un menor número de campos. La segunda se centró en las consideradas ya como eurorregiones, que además reunían la condición de estar activas, y recopiló información sobre los proyectos realizados. A partir de dicha información se procedió a la selección de las eurorregiones especialmente activas, y que reunían criterios de innovación y excelencia en sus actividades y/o su gobernanza. Sobre esta última selección (61 casos) se procedió a un desarrollo más detallado de la base de datos, que conformó el material para elaborar el estudio en particular de estas entidades.

La obtención de un listado completo de eurorregiones, partiendo de la definición operativa antes enunciada, requirió de una metodología rigurosa de rastreo de información, que iba siendo plasmada en la mencionada base de datos. El punto de partida fue el cotejo de los distintos inventarios existentes extraídos tanto de estudios académicos como de fuentes institucionales. Así, a partir de una recopilación inicial de 343 entidades con algún carácter transfronterizo, se identificaron finalmente 214 que podían ajustarse a nuestro concepto de eurorregión, de las cuales 56 no mostraban signos de actividad en el momento de cerrar el estudio. Por lo tanto, se pudo identificar un total de 158 eurorregiones activas, distribuidas a lo largo de las distintas fronteras europeas. Esta es una cifra muy relevante, que permite afirmar el éxito de este tipo de instituciones transfronterizas. Cabe no desdeñar, por otra parte, algunas entidades que fueron descartadas por no ajustarse a la definición operativa (por ejemplo 16 Comunidades de Trabajo, varias de ellas en las fronteras ibéricas, que en la etapa 2007-13 no impulsaban proyectos propios de CTF; o bien las 7 eurorregiones ubicadas en fronteras europeas pero totalmente externas a la UE). Finalmente, para el Catálogo se seleccionaron 61 casos considerados de excelencia a partir de un primer análisis de la gobernanza y de los proyectos desarrollados en el mencionado periodo 2007-13. De ellas cabe singularizar 4 casos de eurorregiones monotemáticas (se centran en un solo campo de acción, como la sanidad o el transporte), y 2 casos que se financian únicamente de microfondos propios (cuadro 1).

Un tratamiento aparte merecen, de la lista de 343 iniciales, los ya mencionados Equipamientos Transfronterizos (13 casos detectados: aeropuertos, hospitales, etc.) y los Parques Transfronterizos (40 parques). Como se ha explicado, estas entidades no realizan proyectos de cooperación, sino que ofrecen una gestión conjunta de un servicio específico, y por ello no se

incluyen en el análisis, sino que se han incorporado en la segunda parte, seleccionándose un total de 10 equipamientos y 9 parques.

Cuadro 1. Euroregiones analizadas en el Catálogo de buenas prácticas (61 casos, nombres unificados en inglés).

Europa Suroccidental	Bayonne-San Sebastián Basque Eurocity
	Bidasoa-Txingudi Cross-Border Consortium
	Duero-Douro EGTC
	Chaves-Verín Eurocity
	Galicia–Northern Portugal Euroregion
	New Aquitaine-Euskadi-Navarre Euroregion
	Pourtalet Space EGTC
	Pyrenees-Cerdanya EGTC
	Pyrenees–Mediterranean Euroregion
Europa Occidental	Alzette-Belval EGTC
	CAWT Region (Co-Operation and Working Together)
	Dunkirk- Flandre-Côte d’Opale region and West Flanders EGTC
	East Border Region Ltd.
	Ems Dollart Region (EDR)
	EUREGIO (Gronau Euroregion)
	Irish Central Border Area Network (ICBAN)
	Kerkrade-Herzogenrath Eurode
	Lille-Kortrijk-Tournai Eurometropolis
	Meuse–Rhine Euroregion
	North West Region Cross Border Group (NWRCBG)
	Regio PAMINA Eurodistrict EGTC Regio PAMINA Eurodistrict EGTC
	Rhine-Meuse-North Euregio
	Rhine-Waal Euregio
	Saarmoselle Eurodistrict
Scheldemonde Euregio	
Mediterráneo Central y Adriático	Adriatic-Ionian Euroregion
	Gorizia-Nova Gorica EGTC
	Sicily-Malta Cross-Border Region
Europa Central	Basel Trinational District
	Euregio Egrensis
	EUROPAREGION (Tyrol-South Tyrol-Trentino Euroregion)
	Freiburg Region and South Alsace Eurodistrict
	Greater Geneva
	Inn-Salzach-Euregio
	Inntal Euregio
	International Lake Constance Conference (IBK)

	Leman Council
	MontBlanc Space
	Neisse-Nisa-Nysa Euroregion
	Praded Euroregion
	Salzburg - Berchtesgadener Land - Traunstein EuRegio
	Strasbourg Ortenau Eurodistrict
	Tri-national Metropolitan Region of the Upper Rhine
	Via Salina Euregio
	“Vis-à-Vis” LGTC
Europa Oriental	Banat Triplex Confinium EGTC
	Carpathian Euroregion
	Country of Lakes Euroregion
	Glacensis Euroregion
	Ruse-Giurgiu Danubius Euroregion
	Tatry Euroregion
Europa del Norte	Baltic Euroregion
	Bothnian Arc
	FinEst Link (Helsinki-Tallinn)
	Fehmarnbelt Committee
	Frankfurt (Oder) & Slubice Cooperative Center
	Greater Copenhagen & Skåne Committee
	Kvarken Council
	Pomerania Euroregio
	Sønderjylland-Schleswig Euroregion
	Svinesund Committee

Fuente: Durà *et al* 2018.

3. Principales resultados del análisis de las eurorregiones

Atendiendo al carácter aplicado del Catálogo, el análisis de la selección de eurorregiones especialmente activas buscó, por una parte, ofrecer una comprensión general del fenómeno eurorregional en el momento presente a partir de la valoración de los datos recopilados; y por otra, proporcionar elementos comparativos útiles a las eurorregiones y a otras administraciones involucradas, con el objeto de mejorar sus propios proyectos y cooperar con otras entidades con problemas e intereses semejantes, tal como suelen proponer las guías de buenas prácticas.

El análisis a partir de la base de datos ha permitido, pues, una importante cuantificación de la realidad de las estructuras eurorregionales, que se ha organizado en los siguientes apartados: una perspectiva espacio-temporal de su presencia en el mapa de la UE; un análisis de los perfiles territoriales de las distintas eurorregiones; un estudio de las formas jurídicas y de gobernanza; una aproximación por sectores de la actividad de cooperación; y, por último, una lectura de los proyectos seleccionados como “mejores prácticas” entre las 61 eurorregiones objeto del estudio.

3.1. Evolución temporal y distribución geográfica: generalización del fenómeno eurorregional

Debe decirse que el análisis de las fechas de formación de las eurorregiones seleccionadas ofreció resultados concordantes con los aportados por otros estudios, a la vez que los actualizó: si bien el primer caso reconocido, el de Euregio-Gronau (NE-DE), es de 1958 (es decir, los mismos inicios de la UE), un primer grupo de entidades no se formaliza hasta los años setenta, y el grueso surge a partir de mediados de los ochenta. La financiación y los acuerdos institucionales (Convenio Marco de Madrid de 1980, políticas de apoyo financiero e institucional de la UE —particularmente INTERREG desde 1989—, acuerdos bilaterales entre estados), así como los últimos procesos de ampliación de la Unión, explican esta expansión, tal como reconocen los ya citados estudios de Wassenberg *et al.* y de Oliveras, Durà y Perkmann¹¹.

En cuanto a su distribución en el espacio europeo, se constató pronto una presencia generalizada, si bien no equilibrada, en las fronteras europeas. En este sentido, dado que la selección de eurorregiones respondió parcialmente a criterios de representatividad geográfica, puede hablarse de un ligero sesgo, que tampoco puede ocultar un mayor peso de estas entidades en Europa Central (22 casos) y Occidental (21) respecto a las otras áreas definidas: 11 en Europa del Norte; 11 en la de Suroeste; 10 en la del Este y solo 5 en la Central Mediterránea. Por estados, Alemania (24) y Francia (19) acumulan con diferencia el mayor número de participaciones eurorregionales (un 30,5% del total), seguidas de lejos por España (9) y Polonia (8). Como puede observarse, se trata en todos los casos de estados con grandes superficies y fronteras prolongadas, pero la significativa diferencia entre los primeros y los segundos puede bien explicarse por las diversas densidades y la misma historia de la integración europea.

3.2. Caracterización territorial: notable diversidad de dimensiones y perfiles

La caracterización territorial contempló dos perspectivas: las dimensiones (superficie y población) y el perfil territorial (patrones geográficos y socioeconómicos). El análisis de las dimensiones de las eurorregiones muestra una presencia de escalas muy variadas, desde los espacios locales configurados por pequeñas ciudades o áreas rurales próximas, hasta grandes conjuntos regionales. En función de estos caracteres básicos se identificaron 4 grandes grupos (con 11 subgrupos), cuya clasificación permite dar una idea de la diversidad de este conjunto, y a la vez facilita identificar ciertos parecidos entre las entidades de cada tipo, lo que ya constituye un punto de partida para una posible cooperación entre ellas (se indica un ejemplo de cada subtipo):

- Tipo 1. Eurorregiones con menos de 150.000 habitantes; incluye 3 subtipos: eurorregiones urbanas de pequeñas dimensiones (Alzette-Belval, FR-LU); áreas algo más extensas (< 1.000 km²), rurales con núcleos urbanos pequeños o medios (Chaves-Verín, PT-ES); y áreas de carácter rural y de montaña, entre 900 y 10.000 km² (Pirineos-Cerdaña, ES-FR).
- Tipo 2. Eurorregiones entre 150.000 y 1 millón de habitantes: con subtipos urbano (Distrito Trinacional de Basilea, FR-DE-CH), mixto (Banat Triplex Confinium, HU-RO) y rural (Bothnian Arc, FI-SE).
- Tipo 3. Eurorregiones entre 1 y 5 millones de habitantes: con subtipos urbano metropolitano (Eurometropolis Lille-Kortrijk-Tournai, FR-BE), mixto urbano (Europaregion, IT-AT) y mixto rural (Espace Pourtalet, ES-FR).

¹¹ Wassenberg *et al.* 2015; Oliveras, Durà y Perkmann 2010.

- Tipo 4. Eurorregiones con más de 15 millones de habitantes: con subtipos urbano metropolitano (Región Metropolitana Trinacional del Alto Rin, DE-FR-CH), y mixto urbano con áreas metropolitanas significativas (Nueva Aquitania-Euskadi-Navarra, FR-ES).

Asimismo, se determinaron los perfiles territoriales, distinguiendo entre áreas rurales (43 casos, de los que 15 eran prevalentemente rurales: Duero-Douro, ES-PT) y áreas urbanas/metropolitanas (41 casos, 27 perfiles altamente urbanizados: Comité Gran Copenhague y Skane, DK-SE). Y, de forma más específica, áreas de montaña (12/7: Neisse-Nisa-Nysa, DE-CZ-PL); áreas con ejes fluviales o lagos importantes (22/0: Ruse-Giurgiu Danubius, BG-RO); y áreas con zonas marítimas, costas e islas (11/2, Comité Fehmarnbelt, DE-DK). Diez casos, todos ellos de gran extensión, presentan un perfil más heterogéneo. Consideramos esta clasificación especialmente útil para poder localizar con rapidez eurorregiones con similitudes territoriales, y por ello susceptibles de compartir experiencias de cooperación ante problemáticas parecidas.

3.3. La gobernanza transfronteriza: diversidad de actores e instrumentos legales

La importancia de los análisis sobre la gobernanza de las eurorregiones radica en las características intrínsecas de estas entidades, pues nacen necesariamente de acuerdos entre territorios de dos (o más) estados, por lo que desde un primer momento escapan a la jerarquización administrativa de cada uno de ellos, y deben afrontar además las diferencias competenciales que se asignan en cada parte de la frontera a los distintos niveles de administración. A partir de ahí, las eurorregiones constituyen estructuras permanentes con combinaciones de actores muy diversas y utilizando distintos instrumentos legales, lo que ha dado lugar a una gran riqueza de experiencias; cabe decir también que generalmente afectadas por una fragilidad asociada a la complejidad de estas estructuras. Por todo ello, el mérito significativo de las entidades seleccionadas en el Catálogo es en primer lugar su continuidad en el tiempo, acompañada además de una demostrada eficiencia en su funcionamiento. En nuestro análisis, pues, el enfoque se centra por una parte en los actores participantes; y, por otra, en las figuras legales utilizadas para la institucionalización de las eurorregiones.

El estudio de los actores participantes ha considerado el carácter, el número y, en el caso de los actores públicos, el nivel administrativo.

- En relación al carácter, se constata un claro predominio de los actores públicos, correspondientes a diferentes niveles de administración, mientras los actores privados (cámaras de comercio, agencias de desarrollo local, universidades...) están presentes tan solo en 10 de los 61 casos. Sin embargo, algunos de estos últimos ejercen en ocasiones un papel de liderazgo en el desarrollo de proyectos.
- La diversidad de niveles de administración es una característica muy generalizada, con un lógico predominio de los actores locales, más numerosos, y se han identificado 14 casos con una elevada complejidad de gobernanza multinivel: 9 de ellos con niveles local, supralocal y subestatal; y 5 más que además incorporan actores del estado central. Junto a ello, también existen otros casos donde solo se da un nivel, sea local, regional, etc. En estos casos, si bien la cooperación aparece más simplificada, la “riqueza” de competencias disponible también es menor.
- En cuanto al número de actores, se constata una gran diversidad de situaciones: contabilizando los actores públicos, un 34% de la muestra presenta más de 30 actores; un 20%, entre 11 y 30; un 28%, entre 2 y 10; y un 18%, solo dos actores.

- Por último, el cruce entre el número de actores públicos y los niveles administrativos ha permitido evaluar lo que hemos denominado la “Complejidad institucional”: en este sentido, en aquellas eurorregiones donde predomina el nivel local, el número de actores puede ser muy diverso, mientras en la escala regional es normalmente más reducido, no superando los 10 actores.

La observación de los instrumentos legales muestra asimismo una notable heterogeneidad, que da a entender que no hay un instrumento único que solucione de forma significativamente mejor que otros las necesidades de las entidades transfronterizas. En este sentido, la propuesta de Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) lanzada por la UE en 2006 solo corresponde a un 28% de las eurorregiones, mientras mayoritariamente se opta por Acuerdos de Derecho Público (47%), o bien de Derecho Privado (18%) y otras fórmulas como la Agrupación Local de Cooperación Territorial (ALCT) y la Agrupación Europea de Interés Económico (AEIE), entre otras. Por otra parte, es cierto que aquellas creadas desde 2007 en adelante apuestan mayoritariamente por la AECT (10 de 15). Pero en conjunto debe concluirse que, o bien el modelo de AECT debe ser mejorado, o bien debe reconocerse que la diversidad de modelos jurídicos europeos permite diferentes soluciones relativamente adecuadas para afrontar los problemas derivados de la gestión transfronteriza.

3.4. Los sectores de actuación: el desarrollo local como denominador común

Como objetivo principal de la cooperación eurorregional, cabe señalar una voluntad generalizada de superación de una barrera político-administrativa que dificulta las normales relaciones entre territorios vecinos, y que incluso en muchos casos les ha enfrentado en el marco de la conflictiva historia europea. Este propósito general se concreta en cada eurorregión en líneas estratégicas de actuación concretas, que a veces muestran una gran dispersión, mientras en otras se centran en uno o dos ejes. En nuestro análisis, estas líneas se agruparon según los 10 ejes temáticos de cooperación que propone el programa INTERREG. Los resultados destacan en primer lugar el Desarrollo Económico Local, declarado por casi todas las entidades del estudio. A continuación, entre 30 y 50 casos mencionan (por orden de importancia) Accesibilidad y Transporte, Medio Ambiente, Educación y Cultura, y Cohesión Social. Bastante por debajo, entre 9 y 20 casos, aparecen Salud, Planificación Territorial, Investigación y Desarrollo, Gobernanza y Seguridad. Cabe señalar que, excepcionalmente, dos de las eurorregiones seleccionadas tienen una interesante orientación monotemática: CAWT Region (IE-UK) en temas de salud, y FinestLink (FI-EE) en transporte marítimo.

Por último, al relacionar el número de actores por eurorregión con el número de temáticas de la misma, se observa que hay dos grupos centrales de eurorregiones —que podrían considerarse “típicos”—: el primero se sitúa entre los 3-6 actores (predominio de la escala regional); el segundo, entre los 10-40 actores (escalas local y supralocal). Ambos grupos seleccionan entre 4 y 6 ejes prioritarios. A partir de ahí, de nuevo se produce una amplia dispersión de situaciones.

3.5. Los proyectos seleccionados: presupuestos modestos y eficiencia de resultados

La última parte de la sección de análisis se dedicó a la valoración conjunta de los proyectos seleccionados. Los criterios de selección tuvieron en cuenta el carácter innovador, así como la dimensión y la solidez. Además, se tuvo en cuenta que todos los ejes temáticos estuvieran representados en una proporción aproximada a la de las prioridades de las eurorregiones. Se examinaron tres aspectos principales: la financiación, los sectores temáticos y la gobernanza. La comparación en este terreno es compleja, ya que se trata de proyectos en ámbitos muy diferentes entre sí, por lo que se requeriría un análisis de mayor profundidad y con una

aportación más amplia de datos. A pesar de ello, se han podido obtener unos primeros resultados significativos.

En relación a la financiación, la muestra analizada se reduce a 30 casos de los 61 seleccionados, puesto que en el resto surgieron dudas sobre el significado y el nivel de comparabilidad de los datos recopilados. A partir de esta muestra, pues, se ha considerado en primer lugar el presupuesto anual de las eurorregiones. Aquí se pone de manifiesto que estas entidades trabajan con presupuestos en general muy modestos (solo el 24% supera el millón de euros anual, y en un 21% es inferior a los 100.000 €), y que van esencialmente destinados a su funcionamiento. Se podría hablar entonces de una notable eficiencia respecto de los medios disponibles. Cuando se examinan los presupuestos de los proyectos específicos, el grado de autofinanciación es de un 42% para el total de proyectos, correspondiendo a la UE el 58% restante. Esta realidad conjunta muestra en realidad una gran variabilidad según los casos. Cuando se atiende al volumen económico de los proyectos, la disparidad también es importante, si bien cifras muy elevadas pueden referirse a proyectos con un periodo temporal también más amplio (10 proyectos superan los 7 años, de los que 4 pasan de los 10, presentando un carácter estratégico con fases de desarrollo amplias), lo que complica el examen de una muestra tan pequeña. En todo caso, la mayor parte se ubicarían entre los 100.000 y los 3 millones €, y solo en 4 casos superan los 10 millones €.

En cuanto a las temáticas dominantes (de nuevo sobre los 61 proyectos), ya se ha indicado el sesgo relacionado con la representatividad: así, Desarrollo económico local, Accesibilidad y transporte, y Medio ambiente son las de mayor presencia, coincidiendo con los objetivos declarados mayormente por las eurorregiones. A partir de aquí se produce una mayor disparidad, si bien todos los ejes cuentan con algunos proyectos en la selección.

En relación a la gobernanza, se buscó una relación entre el número de actores y el volumen económico de los proyectos. Sin embargo, la relación aquí es escasa, dándose una elevada dispersión de casos. Más interesante resultó el examen del liderazgo de los proyectos, pues se constató que casi un cuarto de los liderazgos recae en actores privados (23%, un 8% universidades), y solo un 30% de los proyectos son liderados por las eurorregiones, en algunos casos como AECT. Los gobiernos locales (21%) y los regionales/subestatales (16%) acaban de completar la mayoría de casos.

3.6. Las fichas de buenas prácticas: herramientas de apoyo a la acción eurorregional

Finalmente, la segunda parte del Catálogo se orienta a presentar con cierto detalle cada uno de los casos seleccionados: las 61 eurorregiones, cada una con su proyecto correspondiente (escogido entre muchos como el más innovador en un sector específico o en términos de gobernanza eurorregional), más los 10 equipamientos y 9 parques transfronterizos, todo ello agrupado por grandes áreas temáticas. Las fichas eurorregionales incluyen una información general (fecha de creación, países, población y superficie, sede, Programa Operativo de la UE y portal internet); una breve descripción histórica y de objetivos; y datos sobre sus prioridades y su estructura de gobernanza (instrumento legal que la ampara, y actores que la componen). Los proyectos eurorregionales presentan una breve descripción de objetivos y otra de los resultados obtenidos, junto a datos básicos sobre el partenariado y la financiación. Las fichas referidas a equipamientos y parques transfronterizos son algo más sencillas, incluyendo en ambos casos datos de información general y de gobernanza, y una breve descripción de historia y actividades. Una guía orienta inicialmente al lector a la comprensión de estas fichas individuales. A nuestro entender, el valor de esta segunda parte está ante todo en la presentación de conjunto de estas entidades representativas, seleccionadas después de un largo proceso de

validación, y de algunas de las acciones más relevantes que han desarrollado en el período 2007-13. En este sentido, el objetivo fue esencialmente transmitir el potencial de estas entidades a través de una muestra significativa de casos de estudio.

4. Conclusiones: las eurorregiones, una contribución necesaria para la integración europea

Los resultados expuestos a través del Catálogo, que han actualizado así los pocos estudios existentes específicamente sobre las eurorregiones como un conjunto, permiten establecer algunas conclusiones que consideramos relevantes. En primer lugar, el conjunto estudiado (una muestra muy representativa, tanto por el número de casos como por su calidad) refleja claramente la consolidación de las eurorregiones como un instrumento muy importante en el proceso de integración europea a través de la actividad de sus fronteras. Su continuo desarrollo, y en particular su excelente respuesta a los estímulos de las políticas comunitarias de Cooperación Territorial, las hace presentes en todas las fronteras de la UE. Si bien estas entidades mueven generalmente presupuestos modestos, en cambio su mayor valor estriba en su continuidad temporal, con los efectos que ello conlleva en el progresivo tejido de lazos en los territorios fronterizos. Esta afirmación no debe hacernos olvidar el número de eurorregiones hoy inactivas, lo que indica que, si el fenómeno en su conjunto goza de buena salud, la estabilidad de cada caso es en cambio notablemente variable. En este sentido, consideramos la identificación de las eurorregiones activas como un valioso resultado en sí mismo.

En segundo lugar, a pesar de la gran diversidad que caracteriza estas entidades, se han podido delimitar subconjuntos que presentan algunas pautas comunes. En el ámbito territorial, se ha establecido una relación de escalas y una tipología de territorios, indicando la ubicación de los casos estudiados en cada tipo. En el terreno de la gobernanza, se ha indicado también la diversidad de tendencias en relación a los actores y a los instrumentos legales. Por último, se han agrupado las eurorregiones en función de sus prioridades temáticas. En esencia, pues, la comprensión de estas pautas puede contribuir tanto a mejorar la cooperación entre eurorregiones, como a la definición de políticas más específicas por parte de las instituciones europeas. Este, sin duda, ha sido un objetivo principal del catálogo, pues estas entidades están necesitadas con frecuencia no solo de apoyo financiero o jurídico, sino también de orientación y estabilidad. En este sentido, la aportación de los ejemplos individuales en el formato de fichas explicativas responde a la misma voluntad de apoyo, en la medida que refuerza la visibilidad de la tarea que realizan las eurorregiones, mostrando proyectos de calidad en una amplia variedad de temáticas y atendiendo de forma representativa toda la geografía europea.

En cuanto al papel de las eurorregiones en el proceso de integración europea, es evidente que, más allá de los éxitos (o fracasos) de las acciones de cooperación transfronteriza llevadas a cabo, su reconocimiento y su continuo progreso suponen un empoderamiento respecto a las competencias en múltiples aspectos tradicionalmente reservados a los gobiernos centrales, dado que se venían enmarcando en el terreno de la legislación y la política internacional. Los acuerdos sobre aspectos tan distintos como legislación laboral, preservación de espacios naturales compartidos, sanidad, gestión de infraestructuras (de transporte, energéticas, de aguas), empresas, turismo, educación, etc., suponen cada vez más un reto a las legislaciones estatales que, de forma bilateral, o bien en el marco europeo, van adoptando fórmulas progresivas que permiten un reblandecimiento significativo de las fronteras. A pesar de ello, el camino por recorrer es todavía muy largo. Y el actual contexto de retracción respecto a la larga dinámica de ampliación e integración europea de las décadas anteriores pone en evidencia que

estas acciones se están viendo contrarrestadas por otras dinámicas de refronterización cuyo efecto se notará asimismo en las próximas décadas.

En el contexto del presente libro, lo afirmado en estas conclusiones en clave europea es especialmente válido y necesario en relación a las regiones fronterizas ibéricas en torno a la raya, y a las que contornean la frontera pirenaica. Fruto de la incorporación de España y Portugal a las Comunidades Europeas y del apoyo financiero europeo (esencialmente INTERREG), desde los años 1980 las administraciones locales y regionales (o Comunidades Autónomas) han venido desarrollando varias formas de estructuras transfronterizas (Eurociudades, Eurodistritos, Euroregiones...) que persiguen desde objetivos específicos hasta estrategias territoriales más amplias. Tal como se constata en las ya mencionadas referencias de Valerià Paül *et al.* y de Lorenzo López Trigal, la amplia cobertura de las fronteras estatales de España con Francia, Andorra y Portugal en las diferentes escalas territoriales, puede considerarse como una muestra de la consolidación de la CTF en estos territorios, a pesar de la tardía incorporación de los estados ibéricos a la UE. Este notable desarrollo no está exento de fragilidades: contrastes en el grado de descentralización política, debilidades organizativas internas, cambios en las direcciones políticas, superposición de actuaciones, necesidad de mayor coordinación, verdaderas apuestas por los objetivos declarados... Es por ello que estas entidades merecen un mayor apoyo, pues la eficacia de su tarea está en relación directa con el grado de integración europea de estos territorios, y de los estados a que pertenecen. Y solo en una Europa más integrada, insistimos, será posible gestionar adecuadamente los retos que la globalización ya nos está obligando hoy a afrontar.

Bibliografía

DECOVILLE, Antoine, DURAND, Frédéric y FELTGEN, Valérie. *Opportunities of Cross-border Cooperation between Small and Medium Entities in Europe*. Luxemburgo: LISER, 2015.

DURÀ, Antoni, CAMONITA, Francesco, BERZI, Matteo y NOFERINI, Andrea. *Euroregions, Excellence and Innovation Across EU Borders. A Catalogue of Good Practices*. Bellaterra: Departamento de Geografía UAB, 2018 <<https://ddd.uab.cat/record/189399>> [consulta 01/11/2018].

MEDEIROS, Eduardo. (Re)defining the Euroregion Concept. *European Planning Studies*, 19(1), 2011, pp. 141-158.

LÓPEZ TRIGAL, Lorenzo. Investigación geográfica sobre las fronteras de la Península Ibérica. *POLÍGONOS, Revista de Geografía*, 29, 2017, pp. 327-346.

OLIVERAS, Xavier, DURÀ, Antoni y PERKMANN, Markus. Las regiones transfronterizas: balance de la regionalización de la cooperación transfronteriza en Europa (1958-2007). *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 56(1), 2010, pp. 21-40.

PAÜL, Valerià, CASTAÑER, Margarida, TRILLO, Juan M., MARTÍN, Javier y VICENTE, Joan. La participación española en la cooperación transfronteriza y territorial europea. En Farinós, J. y Olcina, J. (eds.). *Geografía Regional de España: espacios y sociedades*. València: Ed. Tirant lo Blanch, 2017, pp. 619-677.

PERKMANN, Markus. Cross-Border Regions in Europe: Significance and Drivers of Regional Cross-Border Co-operation. *European Urban and Regional Studies*, 10(2), 2003, pp. 153-171.

WASSENBERG, Birte, REITEL, Bernard, PEYRONY, Jean y RUBIÓ, Jean. *Territorial Cooperation in Europe – A Historical Perspective*. Brussels: European Commission, 2015.

WASTL-WALTER, Doris (ed.). *The Ashgate Research Companion to Border Studies*. Farnham – Burlington: Ashgate, 2011.

17. PRÁCTICAS DE FRONTERIZACIÓN EN LA PENÍNSULA IBÉRICA

Lorenzo López Trigal
Universidad de León
l.trigal@unileon.es

En este texto se plantea una relectura sobre dos fenómenos capitales de la Geografía política, *la frontera y lo fronterizo*, en el contexto de aportación sobre las diadas de las fronteras que demarcan el Estado español (España/Portugal, España/Francia, España/Andorra, España/Reino Unido, España/Marruecos), que a su vez son agrupadas para su mejor comprensión en tres sectores fronterizos: la Raya ibérica, los Pirineos y la Frontera sur). Territorialidades donde se vienen aplicando diferentes prácticas de fronterización en los ámbitos de la seguridad, las migraciones y las relaciones institucionales, comerciales y culturales.

La aproximación se ve apoyada en numerosas investigaciones geográficas¹ y en la propia labor de campo y estudios realizados sobre la caracterización de estas fronteras, los avances en la cooperación transfronteriza y los efectos en la articulación de los sistemas territoriales y urbanos nacionales². Con estos antecedentes, el ámbito de estudio se extiende a una faja de territorios, segmentados y marcados por fronteras interestatales, donde se producen en los últimos años prácticas de *desfronterización (de-bordering)* y de *refronterización (re-bordering)*³. En este sentido, se trata, por un lado, de “fronteras distensionadas”, de intensa cooperación internacional a lo largo y ancho de su espacio interfaz, territorios donde prima la cooperación y la vecindad; de otro lado, el conflicto y los controles, y que se representan por medio de interrelaciones macro en materia de energía eléctrica, obras públicas e infraestructuras, relaciones comerciales, y por interrelaciones micro entre centros urbanos y de vecindad⁴. Por otra parte, se trata de “fronteras tensionadas” por el propio estatus internacional, pero, a la vez, espacios-corredores de denso tránsito interlocal, con una gran dinámica al reconvertirse las antiguas plazas fuertes y presidios en ciudades portuarias y comerciales, que extienden su *hinterland* o alfoz próximo más allá de la demarcación de su perímetro vigilado.

Este fenómeno dual se observa en las aglomeraciones transfronterizas y aglomerados binacionales, fruto del fenómeno de la “frontera-ciudad”⁵, situadas al pie de los ejes y pasos fronterizos de mayor tránsito internacional de las “Tres fronteras” ibéricas, a través de conurbaciones y ciudades gemelas donde se produce un intenso tráfico internacional marcado, en mayor o menor medida, por migraciones pendulares, desplazamientos turísticos, desplazamientos motivados por atracción comercial o de servicios, además de migración clandestina y comercio transfronterizo informal⁶. Se confirma con estos desplazamientos

¹ Trillo 2012; Trillo y Pires 2016; López Trigal 2017.

² Entre otros, López Trigal 2005.

³ Lois y Cairo 2011.

⁴ Pastor, Castañer y Varga 2016; Paül *et al.* 2017.

⁵ Arbaret-Schulz 2002.

⁶ López Trigal 2016.

cruzados o bidireccionales que “los fronterizos saben utilizar las ventajas comparativas”⁷ que se derivan a causa del diferencial de salarios y precios pero también de fiscalidad y seguridad.

Asimismo, está presente aquí “la noción de *frontera europea*, mezcla a la vez de representaciones colectivas de la europeidad, de consideraciones morales, de ambición política y de intereses geopolíticos”⁸, lo que se refleja en el instrumental jurídico propio del régimen fronterizo comunitario, que diferencia las fronteras interiores y exteriores en el mismo léxico aplicado. A su vez, pretende trasladar la representación de una *Europa comunitaria* versus una *Europa fortaleza*, en paralelo al denominado “proceso de ampliación” de la Unión, respecto al interfaz de sus límites nacionales y de sus “fronteras últimas”, lo que conduce al reforzamiento de medidas y dinámicas de control y seguridad en el segundo supuesto⁹. Esta dinámica se traduce en comportamientos distintos que van desde “convivir como vecinos” a “vivir de espaldas” según la evolución del contexto geopolítico.

El mapa de las fronteras ibéricas delata, así, un espacio segmentado y multifronterizo, muy diferenciado geográficamente, y caracterizado por la dialéctica de paz y guerra en la frontera¹⁰: la *pax territorial* (*frontera de paz*) favorecedora de una integración regional en el caso de los Pirineos y la Raya, y las relaciones de fuerza (*frontera colonial y de guerra*) en el caso de los exclaves de la Frontera sur —caracterizada por su trazado entre tres Estados, dos continentes, dos mundos económicos desiguales y dos culturas—. Aunque se constatan, también, en cualquiera de los dos supuestos, ámbitos para la cooperación transfronteriza, a pesar de los obstáculos naturales, los recelos históricos y las diferencias geopolíticas que conducen a prácticas divergentes de fronterización, dependiendo de los agentes y factores en juego.

1.La desfronterización de la Raya ibérica y los Pirineos

En estas condiciones, el objetivo de la cooperación transfronteriza, símbolo de la reconciliación y de la “idea supranacional de Europa”, ha sido clave para las nuevas políticas de fronteras de los Estados comunitarios, al tratar de reforzar y desarrollar las relaciones de vecindad entre los países. Asimismo, no deben olvidarse las relaciones de cooperación tanto con países que tramitan su entrada en el espacio comunitario cuanto con países con los que se mantiene una especial política de vecindad, en el caso de los países de Europa oriental y de la Región Mediterránea. A tal efecto, se han destinado en los últimos años instrumentos de cooperación, apoyados en el Fondo Europeo de Cohesión, orientados a servir de intercambio y puesta en común de estructuras de cooperación integradas (Eurorregiones y Eurodistritos), foros y asociaciones (Comunidades de Trabajo), programas específicos de interconexión y también estructuras de cooperación empresarial, cultural o institucional, junto a actuaciones y medidas de orden material en infraestructuras básicas y en dotaciones para el desarrollo.

Tal cooperación tiene como objetivo la reducción de los efectos de frontera y la superación del carácter periférico y marginal de muchas de estas áreas y regiones fronterizas. De este modo, podrán pasar a ser lugares de interrelación en el desarrollo de acciones cooperativas de mejora en las infraestructuras y la economía, en la protección del medio, en la solución de los

⁷ Foucher 2007, p. 210.

⁸ Foucher 2007, p. 166.

⁹ Salinas 2008.

¹⁰ Amilhat-Szary y Cattaruzza 2017.

problemas de los trabajadores fronterizos, en la promoción de la cooperación cultural y en medidas de carácter jurídico e institucional.

Los casos de *buenas prácticas de cooperación transfronteriza* son numerosos, si bien con un desigual desarrollo, como se observa en ciertos casos de estudio¹¹. Así, en el tramo fronterizo hispano-portugués, podemos advertir avances destacados en cuanto a la consolidación de la red de ciudades del “Eixo Atlántico del Noroeste Peninsular”, la operatividad de las Comunidades de Trabajo, Euroregiones y Eurociudades. O en el área fronteriza de los Pirineos a partir de la Comunidad de Trabajo que engloba a las regiones fronterizas españolas y francesas más Andorra, el Consorcio Transfronterizo Bidasoa o el Consorcio Puigcerdà/Bourg-Madame.

Las relaciones de proximidad y de cooperación regional y nacional entre ambos lados de la frontera se han apoyado en el reforzamiento de los grandes ejes viarios y ferroviarios, así como en la instalación de corredores de energía; persiste aún, no obstante, la desarticulación y fragmentación de los territorios o la débil red de transporte público internacional. Carencias que dificultan las relaciones mutuas, como es la comunicación de Portugal “a través del territorio español” con el resto de Europa. Así y todo, los cambios en las tres últimas décadas han sido importantes en cuanto al desarrollo socioeconómico y al proceso de integración, hasta el punto de situarnos ante, lo que denominamos, “la recomposición del solar ibérico” a partir de un más intenso sistema de interrelaciones, pasando de una “vecindad inconstante y recelosa” a una “vecindad abierta y fiable” tanto en las relaciones humanas como empresariales¹². En este tránsito, han jugado un papel notable, en mayor o menor medida, las instituciones creadas para posibilitar las nuevas interrelaciones y las buenas prácticas de cooperación transfronteriza.

Atrás queda el cordón fronterizo y aduanero creado a mediados del siglo XIX y que produjo una adaptación en parte de estas economías al propio hecho de que la frontera se convierte en un lugar a menudo hostil, vigilado por carabineros y espías, en un fondo de saco de los Estados. Esto provoca la alteración del espacio compartido de la etapa anterior, ante lo cual la reacción de las comunidades locales sería el contrabando o el comercio fronterizo, cuando no la emigración. Con estos antecedentes, ha llegado hasta nosotros un modelo de “frontera-línea”, reconvertido ahora por las políticas comunitarias en otro de “frontera zona” que acoge una comunidad de intereses, sin recelos apenas, traducido sobre todo en turismo, explotación de recursos o comercio renovado, además de intercambios culturales. De este modo, se compagina “la obsesión decimonónica de los tratados por alcanzar una demarcación precisa de la frontera y, por tanto, de la soberanía con la obsesión por la cooperación transfronteriza y la construcción de infraestructuras de conexión, tras el Acuerdo de Schengen”¹³.

La franja fronteriza entre los territorios de España y de Portugal se halla en proceso de cambio, aunque con diferencias de intensidad, según los tramos de frontera se encuentren más urbanizados (los de sus dos extremos) o más ruralizados (los de buena parte de su extensión). A su vez, se ha convertido en un nuevo espacio para la atracción y en un laboratorio de prácticas de cooperación, como el resto de fronteras interiores comunitarias, en el marco de una nueva vecindad en cuanto a flujos bilaterales y relaciones entre sociedades, hasta hace poco distantes, además de la apertura de un proceso de cooperación transfronteriza que se va consolidando.

La frontera pirenaica tiene aproximadamente la mitad de longitud que la hispano-portuguesa, pero mantiene un mayor número de pasos fronterizos y una densidad de tráfico más densa,

¹¹ Caramelo 2005; López Trigal 2005; Campesino y López Trigal 2017.

¹² López Trigal 2005.

¹³ Cairo 2009, p. 49.

también como en la Raya en sus dos extremos occidental vasco y oriental catalán. Las grandes ciudades quedan a alguna distancia del Pirineo (Bilbao, Zaragoza o Barcelona, Toulouse y Burdeos) aunque asumen en buena medida su dominio e influencia en el sistema territorial. Las cabeceras pirenaicas españolas o francesas se ciñen a los altos valles pirenaicos y solamente Jaca adquiere una relativa talla urbana, al igual que la microconurbación andorrana.

Por su lado, Andorra ha mantenido un crecimiento exitoso y especialización funcional en el interior de la cordillera, estando más cercana a Cataluña. Su dinámica socioeconómica y demográfica de las últimas décadas constata unos profundos cambios y la convierte en un modelo de integración de economías y sociedades, a pesar de los recelos de las soberanías de los Estados¹⁴. En cambio, aunque con sendos pasos fronterizos controlados, la frontera del Principado de *Andorra* con España y Francia ha ocupado un lugar central con características propias y, tras la incorporación de España a la Comunidad Europea, un espacio abonado para la cooperación transfronteriza. Esto se explica por la existencia de una misma identidad cultural de raigambre catalana y por la dependencia económica andorrana de sus Estados vecinos, aprovechando su renta de situación y ser enclave de montaña cara a actividades muy del turismo, comercio y servicios financieros; asimismo, ha dejado atrás la época del contrabando y del proteccionismo para pasar del enclavamiento a la apertura en un mundo globalizado¹⁵. Con estos factores, las relaciones de vecindad son muy importantes, particularmente con su vecina comarca española, por motivos de relaciones cotidianas e identitarias.

El marco de la cooperación ha obtenido, en particular en los puntos extremos de la Raya y los Pirineos, los mayores avances desde los años 1980, apoyado en los tradicionales intercambios de proximidad así como en el apoyo institucional, a menudo impulsado por localismos frente a las capitales de Lisboa, París o Madrid, pero también por el trasiego de miles de trabajadores fronterizos pendulares, los densos flujos comerciales (práctica casi cotidiana de hacer compras al otro lado de la frontera) y la atracción de servicios especializados. Es más, se puede interpretar¹⁶ a partir de ciertos indicadores en la frontera del País Vasco —la movilidad residencial, el aprendizaje del idioma vasco común y los flujos de fronterizos en días de fiesta— que se dibuja un nuevo territorio donde la proximidad se convierte en alteridad y la frontera internacional se disuelve, donde la frontera es porosa al máximo. Es lo que se reconoce también en la frontera de La Cerdaña como “frontera membrana”, ni efecto filtro ni conmutador, ni ruptura ni costura, lo que ha permitido ubicar en la pequeña ciudad fronteriza de Puigcerdà servicios a disposición de los residentes de ambos lados como la estación depuradora, el museo y el hospital comarcal, “resultado del antagonismo entre las lógicas de deconstrucción y reconstrucción de las fronteras dando una impresión de movimiento oscilatorio”¹⁷.

2. La refterización de la Frontera sur

Al sur de la península Ibérica se despliega uno de los *arcos de fronteras tensionadas*, marítimas y terrestres, el Arco Atlántico-Mediterráneo, extendido entre Mauritania y Marruecos/España y Gibraltar. Esta particular situación puede ser trasladada a Ceuta y Melilla y en cierta medida a Gibraltar, como se ha producido tras la última mudanza, que de la situación de frontera interior recula a la de frontera exterior, una vez finalice la transición pos-Brexit y, de este modo, la Frontera sur de España se convierte toda ella en frontera exterior europea. Frontera tensionada,

¹⁴ AA.VV. 1989.

¹⁵ Mateu 2008.

¹⁶ Velasco-Graciet 2005.

¹⁷ Mancebo 1999, p. 178.

si bien entendido que los controles se pueden intensificar o no según la situación de cada momento y lugar e, igualmente, las autoridades locales de las tres ciudades-frontera y sus respectivos traspaisés (Campo de Gibraltar, Rif marroquí) pueden ser autorizadas a mantener ciertos proyectos y acciones de una cooperación transfronteriza *ligh*.

La frontera de Gibraltar (Reino Unido/España) es peculiar, surgida en este caso de una conquista militar que desplazó a los gibraltareños originarios a las poblaciones vecinas y sustituidos por personas de procedencias dispares y europeas en su mayoría. Frontera limitada también por una valla simple a lo largo de un kilómetro, con un paso fronterizo que ha sido cerrado intermitentemente en etapas anteriores y que ahora sirve de control y goteo de un denso tráfico de personas y vehículos. Pero a pesar de todos estos obstáculos hay un trasiego continuado día y noche entre ciudadanos de Gibraltar y del Campo de Gibraltar, con una pendularidad de trabajadores y con unos lazos familiares y de propiedades e intereses importantes. Por todo ello, la cooperación transfronteriza está en una etapa inicial, fuertemente condicionada por los recelos del poder político ante un proceso de mayor integración, pero tiene buenas expectativas de incrementarse de forma continuada, de no mediar algún enfrentamiento entre las dos partes en litigio. En todo caso, los condicionantes están planteados abiertamente y han sido denunciadas ante la Unión Europea las circunstancias negativas del contrabando o de la implantación en Gibraltar de empresas financieras no acordes con la legalidad.

En las tres últimas décadas se suceden acontecimientos de este tenor:

El año de ingreso de España en la Unión Europea constituye, sin duda, un punto de inflexión trascendental en la historia de la frontera hispanomarroquí. [...] A la europeización de la frontera en 1986, le siguió la *schengenización* (selectiva) de la misma en 1991. El siguiente punto de inflexión lo encontramos en 1995, fecha en la cual empieza el proceso de impermeabilización de los perímetros de los enclaves y, a su vez, se da inicio al proceso de liberalización comercial del espacio euromediterráneo (que se culmina a partir de 2010) [...] reconfigurándose la frontera hispanomarroquí siguiendo una lógica contradictoria de suavización y fortificación¹⁸.

En la que se ejerce a la vez un doble rol de frontera fortificada, en tanto que reguladora de flujos de inmigrantes, y también selectivamente, más o menos, permeable al flujo de mercancías con los efectos diferenciales de filtrado que se producen en los perímetros de estas ciudades, particularmente más en Ceuta y Melilla, “donde está presente el perfil acrobático y selectivo de las prácticas de fronterización socioespacial, bajo el manto del proceso de construcción europea y el marco general de mundialización económica. [...] Un modelo arbitrario y exclusivo de fronterización”¹⁹.

La actividad esencial para todas las ciudades fronterizas de los sectores del Estrecho y Alborán es la del transporte, junto al comercio, el contrabando y las fuerzas armadas. Reúne así todos los rasgos definitorios de un espacio fronterizo vigilado por tierra, mar y aire, y en permanente tensión, al ser discutida la soberanía de las ciudades de Gibraltar y Ceuta y Melilla, pero también a causa del contrabando, la economía informal²⁰ y el paso de migrantes en dirección Sur-Norte, desde África Occidental y el Magreb, camino de Europa. Se conforma de este modo un tránsito en pequeñas embarcaciones que se cruzan con los buques mercantes de dirección Este-Oeste e inversa, en lo que es una de las más importantes “autopistas del mar”, que da actividad en

¹⁸ Ferrer 2008, p. 134.

¹⁹ Ferrer 2008, p. 145.

²⁰ Planet 1998.

especial al puerto de Algeciras, principal puerto español, en competencia con el nuevo puerto de Tánger-Med. En particular,

el dinamismo del flujo irregular de mercancías a través de las fronteras de Ceuta y Melilla se fundamenta principalmente en el estatus de puertos francos, la fiscalidad excepcional, el diferencial económico, la excepcionalidad al Acuerdo Schengen que permite la circulación de vecinos marroquíes sin necesidad de visado y el transporte de salida de productos a pie (por porteadoras y no camiones)... debido al no reconocimiento de la frontera por parte de Marruecos que impide la existencia de una aduana comercial²¹.

Estamos ante *pasos fronterizos* de un tránsito denso y de rasgos variados. Un primer tipo de paso son los puertos de Algeciras y Tánger (viajeros y sus vehículos, camiones de mercancías) o de Algeciras y Ceuta (sólo viajeros y vehículos), de una especial intensidad en días de inicio y final de vacaciones de los marroquíes residentes en Europa (“Operación Paso del Estrecho”). El trayecto Gibraltar-Tánger es más secundario y los de Málaga-Melilla y Almería-Nador complementan en parte el intenso tráfico estacional de viajeros de las dos orillas del Estrecho. Un segundo tipo de paso es el de trabajadores fronterizos, y en menor medida de vehículos de turistas, que transitan por los pasos terrestres de Gibraltar, de Ceuta y de Melilla, con varios miles de personas por día, como las “paseras” de mercancías de bajo precio, además de un tránsito de trabajadoras del hogar, obreros de la construcción o dependientes de comercios. Un tercer tipo es el tránsito clandestino de personas en “pateras”, además de traficantes de droga o tabaco en “planeadoras” que proceden de la costa marroquí con destino a las playas o los puertos deportivos españoles, haciendo frente al control de la tecnología digital y la policía; o el que se produce saltando la verja en los perímetros de Ceuta y Melilla. Una frontera, pues, entre los mundos desarrollado y menos desarrollado, considerada entre las más problemáticas de las fronteras exteriores de Europa.

3. Conclusiones

Se constata así en el análisis efectuado de los diferentes tramos de fronteras del Suroeste de Europa varios modelos de fronteras y de fronterización, en cuanto al diferente grado alcanzado de (malas) prácticas de control y (buenas) prácticas de desarrollo y cooperación transfronteriza.

En régimen de frontera exterior, se identifica un primer modelo que admite algunas acciones de cooperación en las regiones de la frontera marítima (Andalucía/ciudades del Rif), manteniéndose desde los años 1990 una vía abierta a la cooperación internacional e interregional, en acciones de tipo cultural (a iniciativa de la Junta de Andalucía), empresarial y turística, aunque de modo inicial y con escasas expectativas de incrementarse.

Un segundo modelo de frontera exterior es el originado por la compleja situación heredada de siglos anteriores en torno a las ciudades de Ceuta/Fnideq, Melilla/Farhana-Beni Ensar-Nador (España/Marruecos), donde hasta ahora la única cooperación transfronteriza era el patrullaje marítimo mixto en el litoral atlántico y en el Estrecho por la Agencia Europea de Fronteras Exteriores (FRONTEX) o el mantenimiento y perfeccionamiento de los filtros aduaneros y vallado perimetral, en aplicación del Sistema Integrado de Vigilancia Exterior (SIVE). Se pretende de este modo gestionar la fortificación de los perímetros de Ceuta y Melilla, donde se focalizan tránsitos clandestinos de personas y de bienes y, de manera esporádica e irregular, se vadea por mar o se salta la doble valla fronteriza, auspiciado por una “frontera fuertemente

²¹ Naranjo 2015, p. 204.

contrastante²², alimentada por una economía desigual, con una oferta abundante de mano de obra y salarios bajos; resulta también una imagen de ciudades sitiadas, a la vez que abrazadas por los asentamientos marroquíes. En este entorno, convengamos, los mecanismos de cooperación se supeditan a los de control. En todo caso, cabría un escenario tendencial, a medio y largo plazo, de cooperación y entendimiento entre las dobles ciudades de estas fronteras, a pesar de los litigios sin tregua entre Estados.

Un tercer modelo de frontera exterior se encuentra, con diferentes matices, en la frontera terrestre Gibraltar/La Línea-Algeciras (a la que se suma, en parte, la frontera marítima Algeciras/Tánger y Gibraltar/Tánger). El área gibraltareña es en realidad una pequeña conurbación con estrechos lazos de interrelaciones y flujos de trabajadores, pero siempre pendiente de los avatares de la situación geopolítica, de ahí que se simultanean las políticas de controles con la de mejora de la accesibilidad por el paso fronterizo.

En otro orden, en el régimen de fronteras interiores entre España/Portugal y España/Francia, España/Andorra, aun con ciertos matices distintivos, se observa un primer modelo, asentado en las relaciones tradicionales de vecindad local en áreas ruralizadas dominantes en ambos lados de cada frontera, si bien se van transformando en fronteras abiertas y espacios de cooperación interregional y transfronteriza, aunque con problemas institucionales o de insuficiente iniciativa empresarial y ciudadana para determinados proyectos. Se objeta, con razón, por los fronterizos rurales de la Raya y de los Pirineos, que a menudo se puentea en las acciones de cooperación a los pueblos y villas de frontera y se mira más a las inversiones en ciudades alejadas y a proyectos de grandes infraestructuras encaminadas a la competitividad interurbana.

Un segundo modelo es el de las áreas urbanas ubicadas en las fronteras interiores, un ámbito muy dinámico y abierto, a pesar de los recelos históricos y las diferencias geopolíticas. Aquí cabe proyectar un escenario tendencial de una mayor cooperación transfronteriza e interregional, así como un mejor entendimiento entre unas y otras ciudades del área Miño/Mínho, San Sebastián-Irún/Hendaie-Bayonne, Chaves/Verín, Elvas/Badajoz, Ayamonte/Vila Real de Santo António, La Seo d'Urgell/Andorra y La Jonquera/Port Bou-Le Boulou.

En esta posición, en fin, la política fronteriza europea ha tenido una doble consecuencia. Por un lado, reafirma la anterior política estatal de soberanía nacional y afirmación del orden fronterizo en las regiones confines de las fronteras exteriores, lo que provoca prácticas de reffronterización dirigidas por mecanismos de control, en cierto paralelismo, por ejemplo, a los modelos de vigilancia de la frontera Estados Unidos/México. Y, por otro lado, posibilita la desffronterización con prácticas de cooperación transfronteriza, que se han convertido en referente y modelo de las interrelaciones de vecindad, a modo de la cooperación existente en la frontera Estados Unidos/Canadá.

Bibliografía

AA.VV. *Les Pyrenées/El Pirineo. Presentación de una montaña fronteriza*. París-Madrid: DATAR-MOPU, 1989.

²² Naranjo 2015, p. 448.

AMILHAT-SZARY, Anne Laure y CATTARUZZA, Amaël (coords.). Frontières de guerre, frontières de paix. *L'Espace Politique*, 33, 2017, monográfico.

ARBARET-SCHULZ, Christiane. Les villes européennes, attracteurs étranges de formes frontalières nouvelles. En Reitel, B. *et al.* (coords.). *Villes et Frontières*. París: Anthropos, 2002, pp. 213-229.

CAIRO, Heriberto. De las fronteras de la primera modernidad a las de la condición post-moderna: el laboratorio ibérico. En Cairo, H., Godinho, P. y Pereiro, X. (coords.). *Portugal e Espanha. Entre discursos de centro e práticas de fronteira*. Lisboa: Edições Colibri, 2009, pp. 33-51.

CAMPESINO, Antonio J. y LÓPEZ TRIGAL, Lorenzo (coords.). Un cuarto de siglo de cooperación transfronteriza en la Raya Ibérica. *Polígonos*, 29, 2017, monográfico.

CARAMELO, Sergio. *União Europeia, Fronteira e território*. Oporto: Campo das Letras, 2007.

FERRER, Xavier. Acrobacias fronterizas en Ceuta y Melilla. *Documents d'Analisi Geogràfica*, 51, 2008, pp. 129-149.

FOUCHER, Michel. *L'obsession des frontières*. Paris: Perrin, 2007.

LOIS, María y CAIRO, Heriberto. Desfronterización y refronterización en la Península Ibérica. *Geopolítica(s)*, 2(1), 2011, pp. 11-22.

LÓPEZ TRIGAL, Lorenzo. La Raya ibérica como espacio de atracción y cooperación. *Papeles de Economía Española. Economía de las Comunidades Autónomas*, 21, 2005, 21, pp. 3-13.

LÓPEZ TRIGAL, Lorenzo. La situación europea: las relaciones transfronterizas en España. En Dilla Alfonso, H. (coord.). *Ciudades en la frontera*. Santo Domingo: Editorial Manatí, 2008, pp. 231-262.

LÓPEZ TRIGAL, Lorenzo. Centralidades y nuevas actividades en la Raya ibérica. *Geopolítica(s)*, 7(2), 2016, pp. 181-200.

LÓPEZ TRIGAL, Lorenzo. Investigación geográfica sobre las fronteras de la península Ibérica. *Polígonos*, 29, 2017, pp. 327-346.

MANCEBO, François. *La Cerdagne et ses frontières*. Perpinyà: Llibres del Trabucaire, 1999.

MATEU, Vicenç. El Principado de Andorra: del enclavamiento a la apertura. En Silván Sada, L. (coord.). *Fronteras y globalización: Europa-Latinoamérica*. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza, 2008, pp. 225-239.

NARANJO, Gloria. *El nexu migración-desplazamiento-asilo entre el orden fronterizo de las cosas y su desafío*. Granada: Universidad de Granada. Tesis Doctoral, 2015.

PASTOR, Roser, CASTAÑER, Margarida y VARGA, Diego. The De-bordering Process in Urban Landscapes. A Land Use and Land Cover Analysis of a Pyrenean Border Region: the Central Area of the Cross-border Catalan Space. *Europa Regional*, 24, 2016, pp. 23-33.

PAÛL, Valerià *et al.* La participación española en la cooperación transfronteriza y territorial europea. En Farinós, J. y Olcina, J. (coords.). *Geografía Regional de España*. Valencia: Universidad de Valencia-Tirant, 2017, pp. 619-677.

PLANET, Ana I. *Melilla y Ceuta, espacios-frontera hispano-marroquíes*. Melilla: UNED-Melilla, 1998.

REITEL, Bernard *et al.* (coords.). *Villes et frontières*. Paris: Anthropos, 2002.

SALINAS, Sergio. La gestión integrada de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea. Progresos recientes y estado de la cuestión. En Silván Sada, L. (coord.). *Fronteras y Globalización. Europa-Latinoamérica*. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza, 2008, pp. 69-98.

TRILLO, Juan Manuel. Aportaciones recientes al estudio geográfico de las fronteras: Reflexiones en torno a la península Ibérica. En AA.VV. *XIII Coloquio Ibérico de Geografía. Respuestas de la geografía ibérica a la crisis actual*. Santiago de Compostela: Meubook, 2012, pp. 1.310-1.322.

TRILLO, Juan Manuel y PIRES, Iva (eds.). *Fronteras en la investigación peninsular: temáticas y enfoques contemporáneos/Fronteras na investigação peninsular: temáticas e abordagens contemporâneas*. Santiago de Compostela: Servizo de Publicacións e Intercambio Científico da Universidade de Santiago de Compostela, 2016.

VELASCO-GRACIET, Hélène. Les jeux de la frontière franco-espagnole au Pays basque dans le contexte européen. *Espace, Populations, Sociétés*, 2, 2005, pp. 305-317.

18. TERRITORIALIDAD ESTATAL Y CONOCIMIENTO GEOGRÁFICO. REFLEXIONES SOBRE LA DELIMITACIÓN MODERNA DE LAS FRONTERAS IBÉRICAS¹

Jacobo García Álvarez

Departamento de Humanidades: Historia, Geografía y Arte

Universidad Carlos III de Madrid

jacobo.garcia@uc3m.es

En los últimos diez años se han publicado algunos trabajos importantes en relación con los orígenes históricos de la noción de territorio y del llamado Estado territorial, algunos de ellos procedentes de geógrafos. En una revisión reciente de varias de estas aportaciones, Marco Antonsich ha hablado incluso de un interés renacido por el territorio². Ese interés, de un lado, entronca con una línea de investigación con amplio arraigo en la historiografía de la disciplina, lo mismo que en la geografía histórica y política, como es la vinculada al estudio de los procesos de formación territorial de los Estados y específicamente a los procesos de delimitación de fronteras³. De otro, refleja la preocupación por entender los mecanismos que han asegurado la persistencia y resistencia del Estado territorial hasta la época actual, cuando, en el marco de la globalización, la soberanía y la territorialidad estatales resultan cuestionadas y erosionadas por la creciente importancia de otros actores, tanto a la escala supraestatal como a la infraestatal. En su principal trabajo sobre esta cuestión, Rogério Haesbaert ha caracterizado el mundo presente por el triunfo de la “multiterritorialidad”⁴, mientras que otros autores han diagnosticado una “crisis de la territorialidad” (estatal), o una creciente “tensión de territorialidades”⁵. En este sentido, como ha defendido Stuart Elden, comprender históricamente cómo surgió y evolucionó la noción de territorio, o cómo se configuró un sistema internacional de Estados territoriales claramente demarcados, resulta fundamental no sólo para evitar, sino también para trascender la “trampa territorial” (o nacionalismo metodológico) que, según la conocida tesis de John Agnew, ha permeado la visión del mundo prevaleciente entre los teóricos de las relaciones internacionales⁶.

Al mismo tiempo, en estos últimos decenios el estudio de las fronteras se ha renovado considerablemente desde el punto de vista teórico y conceptual, tanto con el desarrollo de los *border studies* (centrados eminentemente en el mundo reciente y actual)⁷ como con la incorporación a los estudios de historia, geografía histórica o historia de la geografía y la cartografía de nuevos enfoques y modos de analizar el pasado, que han deparado hallazgos o interpretaciones igualmente originales⁸. La propia historiografía de las fronteras ibéricas, al igual que la relativa a las divisiones territoriales contemporáneas, se ha renovado profundamente con una serie de trabajos que, además de incorporar dichos enfoques, han

¹ Trabajo realizado en el marco del Proyecto CSO2015-65301-P (MINECO/ FEDER).

² Antonsich 2017.

³ Zusman 2016.

⁴ Haesbaert 2010, pp. 338-362.

⁵ La expresión procede de Porto Gonçalves 2001. Dos balances de interés sobre la literatura al respecto, en El Ouali 2010 y Spindola 2016.

⁶ Elden 2010.

⁷ Kolosov 2005; Popescu 2012, 15-27.

⁸ Para un valioso estado de la cuestión a escala europea, véase Di Fiore 2017.

analizado fuentes primarias hasta hace poco inéditas o apenas explotadas⁹. La presente contribución, enmarcada en un proyecto de investigación colectivo, se propone explorar y mostrar algunas de las conexiones principales entre la territorialidad estatal moderna y el conocimiento geográfico a partir del análisis del proceso de delimitación definitivo de las fronteras ibéricas luso-española y franco-española, concretado, en lo sustancial, por los Tratados de Lisboa (1864 y 1926) y Bayona (1856-1866). La contribución se organizará en cuatro apartados, aparte de esta introducción y de las conclusiones. En el primero se exponen las fuentes de trabajo y los referentes teóricos principales manejados en la investigación que ha dado pie a esta contribución, mientras que en los tres apartados siguientes se abordan, respectivamente, otras tantas dimensiones centrales en la relación entre la territorialidad vinculada a las frontera moderna y el conocimiento geográfico tal y como esta relación se refleja los procesos de delimitación aquí analizados, a saber: las relaciones entre la frontera y las técnicas de representación geográfica; entre la frontera y las geografías imaginarias; y entre las fronteras y las escalas y actores territoriales que participan en los citados procesos de delimitación.

1. Territorialidad, conocimiento geográfico y procesos de delimitación fronteriza. Fuentes de estudio y planteamientos teóricos principales

La investigación de la que parte este trabajo, a caballo entre la geografía histórica, la geografía política y la historia de la geografía, se apoya principalmente en dos tipos de fuentes: de un lado, la documentación archivística (tanto escrita como gráfica) asociada a los Tratados de Límites que fijaron las fronteras objeto de estudio, con especial atención a la labor de las Comisiones mixtas de límites encargadas de prepararlos y ejecutarlos¹⁰; de otro, la bibliografía impresa de la época referida de forma más explícita a la idea de frontera en los países y territorios considerados en el proyecto.

Desde el punto de vista teórico y conceptual, el enfoque de investigación adoptado en el mismo se apoya en varios referentes procedentes, en su mayor parte, de los campos de especialización geográfica antes señalados. De entrada, conviene recordar la polisemia del concepto de territorialidad, que, tanto dentro como fuera de la disciplina, ha sido objeto de diversas definiciones¹¹. Sin perjuicio de admitir algunas de las más generales y extendidas, la investigación llevada a cabo en el proyecto comparte y aplica en buena medida la interpretación desarrollada, desde los años 1980, por Robert Sack, ampliamente difundida en el ámbito anglosajón. Según esta, la territorialidad humana constituye “un intento o estrategia por parte de un individuo o un grupo dirigido a afectar, influir o controlar a personas, fenómenos y relaciones por medio de delimitar y afirmar el control de un área geográfica”, convertida en “territorio” en virtud de esta estrategia¹². Esta perspectiva resulta especialmente útil para el objeto principal del proyecto, en tanto en cuanto, si bien la territorialidad como estrategia espacial se puede dar a cualquier escala, Sack identifica los procesos de delimitación fronteriza como una de sus expresiones e instrumentos fundamentales. Más allá de su dimensión política, la fijación de las fronteras modernas comporta, como es sabido, importantes consecuencias en

⁹ Tres balances al respecto en Trillo 2012; García Álvarez 2015; y García Álvarez y Puyo 2015.

¹⁰ En el caso de las fronteras franco-española y luso-española, los centros que albergan la mayor parte de la documentación archivística consultada en el proyecto son: en España, el Archivo Histórico Nacional y el Archivo de Estudios Geográficos y Cartográficos del Centro Geográfico del Ejército; en Portugal, el Arquivo Histórico-Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros y el Arquivo Histórico Militar; y en Francia, los Archives Diplomatiques du Ministère des Affaires Étrangères y los del Service Historique de la Défense.

¹¹ Storey 2001, pp. 9-20; López Trigal 2013, pp. 278-280; Antonsich 2017.

¹² Sack 2016, p. 19.

otros muchos planos, como el económico o el simbólico, siendo, en este último sentido, un mecanismo fundamental para la construcción de las identidades nacionales y, por ende, de los Estados-nación.

Sobre la base de estas premisas, la investigación origen de este trabajo tiene en cuenta también otros referentes importantes en el estudio reciente de las fronteras y la territorialidad estatal moderna, la cual se apoya en una forma política —el Estado territorial— basada precisamente en la soberanía exclusiva sobre un espacio compacto definido por límites fronterizos lineales, claros y continuos¹³. Así, por ejemplo, siendo otro de los objetivos fundamentales del proyecto aquí descrito examinar el papel desempeñado por el conocimiento geográfico en el trazado de las fronteras modernas y, de manera más amplia, la implantación y consolidación del Estado territorial, se han tenido muy en cuenta aportaciones tales como las de Michael Biggs, Jordan Branch o Carla Lois, que han subrayado el protagonismo de la cartografía en la construcción de la idea moderna de soberanía¹⁴; o como las de Jeremy Crampton y el citado Elden, quienes, inspirándose en algunas nociones foucaultianas, han propuesto entender el territorio y los instrumentos de medición espacial potenciados por el Estado moderno (incluyendo, entre otros, la estadística, la cartografía, la geodesia y la topografía) como “tecnologías” o “dispositivos” políticos esenciales para el gobierno y el control de las poblaciones¹⁵. Por último, esta investigación puede considerarse un eslabón más en el seno de un conjunto ya amplio de aportaciones consagradas a examinar los modos en que la geografía y la cartografía contribuyeron a la configuración moderna del Estado liberal en España a través de una serie de prácticas y de grupos profesionales de orientación eminentemente aplicada; en otras palabras, a través de una “geografía de Estado”, en la expresión utilizada por Antonio Reguera, anterior en mucho tiempo a la institucionalización de la geografía académica moderna en nuestro país y protagonizada por cuerpos que, en la mayor parte de los casos, no se identificaban a sí mismos como geógrafos¹⁶.

2. La frontera y las técnicas de representación geográfica

Aunque desde mediados del siglo XVIII las monarquías ilustradas francesa, española y portuguesa impulsaron, tanto en el ámbito colonial como en el europeo, diversos tratados e iniciativas orientados a establecer una frontera lineal, continua y precisa entre sus respectivos dominios, los acuerdos internacionales que delimitaron de manera moderna y definitiva las fronteras ibéricas fueron expresión y a la vez vehículo del concepto de soberanía propio de los Estados liberales. Frente a la concepción de la soberanía todavía vigente en las monarquías absolutas, de tipo dinástico, patrimonial y jurisdiccional, basada en las relaciones de lealtad y vasallaje entre el soberano y sus súbditos, y en el dominio del primero sobre los segundos, los Estados liberales consagran una soberanía de carácter nacional y territorial, articulada sobre la jurisdicción y el control exclusivo e indivisible de su territorio, el cual debía estar definido, de la manera más clara e inequívoca posible, por las fronteras¹⁷. Los Tratados de límites luso-franco-españoles de mediados del XIX plasman claramente esta concepción, si bien su aportación más original no reside tanto en el establecimiento de una frontera lineal (puesto que en su mayor parte esta ya existía *de facto* en los límites administrativos locales), sino en otras dos aportaciones.

¹³ Storey 2001, pp. 29-35; Flint y Taylor 2018, pp. 140-141.

¹⁴ Biggs 1999; Branch 2014; Lois 2015.

¹⁵ Crampton 2010; Elden 2013.

¹⁶ Reguera 1998.

¹⁷ Capdevila 2009, p. 33 y ss.; El Ouali 2010, pp. 88-92.

La primera de esas aportaciones estriba en que los Tratados de límites terminan de completar la frontera lineal y, con ella, la contigüidad y compacidad de los territorios bajo jurisdicción de cada Estado. Para ello acometen tres tareas esenciales conducentes a la “racionalización” de los límites: 1º) Suprimir los espacios fronterizos agro-silvo-pastoriles que todavía subsistían en régimen indiviso, y que daba lugar a conflictos recurrentes entre las comunidades locales de los países afectados, caso de la Dehesa de la Contienda¹⁸, en la frontera luso-española, o de los Alduides¹⁹, en la pirenaica, por citar los dos ejemplos relevantes; 2º) Suprimir los espacios fronterizos que pervivían bajo fórmulas de soberanía premodernas, de tipo compartido o híbrido, o incluso organizadas bajo patrones en buena parte “aterritoriales”, como ocurría en el Coto Mixto de la raya galaico-portuguesa, reducto significativo de “la frontera difusa” característica del Antiguo Régimen²⁰; y 3º) Modificar y rediseñar la línea fronteriza en aquellos lugares en la que esta atravesaba y dividía políticamente términos o incluso núcleos de población, como era el caso de los tres “pueblos promiscuos” situados, igualmente, sobre la raya galaico-portuguesa.²¹ Las negociaciones conducentes al Tratado de límites hispano-portugués de 1864 abordaron de manera conjunta las cuestiones del Coto Mixto y los pueblos promiscuos, territorios que, aparte de generar otras disfunciones, disolvían en buena medida la frontera fiscal entre ambos reinos y favorecían considerablemente la práctica del contrabando. Así, el referido Tratado suprimió el Coto Mixto con todos sus privilegios y anexionó casi enteramente a España su territorio, mientras que, en compensación, los tres pueblos promiscuos pasaron en su totalidad a la soberanía portuguesa.

Una segunda aportación clave de los Tratados de límites ibéricos modernos y, sobre todo, de las actas de demarcación que los desarrollan es que detallan de manera precisa la línea fronteriza mediante técnicas de medición y representación del territorio basadas en procedimientos geodésicos y topográficos de carácter científico²². Así, frente a las descripciones típicas de los Tratados “fronterizos” del Antiguo Régimen, apoyadas, hasta bien entrado el siglo XVIII, en la enumeración de los principales territorios y núcleos de población próximos a la frontera que quedaban bajo soberanía de cada monarca (o, como bien ejemplifica el Tratado de los Pirineos, de 1659, las “plazas, países, castillos, dominios, tierras y señoríos”), los de fines del XVIII y, sobre todo, los del XIX y primer tercio del XX describen y representan en detalle el trazado de la línea fronteriza. Las Comisiones de Límites encargadas de la preparación y ejecución de los Tratados se componen en buena medida por facultativos militares con capacidad de utilizar y producir informaciones geográficas y cartográficas a partir del reconocimiento directo del terreno. Entre ellos figuran, según los casos, ingenieros militares, oficiales del Estado Mayor y, en algunas comisiones hispano-francesas, como la Comisión Caro-Ornano (1784-1792), *ingénieurs géographes*²³. En las fases de preparación, las Comisiones recopilan informaciones previas y, cuando estas son escasas, obsoletas o poco precisas proceden a elaborar una cartografía original más o menos detallada, así como informes y memorias descriptivas de carácter geográfico, las cuales servirán a los gobiernos para fundamentar a auxiliar sus argumentos durante las negociaciones de los Tratados²⁴. En las de ejecución o demarcación propiamente dicha, esos mismos cuerpos levantan y elaboran mapas a diversas escalas y, en el

¹⁸ Herzog 2015, pp. 149-190.

¹⁹ Sermet 1983; Arvizu 1997; Puyo y García Álvarez 2016.

²⁰ Braga 1997; García Mañá 2005; Godinho 2011, pp. 357-381; Cairo y Godinho 2013; Herzog 2015, pp. 223-236.

²¹ Godinho 2011, pp. 381-390.

²² Sobre la relación entre la técnica y las fronteras contemporáneas, véase, por ejemplo, Zusman 2017.

²³ Con carácter general, véase García y Puyo 2015. Sobre la composición de las comisiones mixtas luso-españolas, García y Puente 2015b; sobre las hispano-francesas Puyo 2007; Capdevila 2009 y García y Puyo 2016.

²⁴ García y Puente 2015b. Sobre el modo en el que mapas, cortes topográficos e informes geográficos se utilizaron en la delimitación del río Miño véase García y Puente 2015a, 2016 y 2017a.

caso de la frontera hispano-lusa, redactan “descripciones geométricas de la línea fronteriza” que se incorporan a las actas de demarcación y en las que la referencia a aquellos elementos del paisaje que permiten localizar visualmente el trazado de la frontera se combina con la indicación sistemática de las distancias (en metros) y rumbos o ángulos (en grados de azimut) referidos a los mojones con los que se marcará dicha línea y a los segmentos comprendidos entre los mismos²⁵.

Por otro lado, la relación entre las técnicas de delimitación y representación de la frontera y la organización política del espacio resulta crucial para entender la territorialidad estatal moderna y el concepto de soberanía a ella asociada. El citado Branch se ha referido a esta cuestión en detalle: así como las mencionadas listas de poblaciones, fortalezas y dominios características de los Tratados fronterizos del Antiguo Régimen reflejan un concepto de soberanía de tipo feudal o jurisdiccional y una visión del espacio como una serie de lugares únicos y diferenciados, los mapas y descripciones vinculados a los Tratados de Límites contemporáneos se apoyan en, a la vez que proyectan, una concepción del espacio como una superficie geométrica pura mensurable en una cuadrícula²⁶. Y, por ello, tales mapas y descripciones contribuyeron poderosamente a imaginar el Estado como un territorio unitario, continuo, homogéneo, bidimensional, euclidiano y claramente delimitado. De ahí que este autor se haya referido al Estado territorial moderno como un “Estado cartográfico” y a la territorialidad vinculada al mismo como una “territorialidad de naturaleza geométrica o cartográfica”²⁷. La manera en que las Comisiones de Límites dividen los territorios fronterizos en disputa refleja, asimismo, la importancia concedida a la cuantificación de la naturaleza y los habitantes, y por ende, al uso de la estadística para auxiliar decisiones diplomáticas de carácter territorial: el valor de un territorio para un Estado u otro se mide, en un primer momento, por el número de vecinos con casa que habitan en él, su superficie o las distintas calidades agropecuarias de sus terrenos²⁸. En las negociaciones del Tratado de 1864 algunos de esos parámetros se utilizan abiertamente para justificar ante el contrario, o ante el propio gobierno, si los territorios que “se ganan”, “se pierden”, se ceden o se permutan con la nueva delimitación propuesta resultan más o menos ventajosos, perjudiciales o equitativos para cada parte.

3. Fronteras, fronterizos y geografías imaginarias

La consideración de las “geografías imaginarias” de la frontera, esto es, de los modos en que los gobiernos de España, Portugal y Francia percibían y caracterizaban a los territorios fronterizos y a sus habitantes, resulta de gran interés para entender algunas de las claves sobre las que se construye la territorialidad estatal moderna en estos países. No en vano, tales imágenes y percepciones sirvieron para justificar, en el marco de un proceso de centralización más amplio, las políticas de delimitación desplegadas por dichos gobiernos, así como la intervención de éstos sobre tales áreas y poblaciones periféricas. Entre los casos analizados en el proyecto de investigación en que se enmarca el presente trabajo, las representaciones de la raya ourensana que precedieron al Tratado de Límites de 1864, y en particular las imágenes de los sectores más controvertidos, como el Monte Magdalena, el Coto Mixto y los pueblos

²⁵ García y Puente 2015b, p. 87 y ss.; García y Puyo 2015, pp. 4-5 y Anexo. En las actas de amojonamiento anejas a los Tratados de Bayona también se indican sistemáticamente distancias y rumbos entre mojones, aunque no se usa el término “descripción geométrica”. Véase Capdevila, 1989, Anexo C.

²⁶ Branch 2014, p. 58 y ss.

²⁷ Branch 2014, p. 20 y ss.

²⁸ A modo de ejemplo, véase el informe redactado en 1859 por Alexandre Vasconcelos e Sá (presidente de la sección portuguesa de la comisión de límites previa al Tratado luso-español de 1864), reproducido por Barreiros 1961-1965, vol. 2. I-II, pp. 122-125.

promiscuos, resultan paradigmáticas. Los informes elaborados por las Comisiones mixtas de límites, así como los expedientes reunidos por los jefes políticos de la provincia, en general inéditos, reforzados en ocasiones por ciertas publicaciones geográfico-históricas de carácter no oficial, como el Diccionario de Pascual Madoz²⁹ o la Crónica de Fernando Fulgosio³⁰, transmiten de forma recurrente una imagen negativa y problemática de estas regiones y de sus habitantes. Y esa misma percepción se repite en relación con ciertas áreas fronterizas montañosas situadas en la frontera franco-española, como es el caso de los Alduides o de la Selva de Irati, donde los problemas de límites generaban enfrentamientos violentos y reiterados³¹.

En las descripciones de la frontera que salpican muchos de los informes de los representantes de los poderes centrales en estas áreas periféricas son frecuentes las alusiones a un medio natural difícil, de inviernos crudos y relieves montañosos impracticables durante buena parte del año; al atraso y la pobreza de los pobladores; al desorden moral y la anarquía; a la proliferación de personas fuera de la ley y de modos de vida ilícitos, como el contrabando; o a la violencia recurrente entre sus habitantes o entre los mismos y los agentes de la autoridad. Más aún, y como ha advertido Tamar Herzog, el mero hecho de que los habitantes de las fronteras ibéricas fueran distinguidos y categorizados como un colectivo social específico (los *rayanos* o *fronterizos*) dista lejos de ser inocente: esa clasificación les convertía en poblaciones diferentes del resto de los súbditos o ciudadanos del Estado y les estereotipaba como gentes en buena parte salvajes o primitivas que actuaban de manera incontrolada, guiadas más por la pasión que por la razón³².

Que algunas de esas imágenes reflejaban hechos objetivos es innegable, como lo es también que otras —por lo común las más negativas— procedían de personas con intereses o responsabilidades directamente amenazados o perjudicados por las actividades ligadas al contrabando, como hemos podido comprobar en el caso Coto Mixto. Pero, en todo caso, el hecho es que este tipo de imágenes reflejaban percepciones recurrentes y formaron parte habitual del argumentario utilizado por los gobiernos para justificar su intervención sobre las regiones fronterizas y su incorporación efectiva al territorio estatal. En ese sentido, la delimitación precisa de la frontera se defiende como un instrumento esencial para asegurar la paz y la armonía entre los habitantes de uno y otro lado (y por extensión entre los países), así como para poner fin a formas político-territoriales heredadas del Antiguo Régimen que, en la visión del liberalismo, se consideraban anacrónicas, disfuncionales y perjudiciales para el interés público. Los imaginarios geográficos participan así, de manera relevante, en la construcción de la frontera lineal y de la territorialidad vinculada al Estado moderno.

4. Fronteras, escalas y actores territoriales

Una de las novedades principales de la historiografía sobre las fronteras ibéricas desarrollada en los últimos decenios ha sido la atención prestada por algunos autores a los distintos actores y escalas socio-espaciales implicados en su construcción. De este modo, las aproximaciones “desde arriba”, prevalecientes hasta los años 1990 y que centraban el estudio de la frontera en la historia política y militar, así como en las decisiones del poder central, se han enriquecido con otras aproximaciones “desde abajo”, sensibles a la historia social y a la antropología, que han resaltado el protagonismo de las comunidades locales en la construcción de los límites

²⁹ Madoz 1846-1850, t. XII [1849], pp. 305-306.

³⁰ Fulgosio 1866, p. 8 y ss.

³¹ Dornel 2002; Puyo 2002; García y Puyo 2016.

³² Herzog 2015, pp. 144-145.

fronterizos o explorado su relación con las monarquías y poderes centrales³³. Frente a los estudios focalizados en una escala, ya sea la central, ya la local, el análisis de las interrelaciones de ambas ha deparado una interpretación más compleja y completa de los procesos modernos de delimitación fronteriza, tanto en España como en otros países europeos³⁴. Como se ha tratado de mostrar en algunos trabajos recientes³⁵, en contra de ciertas interpretaciones simplistas o sesgadas, las fronteras ibéricas actuales no pueden entenderse meramente, y tampoco mayoritariamente, como líneas impuestas y diseñadas de forma abstracta desde los gabinetes de Madrid, Lisboa o París. De hecho, y como se ha apuntado ya en este trabajo, los Tratados de Bayona y Lisboa se limitaron a confirmar en su mayor parte la línea fronteriza definida previamente por los amojonamientos locales. Y allí donde había disputa o confusión, dichos Tratados se apoyaron en una extensa labor de documentación y en el reconocimiento directo del terreno llevado a cabo por las Comisiones mixtas de Límites, sensibles, en la mayor parte de los casos, a las necesidades locales.

La delimitación de la frontera movilizó distintos tipos de actores, cuyos intereses, estrategias y objetivos perfilan discursos igualmente diferenciados. En el caso hispano-portugués, Paula Godinho ha distinguido tres discursos sobre la frontera: el de los gobernantes y funcionarios de los Estados español y portugués que dirigen el proceso desde Madrid y Lisboa; el de los técnicos o militares facultativos de las comisiones mixtas; y el de los actores locales³⁶. Partiendo de esta distinción, en un trabajo reciente, realizado con Paloma Puente, hemos ampliado el abanico de los actores involucrados (mostrando por ejemplo la heterogeneidad de los intereses locales, o la propia complejidad interna de las Comisiones mixtas, donde conviven diplomáticos y militares), incidido en la dimensión territorial de esos discursos (que en realidad transmiten diferentes concepciones o visiones del territorio) y, sobre todo, resaltado la labor intermediaria e integradora desempeñada por las Comisiones mixtas (figura 1)³⁷. Estas actúan no sólo en el plano técnico (reconociendo el terreno, verificando la frontera preexistente no disputada y proponiendo a sus gobiernos soluciones para la delimitación de las áreas controvertidas), sino también en el diplomático (en lo que toca, sustancialmente, a la negociación del contenido de los Tratados). Y, en virtud de esa misión, efectúan una compleja y original labor de puente, mediación, traducción y bricolaje para tratar de conciliar los intereses de los poderes centrales con los de las comunidades locales, salvo allí donde estos últimos afectaban a cuestiones geopolíticas superiores, como, entre otros, el control del contrabando y la consecución de una soberanía plena (caso del Coto Mixto y los pueblos promiscuos) o el acceso a recursos naturales abundantes y estratégicos (caso de la Selva de Irati).

Más aún, los Tratados de Límites no sólo confirman en su mayor parte las líneas fronterizas locales, sino que además incorporan determinadas convenciones tradicionales de tipo trasfronterizo, como algunas de las facerías pirenaicas³⁸. Y cuando dividen los territorios en disputa, como ocurre en la mayoría de las contiendas de la raya luso-española abordadas en el Tratado de 1864, lo hacen de manera que tal reparto procure garantizar el acceso de las poblaciones a los recursos necesarios para su subsistencia³⁹. El examen de las negociaciones finales del Tratado luso-español de 1864 resulta particularmente ilustrativo de la multiplicidad de intereses, principios y criterios de delimitación que los plenipotenciarios de ambos estados

³³ Herzog 2015, pp. 2-5. La obra de esta autora, así como las de Sahlin (1989) y Godinho (2011), han incidido en el análisis de los procesos locales de construcción fronteriza.

³⁴ Di Fiore 2017.

³⁵ García Álvarez y Puente 2017b.

³⁶ Godinho 2011, pp. 320-353.

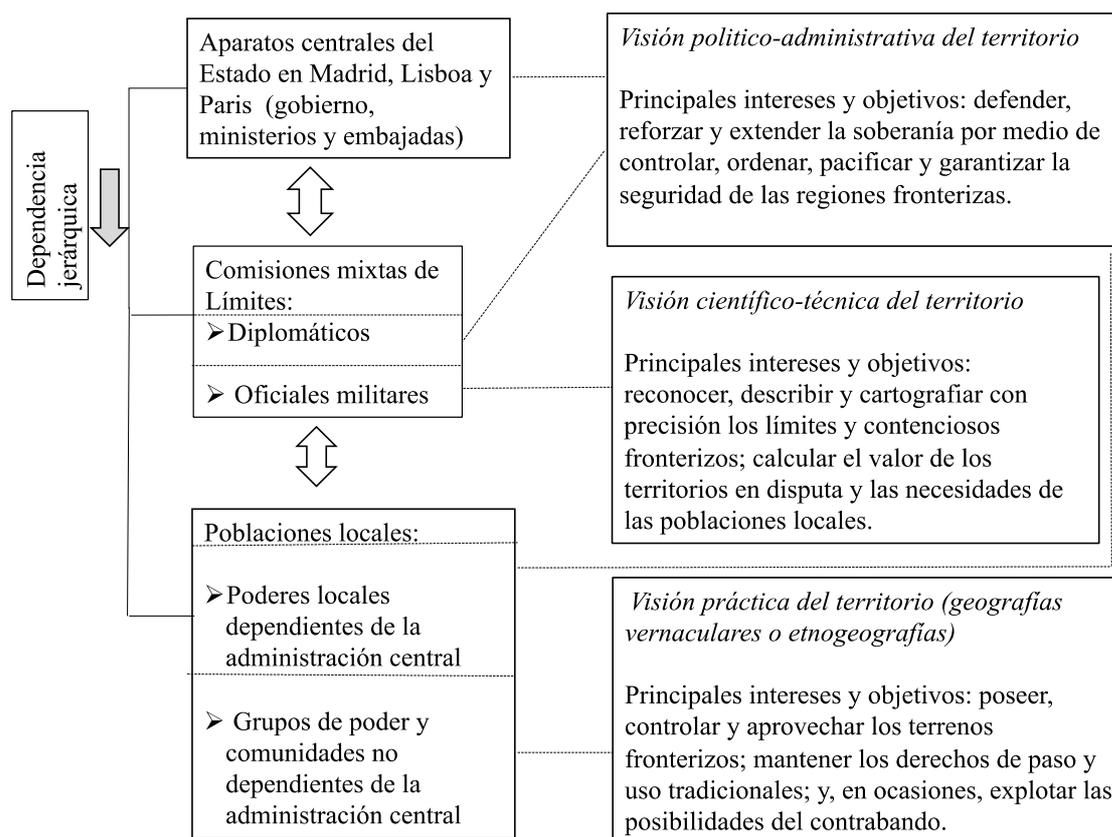
³⁷ García Álvarez y Puente 2017b.

³⁸ Capdevila 2009, pp. 99-103 y 105-106.

³⁹ García Álvarez y Puente 2017b, p. 60.

consideraron y combinaron a fin de acordar soluciones que no solo fueran “justas y equitativas” para los gobiernos y las comunidades locales, sino que además fueran “claras” y “estables” o “permanentes” y pudieran recibir la aprobación, o cuando menos el consentimiento, de los respectivos parlamentos, la prensa nacional y la opinión pública⁴⁰.

Figura 1. Principales actores y visiones territoriales implicados en la delimitación moderna de las fronteras ibéricas.



Fuente: García y Puente (2017b, adaptado).

5. Conclusiones

Fruto y soporte al mismo tiempo de las concepciones territoriales del liberalismo, las fronteras luso-española y franco-española actuales encierran, en cierto modo, la misma paradoja que la división provincial de 1833, también vigente: la de constituir unas líneas que, al tiempo que encarnan o potencian una territorialidad estatal de carácter geométrico, centralizador y uniformista, se apoyan en su mayor parte en el respeto de los límites preexistentes y una suerte de “pacto” entre los poderes centrales y las periferias locales⁴¹. El trazado de estas líneas consolidó y otorgó un estatus jurídico internacional a los límites construidos por las comunidades fronterizas a lo largo del tiempo, y es por ello que, como ha tratado de demostrar Herzog, las fronteras ibéricas son, en buena medida, “fronteras de posesión”.

⁴⁰ García y Puente 2017b, pp. 55-58.

⁴¹ Sobre la consideración de la actual división provincial española como un pacto entre las sociedades periféricas y los poderes centrales, véase Burgueño 1996, pp. 298-99 y 307.

Pero el trazado de las fronteras ibéricas no se explica solo por estas prácticas de posesión locales, sino que responde también a las políticas de delimitación impulsadas por los gobiernos centrales como parte de la construcción de los Estados-nación. Y esas políticas no hubieran sido posibles sin el concurso del conocimiento geográfico, desplegado, según hemos visto, a través de tres vías: la primera, las técnicas de medición y representación del territorio asociadas a la estadística, la topografía y la cartografía moderna, esenciales para precisar y visualizar el trazado de la frontera lineal; la segunda, los imaginarios sobre las regiones y las poblaciones fronterizas, que contribuyeron a justificar la intervención de los gobiernos centrales en esos territorios para “pacificarlos” y “disciplinarlos” dentro del corsé estatal; y, por último, el conocimiento directo y detallado del terreno llevado a cabo por las Comisiones mixtas de límites, que permitió mediar, conciliar e integrar en buena medida las diferentes escalas y visiones territoriales implicadas. El estudio de esos procesos ofrece, pues, elementos de interés para la historia del conocimiento geográfico en los tres países analizados, e incluso cabe afirmar que las tareas técnicas de delimitación y demarcación fronteriza, protagonizadas por ingenieros militares y oficiales del Estado Mayor, suponen una de las principales vías a través de las cuales este conocimiento participa en la configuración moderna de esos Estados.

Asimismo, analizar los mecanismos mediante los cuales se trazaron las fronteras lineales es importante para comprender no sólo las configuraciones espaciales del pasado, sino también las del presente, en la medida en que los límites fronterizos definidos por los Tratados luso-franco-españoles abordados en este trabajo permanecen hoy día y su impacto sobre la evolución posterior de la organización espacial de los Estados, así como sobre sus habitantes, ha sido múltiple e intenso. Ciertamente algunas de las funciones de las fronteras vinculadas a estos Tratados (como las económicas o las militares) han cambiado o, en buena parte, desaparecido, en especial a partir de la integración de los dos países ibéricos en las Comunidades Europeas y la creación del espacio Schengen⁴². Otros procesos recientes, como los vinculados a la globalización o, durante la pasada década, a la crisis económica internacional, han socavado igualmente algunos de los cimientos de la territorialidad asociada a las fronteras lineales, conduciendo a lo que algunos autores han considerado como una crisis de la territorialidad estatal y otros, simplemente, como un debilitamiento de la capacidad de los Estados de hacer efectiva dicha territorialidad⁴³. Sin embargo, los Estados han demostrado una notable capacidad de adaptarse a estos retos y responder a ellos mediante políticas que, entre otros aspectos, combinan procesos de “desfronterización” con otros de “refronterización”, al tiempo que trasladan ciertas funciones tradicionales de las fronteras (como las relacionadas con la seguridad o el control migratorio) a ámbitos más o menos alejados geográficamente de las líneas fronterizas, sin eliminar, en cualquier caso, estas últimas⁴⁴. Examinar los procesos que las trazaron resulta, en fin, esencial no sólo para entender adecuadamente la formación de la “trampa territorial” que articula el mapa político contemporáneo, sino también para explicar su persistencia e interrogarse sobre las posibilidades de superarla.

Bibliografía

ANTONSICH, Marco. Territory and territoriality. En Association of American Geographers. *The International Encyclopedia of Geography*. Oxford: Wiley-Blackwell, 2017.

⁴² Lois y Carballo 2015; Trillo y Pires 2016; Beck y Hortelano 2016.

⁴³ El Ouadi 2010, pp. 92-97.

⁴⁴ Popescu 2012, pp. 67-120.

ARVIZU, Fernando. *La solución institucional del conflicto fronterizo de los Alduides (Pirineo navarro)*. León: Universidad de León, 1997.

BARREIROS, J.B. Delimitação da fronteira luso-espanhola. *O Distrito de Braga*, vol I, fasc. I-II, 1961, 59-148, y fasc. III-IV, 1961, pp. 335-413; vol. II, fasc. I-II, 1963, pp. 83-170, y fasc. III-IV, 1964, pp. 81-176; y vol III, fasc. I-II, 1964, pp. 1-96, y fasc. III-IV, 1965, pp. 401-489.

BECK, Jan M. y HORTELANO, Luis Alfonso. La apertura de la frontera: ¿nuevas identidades transfronterizas? *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 72, 2016, pp. 271-284.

BIGGS, Michael. Putting the State on the Map: Cartography, Territory and European State Formation. *Comparative Studies in Society and History*, 41(2), 1999, pp. 374-405.

BRAGA, Isabel. A fronteira difusa entre Tras-Os-Montes e a Galiza ou as Povoações místicas de Santiago, Rubiães e Meãos. *Brigantia*, 3-4, 1997, pp. 3-13.

BRANCH, Jordan. *The Cartographic State*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

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

CAIRO, Heriberto y GODINHO, Paula. El Tratado de Lisboa de 1864. La demarcación de la frontera y las identificaciones nacionales. *Historia y Política*, 30, 2013, pp. 23-54.

CAPDEVILA, Joan. *Historia del deslinde de la frontera hispano-francesa. Del tratado de los Pirineos (1659) a los tratados de Bayona (1856-1868)*. Madrid: IGN-CNIG, 2009.

CRAMPTON, Jeremy. Cartographic calculation of territory. *Progress in Human Geography*, 35(1), 2010, pp. 91-103.

DI FIORE, Laura. The Production of Borders in Nineteenth-century Europe: between Institutional Boundaries and Transnational Practices of Space. *European Review of History*, 24, 2017, pp. 36-57.

DORNEL, Laurent. La frontière (le voisin) et l'étranger. Les enjeux identitaires d'un conflit frontalier. *Revue d'histoire du XIXe siècle*, 24, 2002, pp. 1-24.

ELDEN, Stuart. Thinking territory historically. *Geopolitics*, 15, 2010, pp. 757-761.

ELDEN, Stuart. *The birth of territory*. Chicago: University of Chicago Press, 2013.

EL OUALI, Abdelhamid. The flexibility of territoriality from early States to globalisation. *Geopolitics*, 15, 2010, pp. 82-108.

FLINT, Colin y TAYLOR, Peter. *Political geography*. London: Routledge, 7ª ed., 2018.

FULGOSIO, Fernando. *Crónica de la provincia de Orense*. Madrid, 1866, Rubio y compañía.

GARCÍA ÁLVAREZ, Jacobo. Introducción. *Revista de Historiografía*, 23, 2015, pp. 10-16.

GARCÍA ÁLVAREZ, Jacobo y PUENTE, Paloma. La delimitación de la frontera luso-española en el río Miño (1855-1906). Conflictos territoriales y representaciones cartográficas. *Terra Brasilis (Nova Série)* [online], 6, 2015a, pp. 1-18.

GARCÍA ÁLVAREZ, Jacobo y PUENTE LOZANO, Paloma. Las Comisiones Mixtas de Límites y las representaciones geográficas de la frontera hispano-portuguesa (1855-1906). *Revista de Historiografía*, 23, 2015b, pp. 67-100.

GARCÍA ÁLVAREZ, Jacobo y PUENTE LOZANO, Paloma. La frontera hispano-portuguesa en el río Miño en el Tratado de Límites de 1864. Deslinde y ordenación de un territorio fluvial conflictivo. En Vera Rebollo, F., Hernández, M. y Olcina Cantos, J. (eds). *Paisaje, cultura territorial y vivencia de la geografía. Libro-homenaje al profesor Alfredo Morales Gil*. Alicante: Universidad de Alicante, 2016, pp. 761-787.

GARCÍA ÁLVAREZ, Jacobo y PUENTE, Paloma. A Controversial Natural Border. The Making of the Spanish-Portuguese Boundary along the Minho River (1855-1866). *Geoforum*, 79, 2017a, pp. 5-16.

GARCÍA ÁLVAREZ, Jacobo y PUENTE, Paloma. Bridging Central State and Local Communities' Territorial Visions: Boundary Commissions and the Making of Iberian borders, 1750-1900. *Journal of Historical Geography*, 57, 2017b, pp. 52-61.

GARCÍA ÁLVAREZ, Jacobo y PUYO, Jean-Yves. La aportación geográfica y cartográfica de las Comisiones de Límites luso-franco-españolas (ss. XVIII-XIX). Apuntes para una historia comparada del conocimiento y la cooperación científica sobre la frontera. *Terra Brasilis (Nova Série)*, [online], 6, 2015, pp. 1-20.

GARCÍA MAÑÁ, Luis Manuel. *Couto Mixto. Unha república esquecida*. Vigo: Xerais, 2005.

GODINHO, Paula. *Oír o galo cantar dúas veces*. Ourense: Deputación Provincial de Ourense, 2011.

HAESBAERT, Rogério. *O mito da desterritorialização. Do 'Fim dos Territórios' à Multiterritorialidade*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 5ª ed., 2010.

HERZOG, Tamar. *Frontiers of possession. Spain and Portugal in Europe and the Americas*, Cambridge: Harvard University Press, 2015.

KOLOSSOV, Vladimir. Border studies. Changing Perspectives and theoretical approaches. *Geopolitics*, 10, 2005, pp. 606-632.

LOIS, Carla. Ciencia a medida: fronteras, cartografía y nación en la invención de la Argentina. En Carreras, Sandra (ed.). *Las ciencias y la formación de la nación*. Berlín: Iberoamerikanisches Institut, 2015, pp. 89-201.

LOIS GONZÁLEZ, Rubén y CARBALLO LOMBA, Antón. La frontera hispano-lusa en la actualidad. Una visión geográfica. *Revista de Historiografía*, 23, 2015, pp. 191-214.

LÓPEZ TRIGAL, Lorenzo. *Diccionario de geografía política y geopolítica*. León: Universidad de León, 2013.

MADOZ, Pascual. *Diccionario geográfico-estadístico-histórico de España y sus posesiones de ultramar*, 16 vols. Madrid: Establecimiento tipográfico de P. Madoz y L. Sagasti, 1846-50.

- PAÛL, Valerià y TRILLO, Juan Manuel. Discussing the Couto Mixto (Galicia, Spain): Transcending the Territorial Trap Through Borderscapes and Border Poetics Analyses. *Geopolitics*, 20(1), 2015, pp. 56-78.
- POPESCU, Gabriel. *Bordering and Ordering in the Twenty-first Century*. London: Rowman & Littlefield, 2012.
- PORTO GONÇALVES, Carlos Walter. *Geo-grafías, movimientos sociales, nuevas territorialidades y sustentabilidad*. México: Ed. Siglo XXI, 2001.
- PUYO, Jean-Yves. Faceries et rectifications frontalières: le cas de la forêt d'Iraty (Pyrénées-Atlantiques). En Desplat, C. (dir.): *Frontières*. Paris: Editions du CTHS, 2002, pp. 65-78.
- PUYO, Jean-Yves. La géographie militaire française et les Pyrénées: des cartes aux hommes (XVIIIème-XIXèmes siècles). *Sud-Ouest Européen*, 23, 2007, pp. 29-44.
- PUYO, Jean-Yves y GARCÍA ÁLVAREZ, Jacobo. Une frontière pour les Pyrénées: l'épisode trop méconnu de la commission topographique franco-espagnole Caro-Ornano (1784-1792). *Cartes et Géomatique*, 228, 2016, pp. 47-58.
- REGUERA, Antonio Tomás (1998). *Geografía de Estado. Los marcos institucionales de la ordenación del territorio en la España contemporánea, 1800-1940*. León: Universidad de León.
- SACK, Robert. *Human Territoriality: its Theory and History*. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.
- SAHLINS, Peter. *Boundaries. The Making of France and Spain in the Pyrenees*. Berkeley: University of California Press, 1989.
- SERMET, Jean. *La frontière hispano-française des Pyrénées et les conditions de sa délimitation*. Pau: Marrimpouey, 1983.
- SPÍNDOLA, Octavio. Espacio, territorio y territorialidad. Una aproximación teórica a la frontera. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 228, 2016, pp. 27-56.
- STOREY, David. *Territory. The claiming of space*. Harlow: Pearson, 2001.
- TRILLO, Juan Manuel. Aportaciones al estudio geográfico de las fronteras: reflexiones en torno a la Península Ibérica. En VV.AA. *XIII Coloquio Ibérico de Geografía*. Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela, 2012, pp. 1310-1322.
- TRILLO, Juan Manuel y PIRES, Iva (eds.). *Fronteras en la investigación peninsular: temáticas y enfoques contemporáneos/Fronteiras na investigação peninsular: temáticas e abordagens contemporâneas*. Santiago de Compostela: Servizo de Publicacións e Intercambio Científico da Universidade de Santiago de Compostela, 2016.
- ZUSMAN, Perla. Geografías Históricas y fronteras. En Hiernaux, D. y Lindón, A. (dirs.). *Tratado de Geografía Humana*. Barcelona: Anthropos, 2ª ed., 2016, pp. 170-186.
- ZUSMAN, Perla. La técnica y la definición de fronteras. *Revista de Geografía Norte Grande*, 66, 2017, pp. 49-60.

19. LA FRONTERA COMO *ESPACIO DE CONFLICTO* Y COMO *ESPACIO DE COOPERACIÓN*: LA RIBAGORZA COMO PARADIGMA

Ramon Galindo Caldés

Estudis de Dret i Ciència Política. Universitat Oberta de Catalunya
rgalindoca@uoc.edu

Albert Santasusagna Riu

Departament de Geografia. Universitat de Barcelona
asantasusagna@ub.edu

Joan Tort i Donada

Departament de Geografia. Universitat de Barcelona
jtort@ub.edu

Este trabajo aborda problemáticas de ordenación territorial relacionadas con la existencia de una *frontera* y, en general, con el *hecho fronterizo* entendido, en el contexto de la Europa occidental, a una escala regional o intermedia. En concreto, apuntamos hacia lo que en el contexto del Estado español son las *fronteras interiores*; es decir, los límites entre comunidades autónomas. Unos límites que, en su materialidad político-administrativa, tienen un desarrollo histórico que se circunscribe a las últimas cuatro décadas —su fundamento último se encuentra en el título octavo de la Constitución de 1978—. Dicho intervalo de tiempo, sin embargo, es suficiente a nuestro juicio para plantear su análisis en un sentido profundo y no solo desde el plano teórico sino también material. La prospección que llevamos a cabo, en cualquier caso, no tiene por objeto tanto el análisis en sí de estas fronteras, como el de los espacios adyacentes o directamente afectados por las mismas, y en cuyo comportamiento funcional advertimos tanto dinámicas de *conflicto* como de *cooperación*.

Nuestro estudio toma, como punto de partida, una investigación de alcance más general desarrollada en su mayor parte a lo largo de 2017 y que abordó el análisis, desde un punto de vista esencialmente funcional y tomando el *municipio* como unidad administrativa de referencia, de los límites entre la comunidad autónoma de Cataluña y la de Aragón, por un lado, y la de Valencia, por otro¹. El trabajo tuvo un enfoque transdisciplinar —jurídico, geográfico y politológico—, y combinó los métodos propios del análisis geográfico, de tipo cuantitativo y cualitativo, con los de las ciencias jurídicas y políticas. La investigación utilizó dos instrumentos destacados, como son los grupos de discusión con alcaldes y secretarios municipales, y los cuestionarios cualitativos, así como entrevistas individualizadas. Todo ello permitió elaborar una *diagnosis* general (que se convirtió, de hecho, en la parte principal de la

¹ La investigación, concluida en octubre de 2017, fue editada el año siguiente en forma de libro digital (Tort, Galindo *et al.* 2018) por la EAPC (Escola d'Administració Pública de Catalunya), en el número 18 de la colección *Estudis de Recerca Digitals*. Su acceso es abierto:

<http://eapc.gencat.cat/ca/publicacions/colleccions/estudis_de_recerca_digitals/18.-larticulacio-geografi-ca-i-juridica-dels-municipis-fronterers-radiografi-a-de-la-cooperacio-en-els-limites-autonomics-entre-catalunya-arago-i-la-comunitat-valenciana/index.html>

investigación), así como articular un repertorio de propuestas, o *prognosis*, que nos llevó a considerar, en especial, la posibilidad de su aplicación futura.

El presente capítulo, sin alejarse del marco de la investigación descrita, está planteado y desarrollado de un modo globalmente autónomo y consta de cuatro apartados principales. En el primero abordamos los aspectos introductorios y de contexto general, así como las cuestiones teóricas fundamentales. En el segundo hacemos unas breves consideraciones metodológicas. En el tercero, que es también el más extenso, presentamos los resultados de nuestro análisis tomando como referencia un ámbito geográfico que consideramos altamente significativo dentro del conjunto del espacio estudiado: es decir, el territorio que identificamos como *Ribagorza* y que se corresponde con el sector septentrional de la franja de municipios limítrofes entre Cataluña y Aragón; se trata de un total de 14 términos municipales (8 en Aragón y 6 en Cataluña) que conforman el valle alto y medio del río Noguera Ribagorzana y que, atendida su homogeneidad desde el punto de vista geográfico y su contigüidad desde la óptica administrativa, consideramos que devienen un caso particularmente expresivo —a modo de paradigma— de la problemática globalmente analizada. Completamos el estudio mediante un cuarto apartado, en forma de conclusiones.

1. Un apunte sobre la construcción en España de la *frontera interior*

1.1. *Fronteras y geografía política*

El concepto de límite, o de frontera, es probablemente uno de los más complejos que tratan las ciencias relacionadas con el territorio; y esta cualidad podríamos predicarla tanto en una perspectiva histórica como actual². La razón de tal complejidad estriba en la *ambivalencia* esencial del concepto: es decir, la dificultad práctica que presenta su definición —que exige, como condición de coherencia, que sea comprensiva de su doble naturaleza: es decir, *física* pero también *política*—. En cualquier caso, la reflexión que sobre este concepto propone Joan Nogué nos deja claro que nos encontramos ante un concepto nuclear de la geografía política:

[La frontera es] un fenómeno de carácter geopolítico de un enorme interés y excepcional importancia en todos los procesos de formación y de estructuración de Estados y naciones. No podía ser de otra manera si consideramos que la frontera delimita el espacio encima del cual el Estado ejerce su poder con plena soberanía y, aún más, si aceptamos que la frontera representa, en última instancia, la delimitación física y simbólica más palpable de lo que podríamos llamar el espacio de producción y reproducción de la identidad nacional³.

Michael Neuman, por su parte, nos advierte de una cualidad del concepto de frontera que coexiste con el de su universalidad como forma explícita de manifestación de un determinado poder sobre el territorio; se trata de su carácter *dinámico*, esto es, históricamente cambiante:

Las fronteras son siempre dinámicas, incluso cambiantes. Las fronteras son construcciones humanas englobadas dentro de instrumentos legales, tratados, regulaciones, estrategias, políticas, planes, regulaciones y un largo etcétera. Nosotros las dibujamos, las modificamos y las borramos de acuerdo con nuestra voluntad. Las creamos y recreamos. Pero no podemos rehuirlas⁴.

² Trillo y Pires 2016.

³ Nogué 1997, p. 27.

⁴ Neuman 2014.

Desde el punto de vista jurídico, entendemos el límite administrativo como la línea que delimita un espacio o territorio donde un ente determinado ejerce sus competencias o una jurisdicción en la que se ejercen unas determinadas potestades. Por otra parte, el principio de territorialidad de las normas hace que éstas sean eficaces —generalmente— solo dentro de un territorio delimitado. Desde este punto de vista, los límites administrativos se proyectan sobre los espacios de frontera acentuando la diferenciación entre territorios, en tanto que “cierran” jurídicamente el espacio en el que deben aplicarse las normas. Como ha afirmado Parejo,

conceptualmente, la frontera o límite de un territorio es tanto un contorno separador más o menos hermético, cuanto superficie de contacto y fricción entre asuntos o fenómenos separados. Desde el segundo punto de vista despliega un efecto externo inclusivo, al atraer —con diferente grado de intensidad— supuestos o fenómenos situados fuera del territorio correspondiente⁵.

Existe, por tanto, una relación bidireccional entre *espacio* y *derecho*: las normas crean espacios (demarcaciones, jurisdicciones, etc.), mientras que la efectividad de dichas normas está condicionada por el contexto territorial existente —indefinido o poroso— y por el contexto institucional creado por el legislador.

1.2. Descentralización y cooperación en el Estado autonómico

El planteamiento inicial de este trabajo parte del hecho de que la evolución del Estado autonómico se ha fundamentado sobre la construcción de ordenamientos jurídicos diferenciados en cada una de las comunidades autónomas, en función de las competencias asumidas por cada una de ellas. Las normas aprobadas por el legislador autonómico crean *espacios*, demarcaciones dentro de las cuales administraciones o entes de diferente tipo ejercen sus potestades y competencias y prestan servicios diversos. De alguna forma, tanto el legislador como la administración autonómicos definen —por inclusión o por exclusión— qué ciudadanos están sujetos a su regulación o son beneficiarios de sus servicios. Por otra parte, dichas normas están afectadas por el propio contexto territorial en el que se insertan.

En el contexto de la descentralización del Estado, los legisladores autonómicos han aprobado un gran número de normas que, en su materialidad, tienden a menudo a diferir entre sí. De esta manera, se acaban creando en gran medida ordenamientos jurídicos autonómicos diferenciados en materias relevantes a nivel municipal, como la educación, el urbanismo o la protección del medio ambiente. La progresiva diferenciación normativa tiene un impacto especialmente significativo en los municipios adyacentes a una frontera o límite de rango autonómico. La razón es simple: en estos municipios “fronterizos” (sean de una comunidad dada o de la vecina) es donde mejor se percibe la *discontinuidad* derivada de la materialización en el espacio de dos regulaciones administrativas diferentes. Una discontinuidad que a menudo deviene obstáculo o impedimento para una relación funcionalmente normal —es decir, fluida y eficiente— entre los municipios limítrofes.

Todo aumento de la descentralización debe ir acompañado de instrumentos de coordinación, previstos en el art. 145 de la Constitución —acuerdos y convenios—, además de la conferencia de presidentes. Hay unanimidad entre los autores en considerar que los instrumentos de cooperación entre comunidades autónomas —lo que se conoce por “cooperación horizontal”— han tenido un funcionamiento deficiente. Se han aprobado muy pocos convenios⁶, en un contexto marcado por una regulación que dificulta su aprobación y su voluntariedad, lo que

⁵ Parejo 2015, p. 53.

⁶ García 2006; Aja 2014.

hace que su aprobación final dependa del contexto político y de la voluntad de las partes⁷. El transcurso de los años ha ido poniendo en evidencia las limitaciones del convenio para articular la complejidad del entorno fronterizo, y la necesidad, por un lado, de la reforma de su regulación constitucional⁸ y, por otro, del fomento de una cultura de la cooperación⁹. Se da en este sentido una situación peculiar, ya que las relaciones transfronterizas con Francia y Portugal son, tanto en un sentido cuantitativo como cualitativo, más importantes que las relaciones horizontales entre comunidades autónomas limítrofes¹⁰.

Por los motivos expuestos, nuestra investigación general ha procurado profundizar tanto en la búsqueda de instrumentos jurídicos de cooperación de ámbito local como en la necesidad de flexibilizar la aplicación de las normas en el entorno del límite administrativo. El objetivo último no es otro que procurar conseguir, con el transcurso del tiempo, que las normas se adapten mejor al entorno, sean más eficaces y ayuden a articular mejor las relaciones “interterritoriales” a ambos lados del límite administrativo.

1.3. Disfunciones del sistema: las “fronteras interiores”

Uno de los conceptos relevantes en nuestro análisis es el de las *fronteras interiores*, que en el marco de nuestro objeto de estudio definimos como aquellas que se producen de facto entre comunidades autónomas, al consolidarse de forma progresiva ordenamientos jurídicos diferentes e implantándose políticas públicas diferenciadas —cuando no contradictorias— por parte de cada una de ellas. La acción de los poderes públicos sin tener en cuenta a las otras comunidades autónomas provoca la construcción de una barrera administrativa que acaba teniendo efectos negativos en aquellos territorios que tienen la condición de fronterizos, y que ven cómo la acción de sus Administraciones les fuerza a reducir su cooperación con sus aliados potenciales.

La concepción expuesta de *frontera interior* ya ha sido objeto de consideración estos últimos años por parte de algunos autores¹¹. En nuestro caso, más allá de la atención a este concepto como “núcleo” del análisis que llevamos a cabo, nos interesa también atender a cuestiones de una trascendencia menos aparente pero igualmente significativas. Es decir, que además de referirnos a los límites —fronteras interiores— entre comunidades autónomas y a sus relaciones de colaboración, pretendemos fijarnos también en *cómo* se ha producido la construcción de tales fronteras interiores, y *en qué medida* han tenido su mayor impacto en el ámbito o escala local.

2. Puntos de conflicto y espacios de cooperación: la necesidad de una aproximación multidisciplinar

En nuestra investigación partimos de la convicción de la necesidad de una aproximación multidisciplinar a la frontera interior; y, en especial, desde el derecho y desde la geografía. El análisis desde ambas visiones nos permite abordar con mayores garantías los cuatro objetivos operativos básicos de nuestro estudio. En primer lugar, la determinación del espacio objeto de análisis — “territorio de frontera”, *borderland*—, que hemos circunscrito a los municipios adyacentes al límite entre la comunidad autónoma de Cataluña, por un lado, y las de Aragón y

⁷ González 2016.

⁸ Tajadura 2010, pp. 94-97.

⁹ García 2006, pp. 70-71.

¹⁰ Montilla 2006, pp. 84-85.

¹¹ Oliveras y Trillo 2014; Trillo y Pires 2016.

Valencia, por otro (y, en el marco de este artículo, los municipios que se corresponden con el ámbito que hemos identificado como *Ribagorza* y que hemos representado en la figura 1)¹². En segundo lugar, el análisis del papel del legislador autonómico en la construcción legal de la frontera. Este segundo objetivo supone observar cómo los legisladores de ambas comunidades han ido construyendo ordenamientos jurídicos diferentes, lo que tiene como efecto la regulación a través de normas diferentes de fenómenos similares, cuando no equiparables. En tercer lugar, y a modo de desarrollo del objetivo anterior, la evaluación de la importancia del *contexto* en la aplicación de las normas; es decir, la consideración acerca de cómo las normas se adaptan a marcos o contextos geográficos unitarios —es decir, carentes de diferenciación o de discontinuidad física— pero que, políticamente, se encuentran divididos por un límite administrativo. Finalmente, en el marco de nuestra investigación hemos recogido y sistematizado los elementos “separadores” (legales, políticos) y los instrumentos “integradores” —a menudo informales— de las comunidades de frontera.

En la práctica, algunos de los objetivos descritos pueden ser abordados adecuadamente a través de dos métodos genuinos del derecho y de la geografía: el análisis normativo, por un lado, y el análisis territorial, por otro. Pero desde el punto de vista metodológico sería un error limitar los instrumentos de investigación a una disciplina u otra; de manera que, en nuestro caso, hemos optado por adoptar dos herramientas de gran utilidad provenientes de la sociología como son los grupos de discusión (*focus groups*) y los cuestionarios. En ambos casos nuestros interlocutores han sido alcaldes y secretarios de los ámbitos territoriales estudiados.

En relación con los grupos de discusión, nuestro punto de partida fue entenderlos como “técnica no directiva que tiene por finalidad la producción controlada de un discurso por parte de un grupo de sujetos que son reunidos, durante un espacio de tiempo limitado, a fin de debatir sobre un tema determinado propuesto por el investigador”¹³. Sobre esta base se propusieron grupos reducidos y homogéneos (alcaldes o secretarios), con una intervención mínima en las discusiones. En este sentido, el objeto del grupo de discusión no era tanto la obtención de información o de datos concretos como hacer emerger disfunciones, problemas o casos de cooperación existentes, formalizados o no, entre municipios adyacentes al límite administrativo autonómico. Los cuestionarios, por su parte, permitieron aportar información complementaria (y a través de respuestas anónimas) sobre temas que requerían respuestas de tipo más bien valorativo o interpretativo.

3. Espacio de frontera y cooperación intermunicipal: el caso de la Ribagorza

3.1. La Ribagorza, ejemplo paradigmático de “territorio de frontera”

La Ribagorza, región histórica de los Pirineos situada en la vertiente meridional de la cordillera, coincidiendo en buena medida con las cuencas de los ríos Ésera y Noguera Ribagorzana, es considerada como un ejemplo paradigmático de espacio de montaña afectado por problemas estructurales de despoblación, declive económico e integración territorial. Un ejemplo que vale no solo a escala pirenaica y peninsular, sino incluso a escala europea¹⁴. Su condición de

¹² El “espacio objeto de estudio” se materializó, en la práctica, en el conjunto de setenta municipios de las comunidades autónomas de Cataluña (en número de 34), Aragón (29) y la Comunidad Valenciana (7) que comparten la condición de ser adyacentes a la frontera autonómica, y que, a efectos de la investigación, fueron estructurados en diez ámbitos consecutivos siguiendo criterios de homogeneidad geográfica. Véase, para mayor detalle, Tort 2018.

¹³ Gil 1993, pp. 200-201.

¹⁴ Sancho 2013.

“territorio de frontera” ha sido subrayada con recurrencia, sobre todo a partir de la caracterización que diferentes autores hacen de él entrada la segunda mitad del siglo XX¹⁵. De hecho, el *factor frontera* tiene en el dominio ribagorzano una relevancia que no pasa desapercibida. Así sucede en la época de los condados pirenaicos medievales, pero también en la época contemporánea: en 1833, la división provincial de Javier de Burgos consagra el Noguera Ribagorzana como límite entre las provincias de Lleida y Huesca (dividiendo en dos mitades longitudinales un valle natural); y, en 1978, la instauración del Estado de las Autonomías eleva el propio límite a la condición de frontera entre las comunidades autónomas de Cataluña y Aragón.

Figura 1. Representación cartográfica del ámbito de la Ribagorza tratado en el artículo. Los mapas complementarios permiten el encuadre de este ámbito en el conjunto de la investigación llevada a cabo, así como su contextualización en el aspecto físico e hidrográfico.



Fuente: Elaboración propia a partir de ortofotografía de España (PNOA, Plan Nacional de Ortofotografía Aérea, escala 1: 30.000).

¹⁵ Solé Sabarís 1964.

El río ha sido factor clave en la vertebración de este territorio: tanto en lo que se refiere a las comunicaciones como en lo que respecta a las actividades económicas, sociales y culturales. Por este motivo la interrelación entre los vecinos del *país* —denominación utilizada en la parte alta del curso del río para designar el valle en su conjunto— ha sido siempre estrecha, lo que incluye flujos constantes entre ambos lados —incluso entre familias—. La dificultad de las comunicaciones hace que el territorio en liza adquiera una condición periférica respecto a los respectivos centros económicos o político-administrativos, como Lleida en el lado catalán y Huesca en el aragonés, y Barcelona y Zaragoza en última instancia.

La necesidad de cooperar, en un contexto como el descrito, supera con mucho la existencia del límite administrativo, lo que hace que los vecinos, y los propios municipios, hayan tejido con el tiempo una tupida red de relaciones que incluyen la cooperación en la prestación de servicios. El límite administrativo, en cualquier caso, es un obstáculo importante en cuanto que los poderes públicos de ámbito supramunicipal priorizan dinámicas de acentuación del límite administrativo, tanto por la afirmación de su propio territorio (provincial o autonómico) como por unas estrategias de acción que en ocasiones rozan, incluso, la confrontación.

En la práctica, la articulación económica, social, cultural y administrativa del territorio ribagorzano es el resultado de un conjunto de factores integradores y disgregadores que, desde la perspectiva de la acción pública, deberían ser abordados desde una visión de conjunto que, al menos hasta ahora, ha sido prácticamente inexistente.

3.2. Detectando problemas y disfunciones a través de grupos de discusión y cuestionarios

El ámbito de referencia en este artículo lo constituyen los 14 municipios representados en la figura 1 (8 por el lado de Aragón y 6 por el de Cataluña), y que identificamos, a efectos del estudio, como *Ribagorza*¹⁶. Comprende una superficie de 1.545 km² y una población de 11.779 habitantes en 2016, lo que supone una densidad de 7,6 hab/km²; una cifra que desciende a 3 hab/km² si prescindimos de la población atribuida a Tremp —localidad ajena, de hecho, al ámbito analizado, puesto que solo la mitad occidental de este municipio, caracterizada por una demografía extremadamente baja, se corresponde con la cuenca del Noguera Ribagorzana—¹⁷.

Concebido como una fase fundamental en el desarrollo general de la investigación, el trabajo de campo se desarrolló en el ámbito ribagorzano a lo largo del mes de mayo de 2017¹⁸. Se constituyeron tres grupos de discusión, dos de ellos en Arén (Huesca) y el tercero en Pont de Suert (Lleida), al que deberíamos añadir una entrevista en Tremp (Lleida). Uno de los grupos de discusión (en Arén) se organizó con cuatro secretarios municipales, de siete de los municipios estudiados (Pont de Montañana, Viacamp y Litera, Arén, Sopeira, Montanuy,

¹⁶ Para la escritura de los nombres de estos 14 municipios nos hemos atendido a las denominaciones oficiales utilizadas por los respectivos ayuntamientos. No ignoramos, en cualquier caso, la complejidad de la cuestión (es decir, la existencia de una doble tradición gráfica, en español y en catalán, para los nombres de los municipios aragoneses de la Ribagorza), que resulta muy difícil de abordar de un modo coherente a una escala de análisis como la de nuestro estudio.

¹⁷ Por razones de eficacia práctica, y dada la considerable extensión de la franja fronteriza en la Ribagorza, en la investigación original optamos por dividir el territorio en dos ámbitos: *Noguera Ribagorçana Sud* y *Noguera Ribagorçana Nord*. Cabe puntualizar, asimismo, que en el ámbito norte no fueron incluidos los dos municipios más septentrionales de la franja fronteriza, Benasque y Vielha. De hecho, aun siendo ambos adyacentes al extremo norte de la frontera autonómica, carecen de vínculos funcionales con la demarcación que nos ocupa. Algo parecido se dio con respecto al ámbito meridional: no se incluyeron los municipios situados al sur de Camporrells y Os de Balaguer (pese a formar parte de la cuenca del Noguera Ribagorzana), a causa de sus escasos vínculos funcionales con el resto de municipios de la demarcación.

¹⁸ Para más detalles de orden metodológico, véase Tort y Galindo 2018, pp. 21 y ss.

Bonansa y Vilaller; a ellos cabría añadir Tremp, que fue objeto de consideración a través de una entrevista con el secretario municipal). Los otros dos grupos de discusión reunieron, por un lado, a una mayoría de alcaldes —o, en su caso, concejales— de la parte baja y media de la cuenca en Arén (Viacamp y Litera, Pont de Montañana, Sopeira, Arén, Tremp y Sant Esteve de la Sarga); por el otro, en el Pont de Suert, se congregó a los alcaldes de los municipios de la parte alta del ámbito (Montanui, Bonansa y el Pont de Suert). Los resultados son analizados en los apartados siguientes. En cualquier caso, podemos avanzar que fueron de gran utilidad para hacer emerger diferentes disfunciones producidas por el hecho fronterizo, pero también para establecer algunos espacios de cooperación y para exponer experiencias en las que los actores habían optado por la colaboración con municipios vecinos.

Paralelamente, con los grupos de discusión se llevó a cabo una recogida de datos a través de un cuestionario. Su finalidad fue obtener información sobre la percepción de diferentes aspectos relacionados con el hecho fronterizo por parte de alcaldes y secretarios, así como la toma de posición de todos ellos acerca de cuáles deberían ser las soluciones a poner en práctica. En su conjunto se trata de 15 cuestionarios, cuya lectura permitió disponer de informaciones complementarias pero relevantes.

Los resultados obtenidos para el ámbito ribagorzano son algo diferentes de los del conjunto de la franja limítrofe catalano-aragonesa¹⁹. Si un 74,6% de los alcaldes y secretarios del límite catalano-aragonés consideraban que las diferentes normas autonómicas provocan problemas o inconvenientes de tipo administrativo, en la Ribagorza el porcentaje se eleva a un 93,3%. Las mismas personas enumeran una larga lista de disfunciones en materia de sanidad, catastro, agricultura, medio ambiente, etc. Respecto a las soluciones, la opción por un régimen especial tiene el apoyo de un 80% de las respuestas; un apoyo que se sitúa muy por encima del 44,4% que registra el conjunto de los municipios fronterizos. Las opciones de modulación o de implementación de fórmulas para modular las normas tienen una respuesta cercana a este último porcentaje (alrededor del 30-35%); en cambio, se detecta una respuesta muy por encima de la anterior —casi el doble— cuando se apunta a la preferencia por una mancomunidad —y probablemente ello se deba a la buena opinión sobre la ya extinta mancomunidad de Ribagorza—. Los resultados ponen de manifiesto, en general, que los municipios de la Ribagorza han colaborado entre ellos casi en su totalidad y que existen entre sí significativas relaciones de tipo social y cultural. También detectamos en la Ribagorza, como en el resto de municipios de la investigación, una posición masivamente proclive a una mayor cooperación. Aun así, se encuentra bastante generalizada la opinión de que los gobiernos autonómicos, a ambos lados de la frontera, mantienen una posición indiferente o poco favorable a la colaboración, al contrario de lo que sucede, según su parecer, con las respectivas diputaciones y consejos comarcales —que perciben como más predispuestos a la cooperación—. De los resultados observamos una gran conciencia del hecho fronterizo y una explícita voluntad de cooperar como fórmula idónea para superar las dificultades.

3.3. Disfunciones y conflictos en el espacio fronterizo ribagorzano

Como resultado de nuestra investigación hemos detectado una serie de disfunciones, tanto en lo que se refiere a la prestación de servicios como a consecuencia de la regulación diferente o contradictoria por parte de cada una de las comunidades autónomas. Un elemento distorsionador aparece aquí como determinante, y es el impacto de la construcción de los grandes embalses de Escales, Canelles y Santa Anna, casi consecutivos, en el curso del río Noguera Ribagorzana (río que, por lo demás, coincide en la mayor parte de su trayecto con el

¹⁹ Galindo 2018b.

trazado de la frontera autonómica). En su conjunto conforman una auténtica frontera física, hasta el punto que de los mismos deriva un efecto de incomunicación casi absoluta entre municipios que, con anterioridad a los embalses, habían mantenido unas interrelaciones significativas (como Os de Balaguer, Camporrells, Àger o Viacamp). Dicho aislamiento tiene como ejemplo muy visible el pueblo de Tragó, en el término municipal de Os de Balaguer, hoy abandonado y parcialmente inundado por el pantano de Santa Anna. En el marco de las sesiones en el territorio, los propios participantes —alcaldes y secretarios— han detectado algunas disfunciones; las describimos a continuación sin ánimo de exhaustividad.

1. *Conflictos por el límite territorial.* Aquí encontramos uno de los casos de discordancia en los límites municipales más significativo de toda la frontera entre Cataluña y Aragón. Hablamos, concretamente, del núcleo urbano de Puente de Montañana. Un núcleo que se encuentra literalmente escindido por el trazado de la línea divisoria entre el propio municipio y el municipio de Tremp. Se trata de una disfuncionalidad administrativa grave que se ha mantenido durante décadas sin que, por el momento, se haya podido resolver (sin duda, uno de los casos más emblemáticos dentro de la complejidad general que presenta, en su conjunto, la línea limítrofe entre Cataluña y Aragón)²⁰. No hay acuerdo ni tan solo entre los propios catastros (de Lleida y de Huesca) sobre qué delimitación debe prevalecer como correcta. El hecho de que el límite municipal sea, también, límite provincial y límite autonómico complica sobremanera la posibilidad de una solución consensuada. Del conflicto se derivan algunas disfunciones, como la dificultad para aprobar un nuevo plan urbanístico en Puente de Montañana, la indefinición sobre si una propiedad pertenece a un municipio o al otro, o la determinación sobre quién debe prestar los servicios municipales —en la práctica lo hace el ayuntamiento de Pont de Montañana, y también ingresa los impuestos de todos los vecinos—, entre muchas otras. También se plantea, en este sector del ámbito ribagorzano, la cuestión de la particular situación geográfica de la Terreta. Hablamos, concretamente, de un extenso territorio (de unos 120 km²) perteneciente al municipio de Tremp pero emplazado dentro de la cuenca del Noguera Ribagorzana y adyacente a los términos municipales de Sopeira, Arén y Pont de Montañana; por lo tanto, periférico respecto al resto de municipio y con una relación muy estrecha con los municipios aragoneses (y especialmente con Arén). Desde un punto de vista funcional, la Terreta tiene más vínculos con estos otros municipios que con Tremp, pero su adscripción administrativa (fruto de la política de agregaciones forzosas de los años 1960, que tuvo un especial reflejo en el Pirineo) no es cuestionada porque hablamos de un territorio prácticamente desprovisto de población²¹.

2. *Atención sanitaria.* La sanidad ha sido uno de los ámbitos en los que la cooperación ha funcionado mejor, existiendo actualmente un convenio de colaboración aunque ello no supone la inexistencia de problemas o disfunciones²². Algunas de las problemáticas detectadas en este ámbito son la atención de urgencias (ambulancias) o, en la sección norte, los expedientes médicos compartidos, las recetas médicas, la gestión de las especialidades —en algunos casos un caso urgente puede acabar derivado al hospital de Toulouse (Francia)—, la atención primaria, el número 112, etc.

3. *Agua.* En un entorno fluvial como el que analizamos hay otros dos actores que tienen una importancia crucial, ya que su acción afecta a todo el territorio. En primer lugar, la Confederación Hidrográfica del Ebro, que ocupa un papel central en la gestión pública de los recursos hídricos del Noguera Ribagorzana. Por otra parte, la empresa privada de energía ENEL

²⁰ Tort 2000.

²¹ Sancho y Tort 2012.

²² Font 2018.

(anteriormente la privatizada ENHER), que gestiona los activos de producción hidráulica a lo largo del territorio estudiado. Se han puesto de manifiesto diferentes problemas en lo que se refiere a la gestión hídrica y a las diferentes actividades que se realizan con el río como referencia, y en especial las turísticas (*kayak*). También los ingresos municipales vinculados al uso del agua dan pie a menudo a situaciones de desigualdad comparativa.

4. *Explotaciones agrarias y ganaderas*. Se han detectado varias normas autonómicas contrapuestas en lo que se refiere a las distancias mínimas a núcleos urbanos, al régimen fiscal o a los requisitos para obtener licencias.

5. *Turismo*. El turismo es un gran activo para la promoción económica del territorio, y muy especialmente la explotación turística del desfiladero de Mont-rebei. Su promoción se realiza por separado, lo que genera duplicidades y el no aprovechamiento conjunto de un activo muy relevante para el territorio. Aunque existe voluntad de cooperar por parte de los tres municipios implicados (Viacamp y Litera, Sant Esteve de la Sarga y Àger), el establecimiento de la forma jurídica resulta problemática a causa de la vinculación a marcos jurídicos diferentes. Otro ejemplo de cooperación relevante ha sido el del proyecto *Ribagorza Románica*, sustentado por fondos europeos y que finalizó una vez agotada esta vía de financiación.

6. *Residuos*. Existe un convenio entre los municipios de Arén y Tremp para la recogida de residuos de la Terreta (Tremp), aunque parecería lógico que la planificación de la gestión de residuos se diera al nivel del conjunto del territorio. En este sentido, la comarcalización en ambas comunidades no ha facilitado dicha solución.

Como se puede apreciar, existen algunas disfunciones inducidas directa o indirectamente por el hecho fronterizo, por la existencia de diferentes normas sobre una misma cuestión y también por la supeditación de los instrumentos de cooperación al *clima* o coyuntura política, que a menudo ha sido hostil entre los ejecutivos autonómicos catalán y aragonés. No podemos hablar por tanto de un conflicto —más allá de la disputa territorial entre Puente de Montañana y Tremp ya comentada— sino de anomalías provocadas por un funcionamiento deficiente del sistema. Las dinámicas de confrontación, de conflicto o segregadoras del territorio analizado son generalmente exógenas. Es decir, se generan en todo caso entre agentes a nivel autonómico —o, al menos, supralocal— y su efecto se materializa dentro del espacio fronterizo. Tal disparidad se puede producir de dos maneras: cuando se utilizan situaciones de desacuerdo en el territorio como pretexto para un enfrentamiento político interregional, o cuando se diseñan políticas y se establecen normas con una orientación meramente unilateral, esto es, para cohesionar el territorio propio frente al *otro* territorio. En este tipo de supuestos, las comarcas han actuado más como agente “disgregador” que “integrador”, al fundamentar sus políticas en el territorio comarcal y no en el territorio geográfico. Por otro lado, las dinámicas locales son por sí mismas endógenas y buscan una necesaria cooperación, en un entorno en el que los conflictos intermunicipales son, a pesar de todo, escasos.

3.4. La cooperación: una necesidad del territorio

De la misma forma que hemos detectado disfunciones, también encontramos diversos ejemplos de cooperación, más o menos formalizada, entre los diferentes municipios del territorio. Algunas de las áreas destacadas en el apartado anterior como conflictivas o disfuncionales pueden tener su vertiente cooperativa, como la atención sanitaria o la gestión de los residuos, que, a pesar de sus problemas de articulación, también podríamos incluir aquí.

1. *Pesca*. Existen, por lo que se refiere a la pesca deportiva, diferentes regulaciones autonómicas. También se han detectado algunas dificultades relacionadas con el papel de la Conferencia Hidrográfica del Ebro en el territorio, que localmente se percibe en ocasiones como “distorsionador”. Aun así, la pesca deportiva es un ámbito en el que se ha podido cooperar, a través de la coordinación de la regulación por parte de ambas comunidades²³.

2. *Transporte*. La carretera N-230 zigzaguea a lo largo del límite administrativo y sirve como eje vertebrador del territorio. La defensa de su mejora —y la construcción de la futura autovía futura A-14— ha unido a los municipios catalanes y aragoneses, conscientes de la importancia para su conexión externa y su cohesión interna.

3. *Educación y transporte escolar*. A pesar de las dificultades, algunos de los municipios han llegado a acuerdos para cooperar en materia de educación. Un ejemplo lo tenemos en la escuela de música de Pont de Suert, donde el ayuntamiento se hace cargo de un tercio de los gastos (y el resto es asumido por los demás usuarios). Otro ejemplo es el transporte escolar, sufragado por los municipios aragoneses —y que involucra a estudiantes de Arén, la Terreta (Trempe) y Puente de Montañana—, mientras que los municipios catalanes se hacen cargo del comedor. En todos los casos, la persistencia y la voluntad de cooperación ponen claramente de manifiesto la necesidad de instrumentar las herramientas adecuadas para que dicha colaboración pueda funcionar con plena seguridad jurídica.

Se trata, en los tres ámbitos descritos, de ejemplos de cooperación que tienen como nexo de unión la clara vocación colaborativa de los municipios implicados, asumiendo que existen problemas supralocales (o sea, del conjunto del territorio), que deben ser abordados también conjuntamente. Los casos mencionados en los dos primeros ámbitos han surgido de la iniciativa local, pero han necesitado para su implementación la participación autonómica, en el primer caso, y la estatal en el segundo. En el tercer ámbito, sin embargo, nos encontramos con dos ejemplos de genuina cooperación, sorteando problemas y ofreciendo soluciones concretas, basadas en la eficiencia y la suma de esfuerzos. Se trata sin duda de unos interesantes supuestos, para los que el derecho debería encontrar el acomodo idóneo.

4. Conclusiones

En el marco de la investigación general se han radiografiado los principales problemas que la cooperación entre las administraciones locales ha encontrado a causa (directa o indirectamente) de la existencia del límite administrativo. En el capítulo se pasa revista a un conjunto de puntos conflictivos (delimitación territorial, gestión de los recursos hídricos, etc.), y sobre todo, a una extensa relación de las disfunciones que provoca la existencia de una *frontera administrativa*, tanto en la relación entre los diferentes ayuntamientos como entre los propios vecinos. En algunos casos, han sido los propios agentes del territorio los que han buscado y encontrado soluciones para sortear las barreras administrativas; en otros casos, ha sido necesario explorar las posibilidades de uso y de adaptación de los instrumentos legales más adecuados a su realidad territorial. Los ejemplos son variados y afectan a diferentes sectores, desde la educación hasta la sanidad pasando por el urbanismo, el medio ambiente, las explotaciones ganaderas, el turismo o la gestión de residuos.

De la misma forma que este trabajo ha encontrado numerosos aspectos disfuncionales cuya corrección exigiría una modificación del marco legal, también ha detectado múltiples ejemplos

²³ Galindo 2018b, pp. 136-137.

en los que los diferentes agentes han creado instrumentos positivos para ofrecer soluciones estables y adecuadas a las necesidades del territorio, en áreas como la pesca, la sanidad, la educación infantil o la promoción del turismo.

Nuestra investigación, en definitiva, trata de aportar una “foto fija” de las disfunciones que el límite administrativo provoca en el territorio, de las soluciones —muchas veces precarias— que los propios agentes públicos del territorio han conseguido construir, y de las soluciones jurídicas que pueden emplearse en la articulación de las relaciones interadministrativas y en la gestión de recursos y servicios públicos. También llega a una conclusión importante, que resumimos a continuación: el marco normativo debe ser, fundamentalmente, un conjunto de instrumentos para que, desde el territorio, puedan instrumentarse las mejores soluciones en un entorno de seguridad jurídica, de estabilidad y de gestión eficiente y eficaz de los recursos públicos. Como hemos subrayado oportunamente, las normas “crean” espacios (político-administrativos), y su aplicación se ve condicionada por el ámbito geográfico en el que deben aplicarse; lo que afecta también a cualquier actividad derivada de la aplicación de las mismas, como la prestación de servicios públicos. Esta relación bidireccional debe ser tenida en cuenta cuando dichos territorios normativamente construidos no se corresponden con los territorios geográficamente dotados de unidad, como sucede de un modo evidente y reiterado en el caso de la Ribagorza. Por todo ello consideramos que la cultura de la cooperación debe estar en la base de un estado descentralizado, mejorando el funcionamiento del sistema en su conjunto y persiguiendo unos resultados que de momento no son los más óptimos. En nuestro caso el límite administrativo, entendido como *barrera*, deviene un síntoma del funcionamiento deficiente del sistema autonómico y del sistema de Administraciones Públicas en su conjunto: una anomalía que permite entender, en última instancia, que acaben surgiendo con fuerza las denominadas *fronteras interiores*.

Agradecimientos

Este trabajo ha sido realizado en el marco del Proyecto de Investigación CSO2015-65787-C6-4-P, del Ministerio de Economía y Competitividad (MINECO/FEDER, UE), y en el seno del Grup de Recerca Ambiental Mediterrània, GRAM, reconocido por la Generalitat de Catalunya (2017SGR1344).

Bibliografía

AJA, Eliseo. *Estado autonómico y reforma federal*. Madrid: Alianza Editorial, 2014.

FONT, Tomàs. Cooperació transfronterera en l'àmbit de la sanitat. En Tort, J. y Galindo, R. (dirs.). *L'articulació geogràfica i jurídica dels municipis fronterers: radiografia de la cooperació local en els límits autonòmics entre Catalunya, Aragó i la Comunitat Valenciana*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2018, pp. 208-211.

GALINDO, Ramon. Els problemes relacionats amb el fet fronterer: algunes disfuncions, en Tort, J. y Galindo, R. (dirs.). *L'articulació geogràfica i jurídica dels municipis fronterers: radiografia de la cooperació local en els límits autonòmics entre Catalunya, Aragó i la Comunitat Valenciana*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2018a, pp. 123-143.

- GALINDO, Ramon. La percepció del fet fronterer. En Tort, J. y Galindo, R. (dirs.). *L'articulació geogràfica i jurídica dels municipis fronterers: radiografia de la cooperació local en els límits autonòmics entre Catalunya, Aragó i la Comunitat Valenciana*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2018b, pp. 113-124.
- GARCÍA, María Jesús. Las relaciones gubernamentales en el Estado Autonómico: estado de la cuestión y problemas pendientes. En García, M. J. *et al.* *Las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonómico*. Madrid: CEPC, 2006.
- GIL, Javier. La metodología de investigación mediante grupos de discusión. *Enseñanza*, 10-11, 1993, pp. 199-214.
- GONZÁLEZ, Ignacio. El papel de la norma en la cooperación interterritorial. *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 23, 2016, pp. 160-200.
- MONTILLA, José Antonio. El marco normativo de las relaciones gubernamentales. En García, M. J. *et al.* *Las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonómico*. Madrid: CEPC, 2006.
- NEUMAN, Michael. Rethinking borders. En Steele, W. *et al.* (eds.). *Planning Across Borders in a Climate of Change*. Abingdon, UK: Routledge, 2014, pp. 15-30.
- OLIVERAS, Xavier y TRILLO, Juan Manuel. Fronteras en el contexto español: ¿barreras o puentes para la cooperación sanitaria? *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 60(1), 2014, pp. 135-159.
- PAREJO, Luciano. *La construcción del espacio. Una introducción a la ordenación territorial y urbanística*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2015.
- SANCHO, Alexis. Land Abandonment and the Dynamics of Agricultural Landscapes in Mediterranean Mountain Environments: the Case of Ribagorça (Spanish Pyrenees). *Erdkunde*, 67(4), 2013, pp. 289-308.
- SANCHO, Alexis y TORT, Joan. Dinàmiques transfrontereres i protecció d'espais en territoris de muntanya desestructurats. La Terreta (Ribagorça) com a cas d'estudi. *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, 74, 2012, pp. 151-172.
- SOLÉ SABARÍS, Lluís. La Ribagorça. En Solé Sabarís, L. (dir.). *Geografia de Catalunya-II*. Barcelona: Aedos, 1964, pp. 55-92.
- TAJADURA, Javier. *El principio de cooperación en el Estado Autonómico*. Granada: Comares, 2010.
- TORT, Joan. Political Boundaries and the Development of Marginal Areas: the border between Catalonia and Aragon (Spain). En Majoral, R. Jussila, H. y Delgado-Craividão, F. (eds.). *Environment and Marginality in Geographical Space. Issues of Land Use, Territorial Marginalization and Development in the New Millenium*. Aldershot: Ashgate, 2000, pp. 169-177.
- TORT, Joan. La frontera intermunicipal entre Catalunya, València i Aragó. Visió de conjunt i determinació dels trams o àmbits d'estudi. En Tort, J. y Galindo, R. (dirs.). *L'articulació geogràfica i jurídica dels municipis fronterers: radiografia de la cooperació local en els límits*

autonòmics entre Catalunya, Aragó i la Comunitat Valenciana. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2018, pp. 32-39.

TORT, Joan y GALINDO, Ramon (dirs.). *L'articulació geogràfica i jurídica dels municipis fronterers: radiografia de la cooperació local en els límits autonòmics entre Catalunya, Aragó i la Comunitat Valenciana*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2018.

TRILLO, Juan Manuel y PIRES, Iva (eds.). *Fronteras en la investigación peninsular: temáticas y enfoques contemporáneos/Fronteiras na investigação peninsular: temáticas e abordagens contemporâneas*. Santiago de Compostela: Servizo de Publicacións e Intercambio Científico da Universidade de Santiago de Compostela, 2016.

20. ¿COOPERACIÓN TERRITORIAL ALREDEDOR DE LAS FRONTERAS INTERAUTONÓMICAS? ALGUNAS PREGUNTAS PROVOCATIVAS PARTIENDO DE LA COOPERACIÓN TERRITORIAL EUROPEA

Juan M. Trillo Santamaría

Departamento de Xeografía. Universidade de Santiago de Compostela
juanmanuel.trillo@usc.es

Valerià Paül Carril

Departamento de Xeografía. Universidade de Santiago de Compostela
v.paul.carril@usc.es

En un encuentro el 6 de noviembre de 2015 con Rafael Pérez Vázquez, alcalde del ayuntamiento gallego de A Mezquita —situado en el extremo suroriental de Galicia—, se nos confesó que resulta igual de fácil, o difícil, trabajar con el municipio de Vinhais (Portugal) que con el de Lubián (Castilla y León): literalmente, “Máis ou menos custa o mesmo cooperar con Portugal que coa comunidade veciña”. Este testimonio venía a poner sobre la mesa una cuestión que parece clave a la hora de analizar las políticas de cooperación transfronteriza en nuestro entorno: en muchas ocasiones, los obstáculos asociados a los efectos de la frontera son más pronunciados en el contexto de fronteras en el interior de un Estado que en el de las externas entre dos o más Estados. Pensamos que resulta de interés fijarse en esta cuestión, a partir de la conversación mantenida en 2015 que activó nuestro análisis comparativo en esta dirección. Por ello, este texto presenta unas breves notas, que básicamente se aportan con el objetivo de dar a conocer una línea de trabajo que hemos abierto en los últimos meses, de la que queda un largo e interesante camino por recorrer.

Reiteradamente, Joan Romero¹ ha defendido que las administraciones territoriales españolas tendrían que cooperar, reconociéndose y tratándose como iguales. Deberían actuar de modo similar a lo que sucede en instancias europeas entre distintos niveles administrativos, en las que, por lo general, ninguno de ellos se arroga una posición jerárquicamente superior. Resulta evidente que las consideraciones de Joan Romero al respecto han caído en saco roto; constituyen, en todo caso, un punto de partida fundamental para encuadrar la línea de trabajo que presentamos.

Nuestras consideraciones giran en torno a una realidad territorial concreta, conformada por la región en la que se ponen en contacto Castilla y León, Galicia y Portugal: en ella hemos trabajado recientemente mediante análisis documental (prensa, acuerdos legales, páginas web, etc.) y entrevistas semiestructuradas en profundidad (36, desarrolladas entre diciembre de 2016 y abril de 2017, por lo general de más de una hora de duración cada una)². No es preciso aquí

¹ Romero 2005, 2012, 2017. El capítulo de Farinós en este libro incide en la falta de cooperación horizontal entre las comunidades autónomas españolas y elabora una reflexión sobre la necesidad de instrumentos de cooperación intraestatales/interregionales que engarza con nuestra contribución. A su vez, la de Galindo, Santasusagna y Tort también se refiere a este asunto, focalizándose en el ámbito de la Ribagorça catalano-aragonesa, trabajado anteriormente por Sancho y Tort 2012 o Tort y Galindo 2018.

² Trabajo realizado en el marco del proyecto *Cooperación territorial en la raia: análisis de la dimensión externa e interna de la gobernanza transfronteriza* (2016-PG009), financiado por la Xunta de Galicia.

delimitar externamente esa región, que estructuramos *sensu lato* alrededor del punto imaginario en el que se tocan los tres territorios, próximo al conocido como Penedo dos Tres Reinos (figura 1).

Figura 1. Penedo dos Tres Reinos (999 m), el punto en el que tradicionalmente se ha fijado la convergencia de los territorios de Galicia, Portugal y (Castilla y) León. En la actualidad, es frontera internacional pero no interautonómica.



Fuente: Fotografía de Valerià Paül (16/11/2018).

Figura 2. Pena Surbia (2116 m), con el punto de confluencia de las tres provincias en el collado situado en un primer plano, por debajo del pico. Solo se aprecia un mojón, por oposición a la profusión de hitos en la foto anterior.



Fuente: Fotografía de Valerià Paül (24/6/2013).

En los apartados que siguen, partimos de un análisis de la cooperación transfronteriza internacional, en particular en el contexto de la *raia* gallego-portuguesa, para después abordar el contexto interautonómico entre Galicia y Castilla y León; en concreto, las provincias de León, Ourense y Zamora (que confluyen, dicho sea de paso, en un puerto situado en las inmediaciones de Pena Surbia; figura 2). Para desarrollar este capítulo, retomamos publicaciones realizadas por separado³ o entre ambos autores⁴, que para este trabajo decidimos poner en común, con la voluntad de alcanzar una reflexión global de amplio angular. Finalizamos nuestra aportación, tal y como reflejamos en el título, con unas preguntas que intentan provocar una reflexión a partir de la comparación entre las realidades estudiadas.

1. El marco de la cooperación territorial europea⁵

En el contexto europeo, la cooperación transfronteriza ha ido progresando y ganando relevancia desde la creación en 1958 de la primera estructura estable de cooperación, Euregio, en la frontera entre Alemania y los Países Bajos. Desde entonces y, en particular a partir de la década de 1970, un discurso a favor de esta cooperación se ha extendido por el continente. El Consejo de Europa y su Convenio marco sobre cooperación transfronteriza de 1981, además de sus tres protocolos adicionales, han sido fundamentales en este sentido. La Asociación de Regiones Fronterizas de Europa (ARFE), surgida en 1975 del seno de la propia Euregio, se irá consolidando con el tiempo como un actor clave en la materia.

Desde la década de 1990, la Unión Europea (UE) aporta financiación a los proyectos de cooperación territorial a través de INTERREG, que ha ido transitando por varias fases desde sus comienzos como Iniciativa Comunitaria. En la actualidad (con su origen en el año 2000), cuenta con tres vertientes en el seno de los fondos FEDER: cooperación transfronteriza (A), transnacional (B) e interregional (C). En términos generales, la vertiente de INTERREG que más influye en las áreas transfronterizas es la A, pues la B y la C cubren el conjunto del territorio de la UE, ya sea mediante grandes macrorregiones (B) o mediante redes entre regiones discontinuas de geometrías contingentes (C). INTERREG se ha vehiculado desde 1994 a través de sexenios, numerados como II para 1994-2000 y que llegan al V en 2014-2020. En 2007 INTERREG se integra de lleno en la política regional comunitaria con la creación de un objetivo propio, el de cooperación territorial. A partir de 2014 se añade otra novedad: cuenta con un reglamento propio.

La creación de la figura legal con personalidad jurídica de Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) en 2006 por parte de la UE refuerza la cooperación en el continente. Las AECTs constituyen un avance fundamental en la cooperación territorial europea, pues la UE viene insistiendo desde hace décadas que esta se debe vehicular mediante fórmulas estables, más allá de las geografías variables asociadas a los perímetros de gestión de proyectos individuales más o menos amparados por INTERREG⁶. En efecto, la proliferación de estructuras regionales transfronterizas de distinta naturaleza ha sido una constante desde la aparición de Euregio. En general, se suele distinguir entre dos grandes tipos:

³ Por ejemplo, Labraña, Ramos y Paül 2004; Trillo 2010, 2014; Trillo y Lois 2011; Oliveras y Trillo 2014; o Trillo y Rayssac 2015.

⁴ En particular, Trillo, Lois y Paül 2015; Trillo y Paül 2016, 2017a, 2017b, 2018; Paül *et al.* 2017, 2018; y Paül y Trillo 2018, 2019.

⁵ Este apartado se basa sobre todo en Trillo 2010 y Paül *et al.* 2017.

⁶ Para los contenidos de este párrafo, véanse también Oliveras *et al.* 2010 y Durà *et al.* 2018, entre otros.

- Estructuras estratégicas avanzadas, que serían las más estables, asentadas en una personalidad jurídica propia. En la actualidad, destacan las apoyadas en AEECTs, aunque también existen otras fórmulas legales anteriores, como la Agrupación Europea de Interés Económico, cuya capacidad de acción es menor. En general, aquí entrarían las estructuras denominadas de manera genérica *eurorregiones*, todas ellas con una normativa y organigrama, normalmente con un equipo técnico propio; no obstante, caben también otras fórmulas menos rígidas, por ejemplo, las denominadas *comunidades de trabajo*.
- Estructuras basadas en proyectos o actividades de cooperación, que son puntuales y que suelen asentarse en un convenio interinstitucional transfronterizo que se ejecuta durante un período de tiempo dado. Estas estructuras son las que la UE ha recomendado superar mediante fórmulas de gestión más estables, del primer tipo.

En cualquier caso, las denominaciones referidas a las distintas formas de asociarse los actores de la cooperación transfronteriza son variadas —eurorregiones, eurodistritos, etc.—, y no existe una definición única y consensuada en el contexto europeo. No obstante, cabe destacar esfuerzos como el realizado por el equipo dirigido por Antoni Durà desde la Universitat Autònoma de Barcelona, pues buscan ofrecer una definición operativa de *eurorregión* a partir de unas características concretas: continuidad territorial, institucionalización de la cooperación mediante un acuerdo político-legal y constatación de implementación de proyectos coordinados en el tiempo⁷.

2. La cooperación territorial en la zona de estudio⁸

La Comunidad de Trabajo Galicia-Norte de Portugal (1991) destaca por ser una iniciativa pionera para la cooperación transfronteriza, no solo en el tramo noroeste de la frontera hispano-lusa, sino, por lo general, también en toda la raya entre ambos Estados ibéricos. Es obvio que esta entidad no nace de la nada, sino que se basa en la profunda relación entre ambos territorios, fundamentada, por ejemplo, en las intensas relaciones sociales y económicas, una lengua y cultura compartidas, así como en la historia común previa al establecimiento de la frontera en la edad media (provincia romana, reino suevo y altomedieval, etc.).

Se ha sostenido de manera acertada que para la creación de la Comunidad de Trabajo fue clave la participación de ambas regiones en la ARFE; a ello se suma todo el esfuerzo desarrollado a lo largo de los años 1980 para la preparación de la integración en las entonces Comunidades Europeas (hoy UE), que tuvo lugar en 1986. Por lo general, el ámbito territorial de cooperación entre Galicia y la Região Norte se suele conocer como *eurorregión*, aunque no es un término empleado oficialmente para referirse a la estructura de cooperación en ningún acuerdo bilateral formal —puede apuntarse también que se registran niveles dispares de conocimiento al respecto entre la población—⁹. La agenda de esta Comunidad de Trabajo ha sido muy intensa hasta 2010, cuando la AEECT Galicia-Norte de Portugal ha entrado en vigor —la Comunidad no ha desaparecido en tanto que marco bilateral, pero ha decaído en intensidad frente a la nueva estructura definida a la misma escala y bajo un paraguas legal—. Cabe decir que la AEECT ha desarrollado documentos estratégicos, como la reciente *Estrategia de Especialización*

⁷ Véase al efecto el capítulo de Durà *et al.* en este libro. También Durà *et al.* 2018.

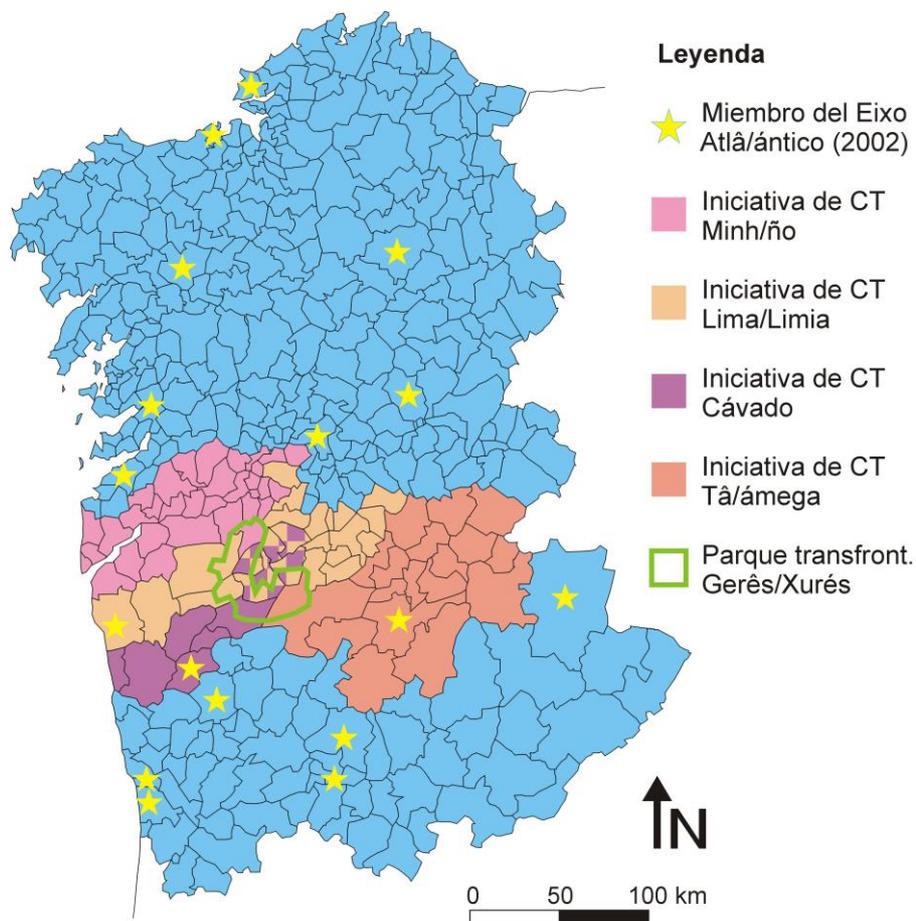
⁸ Este apartado se basa, sobre todo, en Labraña, Ramos y Paül 2004; Trillo 2010; Trillo, Lois y Paül 2015; Trillo y Rayssac 2015; Trillo y Paül 2016, 2017b, 2018; Araújo y Paül 2018; y Paül y Trillo, 2019.

⁹ Véase al respecto Trillo 2014.

*Inteligente de la Euroregión Galicia-Norte de Portugal (RIS3T) de 2015, que, como se dice con frecuencia, es un caso único en el que dos regiones comunitarias pertenecientes a países distintos ponen en común una RIS3 (del inglés *Research and Innovation Strategy for Smart Specialisation*).*

Inicialmente entre 13 municipios, y hoy ya con 36 miembros, se constituye en 1992 una asociación intermunicipal denominada Eixo Atlá/ántico do Noroeste Peninsular (figura 3), que también conforma una entidad muy activa. En lo fundamental, actúa como *lobby* y *think tank* urbano, con distintas temáticas y actividades. Desde el año 2000 forma parte de la Comunidad de Trabajo, pero mantiene su agenda propia de forma autónoma.

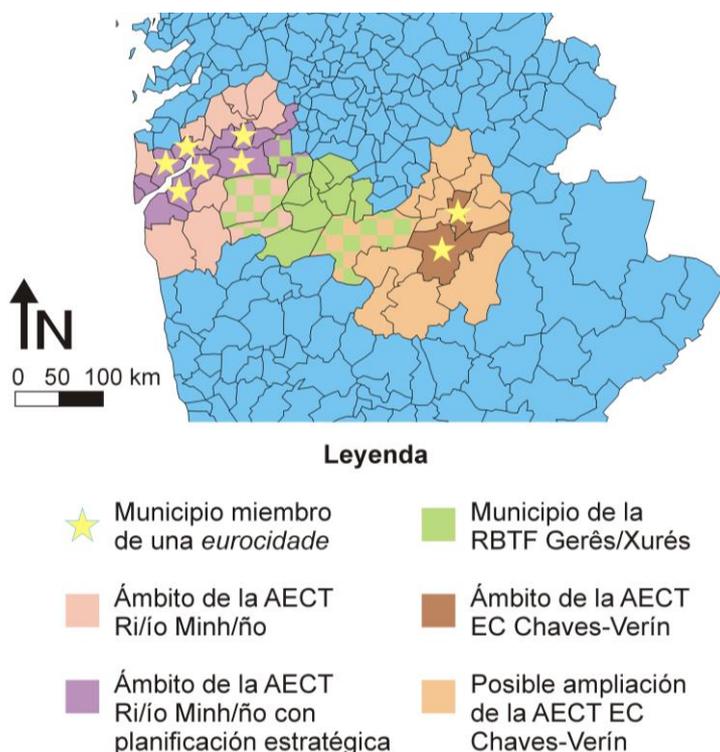
Figura 3. Estructuras de cooperación territorial en el ámbito de la Comunidad de Trabajo Galicia-Norte de Portugal (2002).



Fuente: Adaptado de Labraña, Ramos y Paül (2004: 172).

A escala local, cabe destacar la profusión de las denominadas *eurociudades*, es decir, estructuras bilaterales establecidas entre municipios vecinos, situados a lado y lado de la frontera. La más activa es, sin duda, Chaves-Verín, que se conforma en 2007 tras la incorporación de Verín al Eixo Atlá/ántico, pues esta eurociudad fue impulsada por esta asociación, a la que ya pertenecía Chaves (figuras 3 y 4). Se ha visto reforzada desde su constitución como AECT en 2013, la única a esta escala entre Galicia y Portugal. Otras tres *eurociudades* constituidas son Valença-Tui (2012), Monção-Salvaterra (2017) y Tomiño-Cerveira (2018) (figura 4); esta última proviene de un proceso de trabajo conjunto, con documentos tales como la *Agenda Estratégica Tomiño-Cerveira* de 2016.

Figura 4. Nuevas estructuras de cooperación territorial a escalas local y meso creadas o en ciernes en los últimos años.



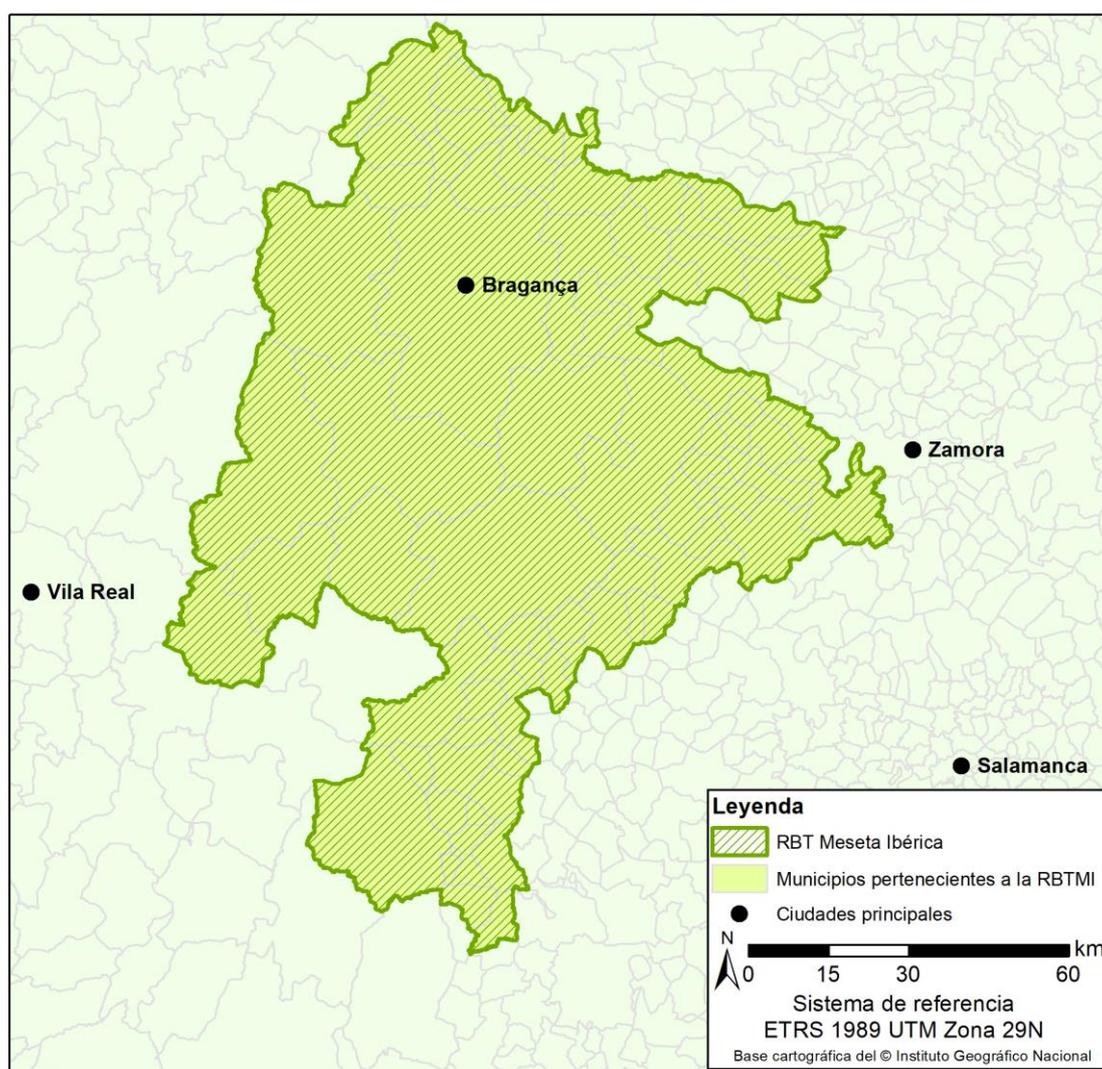
Fuente: Elaboración propia.

En el caso de las tres últimas *eurocidades* mencionadas, todas ellas ribereñas del bajo curso del río Miño, cabe destacar la apuesta por no crear AECTs de manera bilateral, sino por integrarse todas en una estructura común. En este sentido, en 2018 se ha constituido la AECT Ri/ío Minh/ño, conformada por la Deputación de Pontevedra —aunque solo formen parte de ella los municipios más al sur de la provincia— y la Comunidade Intermunicipal do Alto Minho (figura 4). La AECT Ri/ío Minh/ño está desarrollando en 2018 su propia estrategia (figura 4), en colaboración con la red de universidades de Galicia y el Norte de Portugal —otra estructura de cooperación transfronteriza, denominada Centro de Estudos Euroreg/xionais, CEER, integrada por las seis universidades públicas eurorregionales—.

La AECT Ri/ío Minh/ño no es la única estructura *meso*. En realidad, cuenta con el precedente de Uniminho-Associação do Vale do Minho Transfronteiriço/Asociación do Val do Miño Transfronteirizo, entidad existente en la misma escala, que constituía una asociación intermunicipal cuyos estatutos fueron publicados en los boletines oficiales correspondientes en 2006. Tras la creación de la AECT en 2018, los actores integrantes en la asociación asumen el final de la misma; se plantean continuar el trabajo en el seno de la nueva AECT, que se considera una continuación avanzada de Uniminho. Ha de recordarse también que en 1999 se plantearon cuatro estructuras *meso*, denominadas entonces *comunidades territoriales*, para los valles del Lima/Limia, el Cávado, el Tâ/ámega y el Miñ/ho (figura 3). Se integraron formalmente en el seno de la Comunidad de Trabajo, aunque no consta que hayan llegado a funcionar de manera operativa y coordinada. En la actualidad, la *eurocidade* Verín-Chaves plantea ampliarse a la escala de la entonces planificada *comunidade territorial* del Tâ/ámega (figuras 3 y 4); en este ámbito territorial llegó a firmarse en 2010 la Associação de Cooperação Transfronteiriça do Val do Tâmega (ACTVT), cuya actividad es prácticamente imposible de rastrear.

Cabría considerar otra estructura *meso*, en el contexto del Gerês/Xurés, originalmente conformada por un acuerdo entre el Parque Nacional portugués de Peneda-Gerês y el Parque Natural gallego de Baixa Limia-Serra do Xurés, que dio lugar a un parque transfronterizo en 1997 (figura 3). En 2009, y después de la aprobación de la Red Natura 2000 para todo este ámbito territorial, se constituye la Reserva de la Biosfera Transfronteriza (RBT) Gerês/Xurés, auspiciada por la UNESCO, con un ámbito territorial ostensiblemente mayor al de la suma de ambos parques (figura 4). En 2015, se ha declarado otra RBT entre España y Portugal, denominada Meseta Ibérica, que presume de ser la mayor de la Península Ibérica, con más de un millón de hectáreas, promovida por otra AECT: ZASNET —aprobada en 2010, está constituida por dos asociaciones de municipios de Trás-os-Montes, la Câmara Municipal de Bragança, las Diputaciones de Salamanca y Zamora y el Ayuntamiento de Zamora— (figura 5).

Figura 5. El ámbito territorial de la RBT Meseta Ibérica.



Fuente: Elaboración propia y de Alejandro Gómez Pazo.

Por último, ha de citarse una iniciativa a escala macrorregional, la denominada Regiones del Sudoeste Europeo (RESOE). Se trata de un acuerdo que firman en 2010 Castilla y León, Galicia y Região Norte, en el contexto de los primeros debates sobre las estrategias macrorregionales amparadas por la UE. Se han adherido, posteriormente, Asturias y Centro de Portugal (2014) y Cantabria (2017). En cualquier caso, RESOE no conforma una estructura de cooperación

estable con un plan de acción conjunto; se limita, en último término, a celebrar reuniones de presidentes para tratar temas de interés compartido, como es el caso de la despoblación de las áreas rurales de interior.

Buena parte de estas estructuras territoriales, así como otro tipo de partenariados transfronterizos más o menos estables, se han beneficiado de una gran cantidad de proyectos financiados bajo el paraguas de INTERREG, sobre todo INTERREG A. Por lo general, se puede afirmar que han tendido a ser gestionados desde cierta lejanía en relación con el área fronteriza estricta, lo que ha sido facilitado por la ampliación progresiva de los perímetros territoriales potencialmente beneficiarios de este programa. Así, en el caso de Galicia y la Região Norte se observa una concentración de proyectos concedidos que han sido liderados desde Santiago de Compostela y el área metropolitana de Porto entendida *sensu lato* (Braga incluida).

Aunque la visión preponderante de la recepción masiva de fondos tipo INTERREG es positiva, sobre todo simbolizada por la construcción de puentes que han cruzado el Minh/ño o por la autovía entre Verín y Chaves, cabe afirmar que existen dudas razonables sobre la gestión de muchos de los proyectos. Así, por ejemplo, en el espacio Gerês/Xurés se constata la reiteración de proyectos que se gestionan de forma separada a banda y banda de la frontera, aunque idealmente tengan un propósito conjunto. Asimismo, se asiste al constante desarrollo de infraestructuras, ejemplificado en la construcción en la última década de hasta once centros de recepción de visitantes llamados *portas do parque*; cabe preguntarse, más allá de hasta qué punto se estructuran en red y trabajan de forma coordinada, si se trata de una iniciativa sostenible en términos estrictamente económicos en un territorio no muy vasto.

A su vez, en muchas ocasiones los proyectos de mayor calado turístico han consistido en una mera suma de inversiones disyuntas bajo el paraguas de INTERREG, sin que haya existido un verdadero hilo conductor ni una lógica real conjunta. Un ejemplo claro en este sentido es la *Rede de Turismo Cultural Galaico-Portuguesa* (implementada bajo INTERREG III); en casos como este, puede afirmarse que la frontera actúa más como pretexto para el desarrollo turístico que como activo real que constituya el vector central del mismo. Así, el hecho de que la página web de aquel proyecto (<<http://rutadevivencias.com/>>), que tenía entre sus acciones la promoción en Internet, no esté activa, testimonia las dificultades de sostener proyectos de este tipo. En cambio, otros proyectos INTERREG han seguido manteniendo y actualizando su página web una vez concluido el financiamiento comunitario, con una fuerte capacidad de interacción y participación abierta a la sociedad. Este es el caso de <<http://biodiversidade.eu/>>, desarrollado entre otras instituciones por el CEER; esta página web constituye hoy en día una fuente de información fiable y autorizada sobre biodiversidad, muy empleada en materia de flora y fauna en Galicia y el Norte de Portugal.

3. ¿Cooperación interautonómica entre Galicia y Castilla y León?¹⁰

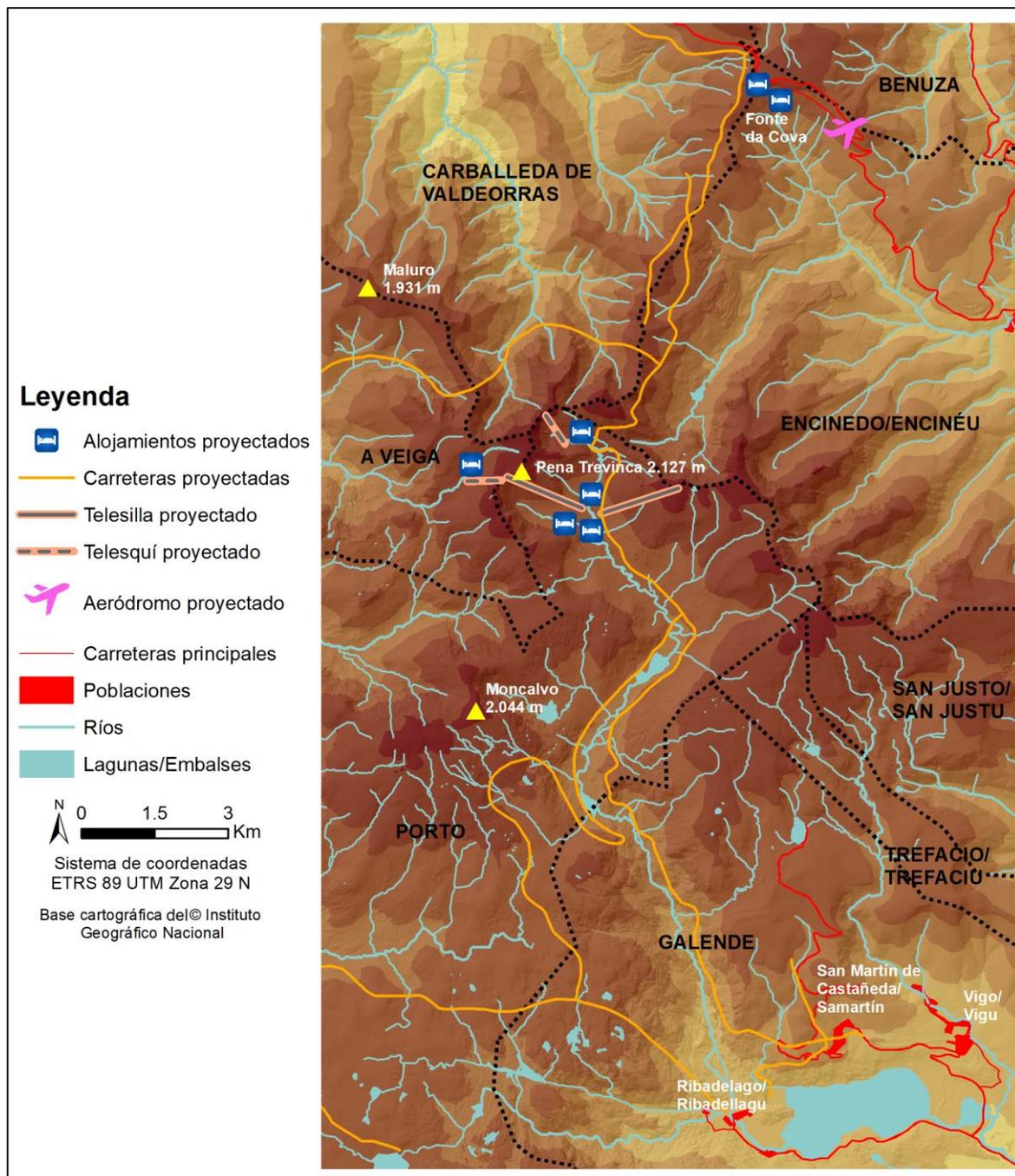
Desde la creación de las comunidades autónomas de Galicia y Castilla y León a comienzos de la década de 1980 y las transferencias de competencias en distintas materias, tanto en esa década como en la de 1990, se constata una creación de ámbitos de decisión propios a lado y lado de la frontera interautonómica. No obstante, no se debe olvidar que la presencia de un límite

¹⁰ Este apartado se basa en parte en Trillo y Paül 2017a; Paül *et al.* 2018; Paül y Trillo 2018; y Paül 2019. Sin embargo, buena parte de los contenidos del mismo son inéditos.

interprovincial desde 1833 ya había comportado dinámicas contrapuestas en los dos márgenes del actual límite autonómico.

Un caso relevante en este sentido son las Montañas de Trevinca. Se trata de un macizo que atañe un extenso territorio, sin distinción entre la parte que se adentra en Galicia y la que pertenece a las provincias de Zamora —comarca de Sanabria/Senabria/Seabra— y, en menor medida, León —comarca de La Cabrera/Cabreira—. En la década de 1960 se desarrolló una iniciativa denominada “Plan Trevinca”, que no era sino un proyecto de ordenación territorial conjunto centrado en el pico, sin importar las fronteras, entonces interprovinciales, hoy interautonómicas (figura 6).

Figura 6. La ordenación territorial del “Plan Trevinca” (ca 1960).



Fuente: Elaboración de Valerià Paül y Alejandro Gómez Pazo.

Figuras 7 y 8. La inconfundible silueta piramidal de Pena Trevinca (2127 m) vista a una cierta lejanía en invierno desde el oeste (en Galicia), en primer término, y desde el sureste (en Sanabria), en segundo.



Fuente: Fotografías de Valerià Paül (17/2/2017 y 23/3/2016).

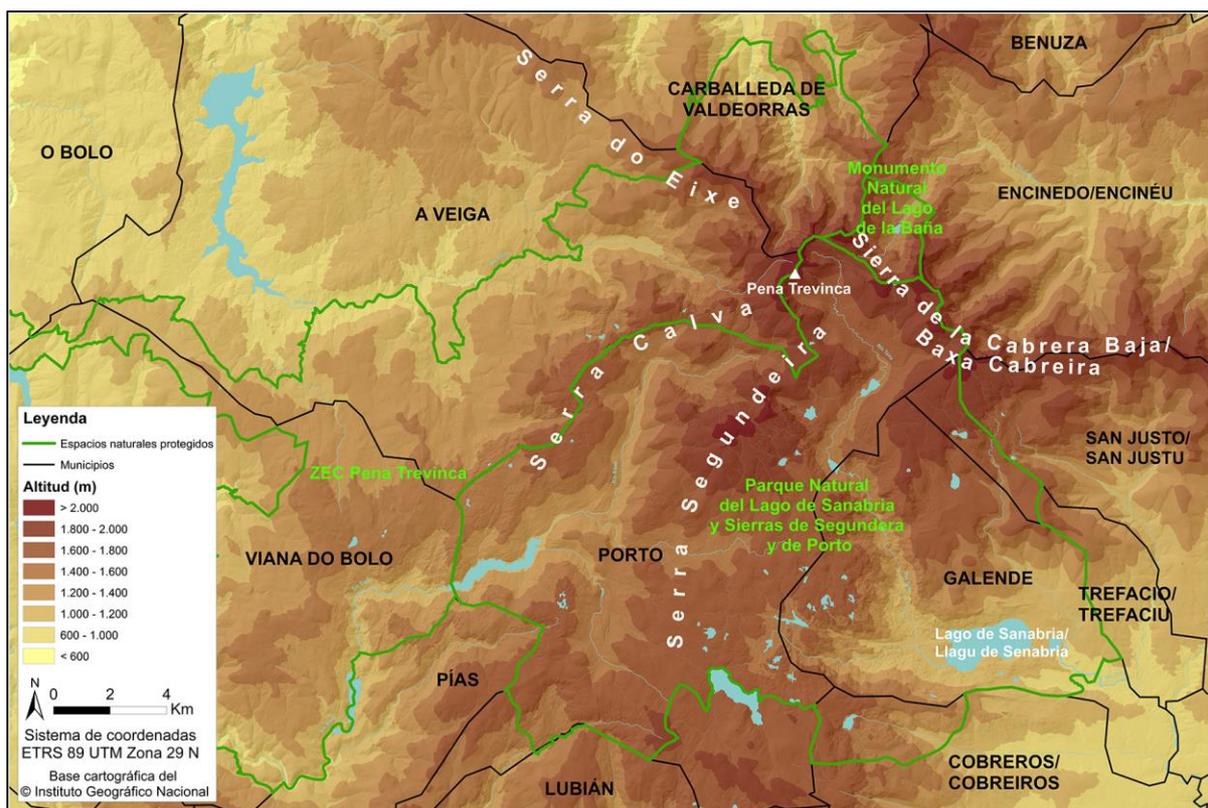
Sin embargo, ya desde la dictadura franquista se va consolidando la voluntad de proteger el Lago de Sanabria y su entorno, en origen mediante dos figuras: Sitio Natural de Interés Nacional en 1946 y Paraje Pintoresco en 1953 —por cierto, gestionadas por ministerios distintos que pronto entrarían en conflicto en pleno franquismo—¹¹. En todo caso, solo se protegía el lado zamorano, con más ahínco a partir de las necesidades propagandísticas del

¹¹ Véase al respecto Mata 2006.

régimen para contrarrestar los efectos de la tragedia de Ribadelago/Ribadellagu (1959) a causa de la catastrófica rotura de la presa de Vega de Tera por deficiencias más que ostensibles en su construcción. En 1978, ya en democracia, tiene lugar la declaración del Parque Natural del Lago de Sanabria y alrededores. De este modo, emerge un territorio centrado en esta notable lámina de agua de origen glaciar, donde Pena Trevinca actúa como telón de fondo, y cuyas fronteras por el oeste y el norte han acabado coincidiendo, precisamente, y después de un largo proceso —tras las ampliaciones sucesivas del parque, la primera en 1990 y la segunda en 2016—, con los límites provinciales de Zamora con Ourense y León. Así, se produce la paradoja de que el pico de Pena Trevinca, que desde un punto de vista geográfico constituye el núcleo conformador de un territorio de alta montaña (figuras 7 y 8), acaba actuando de límite entre el parque natural zamorano y las provincias adyacentes.

La ya citada declaración del Parque Natural del Lago de Sanabria y alrededores en 1978, que se convirtió con rapidez en elemento turístico, patrimonial, ambiental y territorial “estrella” de la flamante autonomía castellano-leonesa, aceleró este proceso divergente iniciado décadas atrás. En paralelo, la Galicia autonómica no ha dotado al ámbito de las Montañas de Trevinca que queda bajo su jurisdicción de una figura de protección a la altura; se ha tenido que esperar al año 2006 para contar con un Lugar de Importancia Comunitaria (Zona de Especial Conservación, ZEC en 2014), al amparo de la legislación comunitaria (Red Natura 2000), no comparable al nivel de protección de un parque natural. La disimetría entre lado y lado de la frontera interautonómica ha provocado (figura 9) que, con el paso de los años, se tienda a reforzar el efecto barrera tanto en términos de conservación de la naturaleza (Parque Natural *versus* “la nada”), como turísticos, urbanísticos, de desarrollo rural y, en general, de ordenación y gestión del territorio.

Figura 9. El ámbito territorial de las Montañas de Trevinca, con los tres perímetros de protección existentes: uno por provincia.



Fuente: Elaboración propia y de Alejandro Gómez Pazo.

Durante los primeros años del siglo actual, el ámbito de Trevinca fue el único que, bajo los presupuestos ideológicos del Gobierno de España presidido por José M. Aznar, se puso en términos de desarrollo rural en manos no de las consejerías autonómicas sino directamente de un ministerio. Como es sabido, las competencias en desarrollo rural son ejercidas por las comunidades autónomas, lo que también incluye la gestión del flujo de financiación comunitaria de los proyectos LEADER. En el caso del período 2000-2006 (LEADER+), existieron cinco perímetros interautonómicos, los únicos que hemos podido identificar de este tipo en todos los periodos de financiación comunitaria. Fueron directamente gestionados por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación; de este a oeste: Prepirineo (Aragón-Navarra), País Románico (Cantabria-Castilla y León), Ancares (Castilla y León-Galicia), Puente de los Santos/Ponte dos Santos (Asturias-Galicia) y, como ya se ha avanzado, Pena Trevinca (Castilla y León-Galicia).

En lo relativo al LEADER+ Pena Trevinca, cabe destacar la constitución de un grupo de acción local (GAL) que gestionó un perímetro de seis municipios: los tres con superficie en la actual ZEC de Pena Trevinca (Carballeda de Valdeorras, A Veiga y Viana do Bolo), más Petín (Ourense) y Pías y Porto (Zamora). Este GAL se creó en origen por la intención de instalar una estación de esquí en la parte más alta de las Montañas de Trevinca, lo que iba acompañado de la necesaria construcción de los accesos para la misma, en una localización distinta, dicho sea de paso, que la proyectada en la década de 1960 (figura 6). Dado que las infraestructuras tenían que implementarse total o parcialmente desde el lado castellano-leonés, parece que el consistorio de A Veiga, promotor del GAL, operó para tejer una complicidad con los municipios de la otra comunidad autónoma. Así pues, la vieja idea nunca materializada de la estación de esquí ha tenido implicaciones a lo largo de muchas décadas. En todo caso, la gestión de este LEADER+ acabó apostando por invertir los fondos europeos en oferta alojativa de turismo rural. De hecho, se trata del proyecto LEADER que contó con más recursos per cápita de Galicia en aquella época¹².

En el ámbito interautonómico estudiado, existen acuerdos puntuales entre los gobiernos regionales, como el Protocolo general de colaboración para la promoción del idioma gallego en El/O Bierzo y Sanabria/Senabria/Seabra (2001), el Protocolo de colaboración para asistencia sanitaria en zonas limítrofes (2008), o el Protocolo general de colaboración entre la Xunta de Galicia y la Junta de Castilla y León (2010). Sin embargo, las medidas incluidas en esos acuerdos, loables por los objetivos que pretenden alcanzar, no siempre se cumplen.

Surgen, además, diversos problemas derivados de la concurrencia de dos administraciones autonómicas distintas en el ámbito territorial próximo a la frontera. Se puede mencionar, por ejemplo: la imposibilidad de gestionar los residuos de manera mancomunada entre municipios limítrofes gallegos y zamoranos; el desplazamiento diario de escolares a centros de referencia autonómicos más alejados de sus hogares que los de la comunidad autónoma vecina; o las dificultades para participar en denominaciones de origen debido a la localización de la sede empresarial en la otra jurisdicción autonómica. Muy mediático ha sido recientemente el caso de la Plataforma 102, con sede en la localidad zamorana de Porto, que reivindica la necesidad de una carretera —la ZA-102— bien acondicionada que una el municipio con la A-52 vía la N-535. Se trata de una reclamación histórica, pues la ZA-102 no es más que el asfaltado de la pista construida para la ejecución de las grandes obras hidroeléctricas del alto Bibei. Resulta que la

¹² 673€/habitante (población de 2003). La media gallega, incluyendo los tres GALs interautonómicos, fue de 68€/habitante, de modo que el GAL Trevinca contó con diez veces más de recursos. Posiblemente la mayor dotación tuviera que ver con el hecho de ser interautonómico y, por lo tanto, estar amparado por el ministerio competente en Madrid, a diferencia del resto, dependiente de la Xunta.

ZA-102 transcurre durante 8 km por la provincia de Ourense (OU-124), lo que puede explicar su olvido por parte de las autoridades castellano-leonesas (y gallegas). De hecho, en agosto de 2018 la Plataforma 102 ha llegado a organizar un referéndum para disgregarse de Castilla y León —lo que no implicaría necesariamente integrarse en Galicia, tal y como han informado abrumadoramente, y de forma sesgada, medios regionales y estatales durante el verano—.

4. Reflexiones finales

El caso de las Montañas de Trevinca contrasta claramente con la RBT Gerês/Xurés e, incluso, con la de la Meseta Ibérica. De hecho, se da la paradoja de que la RBT Meseta Ibérica llega hasta Pena Trevinca por el lado castellano-leonés, pero no incluye el sector gallego. Esto es: los instrumentos de ordenación y gestión internacionales, constituidos de forma directa o indirecta al amparo del marco de la cooperación territorial europea, permiten fórmulas de integración que son imposibles entre comunidades autónomas. Sin entrar en el único instrumento interautonómico disponible de espacio natural protegido, como son los parques nacionales —muy problemáticos en todo caso dada la casuística actual de Picos de Europa (Asturias-Cantabria-Castilla y León) y Guadarrama (Castilla y León-Madrid)—, cabe plantearse la siguiente pregunta: ¿no se podrían crear fórmulas de cooperación interautonómica en esta materia, si ya están estipuladas, y funcionan, alrededor de las fronteras internacionales?

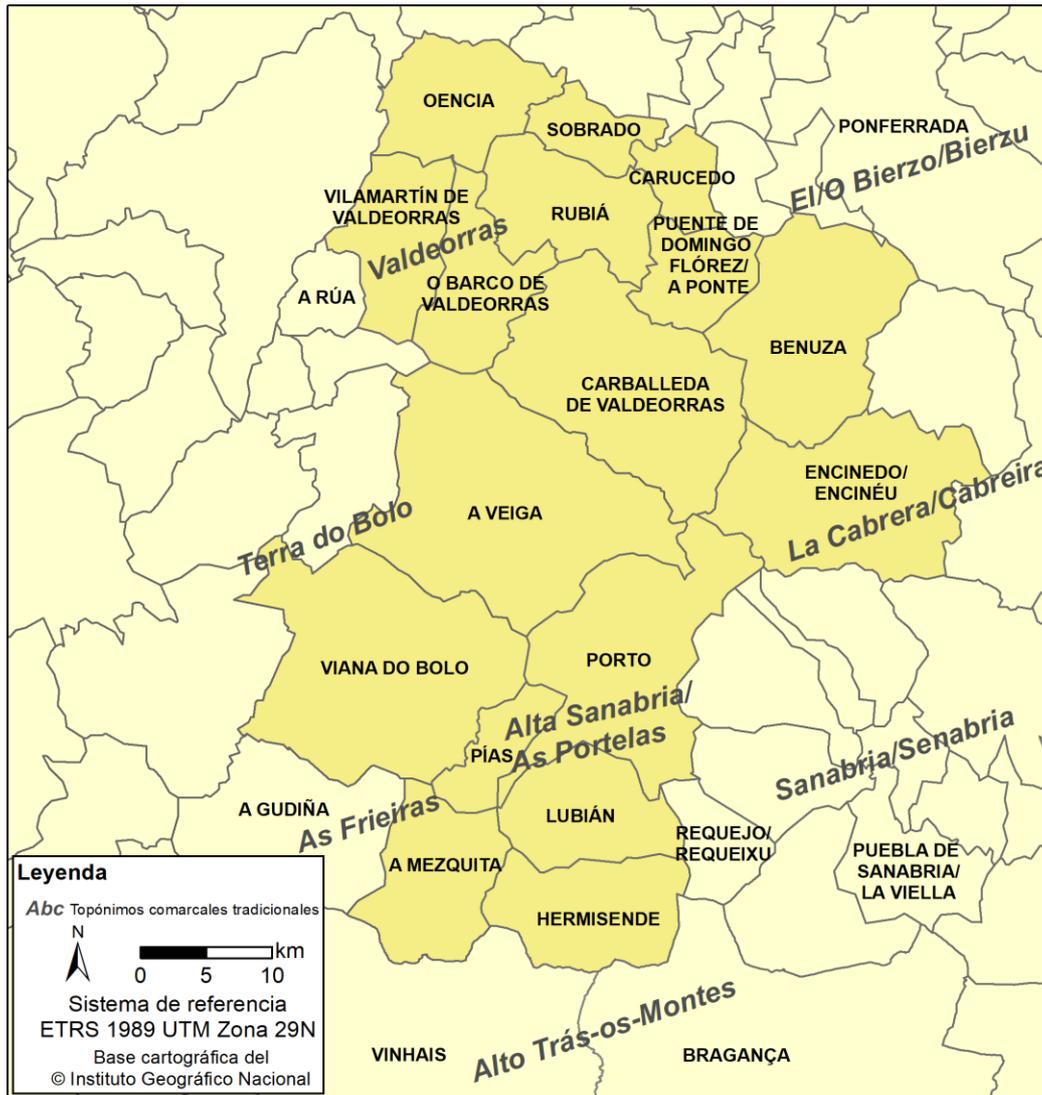
Por otro lado, la experiencia de las AEECTs y de la implementación de proyectos como los financiados por INTERREG, ¿no podría ser un acicate para la gestión conjunta de distintas materias propias de municipios fronterizos entre dos comunidades autónomas, como son los de As Frieiras (A Gudiña y A Mezquita, en Ourense, Galicia) y As Portelas/Alta Sanabria (sobre todo, Hermisende, Lubián y Pías, en Zamora; figura 10), que comparten, más allá de una identidad cultural y lingüística común, necesidades similares? Por ejemplo, existen problemas reiterados en los municipios *portelaos* en materia de asistencia sanitaria primaria que podrían ser atendidos perfectamente en A Mezquita (el actual convenio solo rige para urgencias hospitalarias). Los residuos de A Mezquita se desplazan hasta el área metropolitana de A Coruña, cuando existe una fórmula de gestión local en Sanabria, en la que no se permite participar a A Mezquita. Plazas de guardería u opciones de vivienda con diversas ayudas públicas no deberían tener en el límite autonómico un freno, sino que se deberían proyectar de manera conjunta para dar servicio a una comunidad que no entiende de fronteras políticas.

En otro orden de cosas, tal y como sucede en los casos de cooperación de municipios fronterizos internacionales más dinámicos, ¿no se podría desarrollar una fórmula tipo *eurocidade* para el caso de El/O Bierzo-Valdeorras (figura 10)? Ponferrada (Castilla y León) actúa de manera creciente como núcleo de servicios para la población valdeorresa y el área El/O Bierzo-Valdeorras funciona de forma integrada desde el punto de vista de la movilidad laboral, con miles de personas que cruzan cada día el límite autonómico para ir a trabajar, por ejemplo, en el sector pizarrero. ¿No merece esta situación mecanismos de cooperación territorial de distinto tipo, que podrían emular el servicio EURES Transfronterizo¹³, con derivadas, por ejemplo, en

¹³ EURES es una red de cooperación entre la Comisión Europea y los servicios públicos de empleo de los Estados miembro. Dentro de la red, existe un servicio EURES transfronterizo, que ofrece información del mercado laboral en áreas de frontera. En concreto, la información referente a Galicia-Norte de Portugal puede seguirse de manera actualizada en <<https://www.eures-norteportugal-galicia.org/>> [consulta 23/11/2018]. Así, por ejemplo, en el último informe de indicadores de movilidad transfronteriza (octubre de 2017) se da cuenta de que 7.186 españoles y portugueses trabajan en la eurorregión fuera de su Estado de origen. Por su parte, es imposible conocer los trabajadores que se mueven en el área El/O Bierzo-Valdeorras. Podría intentar conocerse este dato con el censo

materia de atención sanitaria, inspección de trabajo, educación, cuidado de infancia en edad preescolar, etc.? Asimismo, ¿no se podrían concebir mecanismos de compensación territorial, dado que, en estos flujos socioeconómicos, y ambientales, existen “municipios perdedores” —Carballada de Valdeorras y Encinedo/Encináu, por ejemplo— y otros “ganadores” —Ponferrada y O Barco de Valdeorras— (figura 10)?

Figura 10. Ámbito territorial de fuertes dinámicas interautonómicas: municipios estrictamente fronterizos y otros municipios del entorno.



Fuente: Elaboración propia y de Alejandro Gómez Pazo.

Teniendo en cuenta los errores detectados en los proyectos turísticos financiados por INTERREG, ¿no tendría sentido generar proyectos de cooperación en materia turística entre estos ámbitos, tal y como se han generado entre Galicia y Portugal? Por ejemplo, se podría tener en cuenta la presencia de Las/As Médulas a escasos kilómetros de la frontera que, en la actualidad, solo están promocionadas como una verdadera “estrella turística” por Castilla y León; además, podrían funcionar en red con otros elementos semejantes, como son las Médulas de Caldesiños (Viana do Bolo) o el complejo de Montefurado (Quiroga, con el asentamiento del propio núcleo de Montefurado sobre un sistema de *ruina montium* como el de Las/As

de 2011, pero dado que se realizó mediante encuestas, en municipios pequeños los resultados no tienen representatividad estadística.

Médulas de Carucedo). Otra pregunta pertinente en este sentido sería: ¿por qué se han creado rutas enoturísticas entre Galicia y Portugal al amparo de INTERREG pero no las puede haber entre El/O Bierzo y Valdeorras, dos denominaciones de origen vitivinícolas con una ostensible identidad común? Además, ¿por qué se han implantado rutas de castaños y *soutos* entre Galicia y Portugal pero no se puede llevar a cabo lo mismo entre Galicia, El/O Bierzo, La Cabrera/Cabreira y Sanabria/Senabria/Seabra?

En definitiva, la existencia de una política de cooperación territorial formalizada y con una trayectoria en su haber para las fronteras internacionales dentro de la UE ofrece un marco del que se carece en las fronteras internas de un Estado dado, en nuestro caso, el español¹⁴. Estamos persuadidos de que la recentralización que se está practicando de forma más o menos velada en España en los últimos años tampoco es la solución¹⁵: aumentar el poder del núcleo director del Estado no garantiza —antes al contrario— tener en cuenta los ámbitos que se encuentran en los márgenes territoriales, sean cuales sean.

Bibliografía

ARAÚJO, Noelia y PAÛL, Valerià. Chestnut Production in South-Eastern Galicia: Landscapes and Companies. En Paül, V., Trillo, J. M., Agrelo, L. M. y Vila, J. I. (eds.). *A Companion to Fieldwork in Rural Galicia*. Santiago de Compostela: Grupo de Análise Territorial (ANTE) GI-1871, 2018, pp. 111-121.

DURÀ, Antoni, BERZI, Mateo, CAMONITA, Francesco M. y NOFERINI, Andrea. Ablandando las fronteras: un análisis de las eurorregiones en la Unión Europea. En Farinós, J., Ojeda, J. F. y Trillo, J. M. (eds.). *España: Geografías para un Estado posmoderno*. Madrid/Barcelona: AGE/Geocrítica, 2019, pp. 219-232.

DURÀ, Antoni, CAMONITA, Francesco M., BERZI, Mateo y NOFERINI, Andrea. *Euroregions, Excellence and Innovation across EU borders. A Catalogue of Good Practices*. Bellaterra: UAB Department of Geography, 2018.

FARINÓS, Joaquín. La cooperación horizontal de carácter territorial entre CCAA, un reto para la política de OT y para el modelo de organización del Estado. En Farinós, J., Ojeda, J. F. y Trillo, J. M. (eds.). *España: Geografías para un Estado posmoderno*. Madrid/Barcelona: AGE/Geocrítica, 2019, pp. 187-205.

GALINDO, Ramon, SANTASUSAGNA, Albert y TORT, Joan. La frontera como *espacio de conflicto* y como *espacio de cooperación*: La Ribagorza como paradigma. En Farinós, J., Ojeda, J. F. y Trillo, J. M. (eds.). *España: Geografías para un Estado posmoderno*. Madrid/Barcelona: AGE/Geocrítica, 2019, pp. 255-268.

LABRAÑA, Sabela, RAMOS, Elisabete y PAÛL, Valerià. A Raia galego-portuguesa em debate: Perspectivas multidisciplinares sobre uma estrutura administrativa herdada. En

¹⁴ Así, por ejemplo, la contribución de Farinós en este libro apunta a que las AECTs podrían ser modelos replicables a escala intraestatal. De hecho, experiencias como el Hospital transfronterizo de la Cerdanya, gestionado a través de una AECT, se han comprobado más eficaces que episodios de fracaso relacionados con la falta de acuerdo en materia sanitaria entre comunidades autónomas, tal y como demuestran Oliveras y Trillo 2014.

¹⁵ Véase Vila, Trillo y Paül 2015.

Márquez, J. A. y Gordo, M. (eds.). *Fronteras en movimiento*. Huelva: Universidad de Huelva, 2004, pp. 153-176.

MATA, Rafael. Métodos de estudio del paisaje e instrumentos para su gestión. Consideraciones a partir de experiencias de planificación territorial. En Mata, R. y Tarroja, À. (coords.). *El paisaje y la gestión del territorio. Criterios paisajísticos en la ordenación del territorio y el urbanismo*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2006, pp. 199-239.

OLIVERAS, Xavier y TRILLO, Juan M. Fronteras en el contexto español: ¿barreras o puentes para la cooperación sanitaria? *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 60(1), 2014, pp. 135-159.

OLIVERAS, Xavier, DURÀ, Antoni y PERKMANN, Markus. Las regiones transfronterizas: balance de la regionalización de la cooperación transfronteriza en Europa (1958-2007). *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 56, 2010, pp. 21-40.

PAÛL, Valerià (ed./coord.). *Xeografía das Montañas de Trevinca: territorios, ambientes e paisaxes*. Ourense: Deputación de Ourense, 2019 [En edición].

PAÛL, Valerià y TRILLO, Juan M. La construcción de un destino de turismo rural en Galicia, ¿una invención? En Santos, X. y Lopez, L. (eds.). *Turismo rural y de naturaleza. Una mirada al mundo*. Madrid: Síntesis, 2018, pp. 129-160.

PAÛL, Valerià y TRILLO, Juan M. RESOE. En Wassenberg, B. y Reitel, B. (eds.). *Critical Dictionary on Borders and European Integration*. Brussels: Euroclio Collection/Peter Lang, 2019 [En edición].

PAÛL, Valerià, CASTAÑER, Margarida, TRILLO, Juan M., MARTÍN, Javier y VICENTE, Joan. La participación española en la cooperación transfronteriza y territorial europea. En Farinós, J. y Olcina, J. (eds.). *Geografía Regional de España: espacios y sociedades*. València: Ed. Tirant lo Blanch, 2017, pp. 619-677.

PAÛL, Valerià, TRILLO, Juan M., PANAREDA, Josep M. y GURRIARÁN, Ricardo. Las Montañas de Trevinca, ¿paisaje patrimonial de Galicia? En Molinero, F. y Tort, J. (coords./eds.). *Los paisajes patrimoniales de España*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación/Ministerio para la Transición Ecológica/Universidad Autónoma de Madrid, v. 1, 2018, pp. 172-197.

ROMERO, Joan. El gobierno del territorio en España. Balance de iniciativas de coordinación y cooperación territorial. *Boletín de la AGE*, 39, 2005, pp. 59-86.

ROMERO, Joan. España inacabada: organización territorial del Estado, autonomía política y reconocimiento de la diversidad nacional. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 58(1), 2012, pp. 13-59.

ROMERO, Joan. El gobierno del territorio en España. Organización territorial del Estado y políticas públicas con impacto territorial. En *Naturaleza, Territorio y Ciudad en un mundo global*. Madrid: AGE/UAM, 2017, pp. 2379-2393.

SANCHO, Alexis y TORT, Joan. Dinàmiques transfrontereres i protecció d'espais en territoris de muntanya desestructurats. La Terreta (Ribagorça) com a cas d'estudi. *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, 74, 2012, pp. 151-172.

TORT, Joan y GALINDO, Ramon (dirs.). *L'articulació geogràfica i jurídica dels municipis fronterers: radiografia de la cooperació local en els límits autonòmics entre Catalunya, Aragó i la Comunitat Valenciana*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2018.

TRILLO, Juan M. *Fronteras y cooperación transfronteriza en Europa. El caso de Galicia-Norte de Portugal*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid, 2010. Tesis doctoral inédita.

TRILLO, Juan M. Cross-Border Regions: The Gap between the Elite's Projects and People's Awareness. Reflections from the Galicia-North Portugal Euroregion. *Journal of Borderlands Studies*, 29(2), 2014, pp. 257-273.

TRILLO, Juan M. y LOIS, Rubén C. La frontera como motivo de atracción: una breve mirada a las relaciones Galicia-Região Norte. *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, 2(1), 2011, pp. 109-134.

TRILLO, Juan M. y PAÛL, Valerià. Transboundary Protected Areas as Ideal Tools? Analysing the Gerês-Xurés Transboundary Biosphere Reserve. *Land Use Policy*, 52, 2016, pp. 454-463.

TRILLO, Juan M. y PAÛL, Valerià. El efecto barrera de las fronteras interautonómicas: aprendizajes del estudio de As Portelas/Alta Sanabria (Castilla y León) y cuatro municipios de la Galicia sudoriental. En *Naturaleza, Territorio y Ciudad en un mundo global*. Madrid: AGE/UAM, 2017a, pp. 2583-2592.

TRILLO, Juan M. y PAÛL, Valerià. Gerês-Xurés: aménagement touristique d'un espace naturel protégé transfrontalier. *Sud-Ouest Européen. Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, 43, 2017b, pp. 69-86.

TRILLO, Juan M. y PAÛL, Valerià. La Reserva de la Biosfera Meseta Ibérica como espacio natural protegido transfronterizo: ¿herramienta de conservación o marca promocional? *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 64(3), 2018, pp. 493-508.

TRILLO, Juan M. y RAYSSAC, Sébastien. La frontera, ¿activo o pretexto para el desarrollo turístico? Análisis de los proyectos financiados por el POCTEP y el POCTEFA (2007-2013). En *II Congreso Internacional SETED-ANTE*. Santiago de Compostela: ANTE, 2015, pp. 907-919.

TRILLO, Juan M., LOIS, Rubén C. y PAÛL, Valerià. Ciudades que cruzan la frontera: un análisis crítico del proyecto Eurocidade Chaves-Verín. *Cuadernos Geográficos*, 54(1), 2015, pp. 160-185.

VILA, José I., TRILLO, Juan M. y PAÛL, Valerià. La recomposition des échelles territoriales en Galice (Espagne): enjeu économique ou alibi idéologique? *Espaces et sociétés*, 160-161, 2015, pp. 115-133.

EPÍLOGO. UN NUEVO TIEMPO POLÍTICO EN ESPAÑA

Horacio Capel
Universidad de Barcelona
hcapel@ub.edu

La Constitución española de 1978 fue resultado de un esfuerzo negociador por parte de las opciones políticas de la derecha, el centro y la izquierda, desde Alianza Popular al Partido Comunista. De él quedaron fuera la extrema derecha y la extrema izquierda, algunos grupos partidarios de la lucha armada como ETA y Terra Lliure, o los nacionalistas extremos. El PNV no apoyó la Constitución, aunque contribuyó a la redacción del Estatuto del País Vasco y a su aprobación en el marco constitucional.

La elaboración y aprobación de la Constitución fue un hito fundamental para la transición política de la dictadura franquista a la democracia, y ha contribuido a la estabilidad de la vida política española. La Transición, que tanto se critica ahora, fue algo extraordinario, resultado de un esfuerzo decidido para el consenso y que resultó en un pacto político sin precedentes, que era más amplio como se demostró con los Pactos de la Moncloa (1977). Eso es un mérito que se debe reconocer, y ha asegurado la vida política en España durante cuatro décadas.

Las leyes que se aprobaron fueron en aquellos momentos muy útiles para afirmar la democracia. Algunas características que se pueden ver como negativas hoy fueron consecuencia de peligros que se percibían en aquel momento. La ley electoral con el sistema D'Hondt fue acordada por el temor a una fragmentación política del Parlamento, que hiciera imposible la gobernabilidad; y el número mínimo de diputados para las circunscripciones electorales tendía a favorecer a las menos pobladas.

La Constitución de 1978 ha sido, con la de 1876, la más longeva de todas las constituciones de la historia de España. La permanencia de las seis anteriores constituciones españolas ha sido la siguiente: la Constitución de Cádiz de 1812 tuvo vigencia dos años (desde 1812 hasta 1814), luego tres (desde 1820 hasta 1823) y finalmente uno (desde 1836 hasta 1837); la Constitución de 1837 tuvo vigencia desde ese año hasta 1845; la de 1845, hasta 1868; la de 1869, hasta 1873; la de 1876, tuvo vigencia hasta 1923, abolida por el golpe de estado del general Miguel Primo de Rivera; la Constitución de 1931 hasta 1939.

La Transición y la Constitución de 1978 han permitido vivir una etapa democrática especialmente larga en la historia de España. Pero muchas cosas han cambiado en estos 40 años en España y en el mundo. Eso significa que algunos aspectos de la Constitución y de la estructura del Estado podrían cambiar, o deberían cambiar. La no reforma de la Constitución de 1978 es fuente de insatisfacciones y de conflictos.

El pacto constitucional para la creación de las Comunidades Autónomas supuso la descentralización en el país. No se podía pretender en aquellos momentos la autonomía solo para Cataluña, el País Vasco y Galicia, después de una dictadura que se había instaurado con el triunfo de una sublevación militar dirigida, en parte, contra las autonomías de Cataluña y el País Vasco. La Constitución de 1978 y el Estado de las Autonomías hizo posible un país muy descentralizado en la gestión administrativa, una evolución, en este sentido, de las más rápidas y profundas de un Estado democrático en el mundo.

En la Constitución, el artículo 2, después de afirmar la “indisoluble unidad de la Nación española”, “garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas”. Esa distinción entre nacionalidades y regiones es un matiz que fue introducido, al parecer, por Miquel Roca, y que permitía, a la vez, crear el Estado de las Autonomías y abrir la posibilidad de singularizar a algunas de ellas en el futuro, con lo que la nacionalidad vasca, gallega y catalana se podían conservar¹.

La Constitución de 1978 era abierta y hacía posible su reforma posterior, que está prevista en los artículos 166 a 168. Pero con el tiempo dominó una visión cerrada, y se difundieron ampliamente ideas hacia una recentralización. El Tribunal Constitucional ha contribuido a fundamentar jurídicamente esa vía, que cierra el paso a una concepción federalista que hoy ayudaría, tal vez, a resolver algunos problemas importantes.

Los intentos de impulsar el proceso autonómico, en el sentido de una mayor autonomía para algunas Comunidades, dieron lugar a muchos debates. Se consiguieron algunos acuerdos, pero diversos partidos quedaron al margen de ellos. Por ejemplo, dos partidos mayoritarios, UCD y PSOE, tras el intento de Golpe de Estado de 1982, pactaron la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, LOAPA, aprobada por las Cortes Generales el 30 de julio de 1982. La impugnación de dicha ley por el Gobierno Vasco y la Generalitat de Cataluña ante el Tribunal Constitucional, llevó a la declaración de inconstitucionalidad de casi la tercera parte de los artículos de la misma. En 1992 hubo otro pacto entre PP y PSOE sobre las competencias de las Comunidades Autónomas, y la cooperación entre el gobierno central y los de las Comunidades Autónomas para organizar dichas competencias.

Solo se han introducido dos reformas en la Constitución. Una, en 1992 tras el Tratado de Maastrich, en relación con el derecho a voto en las elecciones municipales de los extranjeros comunitarios. Otra, en 2011, de reforma del artículo 135 para la estabilidad presupuestaria, por presión de la Comisión Europea.

Son muchos los que piensan que España no es homogénea sino heterogénea; pero esto último parece que no se reconoce fácilmente. El problema ha sido que a lo largo de estos años han ido surgiendo algunos problemas y no ha habido acuerdo ni voluntad para reformar la Constitución. Como se ha dicho, el texto era flexible, y tal vez se debería haber reformado en los años 1990 o a comienzos del nuevo milenio. Todavía más necesita una reforma hoy, con el crecimiento del nacionalismo y con los cambios en España y en el mundo. Aunque no existe consenso para ello.

Las sentencias del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña han constituido un hito en las relaciones del Estado con esa Comunidad Autónoma. La aprobación de la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña por el Parlamento de Cataluña y por el Parlamento Español, y promulgada por una ley orgánica de 19 de julio de 2006, fue impugnada ante el Tribunal Constitucional por los diputados del Grupo Parlamentario Popular.

En una sentencia ampliamente argumentada hecha pública cuatro años más tarde, dicho Tribunal el 28 de junio de 2010 decidió estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad planteado por dicho Grupo Popular. Específicamente, declaró que “carecen de eficacia jurídica interpretativa las referencias del preámbulo del Estatuto de Cataluña a ‘Cataluña como nación’ y a ‘la realidad nacional de Cataluña’”. También declaró inconstitucional algunas disposiciones de dicho Estatuto, sobre todo referentes a la Justicia. Pero aprobó otras “siempre que se

¹ Se afirma ello en Fuester Sobreperere, Sòria Ortiz y Claret Miranda 2012.

interpreten en los términos establecidos en el correspondiente fundamento jurídico que se indica” en la sentencia, y desestimó el recurso de inconstitucionalidad en otros aspectos.

La sentencia tuvo algunos votos particulares discrepantes. En uno de ellos se advierte que se puede estar en desacuerdo con la declaración del Estatuto de que “el autogobierno de Cataluña, además de en la Constitución, se fundamenta ‘en los derechos históricos del pueblo catalán’” y en otras raíces, entre ellas la lengua; pero le parece al autor del voto particular que “sería cerrar los ojos a la realidad no advertir que, en efecto, se está configurando el fenómeno global referido”.

El discrepante entiende que es cierto que “la concepción jurídica de Cataluña como nación es directamente contraria al artículo 2 de la Constitución”; pero advierte: “sin perjuicio de que, en la medida en que pudiera corresponder a un sentimiento social suficientemente compartido, y representar una opción política indiscutiblemente respetable, pueda, en su caso, pretender, como cauce de realización, el de la iniciativa de reforma de la Constitución, prevista en el art. 166 de ésta”.

Si esto se podía escribir en 2010, mucho más será válido ocho años después, debido al crecimiento del independentismo catalán, el cual tiene que ver, parcialmente, con la frustración que creó dicha sentencia². Cataluña, País Vasco y Galicia alegan una identidad que tiene que ver con la historia y las lenguas propias, y quieren ser tratadas separadamente y de forma singular. Eso molesta a otros, dentro y fuera de esas Comunidades. Pero el problema se ha de resolver mediante el diálogo, las transacciones y el pacto. En este sentido, habría que tratar de pactar una reforma de la Constitución con todos.

En estos momentos ocho Estatutos de Autonomía se autorreconocen como nacionalidades: Cataluña (1979), País Vasco (1979), Galicia (1981), Andalucía (1981), Islas Baleares (1983), Aragón (1996), Canarias (1996) y Comunidad Valenciana (2006). Tres más (Asturias, Cantabria y Castilla y León) se autodenominan como Comunidades Históricas. Al mismo tiempo han aparecido sentimientos de agravio en las Comunidades no singularizadas.

Hay dudas en cuanto a la historia de la nación española, sobre el sentimiento común de España. El siglo XIX es fundamental, ya que en él se pasó de una nación española que pretendió estar constituida por “la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios”, como afirmaba el artículo 1 de la Constitución de 1812, a una España solo europea y, por Canarias, africana.

Desde el siglo XIX, al menos, se ha debatido ampliamente qué es España, el problema de España, España como problema, el ser de España, la idea de España desde la Edad Media, la España invertebrada, el enigma histórico de España, España como *Mater Dolorosa* y otras nociones, expresadas en títulos de libros muy conocidos que muestran las dudas conceptuales e históricas que existen.

Es evidente que España se fue formando desde el siglo XVI y luego desde el siglo XVIII. Y experimentó un avance esencial en el XIX con la creación del estado liberal, aunque en este sentido con fuertes carencias por las guerras civiles carlistas y la debilidad del Estado; así como

² Véase “Los últimos presidentes del Tribunal Constitucional analizan la Ley Fundamental”, *El País*, Extra *Constitución*, diciembre 2018, pp. 66-70; uno de ellos afirma que “cuando se ha pasado una comisión constitucional que lo ha limitado y se ha votado en referéndum —y me estoy refiriendo al estatuto catalán de 2006—, quizá fue un error la impugnación global del Estatut” (p. 68).

por la diversidad de las estructuras económicas regionales, con fuerte industrialización en algunas áreas, como Cataluña y el País Vasco, y dominio de los intereses agrarios en otras.

El problema catalán tiene al menos tres siglos de duración. Aparte de los precedentes medievales que podrían citarse, en el siglo XVII adquiere relevancia con la guerra de 1640, en el siglo XVIII con la guerra de Sucesión y la Nueva Planta, y las reticencias ante ella, en el siglo XIX con las reclamaciones de la Reinaxença y, en el siglo XX, con la creación de la Mancomunidad de Cataluña en 1914 y con la instauración de la Segunda República; concretamente, con la proclamación en abril de 1931 del Estat Catalá bajo la forma de una República Catalana y la oferta de crear una Federación de Repúblicas Ibéricas, y nuevamente en 1934 con la declaración por el presidente de la Generalitat del Estado Catalán dentro de la República Federal Española. Además de ese espesor histórico, en Cataluña y País Vasco han gobernado desde la Transición política durante muchos años partidos nacionalistas (CiU, PNV), que han contribuido a reforzar un fuerte sentimiento de identidad diferencial, a la vez que de emulación en otras Comunidades. La polarización identitaria creciente catalán-español, o vasco-español, en lugar de una identidad unitaria o identidades múltiples y compartidas, es un hecho muy difundido, y tal vez habría que hacer algo para resolverlo.

Hay muchas cuestiones que han emergido y se han convertido en candentes. Se acusa al Estado central de centralista. Pero muchas transferencias le han quitado poder realmente. Están pendientes problemas como el de la solidaridad interterritorial, la aportación de las Comunidades Autónomas ricas a las más pobres, y el papel del Estado en dicha redistribución entre unas y otras Comunidades.

Está también planteado el problema de la descentralización del gasto público y de los impuestos, con ciudadanos que creen que no se puede ir más allá y otros que piensan que sí se debe. Existen despilfarros en las Autonomía y en el Estado central; el número de funcionarios en el Estado central se ha mantenido o, parcialmente, aumentado a pesar de la transferencia a las Comunidades Autónomas que han recibido competencias. Está pendiente una reforma indispensable del Senado, que debería convertirse en la Cámara territorial de las autonomías.

Lo que ha sucedido en los últimos años ha hecho perder la confianza a muchos ciudadanos en el sistema político. Muchas cosas se han de cambiar. Pero se ha de hacer desde la perspectiva de que la mayor parte de los políticos de todos los partidos han hecho bien su trabajo y han sido honrados y no corruptos, como ahora se acusa muchas veces. Y que los ciudadanos tenemos también nuestra responsabilidad, al no presionar en los años 1990 y 2000 para que se hiciera una reforma de la Constitución.

Se han de estimular proyectos de reforma de la Constitución, para debatirlos. Se han hecho ya en este sentido algunas propuestas. Entre ellas es importante la que ha realizado el Consell de la Generalitat Valenciana, adoptando un *Acuerdo del Consell sobre la Reforma Constitucional*³, aprobado en su reunión de 9 de febrero de 2018. El texto hace propuestas para una reforma constitucional, considerando la incorporación de derechos de nueva generación, propuestas hacia una democracia avanzada, y sobre todo, las que tienen que ver con un nuevo modelo territorial que se asiente en el federalismo y que reconozca la pluralidad nacional española.

Las consideraciones generales en ese texto sobre la necesidad de la reforma me parecen aceptables. Y en todo caso, aunque algunas propuestas sean discutibles, se han de debatir. El

³ Conselleria de Transparencia, Responsabilitat Social, Participació i Cooperació. La propuesta del Consell Valenciano fue presentada en la reunión de Cocentaina por el propio Conseller (capítulo 7), que la ha calificado de “una propuesta de reforma constitucional en el sentido federal” (p. 91), y se publica en este libro.

acuerdo del Consell de la Generalitat Valenciana es un texto esencialmente jurídico, y no se hacen cálculos económicos sobre el coste de los nuevos derechos que se consideran, ni sobre el endeudamiento público y privado para las inversiones en los nuevos servicios e infraestructuras, y la forma de equilibrarlo. Pero el debate es necesario y urgente para evitar la disgregación y la desaparición de España. Los que creemos que España debería seguir existiendo, que es mejor para todos que exista, deberíamos hacer propuestas para conseguir un consenso sobre la unidad en la diversidad.

Tal vez los problemas actuales se podrían resolver con una reforma de la Constitución en sentido federal o confederal, en el contexto de la Unión Europea. La reforma federal es hoy aceptada más ampliamente que antes por diferentes grupos, pero sigue siendo rechazada por otros que no aceptan la diversidad en el Estado. En estos momentos, con el problema de Cataluña, habría que discutir la federalización del Estado; al menos con las tres autonomías que tienen desde hace tiempo reclamaciones históricas, como Cataluña, País Vasco y Galicia. El problema de la identidad se intensifica por las raíces históricas y se refuerza hoy como una reacción contra la uniformización globalizante. El problema es que otras Comunidades Autónomas se han unido a estas reclamaciones.

Al tratar de la reforma del Estado, seguramente es imprescindible poner énfasis en que el carácter plurinacional de España es valioso. Se puede defender que el federalismo puede permitir la unión y las diferencias, armonizar lo que nos une y lo que nos separa. Pero serían necesarias todavía otras reformas mucho más profundas.

Estamos ante un tiempo político nuevo. Se ha de pensar en el futuro, que a veces ya se está construyendo por políticos, por empresarios y por otros agentes sociales, a veces agrupados en asociaciones y foros. Frente a ellos, necesitamos pensar colectiva y democráticamente en el futuro, no solo de nuestro país sino de todo el mundo, teniendo en cuenta los cambios que se han producido. Pensar en los conflictos geopolíticos mundiales, en las nuevas luchas que se van produciendo, en la pérdida de la biodiversidad, en el calentamiento global, en las desigualdades económicas y sociales, en la intensificación de las migraciones internacionales, en el control eficaz del poder, y en otros problemas actuales.

Tal vez sería importante que el debate sobre la reforma del Estado pusiera atención asimismo en otros objetivos, introducir nuevas cuestiones en la discusión pública. Podemos explicitarlos, para estimular un debate público, y para empezar a calcular los costes y las consecuencias de todas las reformas constitucionales que abordaran cuestiones no planteadas hasta ahora.

Se sabe bien que el sistema económico capitalista dominante es causante de graves problemas sociales, económicos y ambientales. En ese sentido, se puede pensar también en cambiarlo profundamente y construir una España no capitalista, o postcapitalista.

Estas reformas profundas se podrían introducir y aprobar democráticamente, de la ley a la ley, como he defendido en la comunicación que presenté en el Coloquio del Grupo de Historia del Pensamiento Geográfico que dio origen a esta publicación, ya publicada y por ello no incluida en este libro⁴. Insisto en la discusión y aprobación democrática, porque creo que la revuelta y la violencia son muy peligrosas, no siempre son progresistas, sino que, como hemos visto tantas veces, pueden ser también de derechas o reprimidas por el poder.

⁴ Capel 2018.

La Constitución española elaborada en 1978 puede ser calificada de bastante progresista; pero muchas cosas han cambiado desde el año de su aprobación. Numerosos artículos de la actual Constitución reconocen amplios derechos y libertades. Y no habría que modificarlos; simplemente, deberían desarrollarse legislativamente, como el mismo texto reconoce, para asegurar su cumplimiento y dejen de ser simples declaraciones retóricas. Pero otros deberían ser reformados para asegurar la igualdad política, económica y social, así como el carácter laico del Estado.

Algunos artículos de la Constitución que tienen que ver con la estructura económica deberían ser ampliamente modificados. Se podría imaginar introducir reformas que tendieran a conseguir la igualdad económica entre los españoles y condiciones de bienestar homogéneas para todos, que aseguraran la pequeña propiedad individual o familiar de la vivienda propia o de la pequeña explotación agrícola o el pequeño negocio, pero que expropiaran las propiedades grandes y medias. Que impidieran la desigualdad excesiva de salarios, y que esté garantizada para todos la renta básica y la seguridad social, el uso de la vivienda, la electrificación, el acceso a Internet y a la telefonía en las zonas rurales, el trabajo para la comunidad y la valoración explícita del trabajo no remunerado. También han de estar garantizados servicios que deben ser prestados por el Estado para todos: la salud pública, la educación obligatoria a todos los niveles, con exigencias de preparación y esfuerzo personal. También el cuidado y la preservación del medio ambiente, y la propiedad común de la naturaleza, en la situación actual de graves amenazas para ella; para lo cual se debería asimismo promocionar la disminución del consumo y modos de vida más frugales y sobrios.

Parece hoy claro que es necesario hacer un pacto para que el esfuerzo fiscal no recaiga sobre las rentas del trabajo y el consumo, y que aumente sobre las rentas altas; para unificar el impuesto de sociedades, y que sea alto, sin que las empresas abandonen el país; y la consolidación del impuesto de sucesiones, sobre lo que mucha gente podría estar de acuerdo.

Las grandes reformas económicas deberían garantizar que los poderes públicos tengan el control de la economía y que se anule el papel de las grandes empresas; y asegurar el papel del Estado en la economía y exclusivo en las finanzas y en la banca.

Naturalmente habrían de incorporarse igualmente reformas en la Constitución para asegurar un Estado más democrático y participativo, y el carácter plurinacional y federal del mismo. Deberían introducirse medidas políticas para asegurar la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, y que garantizaran la rotación de los cargos políticos, de tal manera que todos los ciudadanos pudieran ejercerlos a lo largo de su vida; habría que imaginar sistemas en que los elegidos rotaran y no se convirtieran en una clase política permanente.

Las reformas políticas deben asegurar la solidaridad, y aumentar y articular el poder a escala local. Seguramente es posible una democracia directa a escala local, pero es más dudoso a escala nacional o internacional. Aunque en este sentido hay nuevas posibilidades. Las tecnologías de la información y la comunicación permiten nuevos caminos de participación y democracia. En estos momentos muchas cosas han cambiado con las facilidades de comunicación a través de Internet y con la constitución de redes sociales electrónicas. Las redes sociales se han hecho presentes de manera masiva y eso introduce nuevas prácticas políticas. Pueden ser utilizadas para introducir mayor transparencia y cauces de participación ciudadana. Pero también tienen peligros.

Los mensajes escritos y de video circulan con gran facilidad; y, al mismo tiempo, también la desinformación organizada, y la información falsa. Las redes basadas en las nuevas tecnologías

pueden ser utilizadas democráticamente para profundizar la participación en las instituciones; pero también pueden ser usadas para interconexiones rápidas, con mensajes poco meditados.

Las sociedades son cada vez más complejas. El conocimiento que tienen los ciudadanos es cada vez mayor, y se difunde cada vez más rápidamente, las poblaciones están alfabetizadas y muchas personas tienen estudios, se informan por el teléfono móvil.

Estamos, ciertamente, en un tiempo político nuevo, en el que habrá que plantear nuevas cuestiones que hagan la sociedad más justa, sin rupturas dramáticas.

Algunos ven difuso el proyecto de España, o se oponen a él. La nación española se construyó muy débilmente en el siglo XIX por políticos, intelectuales, el poder económico y otros agentes. Todavía resuenan las palabras de Joan Maragall, cuando preguntaba “*On ets, Espanya? No et veig en lloc*” (“¿Dónde estás, España? No te veo en ningún lugar”). Es cierto que a veces sigue ausente; y se ha de confesar que los medios de comunicación no ayudan a ello: España no es muy atractiva cuando se ve TVE española, u otros canales de televisión, se leen las declaraciones de ciertos políticos o los mensajes en las redes sociales. Los que creemos en un país unido y diverso, hemos que construir colectiva y democráticamente una idea de España atractiva para todos los habitantes.

Bibliografía

FUSTER SOBREPÈRE, Joan, Ferriol SÒRIA ORTIZ y Jaume CLARET MIRANDA (eds.). *Diàlegs para la qualitat democràtica*. Lleida: Milenio, 2012.

CAPEL, Horacio. De la ley a la ley: reformas constitucionales para una España postcapitalista. *Biblio3W, Revista bibliogràfica de Geografia y Ciencias Sociales*. Barcelona: Universitat de Barcelona, 5 de septiembre de 2018, vol. XXIII, nº 1.247 <<http://revistes.ub.edu/index.php/b3w/article/view/26498/27889>>.

España no es isotrópica, ni en lo geográfico ni puede serlo en su organización política. Eso nos lleva necesariamente a distinguir la unidad —el Estado— de la uniformidad. Parece claro que a la “paz perpetua” no se puede llegar desde el sumatorio de ententes coyunturales y determinadas por el electoralismo cortoplacista. Ello produce desajustes seculares y problemas de eficacia y eficiencia, tanto en el plano político-territorial como en el de la administración y gobierno del propio territorio. Hoy contamos con lo peor de un Estado unitario —el poder sin autoridad— y nos faltan los dispositivos de un Estado que asuma las diferencias y recurra a la cooperación y al pacto como normas habituales de funcionamiento, mediante las que poder afrontar airesamente el futuro. No debería importar tanto escoger y dar nombre al modelo (Estado centralizado, regionalizado, confederal, autonómico, compuesto, federal...) como tener claro cuáles son los principios que deben regir su funcionamiento para hacerlo útil a los propósitos de subsidiariedad y proporcionalidad.

En este panorama, la Geografía debe posicionarse teórica y prácticamente en la comprensión de un Estado complejo con naciones plurales. A la revalorización de una geografía descriptiva y analítica, imprescindible para entender la complejidad de los procesos territoriales, debe acompañar la obligación geográfica de promover consensos en la definición de ciertos términos clave para la comprensión del territorio y sus sociedades (nación, estado, país, flujo, red, lugar), debemos unir su capacidad de predecir y transformar, de influir y actuar para la mejor calidad democrática y de vida de los ciudadanos.

