

Los retos de pensar un Estado federal desde la Geografía

Enrique MAESTU FONSECA
Universidad Complutense de Madrid
enriquemaestu@gmail.com

Josefina Gómez Mendoza, Rubén Lois González y Oriol Nel·lo Colom (eds.) (2013) *Repensar el Estado. Crisis económica, conflictos territoriales e identidades políticas en España*. Santiago de Compostela: Universidade de Santiago de Compostela, 193 pp. ISBN: 978-84-1587-670-0.

“En la persecución de sus intereses no han tenido reparos en desacreditar y socavar cuando les convenía las bases mismas del sistema que nos sustenta a todos”

Antonio Muñoz Molina¹

Crisis económica y social, crisis del modelo territorial, y la propuesta de un modelo federal para el Estado español, son los tres ejes fundamentales en torno a los cuales pivota la discusión planteada por las distintas aportaciones contenidas en este libro, que contiene dentro de sí algunas de las claves fundamentales para un debate naciente e impostergable en el seno del Estado y de la sociedad. El ánimo del libro surge de la necesidad de realizar un “compromiso ciudadano, pero también disciplinar por cuanto que la geografía tiene en su haber de dotar de una dimensión de análisis comprehensiva y especializada de los conflictos en curso” (p. 17). Los graves conflictos y asimetrías que el actual modelo territorial español reclaman la reflexión sobre el territorio como una fuente proficua de nuevas perspectivas y gramáticas para trazar ulteriores políticas públicas, orientadas no solo a resolver o atenuar los conflictos en curso, sino a trazar unas nuevas reglas del juego. Rasgo distintivo de esta dirección es que todos los autores manejan un “nuevo léxico geográfico”, articulado en torno a nuevos conceptos, que marca las eventuales dimensiones de las coordenadas en las que se debe orientar una reflexión naciente pero no por ello menos acuciante.

La necesidad de entrar en el debate de la cuestión catalana desde la geografía es una preocupación compartida por todos los autores que parten de la valoración de que el proceso del Estatuto ha sido nefasto y la sentencia del Tribunal Constitucional inicia el arranque de este clima político y que es una lástima que las fuerzas

¹ Antonio Muñoz Molina: *Todo lo que era sólido*. Barcelona: Seix Barral, 2013, p. 104.

progresistas españolas callaran. Antoni Castells, anterior conceller de Economía, señalaba que todos los puentes de dialogo entre Cataluña y España están rotos, pero quizás cabe pensar que la vía económica no está tan agotada y las CCAA puedan tener un modelo territorial abierto. Josefina Gómez Mendoza, en su aportación “Crisis catalana ¿crisis del Estado de las autonomías?” indaga en las raíces más profundas de este conflicto y señala que en durante el proceso preautonómico, constitucional y autonómico estuviera “clamorosamente ausente” (p. 21) y que opta por las regiones históricas agrupadas en grandes conjuntos regionales de características fisiográficas y humanas que se ubicaban entre el paradigma “ecológico-paisajístico” de Hermann Lautensach y la “corriente historicista” de Vicens Vives. El modelo territorial abierto por el régimen de 1978 marca el paso de un Estado centralizado a otro descentralizado, sin embargo Gómez Mendoza señala que esto se hizo en una situación muy difícil y con “notables insuficiencias”. En los siguientes cuarenta años se han puesto de manifiesto la tensión entre territorios que buscan permanentemente elementos diferenciadores en su identidad frente a un modelo autonómico que a la postre se resolvía en igualdad de estatus y ordenación multilateral. Para Gómez Mendoza “el proceso autonómico se ha vivido una permanente tensión constitucional entre lo que se podría caracterizar de igualitarismo y multilateralismo frente al diferencialismo y bilateralismo” (p. 24). Y que ha puesto de manifiesto la escasa eficacia del principio dispositivo para crear un sistema de poder territorial más diferenciado que el que cabría instaurar mediante la decisión directa del poder constituyente.

El modelo territorial español, con un ordenamiento que predisponía un clima tensional desde su creación parecía haber conseguido contener las fuerzas centrifugas de manera más o menos exitosa mediante la negociación fiscal con las comunidades autónomas. Sin embargo este modelo empieza a hacer aguas con la reforma frustrada de 2006 que muestra el límite de la inclusión de las Comunidades autónomas en la Constitución al tiempo que hace explícita lo que Cruz Villalón llama la “Constitución Territorial del Estado”. Y es que efectivamente, “todo lo que era institucionalmente sólido, a empezar por el Estado autonómico, parece tambalearse” (p. 21). Y aquí es de obligada mención los problemas de funcionamiento y doctrina del TC y particularmente la sentencia sobre el Estatuto de Catalunya por la que se impiden ciertos desarrollos de la norma que avanzado en la acumulación de descredito para el propio TC y el Estado de las autonomías. Font coincide a este respecto, la crisis económica y social ha decantado la balanza hacia el conflicto el endurecimiento por parte de unos, de las pulsiones centralizadoras con el pretexto de la crisis económica: la utilización del enemigo exterior por parte de otros como coartada para justificar los recortes en servicios y de derechos y que parece haber cerrado, al menos a corto plazo la posibilidad de una fórmula que permitiera alcanzar un nuevo pacto entre sujetos colectivos, sin subordinaciones ni jerarquías, de modo que las distintas realidades ibéricas pudieran convivir a partir de fórmulas diversas y racionales, alejadas tanto de la imposición uniformizadora como del

permanente agravio comparativo: “España se siente bien tal y como es y no cambia para facilitar en encaje de Cataluña” (p. 39).

Jaume Font caracteriza el proceso catalán de los últimos años como una “inesperada aceleración” de un movimiento independentista cuyo axioma de partida es “la existencia histórica del hecho nacional catalán y de su dificultad de acomodo en el marco general español” (p. 34). En donde los medios de comunicación contribuyen a incrementar los desencuentros mediante “la simplificación de posiciones” que sin embargo son aceptados de forma favorable por sectores cada vez más amplios de la opinión pública. A este respecto Oriol Nel·lo apunta a que quizás la clave para salir de este encuentro sin solución aparente podría residir en un cambio de escala del problema, es decir, en la forma cómo evolucione la situación económica y la crisis social a escala europea, ya que el recurso al artículo 155 de la CE puede conllevar movimientos inesperados. Por ello Nel·lo se ubica en una posición semejante a la del actual President de la Generalitat, favorable a la consulta, y con unas preguntas muy semejantes a las que finalmente se plantearon.

Resultaría conveniente que este movimiento tomara como dato de partida el hecho que las dinámicas actuales de transformación de la sociedad permiten configurar nuevas territorialidades que casan mal con el concepto tradicional de Estado-Nación y en cambio, se corresponden mejor con los de sistema urbano y red. No obstante es consciente de que en las circunstancias actuales un movimiento de este tipo solo conseguiría arraigo sólido en Catalunya sin incorporar una propuesta satisfactoria y viable para el encaje del país en la comunidad ibérica. No se trata de posponer la solución de la cuestión nacional a la mejora de las condiciones sociales, sino de comprender que la ofensiva de los grupos subalternos a escala ibérica y europea, solo tendrá verdadero arraigo en Catalunya si al mismo tiempo que pugna por la defensa y la ampliación de los derechos sociales, es capaz de ofrecer una solución razonablemente satisfactoria a la voluntad de autogobierno. No obstante, Gómez Mendoza recurre insistentemente a Álvarez Junco para señalar que los juristas partidarios de la opción plurinacional recurren a la solución contenida en *Mater Dolorosa* que sostiene que “ante las dificultades que presentan los rasgos culturales como criterios de diferenciación, lo mejor es aceptar que son naciones aquellos grupos humanos cuyos miembros se sienten o quieren ser nación”². Aunque alerta asimismo de que en el proceso de constitución y emulación de las Comunidades Autónomas se ha ido “desarrollando una retórica de legitimación histórico y geográfica que a veces es casi una mitología” (p. 28).

No obstante, paralelamente a la crisis política catalana, el modelo territorial adolece de otras crisis endógenas, que si bien, no ocupan titulares tan asiduamente en la prensa, no por ello revisten menor importancia. Existe la necesidad de cuestionar a día de hoy la cuestión de los recursos y la equidad territorial, los autores ponen en cuestión, la validez de los indicadores actuales para medición de variables, de las unidades político-administrativas vigentes en relación con los procesos

² José Álvarez Junco: *Mater Dolorosa: La idea de España en el siglo XIX*. Madrid: Taurus, 2001, p. 12.

socioeconómicos actuales y la necesidad de ajustar las nociones de recursos naturales y sociales y la eficacia del Estado de las autonomías. Las intervenciones se ubican en dos posiciones, una pone el énfasis en los avances y en el esfuerzo financiero, mientras que la otra lo hace en el necesario cambio del paradigma territorial. Pero ambos vienen a coincidir en señalar la extraordinaria inversión de fondos públicos estatales en los últimos años, a pesar del “modelo centrípeto de las infraestructuras lineales de la comunicación en la España peninsular” (p. 101). Existe en España un modelo de infraestructuras periclitado, al tiempo que pugna con otro modelo emergente “más desdibujado pero carente de directrices planificadas además de confuso desde el punto de vista territorial” (p. 101). El paradigma radial, todavía no ha encontrado una alternativa fiable al tiempo que está fortaleciéndose, sin mucha convicción por parte del Estado, una realidad perimetral.

Puede hablarse de una crisis de planificación de las infraestructuras y de un agotamiento de los principios dominantes en las últimas décadas que se basaban en un predominio de la “territorialidad política [...] sobre el territorio” y una “concepción tradicional del espacio” (p. 102). En España, sostiene las decisiones sobre infraestructuras siguen tomándose sobre la ficción territorial que es resultado del predominio de la territorialidad, haciéndose realidad lo que Agnew denomina la “trampa territorial”³, que en la visión dominante española entiende el territorio como superficie con fronteras (locales, autonómicas, estatal) de donde se derivan legitimidades y políticas. En todo caso, el debate subyacente parece que es el de la discusión entre territorio y red. Dos conceptos que en la España de hoy se hallan “nítidamente desconectados” (p. 108) y que cuando una de las dos partes sugiere la necesidad de flexibilizar el criterio de territorialidad tomando en consideración el del interés general, el proceso termina en el TC ya que hay una ausencia de mecanismos de coordinación o “federalizantes”. La inoperancia o el insuficiente uso de los instrumentos de cooperación crean la necesidad de pensar un nuevo paradigma que resuelva la resolución jurídica casi por defecto de los problemas de infraestructuras en el Estado español.

Ruben C. Lois en “Recursos económico-financieros y equidad territorial en España” sostiene que la cuestión de la equidad es un asunto central en la Geografía regional pero que “en los últimos tiempos la equidad se ha planteado como un fin en sí mismo”, en el que tiende a olvidarse el juego de escalas territoriales. Asimismo viene a alertar de que la geografía tiende a moverse en una serie de preconceptos sobre la riqueza o pobreza de las Comunidades Autónomas, que son “ideas previas que están teñidas de prejuicios políticos y culturales de base territorial”. Las políticas de reequilibrio territorial, que no han reducido demasiado las desigualdades interregionales, pero han impedido que aumentase la crisis económica, “convierten el proyecto inacabado de España en un modelo abiertamente cuestionado” (p. 68). A juicio de Lois, se dibujan entonces dos escenarios plausibles de futuro para el Estado Español. El primero, que algunos territorios se independicen

³ Ver John Agnew: *Geopolítica: una re-visión de la política mundial*. Madrid: Trama Editorial, 2005.

como consecuencia de la crisis del modelo constitucional y de un conjunto de errores en su manejo y que, a su vez, el resto de España se vea sometido a un proceso recentralizador. Y el segundo, que el Estado español se reformule en clave federal o confederal, con la posibilidad evidente de que esta reforma sea asimétrica.

No conviene olvidar que el marco del Estado español se encuentra en una poderosa interdependencia con el marco europeo y transnacional. El modelo territorial español ha propiciado el protagonismo autonómico en el Estado español que a su vez ha dejado en un segundo plano la importancia de escalas comarcales y locales, esenciales para entender la configuración y la diversidad territoriales. Florencio Zoido opta por dar una oportunidad a la exploración de una reforma federal partiendo del hecho que, lejos de lo que se está haciendo creer, sería una reforma innovadora. Mientras que Rafael Mata resuelve la necesidad de una reforma federal, como “el punto de llegada de un Estado fuertemente descentralizado [...] pero también un punto de partida porque conllevaría consigo la reedición de un nuevo pacto constitucional” (p. 155).