

DE LOS REINOS DE ESPAÑA A LA ESPAÑA DE LAS PROVINCIAS, UNA DIALÉCTICA HISTÓRICA AÚN SIN GANADORES

JESÚS BURGUEÑO

UNIVERSITAT DE LLEIDA

La crisis económica que azota Europa está dejando al aire todas las vergüenzas y dinamitando todos los consensos históricos: todo queda sujeto a crítica y a revisión, nada permanece incólume ni preservado por derecho natural. En relación a España, esta afirmación puede aplicarse a la estructura de gobierno territorial: el llamado Estado autonómico. Se especula con diversas fórmulas de reforma: devolución al Estado de las competencias más onerosas – enseñanza y sanidad –, descentralización competencial en los municipios u otros entes locales, supresión de diputaciones...

Hoy por hoy este posicionamiento favorable a *deconstruir* el Estado autonómico es aún minoritario, aunque conecta con un influyente sector de opinión, que lleva años enviando mensajes en este sentido desde fundaciones políticas y medios de comunicación conservadores. El Gobierno contribuye indirectamente a propagar la idea al situar las comunidades como principales responsables del déficit presupuestario.

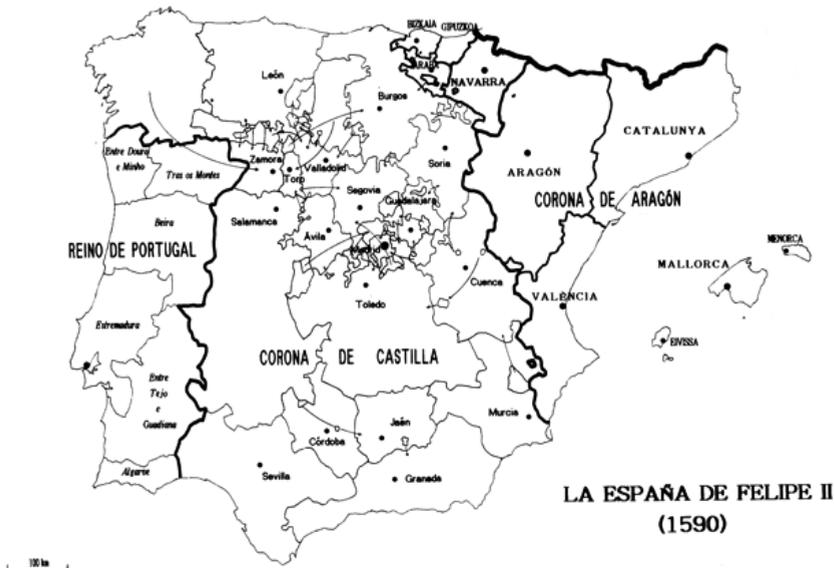
Años de acumulación de tensiones y contradicciones pueden, en momentos convulsos como el presente, dar lugar a una reforma constitucional. De hecho, la crisis económica ya propició una reforma-exprés de la Constitución para incluir en ella una limitación del déficit presupuestario. Con todo, algún tipo de alteración del mapa autonómico no precisaría de una modificación constitucional, ya que el texto es muy flexible en este terreno y admite múltiples formulaciones.

Seguramente la principal anomalía o disfunción de la estructura de gobierno territorial es la que en su momento diagnosticó la expresidenta de la comunidad de Madrid: el Estado autonómico no ha servido para aquello para lo que se creó, que era “integrar a los partidos nacionales de Cataluña y el País Vasco. Justamente, catalanes y vascos, cuando llegó el café para todos, se sintieron menos integrados”.

Pero para situarnos con conocimiento de causa en la realidad geopolítica presente es imprescindible subir al monte de la historia, para conseguir así la suficiente perspectiva. A ello vamos.

1. LA CORONA HISPÁNICA

El mapa político español actual, tanto el provincial como el autonómico, se intuyen o son perceptibles – parcialmente – en la realidad administrativa de la Época Moderna. Sirva como ejemplo el mapa correspondiente a finales del siglo XVI. La Corona hispánica era entonces una monarquía compuesta; ya lo era sin Portugal, pero evidentemente la incorporación del reino a los dominios de Felipe II reforzó temporalmente ese carácter dispar y heterogéneo.



MAPA N.º 1 – La división territorial de la Península Ibérica a finales del s. XVI

En este mapa hay reinos con instituciones, fiscalidad y leyes propias (los de la Corona de Aragón, Navarra y Portugal) y tres provincias adscritas a la Corona de Castilla que también gozan de los mismos privilegios (fueros): Álava, Bizkaia y Gipuzkoa. El resto de territorios representados (también en Portugal) no son más que demarcaciones administrativas, en ocasiones (aunque no siempre) arraigadas en la percepción popular, pero siempre políticamente poco o nada relevantes. En la Corona de Castilla, estas demarcaciones se configuran alrededor de las pocas ciudades con representación en Cortes.

Unas y otras demarcaciones (las autónomas y las meramente administrativas) se denominaban por entonces *provincias*. El término esconde, por tanto, una gran diversidad, institucional e histórica.

En el mapa de 1590 se detectan algunas grandes ausencias en relación al arraigado imaginario de reinos medievales. Andalucía (al-Andalus) no existe desde su conquista e incorporación a Castilla, y se halla dividida en cuatro *reinos* sin especificidad jurídica: Córdoba, Granada, Jaén y Sevilla. El Reino de Galicia era una denominación arraigada pero casi vacía de contenido, salvo en lo judicial (con una institución, la Audiencia, precisamente instaurada como instrumento del proceso que un cronista llamó “la doma y castración de Galicia”, tras las revueltas irmandiñas del s. XV). Carecía incluso de voto propio en Cortes, siendo “representada” por Zamora. Igualmente la ciudad de León hablaba en Cortes representando el Principado de Asturias; la mítica cuna de la Reconquista castellana no era políticamente nada en esa época. El reino de León, con el mismo rey que Castilla desde el s. XIII, tampoco es nada en Época Moderna, salvo el recuerdo en cierta tradición historiográfica, más erudita que popular. Las tierras leonesas extremas (meridionales), la Extremadura española, no eran más que una denominación geográfica, y su representación en Cortes corría a cargo de Salamanca.

El antiguo Reino de Castilla se desdibuja al desbordar su ámbito original, aunque Valladolid se afirmara como capital judicial (chancillería) de los territorios castellanos y leoneses hasta el Tajo. Las tierras de la Meseta meridional se encontraban igualmente desarticuladas. La elección de Madrid como sede permanente de la Cortes (1561) dejó un tanto fuera de juego a Valladolid, y aún más a Toledo, que carecía de cualquier elemento administrativo civil que la elevara sobre el conjunto de tierras situadas al sur del Sistema Central (que incluyen una dilatadísima comarca popular, La Mancha). Además, en lo judicial, el Tajo dividía el ámbito territorial de las dos chancillerías: Valladolid y Granada. La Meseta es un concepto geográfico acuñado por Humboldt; todo lo más se aludirá a una porción al norte de los puertos (Castilla Vieja) y otra situada al sur y reconquistada en una segunda fase (Castilla Nueva).

En la Corona de Aragón, en cambio, todo contribuía a la individualización y reforzamiento de los tres reinos peninsulares: justicia propia, fiscalidad, fueros, Cortes, existencia de una diputación actuante entre Cortes (Diputación del General o Generalitat)... Las Baleares tienden a la dispersión, pero al menos la Audiencia (tribunal de Justicia) de Mallorca era referente en todo el archipiélago.

Navarra, tardía incorporación a la Corona (1512), presentaba idéntica situación foral que los reinos aragoneses. La diferencia surgirá tras la guerra de Sucesión (1701-14), en la que la Corona de Aragón se decantó mayoritariamente por el bando perdedor de la contienda civil: la casa de Austria. El primer borbón, Felipe V, aprovechó la ocasión para apretar el acelerador de la unificación legislativa y derogó los fueros y privilegios privativos (las *Constitucions*, en Catalunya) de todos y cada uno de los reinos aragoneses. La posición proborbónica de las provincias vascas y Navarra les garantizó la continuidad de su situación jurídica excepcional.

Ya mediado el siglo anterior, XVII, la presión unificadora de Castilla (la Unión de Armas promovida por el conde-duque Olivares) acabó causando una larga guerra en Catalunya, de la que al cabo Francia sacó tajada con el Rosellón (Tratado de los Pirineos, 1659). Con todo, Felipe IV respetó las instituciones de autogobierno de la amputada Catalunya. Como es sabido, la simultaneidad de revueltas en Catalunya y Portugal (1640) benefició sin duda la causa de la independencia portuguesa.

2. LA ESPAÑA DE LOS BORBONES Y EL LAPSO NAPOLEÓNICO

La unificación legislativa derivada de la pérdida de los fueros en los reinos de Aragón permite comenzar a hablar propiamente del *Reino de España*, arrinconando la compleja e integradora *Corona hispánica*, al igual que la plural referencia a *las Españas*. Un mapa geohistórico de mediado del siglo XIX¹ muy divulgado en los últimos años, desde que llamara la atención del malogrado Ernest Lluch, refleja bien la situación que emerge tras la derrota austriacista (pese a que el mapa corresponde a una fase histórica posterior, liberal). Frente a la “España uniforme” (Corona de Castilla) se observa una “España incorporada o asimilada” (Corona de Aragón), acompañadas de un reducto foral, las provincias vascas (que jamás contaron con un gobierno común) y Navarra. A veces lo obvio precisa de un mapa para que la realidad sea explícita.



MAPA N.º 2 – Las tres Españas: la foral, la uniforme y la incorporada o asimilada

1 TORRES VILLEGAS, Francisco Jorge (1852). *Cartografía hispano-científica o sea los mapas españoles en que se representa bajo sus diferentes fases*. Madrid: Imprenta de don José María Alonso.

Por lo que se refiere al mapa de provincias, los siglos XVII y XVIII presentan pocos cambios en relación a la España de Felipe II. Los reinos de la Corona de Aragón siguen siendo provincias (en el XVIII se llaman también *intendencias*) pero ahora asimilan su significado a la mayoría de las provincias castellanas: demarcaciones meramente administrativas, desposeídas de cualquier tipo de autogobierno. En la Corona de Castilla algunas ciudades o uniones de ciudades han conseguido (comprado) en el s. XVII la calidad de voto en Cortes, y por tanto han obtenido o recuperado una personalidad administrativa provincial: Galicia, Extremadura y Palencia. Esta vía de “acceso a la provincialidad” se agota cuando las Cortes resultan ya totalmente inoperantes ante el surgimiento de una monarquía absoluta de corte moderno. Por otra parte, en el XVIII se crean sendos altos tribunales (audiencias) en Asturias y Extremadura, al tiempo que se dibuja una nueva intendencia al sur de Toledo: La Mancha. Todo ello da lugar a un mapa con una treintena de provincias peninsulares.

Es también en el último tercio del XVIII cuando todas las provincias mencionadas cuentan, por fin, con un mapa que refleja su configuración territorial, obra del geógrafo Tomás López. Naturalmente los territorios con una personalidad histórica más arraigada ya tenían un mapa propio, generalmente publicado en torno a 1600 (*Teatrum Orbis Terrarum* de A. Ortelius), pero muchas provincias castellanas no lo tuvieron hasta la magna obra de T. López. Es entonces cuando los ilustrados constatan y descubren un mapa político que les desazona y repugna: “El mapa general de la Península nos representa cosas ridículas de unas provincias encajadas en otras, ángulos irregularísimos por todas partes... en fin, todo aquello que debe traer consigo el desorden y la confusión”, afirmará el funcionario de Hacienda, León de Arroyal.

La Ilustración tuvo aún ocasión, entre 1799 y 1805, antes de la crisis del final del reinado de Carlos IV y de la invasión napoleónica, de comenzar a ordenar la división del territorio español. Para ello, de entre las provincias formadas con motivo de la representación en Cortes, se suprime la provincia de Toro, la más insostenible por su reducida extensión, proximidad a otras capitales y extrema fragmentación geográfica. Igualmente se crean nuevas provincias *marítimas*, en territorios dinámicos y excesivamente alejados de sus respectivas capitales: Cádiz (antes con Sevilla), Málaga (Granada) y Santander (Burgos). También Asturias ve ampliada su independencia respecto de León. Hubo alguna que otra tentativa en este sentido, pero en el convulso contexto de aquellos no acabó de cuajar. Por otra parte, los enrevesados límites de las provincias castellanas fueron sometidos a una profunda revisión y racionalización en función de la distancia a las capitales de provincia.

Había, por tanto, una raíz ilustrada en la tendencia a la homogeneización del mapa provincial. A este legado se añade inmediatamente otra influencia: la revolucionaria francesa, importada directamente por Napoleón. La Asamblea Nacional había aprobado la nueva planta de departamentos en 1790, y las guerras napoleónicas expandieron el modelo *manu militari*. En 1810, el gobierno bonapartista de Madrid decretó una división de la España peninsular en 38 prefecturas, para las cuales el autor del plan, el matemático José de Lanz, ha-

bía previsto adoptar denominaciones fluviales a imitación de los departamentos. Otro rasgo afrancesado era la reducida extensión de la provincia de Madrid, al estilo del departamento de París; ningún proyecto posterior estimó pertinente esta opción. La división afrancesada fue conocida por los políticos liberales refugiados en Cádiz; la misma presentaba una novedad revolucionaria, muy grata para algunos de los diputados a Cortes: la fragmentación (y por tanto extinción) de los antiguos reinos que gozaban de una personalidad más acusada. Cuatro prefecturas en Catalunya, otras tantas en Galicia, tres en Aragón, dos en Valencia... Si bien el afán homogeneizador comportaba una decisión sobre la dimensión provincial en sentido diametralmente opuesto: la unificación de las tres pequeñas provincias vascas en una sola, con capital en Vitoria. Los límites seculares se borraban de un plumazo en la mayor parte del territorio, al tiempo que se adoptaban gran número de confines fluviales.

3. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PROVINCIA²

En principio, las intendencias borbónicas fueron adoptadas como provincias constitucionales sin apenas cambios. La provincia se convirtió en el ámbito de actuación de una diputación provincial, al tiempo que se aseguraba un enlace directo con el Gobierno central mediante la figura del *jefe político* (con el tiempo, *gobernador civil*). Igualmente la provincia era (y es) la circunscripción electoral para la elección de diputados a Cortes.

Además, las Cortes reunidas en Cádiz incluyeron en la Constitución el mandato de hacer una nueva división del territorio, luego que las condiciones políticas lo permitieran, es decir, cuando la derrota francesa fuera irreversible. Contaban para ello con diversas opciones, porque la igualación de territorios tanto podía haberse hecho uniendo pequeñas provincias como fragmentando las más extensas. Hubo algún ensayo en ambos sentidos, y la conclusión siempre era la misma: la resistencia de las pequeñas provincias (o de sus élites) a desaparecer del mapa. Esto hacía políticamente inviable, por incompatible con el discurso político liberal, la supresión de ámbitos de gobierno local que también eran los de representación popular en las propias Cortes.

Tras el lapso absolutista de 1814-20, y gracias a la sublevación liberal de 1820, Fernando VII se vio obligado a aceptar la Constitución (“Marchemos francamente, y yo el primero, por la senda constitucional”). Las Cortes reemprendieron sus trabajos y el Gobierno encargó a dos técnicos – el ingeniero de caminos Agustín de Larramendi y el marino Felipe Bauzá – la elaboración de una propuesta de división provincial. Su propuesta dividía la Península en 46 provincias, bastantes

² Como bibliografía básica sobre la génesis de la división provincial señalamos: BURGUEÑO, J. (1996). *Geografía política de la España constitucional. La división provincial*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. BURGUEÑO, J. (2011). *La invención de las provincias*. Madrid: Los Libros de la Catarata. GARCÍA ÁLVAREZ, J. (2002). *Provincias, regiones y comunidades autónomas. La formación del mapa político de España*. Madrid: Senado.

más de las previstas en el precedente afrancesado. Este elevado número (aunque moderado en comparación con la dimensión departamental adoptada en Francia) era una consecuencia lógica de la difusión del patrón geográfico castellano.

Efectivamente, si la supresión de provincias se quería limitar a los casos más excepcionales y justificados, esto impelía a adoptar el modelo de provincia meseteña y trasplantarlo a las grandes provincias periféricas de Aragón, Cataluña, Galicia, Granada... En general los dos técnicos prescindían de los límites provinciales de origen medieval, salvo cuando estos respondían a una lógica orográfica (como en Asturias). El plan Bauzá-Larramendi era el que en mayor medida optaba por las divisorias de aguas, entendiendo que eran el límite geográfico idóneo al tratarse, en general, de tierras frías, estériles y poco pobladas. La provincia más pequeña del proyecto, la de Ponferrada (la fosa tectónica de El Bierzo) quedaba así justificada por estar completamente rodeada de montañas. Al igual que en el precedente napoleónico, las tres provincias vascas se unificaban en una sola Provincia Vascongada (con capital en Vitoria). También se prescindía de la provincia de Palencia, repartiendo su territorio entre las confinantes.

Entre las innovaciones del plan, conviene destacar la creación de la provincia de Logroño, hoy comunidad autónoma de La Rioja. El cartógrafo T. López había colaborado al reconocimiento provincial de esta pequeña región (o gran comarca) natural, al publicar diversos mapas de la misma.

El plan gubernamental fue revisado en profundidad por una comisión de Cortes, que llamó a consultas a todos los diputados, según su procedencia, para consensuar la propuesta en relación a cada provincia. Así, por ejemplo, los diputados catalanes abogaron por la modificación del proyecto gubernamental, que situaba una provincia en el Pirineo, en favor de la ciudad de Lleida. Esta y otras muchas ciudades españolas elevaron a las Cortes numerosas peticiones en defensa de sus intereses. Finalmente el proyecto modificado por la comisión parlamentaria fue sometido a debate por las Cortes en el periodo de sesiones iniciado en septiembre de 1821. A lo largo de la discusión, como en los trabajos previos de la comisión, se introdujeron diversos cambios en relación a la propuesta inicial. La supresión de antiguas provincias no prosperó en ningún caso; en particular los representantes vascos (guipuzcoanos y vizcaínos) no se avinieron a depender de Vitoria, por lo que subsistieron sus respectivas provincias. En cambio, sí se aceptó crear una provincia más en el Reino de Valencia (Xàtiva), con lo que el número total de las provincias peninsulares se elevó a 50 (Baleares y Canarias tenían asegurado el rango provincial). Hubo también algún cambio menor de capitalidad; en este sentido se descartó substituir ninguna de las capitalidades históricas cuya idoneidad habían cuestionado los técnicos (Guadalajara, Soria...): la detentación del voto en Cortes fue una inteligente inversión de futuro.

Esta fue la primera división provincial constitucional, aprobada el 27 de enero de 1822. Pero apenas tuvo vigencia, pues en 1823 los vientos absolutistas europeos de la Santa Alianza auspiciaron una intervención francesa que devolvió el poder absoluto a Fernando VII.

Esta es una de las etapas de claro hermanamiento entre la historia española y la portuguesa: revolución liberal en 1820, Constitución de 1822, proyecto de división en 11 provincias en 1823 e inmediata contra-revolución (Vilafrancada) y suspenso de la Constitución en junio.



MAPA N.º 3 – La división provincial aprobada en Cortes (1822)

4. LAPSO ABSOLUTISTA Y REIMPLANTACIÓN DE LA DIVISIÓN PROVINCIAL CONSTITUCIONAL, REFORMADA

La restauración de la división provincial dieciochesca, en pleno tercer decenio del s. XIX, resultaba ya muy difícil de justificar, tanto más cuanto el régimen señorial, abolido en 1811, hacía imprescindible una demarcación judicial adaptada a las nuevas realidades. Por eso la iniciativa de recuperar la división territorial liberal (las provincias, pero especialmente también los partidos judiciales) partirá del ministro de Justicia. A partir de 1825 se trabaja de nuevo, pero ahora en secreto, en la reorganización del territorio español. Pero era demasiado evidente que el tema tenía unas connotaciones liberales, constitucionales, que obligaban a los absolutistas a actuar con disimulo y poca energía, con gran lentitud al fin y al cabo.

Nuevamente el ingeniero Agustín de Larramendi colaboró activamente en un proyecto de división provincial, ultimado en 1829, que modificaba el decreto de las Cortes en un sentido más conservador, puesto que adoptaba como criterio general la conservación de los límites históricos

más arraigados, lo cual en parte explica la reducción del número de provincias peninsulares a 47 (caen de la lista Calatayud, El Bierzo y Xàtiva). Esta prudente decisión tendría su trascendencia, al cabo de siglo y medio, por cuanto la reunificación de las provincias integrantes de las respectivas comunidades históricas se pudo llevar a cabo sin distorsión alguna. A diferencia del caso de Francia, donde los límites de los departamentos prescindieron por lo general de los antiguos reinos, en España ningún municipio dejó nunca de ser catalán, aragonés, asturiano, navarro, vasco o gallego para pasar a ser otra cosa. Sólo en el Reino de Valencia, y no precisamente por el plan de Larramendi sino mediante rectificaciones puntuales posteriores, se acabaría incorporando una extensa comarca castellana (Requena y Utiel) a Valencia y dos localidades murcianas a Alicante.

El plan de nueva división territorial integral abarcaba el nivel judicial y también el municipal, pues se proponía diseñar unos concejos mucho más extensos de lo habitual en España, de tal forma que contaran con una población mínima de unos 5 000 habitantes. A diferencia de Portugal³, este planteamiento de reforma municipal no prosperó en la fase liberal posterior.

El proyecto se hallaba ultimado cuando, tras la muerte de Fernando VII en septiembre de 1833, se inicia un proceso de transición y de apertura política que arranca con una fase de *despotismo ilustrado*, la cual coincide con el inicio de una guerra civil, dinástica e ideológica: la primera guerra carlista. El ministro de Fomento Javier de Burgos, un afrancesado andaluz, tuvo la suerte de encontrarse el plan de división territorial perfectamente ultimado y a punto de convertirse en ley. Casi sin cambiar una coma, únicamente desplazando una capital (de Barbastro a Huesca) e introduciendo el nombre de Andalucía en la enumeración de las provincias, Javier de Burgos fue el artífice del decreto de división provincial del 30 de noviembre de 1833. Sin apenas modificaciones de los límites provinciales desde 1851, y con la única novedad de dividir Canarias en dos (Santa Cruz y las Palmas) en 1927⁴, esta es la división provincial que pervive aún en la España del siglo XXI.

Nuevamente a diferencia de Francia, las nuevas provincias se designaron con el nombre de sus capitales, prescindiendo totalmente de las denominaciones históricas o eruditas (salvo donde ambas coincidían: León, Murcia y Valencia), incluso allí donde no había necesidad por tratarse de una sola provincia (Asturias, Cantabria, La Rioja). Todo ello con una excepción notoria: la conservación de los nombres genuinos de las tres provincias vascas y de Navarra (así como las denominaciones de los dos archipiélagos).

Pero en la concepción de Javier de Burgos la provincia no era más que un ámbito de actuación periférico de la administración del Estado. El proceso de constitucionalización de la provincia fue, sin embargo, muy rápido: restablecimiento de los jefes políticos, utilización de la provincia como

3 Lousada, M. Alexandre (1991). "As divisões administrativas em Portugal, do Antigo Regime ao liberalismo". León: *V Coloquio Ibérico de Geografía*, pp. 305-318.

4 Nueva coincidencia con el caso portugués: la nómina de distritos continentales sólo fue alterada en 1926, con el añadido de Setúbal.

circunscripción electoral y finalmente (1835) restablecimiento de las diputaciones provinciales. De este modo las nuevas provincias se erigieron nuevamente en símbolo del restaurado régimen liberal. Sólo la minoría progresista recordaba que aquella división no tenía el aval de las Cortes.

Portugal se movió nuevamente esos años en la misma dirección que España, con el trasfondo de la guerra entre constitucionalistas y absolutistas. La Carta Constitucional de 1826 amparó la preparación de un proyecto de división territorial ultimado en enero de 1828, que fue el antecedente directo de los 17 distritos promulgados en 1835⁵.

5. PROVINCIAS Y REGIONES

La España liberal adoptó, con todas las consecuencias, la provincia como eslabón básico de gobierno territorial. Sin embargo, nunca se perdió de vista que las provincias integraban unos ámbitos superiores con personalidad histórica, más o menos acusada. Así lo afirmaba el mismo decreto de Burgos al proceder a enumerar las nuevas provincias: “El Aragón se divide en tres provincias (...) El Principado de Asturias forma la provincia de Oviedo. Castilla la Nueva continúa dividida en las cinco provincias de (...)”, etc. Paradójicamente la división provincial oficializó la división regional⁶.

Desde Catalunya muy pronto se formuló la aspiración política de reunificar las cuatro provincias en una sola. Los federalistas quisieron generalizar esta misma lógica unificadora. Eso implicaba creer que, por ejemplo, Extremadura había sido antiguamente una región tan sólida y arraigada como Galicia o Catalunya. Por tanto, reclamar la reunificación de las provincias en sus regiones (estados federales) comportaba la defensa (la invención) de un país históricamente regionalizado, de forma integral y homogénea. Naturalmente no todos los detalles del mapa regional son resueltos por la historia, y por eso habrá discrepancias entre los propios federalistas acerca de si León merecía estado federal separado de Castilla, o si Andalucía debía dividirse en Alta y Baja, o sobre la relación que pudiera establecerse entre las Provincias Vascongadas y Navarra.

No es este lugar de repasar los hitos (más bien pequeños) del debate regional en la España de la Restauración. Sí es imprescindible, no obstante, recordar que en 1914 (2014 es año de centenarios en Catalunya) se constituyó la Mancomunitat de Catalunya, una asociación voluntaria de las cuatro diputaciones provinciales para la gestión compartida de los intereses comunes y también, evidentemente, concebida como embrión de un ente que se deseaba autónomo. El marco legal de las mancomunidades era el mismo para toda España, pero es significativo y conviene recordar que sólo las cuatro provincias catalanas emprendieron esta vía de superación del centralismo. La dictadura militar de Primo de Rivera puso fin a este experimento catalanista en 1925.

5 Santos, José António (1985): *Regionalização. Processo histórico*. Livros Horizonte, Lisboa.

6 Conviene puntualizar que las provincias vascas no presentan en el decreto de Burgos una denominación que las englobe, sino que son tratadas en un plano de excepcionalidad equivalente al de Navarra.

Al proclamarse la República en 1931 se estableció también un régimen autónomo para Catalunya, que en este caso implicaba la extinción de las cuatro diputaciones. Nuevamente la Constitución amparaba el acceso a la autonomía de otras regiones, pero únicamente Galicia y País Vasco iniciaron este proceso, interrumpido trágicamente por la guerra civil (1936). El retraso en el acceso a la autonomía de Euskadi fue debida, en parte, a la polémica cuestión de la integración (o no) de Navarra; finalmente la fuerza política tradicionalista, mayoritaria en esa comunidad, se decantó por no participar de un proceso político que lideraban los nacionalistas del PNV.

Franco suprimió las autonomías vasca y catalana, así como los fueros e instituciones propias de las dos provincias de Bizkaia y Gipuzkoa, tildadas de rebeldes. Así pues, durante 40 años las provincias no tuvieron competidor administrativo y no hicieron más que afianzarse.

6. LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La Constitución (CE, 1978) afirma en su segundo artículo que “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.” El mapa autonómico quedó abierto en la Constitución, siguiendo las siguientes directrices: podrán acceder a su autogobierno y constituirse en comunidades autónomas (CCAA) (art. 143):

- _ las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes;
- _ los territorios insulares;
- _ las provincias con entidad regional histórica – de estas se hace mención expresa de Navarra, habilitando un mecanismo democrático para su posible incorporación a Euskadi (Disposición transitoria 4.^ª);
- _ las provincias peninsulares que pretendieran constituir por sí solas una comunidad autónoma, sin tener una personalidad regional histórica, debían contar con la autorización de las Cortes (art. 144).

Además “La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales.” (Disposición adicional primera). Este artículo se ha entendido exclusivamente referido a las cuatro provincias que en el momento de aprobarse la Constitución conservaban (o bien habían recuperado muy recientemente, en 1977, en el caso de Bizkaia y Gipuzkoa) su régimen de gobierno autónomo y fiscalidad propia, es decir, es aplicable a las tres provincias vascas y a Navarra. Este reconocimiento implica que las tres diputaciones forales vascas tengan un régimen específico y sean antes de elección directa.

Se establecieron dos vías de acceso a la autonomía: una rápida e inmediata (art. 151) y otra lenta (art. 143), pero ambas con el mismo horizonte competencial. En el primer caso era preciso ratificar la iniciativa mediante referéndum, pero no así en el segundo supuesto. En este sentido, la Constitución hace un reconocimiento implícito de la legalidad republicana, en relación a Catalunya, Euskadi y Galicia, por cuanto: “Los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía” accederían inmediatamente al régimen autonómico (Disposición transitoria 2.ª). Andalucía también optó por la vía del referéndum, con un resultado algo insuficiente (una provincia no lo aprobó) que no obstante fue validado por las Cortes. La incorporación de Andalucía a la plena autonomía (1981) aceleró la generalización de regímenes de autonomía en todo el territorio, incluso en provincias que nunca lo habían pretendido. Como ha dicho un expresidente de Castilla-La Mancha: “Y así nos encontramos con regiones como la mía, que nunca habían pedido la autonomía, pues de pronto amanecimos autónomos y se nos dio autonomía a todos”. Es lo que se conoce con la expresión “café para todos”.

Las 17 CCAA presentan una gran heterogeneidad: comprenden entre 1 y 9 provincias, tienen una extensión de entre menos de 5.000 km² (Illes Balears) a más de 94.000 km² (Castilla y León, mayor que Portugal) y una población que va de 8.400.000 hab. (Andalucía) a solo 320.000 (La Rioja).

Por lo que se refiere a la personalidad y raigambre histórica, también la situación es muy diversa. Dos comunidades autónomas uniprovinciales no existían antes de 1800: Cantabria y La Rioja. Extremadura tampoco figuraba en el mapa antes de 1650. El llamado Reino de Murcia nada tenía que ver con el Reino de Navarra, pues el primero nunca tuvo instituciones de autogobierno ni otro rey que no fuera el de Castilla; se trata, por tanto, de una mera distinción honorífica, frecuente en los territorios conquistados a los árabes en la Península, como en el caso del Reino de Algarve. Es cierto que hace siglos que Madrid es una provincia (con otros límites), pero del mismo tipo que cualquiera otra de la Corona de Castilla, sin personalidad regional alguna y sin ningún tipo de autogobierno. Tres grandes CCAA agrupan provincias que nunca antes de su actual autonomía habían formado una realidad política común: Andalucía, Castilla-La Mancha (antiguamente llamada Castilla la Nueva), y Castilla y León (Castilla la Vieja y Reino de León).

En definitiva, la organización territorial de la España actual ha tratado de una forma esencialmente igual y uniforme realidades de naturaleza y características muy diferentes. Se da la paradoja, además, que siendo esencialmente iguales las competencias, unas comunidades han realizado en el último siglo diversos referéndums para acceder a la autonomía, o para modificar su Estatuto, en tanto que otras CCAA jamás han sometido a consulta una iniciativa de autogobierno, por lo que resulta legítimo abrigar dudas sobre cuál es la verdadera voluntad popular al respecto. Lamentablemente en España no se ha seguido el ejemplo que dio Portugal con el referéndum de regionalización de 1998: sin un apoyo social claro y mayoritario no debe haber autogobierno.

La voluntad autonómica de la ciudadanía de Castilla y León o de Murcia (por poner solo dos ejemplos) es algo que está por demostrar. Paradójicamente una comunidad como Catalunya, que ha sometido nuevamente a referéndum una reforma de su texto estatutario (2006), ha visto con profundo desagrado cómo, posteriormente, su *Estatut* era sensiblemente impugnado y recortado por el Tribunal Constitucional (2010), atendiendo un recurso de inconstitucionalidad presentado por el PP.

7. LAS PROVINCIAS EN LA CONSTITUCIÓN

Muerto Franco, en la subsiguiente transición política las posiciones sobre la organización territorial del Estado eran muy diversas. Se iniciaba un camino hacia un horizonte autonómico nuevo, pero no se quiso iniciar la travesía sin contar con el asidero de aquello que todo el mundo conocía: la organización provincial. De hecho, era una posibilidad perfectamente viable que, como en la II República, sólo se hubieran creado CCAA en casos puntuales y bien justificados.

Por eso la provincia se situó en principio en pie de igualdad con las hipotéticas CCAA: “El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.” (art. 137).

La provincia tiene, en la Constitución, una triple función (art. 141):

- _ es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios, cuyo gobierno y administración autónoma están encomendados a Diputaciones;
- _ es división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado;
- _ y es la circunscripción electoral de las Cortes (art. 68 y 69).

Además, se desautorizaba a las futuras e hipotéticas CCAA a cualquier intervención en el contenido y el continente de las provincias, en su organización, competencias, recursos y configuración geográfica (“Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica”). Las CCAA, por tanto, se encontraron con un caballo de Troya en el patio de su autogobierno, un ente que no controlan pero que ejerce un importante rol en relación a los ayuntamientos de su comunidad.

Únicamente Catalunya ha intentado, en diversos momentos y bajo fórmulas diversas, subsumir las diputaciones provinciales en la estructura autonómica. El último *Estatut d'Autonomia* (2006) propugnaba que el régimen jurídico de las provincias (ahora asumidas con el nombre de *vegueries*) debía ser regulado por el Parlamento de Catalunya; el Tribunal Constitucional ha desbaratado completamente esta pretensión.

Del total de 50 provincias, 12 no tienen diputaciones de régimen común: las 3 provincias forales vascas, las 2 provincias de Canarias (donde cada isla tiene su propio cabildo), las islas Baleares (donde igualmente cada isla tiene su propio *consell insular*) y las restantes 6 CCAA uniprovinciales: Asturias, Cantabria, Madrid, Murcia, Navarra y La Rioja. Como es lógico, las diputaciones quedaron subsumidas en la administración autonómica en las comunidades con una sola provincia. Por eso el gobierno catalán de Jordi Pujol pensó también, en 1987, en promover la unificación de las cuatro provincias (*provincia única*) como forma de absorber las diputaciones.

Como vergonzante herencia del franquismo, las diputaciones de régimen común son entes de elección indirecta, formados en razón de las elecciones municipales. Hasta ahora esto era una situación insólita en Europa, si bien diversos gobiernos (en particular el de Italia) se encaminan ahora en esta dirección, algo que no creemos se pueda calificar como una forma de profundización democrática.

8. CCAA: UN BALANCE SOCIOLÓGICO PREOCUPANTE

La crisis económica ha puesto en la picota la organización territorial de los países mediterráneos. Grecia transforma radicalmente sus entes locales mediante una drástica fusión de municipios. Portugal prescinde de los seculares gobiernos civiles. Los sucesivos gobiernos de Italia pretenden reducir o suprimir las provincias. El nuevo primer ministro de Francia propugna la supresión de los consejos departamentales y la reducción de las regiones a la mitad. Y en España... el Gobierno se orienta en la dirección contraria. La reforma de la legislación local (LRSAL) traslada competencias de los municipios a las diputaciones. El anteproyecto de ley del poder judicial prevé la concentración de instancias judiciales en las capitales de provincia. La política del PP se orienta en reforzar la provincialización del Estado. ¡Javier de Burgos y cierra España!

El permanente debate sobre la organización del Estado es ahora más vivo a causa del proceso soberanista en Catalunya. El desapego catalán hacia España, acentuado en los últimos años, sólo es comparable con el recelo y disgusto que a menudo suscita lo catalán en el resto del Estado, y en particular el uso normalizado de esta lengua. Catalunya se percibe como una incómoda anomalía, una patología, un problema que no tiene solución, como decía Ortega Gasset, y que sólo se puede conllevar.

Por otro lado, los medios de comunicación de orientación más conservadora han repetido hasta la saciedad que 17 CCAA son un dispendio insostenible que genera excesiva complejidad y desigualdad jurídica. Buena parte de la sociedad reniega de la estructura autonómica y no se opone a la recentralización de competencias. Los partidarios (a menudo conversos de última hora) de emprender un proceso de federalización plena del Estado creen que esta vía sería un buen antídoto frente a la fiebre secesionista catalana; pero la cuestión catalana (que siempre fue un hecho diferencial) difícilmente puede solventarse con medidas de simetría federal.

El Gobierno, lejos de abordar de frente la reforma de la estructura territorial, actúa de forma sibilina, indirectamente, mediante una desvergonzada recentralización a todos los niveles que persigue desdibujar la capacidad de autogobierno de las CCAA.

En este contexto, conviene conocer cuál es la percepción social, según lo que se desprende de la encuesta “Barómetro autonómico” que periódicamente realiza el Centro de Investigaciones Sociológicas, y en particular en su última edición de finales de 2012.

Una cuestión que se repite sistemáticamente en estas encuestas es la preferencia por uno u otro modelo de Estado. Si se comparan los datos recientes con la encuesta de 2005 la diferencia es abismal y se diría que dramática para la estabilidad del Estado autonómico. En 2005 sólo un 8,7% de los encuestados eran partidarios de un Estado con un único Gobierno central sin autonomías; ahora este porcentaje ha subido al 23,1%, situándose en un valor desconocido desde 1984⁷. Quizás por esta demoscopia en las recientes elecciones europeas se presentó un candidato, escindido del PP, que hacía bandera de la propuesta de suprimir todas las autonomías, aunque no ha llegado a obtener escaño.

En 2012 se ha añadido a la misma cuestión la opción de “Un Estado en el que las CCAA tengan menor autonomía que ahora”, que suscita un 13,9% de adhesiones. Por tanto, la suma de ambas posibilidades, partidarias de una involución autonómica, alcanza el 37%. El porcentaje de población partidario de mantener el *status quo* se ha reducido del 51,4 al 31,6%, y por tanto ha dejado de ser la opción mayoritaria.

La posición opuesta ha sufrido también un descenso muy notable: en los siete años transcurridos prácticamente se reduce a la mitad la población que querría un incremento de la autonomía, bajando del 26,3 al 13,2%. Se diría que la opción federal que el PSOE dice defender como alternativa al secesionismo catalán carece de una base social suficiente para tirar adelante.

Finalmente, “un Estado en que se reconociese a las autonomías la posibilidad de convertirse en naciones independientes” es una opción lógicamente minoritaria en el conjunto de España, pero que ha crecido significativamente, del 6,6 al 9,7%.

Si se suman (lo cual no es del todo lícito) las dos opciones partidarias de reforzar el poder autonómico o reconocer el derecho a la autodeterminación, resulta que juntas han perdido 10 puntos porcentuales.

Centrémonos en el caso de Cataluña. Como es conocido, el Gobierno de Artur Mas quiere convocar un referéndum para el próximo 9 de noviembre en el que se pregunte a los catalanes si quieren que Cataluña sea un Estado, y en caso afirmativo, si quieren que este Estado sea independiente. Se entiende que la respuesta afirmativa a la primera cuestión y negativa a la segunda querría indicar una preferencia por la adopción de un nivel de autogobierno muy alto, de tipo fe-

7 Félix Moral, *Identidad regional y nacionalismo en el Estado de las Autonomías*, CIS, 1998, p. 76.

deral, pero en el seno de España. El término *Estado* se emplearía por tanto en el sentido de EEUU, de los *länder* alemanes y austriacos o de los cantones suizos. Puede criticarse que el concepto no resultaría suficientemente claro para el elector, pero esta fue aproximadamente la pregunta (12a1) que el CIS incluyó en el Barómetro de Cataluña de 2012, sin duda a petición de la propia Generalitat: “Usted cree que Catalunya tendría que ser...”:

- a) Una región de España – 12,1%
- b) Una comunidad autónoma de España – 29,4%
- c) Un estado en una España federal – 21,4%
- d) Un estado independiente – 33,7%

Por tanto, la opción independentista es actualmente la minoría mayoritaria, en tanto que la suma de las opciones partidarias de un mayor autogobierno alcanza el 55,1%. Una encuesta reciente de la Generalitat de Catalunya registra un porcentaje conjunto levemente superior (57,6%), pero con un gran incremento de los partidarios de la plena independencia (47,1%)⁸. La evolución del sentir español y catalán respecto a las autonomías no puede ser más disonante: en el conjunto de España se involuciona hacia la centralización, mientras que en Cataluña se dispara el sentimiento independentista, el desapego del que alertó el expresidente Montilla a raíz de la sentencia del Tribunal Constitucional (2010) que desautorizaba lo aprobado por la ciudadanía en referéndum (2006). En 2005 sólo el 20,7% de los encuestados catalanes era partidario del reconocimiento del derecho a la autodeterminación, mientras que un 48% era partidario de un Estado donde las CCAA tuvieran mayor capacidad de autogobierno.

Convendrá situar el caso catalán en el contexto de las 17 CCAA. Para ello es preciso concretar el deseo de mayor o menor autonomía, no para la generalidad del sistema autonómico, sino para la propia Autonomía donde vive el encuestado. En la tabla siguiente hemos destacado cuál de las tres opciones es la mayoritaria; se puede observar que la petición de mayor autonomía únicamente es la respuesta preferida en Cataluña y Euskadi; en Navarra también se registra un porcentaje significativamente elevado. Pero en términos absolutos, solo en Cataluña es la respuesta de la mayoría de la población (68,6%), dado que en Euskadi es prácticamente el 50%. Conviene recordar que el grado de autogobierno vasco es muy superior al catalán, especialmente en el terreno económico, en el que Euskadi y Navarra cuentan con una administración fiscal separada y una negociación bilateral con el Estado acerca del importe con el que la respectiva comunidad foral debe contribuir a los gastos comunes del Estado (régimen de concierto económico).

⁸ Baròmetre del Centre d'Estudis d'Opinió correspondiente a abril de 2014. Un 19,3% se manifiesta en contra, un 10,9% se abstendría y un 11,2 no sabe o no contesta. No se crea, no obstante, que se trata de una realidad aparecida de la noche a la mañana, la encuesta del CIS de 1996 ya detectaba que el 34% de los catalanes era favorable a la independencia (Moral, 1998, p. 62).

QUADRO N.º 1 – Le gustaría que el grado de autonomía de su CCAA fuera...

Comunidad	Mayor	Menor	Igual
Madrid	12,7	40,9	34,6
C. Valenciana	21,9	39,6	31,1
Castilla-La Mancha	18,2	36,2	33,1
Castilla y León	14,9	34,4	33,1
Illes Balears	31,0	34,4	29,8
Murcia	9,4	31,2	25,6
Asturias	18,5	35,3	35,3
Aragón	18,6	26,2	31,4
Canarias	33,4	22,0	35,5
Cantabria	18,8	32,0	38,8
Extremadura	25,6	27,4	40,7
Galicia	21,1	25,5	41,7
Andalucía	21,0	21,4	42,3
La Rioja	18,5	31,8	43,5
Navarra	43,7	7,3	44,7
Euskadi	49,8	3,1	41,1
Catalunya	68,6	8,1	19,1
Total de España	28,9	25,8	34,0

Nota: Se marca el porcentaje mayoritario. Los porcentajes no suman 100 (falta el valor de NS/NC)

Fuente: Barómetro autonómico del CIS, set.-oct 2012 (estudio n.º 2956). Pregunta 13.

Hay igualmente 6 CCAA que se decantan claramente a favor de reducir las competencias propias, con una adhesión a la idea de entre el 31 al 41%. La geografía de esta opción recentralizadora comprende las tres comunidades inequívocamente castellanas, así como tres comunidades mediterráneas.

En las CCAA donde la mayoría relativa de la población se declara satisfecha con el reparto de poderes actual, esta opción registra valores de entre el 31 y el 45%. Así pues, el único dato de la tabla que supera el 50% es el que evidencia la fuerza del catalanismo.

Pasando de lo concreto y aplicado (el deseo de autogobierno) al terreno más etéreo de los sentimientos y las identidades, el Barómetro interroga a los ciudadanos por su mayor o menor identificación con España o con su propio territorio (independientemente de si el mismo es considerado una nación o no). Para comparar mejor los resultados agrupamos las cinco posibles respuestas en solo tres.

QUADRO N.º 2 – ¿Con cuál de las siguientes frases se identifica usted en mayor medida?

Comunidad	Solo español + más español que de mi CCAA	Por igual	Solo de mi CCAA + más de mi CCAA que español
Murcia	17,1	74,6	6,8
Extremadura	12,6	72,4	14,3
La Rioja	17,8	71,1	6,3
Galicia	5,1	69,9	24,0
Andalucía	10,3	67,1	21,2
Asturias	16,8	64,5	15,8
Castilla-La Mancha	31,5	61,8	2,5
Aragón	19,7	60,7	14,9
Cantabria	25,1	58,5	12,1
C. Valenciana	31,5	55,5	11,0
Castilla y León	40,6	53,8	2,4
Canarias	5,5	49,3	43,2
Illes Balears	15,1	46,1	36,2
Madrid	40,7	43,9	2,1
Navarra	12,9	35,9	43,7
Euskadi	6,4	38,4	48,0
Catalunya	12,9	34,3	51,1
Total de España	20,0	53,9	22,1

Nota: En gris el porcentaje mayoritario. En negrita y cursiva valores de la 1.ª y 3.ª columna netamente superiores a la media, aunque no mayoritarios.

Fuente: Barómetro autonómico del CIS, set.-oct 2012 (estudio n.º 2956). Pregunta 37.9

9 Una comparación con la encuesta del CIS de 1996 (Moral, 1998, p. 40) permite constatar un sensible crecimiento (superior a 5 puntos) de la identificación autonómica en Andalucía, Baleares, Catalunya (era el 37%) y Navarra (29%), y un decrecimiento (en beneficio de la identificación dual o española) en Asturias, Galicia y La Rioja.

El resultado es nuevamente muy claro. La mayor parte de la población tiene un sentimiento equilibrado español/CCAA, con valores que llegan a superar el 70%. No obstante, Catalunya y las dos comunidades forales (Euskadi y Navarra) presentan el mayor porcentaje de población del lado del territorio propio. En Catalunya, el porcentaje de población que se siente más catalana que española o únicamente catalana ha subido del 37,7% de 2005 al 51,1%. Esta es la principal novedad, porque en Euskadi el sentimiento vasquista solo ha subido un 2,2%, si bien en Navarra también se ha registrado un sensible aumento de casi 7 puntos (es aquí donde el anhelado fin de ETA ha resultado más beneficioso para el propio nacionalismo vasco).

Del resto de datos conviene observar tres situaciones. De una parte, y como resulta lógico incluso desde la propia configuración geográfica, los dos archipiélagos registran porcentajes importantes de población que no se sienten especialmente españoles, sino más bien canarios y baleares, sin duda aquí *español* tiene una connotación peninsular.

Por otro lado, hay cuatro comunidades con un alto porcentaje de población (31-41%) que no se siente específicamente identificados con sus respectivos gentilicios: las dos grandes CCAA castellanas, Madrid y la Comunitat Valenciana.

Finalmente es llamativo en qué comunidades la población que se siente básicamente española baja del 10%, pues entre ellas no se cuenta precisamente Catalunya y sí Canarias y Galicia, además de Euskadi. Puede decirse, por ejemplo, que es muy extraño vivir en Galicia y no sentirse también en buena medida gallego. El dato tiene mucho que ver, sin duda, con el origen de la población (las migraciones internas), además de con la fuerte identidad cultural y geográfica del territorio.

Por último me interesa comparar el sentimiento autonómico con el provincial (allí donde la CCAA no está formada por una sola provincia, claro está). También el Barómetro autonómico aporta algún dato al respecto. La pregunta matiza y complementa en algún modo las anteriores, por lo que también reproducimos los datos de la CCAA uniprovinciales.

En general todos los valores medios de identificación con el propio territorio, calculados a partir de una puntuación que el encuestado debía valorar de 0 a 10, son altos. Únicamente se registra una elevada incomodidad con el concepto España en Catalunya y Euskadi, y en menor medida en Navarra. Nuevamente la calificación española es también algo baja en Baleares, Canarias y Galicia. Por lo que se refiere a la identificación con la propia CCAA, el resultado concuerda con el registrado en la pregunta anterior, si bien aquí Madrid se distancia en la relativamente baja puntuación registrada, lo que al fin y al cabo resulta lógico en una capital estatal, con afluencia de gentes de todo el país.

Por lo que se refiere a las provincias dentro de comunidades complejas (pluriprovinciales) se detectan tres casos en los que la identificación con la provincia es superior a la nota media comunitaria: las dos Castillas y la Comunitat Valenciana. En Euskadi, donde la autonomía de los llamados *territorios históricos* precede a la creación de la CCAA, la provincia no se sitúa por

delante en la identificación popular. La diferencia entre las dos primeras columnas permite observar que la comunidad más provincialista es Castilla y León (distancia de 0,59 puntos entre ambas identidades) mientras que las más indiferentes a la subdivisión administrativa provincial son Catalunya (0,61 puntos) y Galicia¹⁰.

QUADRO N.º 3 – Nota media de identificación con la provincia (si corresponde), CCAA y España

Región	CCAA	Provincia	España
Andalucía	8,48	8,27	8,28
Aragón	8,62	8,20	8,64
Castilla y León	7,34	7,93	8,44
Castilla-La Mancha	7,46	7,62	8,47
Catalunya	8,16	7,77	5,86
Comunitat Valenciana	7,36	7,68	8,05
Euskadi	8,30	8,19	5,52
Extremadura	8,66	8,41	8,71
Galicia	8,34	7,82	7,53
Asturias	9,00	N.A.	8,41
Canarias	9,03	N.A.	7,57
Cantabria	8,38	N.A.	8,35
Illes Balears	8,21	N.A.	7,57
Madrid	7,04	N.A.	8,21
Navarra	8,39	N.A.	6,65
La Rioja	8,19	N.A.	8,35

Nota: En gris el porcentaje mayoritario entre las opciones provincia y CCAA. En negrita y cursiva: valores sensiblemente bajos. La pregunta no se formuló en Murcia.

Fuente: Barómetro autonómico del CIS, set.-oct. 2012 (estudio n.º 2956). Pregunta 11.

10 Nuevamente los datos de 1996 (Moral, 1998, p. 16) permiten constatar una sensible reducción (más de 7 décimas) de la identificación con la propia CCAA en Com. Valenciana (8,47) y La Rioja, así como un claro aumento en Canarias (8,1). También en la Com. Valenciana se registra una caída de la identificación provincial. Prácticamente no se ha alterado la prelación en el binomio provincia/CCAA, únicamente en Andalucía el sentimiento colectivo ha aventajado al provincial.

9. UNA PROPUESTA DE REORDENACIÓN INTEGRAL DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE ESPAÑA

En un contexto de racionalización de la administración local y de optimización del gasto público, la cuestión provincial debe abordarse desde la perspectiva de la compatibilidad entre provincias y CCAA. ¿Es preciso y eficiente conservar el nivel de gobierno provincial? Una hipotética reforma constitucional permitiría tal vez repensar a un tiempo el mapa provincial y el autonómico, de manera que únicamente existiera uno de los dos niveles, y no precisamente el mismo en todo el país.

En primer lugar, y como conflicto que urge la búsqueda de una solución, la actual disposición adicional primera (“La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales”) debería ser también aplicable a Cataluña; es la tesis que desde hace años defiende uno de los *padres* de la Constitución, Miguel Herrero de Miñón. Cataluña es excepción, y solo como territorio foral será viable su permanencia en España. La crisis ha acentuado la sensación de asfixia fiscal y financiera de Catalunya. Es imprescindible algún tipo de pacto fiscal que acerque la situación catalana a la vasca, que goza de una situación de privilegio que casi ninguna fuerza política estatal cuestiona. Asimetría y trato excepcional para aquello que es en sí mismo diverso y único. Tres condiciones resultan imprescindibles para que Catalunya no continúe su deriva secesionista: respeto a su diferencia cultural, blindaje competencial y nuevo modelo de financiación que evite que las comunidades más productivas se conviertan en los territorios que cuentan con menos recursos por habitante.

En cambio, otras comunidades deberían asumir el rol de diputaciones (eso sí, plenamente democráticas y con algunas de las actuales competencias autonómicas, como en urbanismo) y devolver competencias básicas del Estado del Bienestar (sanidad y enseñanza) al Estado central. Por cierto, la recuperación de tales funciones por el Gobierno de Madrid daría sentido a una estructura ministerial que se ha demostrado irreductible, pese al vaciado competencial. Madrid es el polo urbano que organiza el espacio territorial de la gran Castilla (la concepción radial de las grandes infraestructuras de comunicación refuerza esta situación), es lógico que ese vasto territorio tenga unos instrumentos de gestión y gobierno homogéneos, diferentes de la periferia.

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 mediante referéndum) y *provincial*. Este último régimen sería el propio de:

- _ las comunidades uniprovinciales (salvo Baleares y Navarra);
- _ las 14 provincias de Castilla-La Mancha y de Castilla y León, las cuales podrían constituir sendas mancomunidades sin parlamento ni capacidad legislativa;

_ Aragón y Extremadura, cuya dimensión, estructura urbana y organización comarcal (en el caso aragonés) aconseja la unificación de sus provincias en una sola, de modo que en la práctica las actuales diputaciones quedarían subsumidas y reforzarían el gobierno regional.

Bajo este esquema, la reducción de administraciones locales y autonómicas se concretaría en una notable rebaja del número de CCAA (de 17 a 8) y de diputaciones de régimen común (38 a 21). Evidentemente las CCAA y las forales deben ser plenamente competentes en materia de organización local, de manera que entraría bajo su responsabilidad y su presupuesto decidir de qué modo quieren organizar el propio territorio, si bajo fórmulas semejantes a las provincias o mediante comarcas u otras formas de colaboración supramunicipal.

Puede objetarse que esta propuesta no es del todo conforme con los resultados antes expuestos de la última encuesta del CIS. Esto ciertamente es así porque la idea no se deriva de una encuesta concreta y porque existen cuestiones que demandan una cierta intuición subjetiva de la viabilidad sociopolítica de una propuesta. En particular, aparentemente todos los indicadores demoscópicos y electorales aconsejarían un tratamiento de la Comunitat Valenciana en paralelo a la solución adoptada para las dos grandes comunidades autónomas castellanas, es decir, su reconversión en mancomunidad de provincias; no obstante, la presencia de una lengua propia entiendo que aconseja preservar un gobierno autónomo con el estatus actual. De todas maneras, llegado el caso, esa sería una decisión que deberían adoptar los valencianos.

En el resto de aspectos, entendemos que nuestra propuesta presenta muchas más coincidencias que discrepancias con los datos sociológicos de percepción e identidad. Un último cuadro ratifica esta afirmación. La suma de los que quisieran la supresión de las autonomías con los que quisieran una rebaja competencial arroja un porcentaje superior al 40% en todas las CCAA para las que aquí se propone una autonomía más reducida, y ese porcentaje supera la mitad de la población en Aragón, las dos grandes comunidades castellanas, Madrid y Murcia; el valor más alto se registra en la Comunitat Valenciana, único punto *débil* de nuestra propuesta si nos atenemos a la sociología. Contrariamente, y con la excepción señalada, todas las CCAA para las que proponemos conservar su estatus quo registran valores situados entre el 28 y el 37% (este último valor corresponde precisamente a la media nacional). La única comunidad que aquí se propone elevar al rango foral, Catalunya, registra una suma inferior al 14% (las dos forales existentes tienen un valor inferior al 8%).

QUADRO N.º 4 – Preferiría que la organización de España fuera...

Región	Gobierno central sin autonomías	CCAA con menos autonomía	Suma
C. Valenciana	30,6	26,6	57,2
Madrid	36,8	19,7	56,5
Castilla y León	38,1	17,5	55,6
Castilla-La Mancha	36,9	18,3	55,2
Aragón	34,5	16,6	51,1
Murcia	41,6	9,4	51,0
Cantabria	30,3	18,8	49,1
Extremadura	34,1	10,5	44,6
Asturias	18,3	24,8	43,1
La Rioja	25,8	14,6	40,4
Illes Balears	20,9	16,0	36,9
Galicia	20,1	11,4	31,5
Canarias	17,6	12,1	29,7
Andalucía	14,6	13,7	28,3
Catalunya	11,0	2,9	13,9
Navarra	2,8	5,1	7,9
Euskadi	2,0	3,8	5,8
Total de España	23,1	13,9	37,0

Fuente: Barómetro autonómico del CIS, set.-oct 2012 (estudio n.º 2956). Pregunta 12.

En síntesis, se propone dibujar un Estado autonómico asimétrico, no generalizadamente federal, en el que también el Senado resulta prescindible. Nos parece obvio que esta reforma implicaría una sustanciosa reducción del gasto público burocrático. Y no obstante, tiene la virtud de preservar la imagen autonómica vigente: las 17 comunidades conservan, de un modo u otro, su identidad diferenciada. El mapa mantiene sus grandes rasgos; cambian los contenidos. Ningún ciudadano deja de elegir sus representantes políticos en un ente de gobierno territorial, dotado de mayor o menor autonomía. Pueden conservarse las 17 banderas.

Esta estructura implica, además, una redistribución de los recursos económicos. Al reducirse el gasto de las CCAA que adoptarían un rol más modesto se reduciría también la transferencia de recursos que conduce a situaciones de agravio comparativo extremo entre comunidades, unas con alta recaudación pero relativamente pocos recursos por habitante, y otras en la situación diametralmente opuesta. Las CCAA del este peninsular, en particular, preservarían su autonomía, y por tanto reducirían la transferencia de recursos al retener los gastos extraordinarios (y ahora sí, excepcionales) que implica atender los servicios básicos del Estado del Bienestar. En cambio, el gobierno central debería implicarse y asegurar la prestación de estos costosos servicios en el 60% del territorio donde vive el 37% de los españoles (y no únicamente en las ciudades africanas de Ceuta y Melilla).

Las CCAA con menos de 2 millones de habitantes se reducirían de 8 a 2, con lo que se asegura una dimensión óptima para la prestación de servicios. Las dos que persisten son Navarra, que goza de un convenio económico de origen foral muy beneficioso, y Baleares, de la que gracias al turismo cabe esperar una mejora de sus recursos financieros en una próxima revisión de la financiación autonómica.

La distinción entre una España provincial y otra autonómica o foral permitiría graduar netamente el grado de intervención legislativa del Estado, asegurando una mayor protección de la capacidad de autogobierno de las CCAA y blindando totalmente las comunidades forales de la tendencia uniformadora del Estado.



El mapa de gobiernos territoriales debe responder de forma asimétrica a la profunda diversidad de sentimientos y voluntades de autogobierno de los pueblos de España. ¿Puede un Estado con la diversidad territorial de ansias de autogobierno que refleja la última encuesta del CIS tener un sistema de gobierno autonómico uniforme? Una asimetría inteligente de la que, por cierto, Portugal, nos ofrece un buen ejemplo.