



*Revista de Fomento Social*, 61 (2006), 165-184

# El debate territorial español a comienzos del siglo XXI<sup>1</sup>

---

*Antonio J. PORRAS NADALES*<sup>2</sup>

---

(PALABRAS CLAVE: *CONSTITUCIÓN, ESTADO SOCIAL, IGUALDAD, SOLIDARIDAD, ESTADO FEDERAL, AUTONOMÍAS, REVUELTA FISCAL.*

KEY WORDS: *CONSTITUTION, SOCIAL STATE, EQUALITY, SOLIDARITY, FEDERAL STATE, AUTONOMOUS COMMUNITIES, TAX UPHEAVAL*)

---

<sup>1</sup> Este artículo responde, en lo esencial, a la intervención del autor en el V Encuentro con Políticos y Expertos *La reforma constitucional de "la piel de toro"*, celebrado en Córdoba del 3 al 5 de diciembre de 2005, dentro del Programa de Formación Política (PFP) de la Compañía de Jesús en España. En nuestra entrega anterior (nº 241) publicamos "Reforma del Estatuto de Cataluña y Estado federal" del profesor José A. González Casanova (RFS 61 (2006) 57-75); en una nota de la redacción dábamos más referencia sobre aquel encuentro.

<sup>2</sup> Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Pablo de Olavide

## 1. Introducción: las complejidades de un Estado social autonómico

La configuración territorial del Estado español constituye el resultado histórico de la apuesta constituyente de 1978: una constitución que no fue sólo consecuencia de un proceso más o menos “modélico” de salida del sistema autocrático preexistente, sino que adicionalmente decidió la adecuación de nuestro sistema político a los parámetros propios del constitucionalismo contemporáneo. Lo que se ha traducido en el establecimiento un modelo de *Estado social* que se configura en base a unos principios materiales de justicia y se ajusta a todo un sistema de valores (libertad, justicia, igualdad, pluralismo, solidaridad, dignidad de la persona, etc.) cuya vigencia efectiva dependerá del desarrollo del intervencionismo por parte de los propios poderes públicos. Debe insistirse pues en que, con la Constitución de 1978, no se trataba tan sólo de normalizar el marco general de convivencia de todos los españoles (lo que ya sería un objetivo más que suficiente) sino de incorporar al mismo tiempo a nuestro país a las coordenadas históricas de los modelos comparados del presente histórico: lo que implica ubicar a los sistemas políticos dentro de un sistema de valores colectivos de igualdad y solidaridad, consagrados en la norma suprema, que comprometen activamente al Estado en su conjunto.

Por supuesto tal incorporación no significaba para los españoles una suerte de “fin de la historia” sino más bien una reincorporación colectiva a la misma, con todas sus ventajas e inconvenientes. Y es que, aunque es posible que durante los primeros años de andadura democrática los españoles nos viéramos sumergidos en un hermoso sueño colectivo donde se suponía que la democracia era como una especie de varita mágica que resolvería todos nuestros problemas, la realidad histórica lo que venía a confirmar alternativamente es que el modelo de *Estado social* debe entenderse más bien como un sistema esencialmente dinámico, sometido a intensos procesos de transformación y cambio a lo largo del tiempo.

Si las coordenadas históricas de las que surge este modelo de Estado se sitúan en un contexto que podríamos calificar como un entorno *keynesiano*, caracterizado por una serie de elementos más o menos conocidos (sistemas fiscales progresivos operando en clave de solidaridad, políticas monetarias más o menos estables, ambiente social de concertación, dinámica intervencionista en áreas sociales o de bienestar), su desarrollo a lo largo del tiempo implicará toda una serie de transformaciones, a veces no suficientemente bien percibidas, que pueden implicar diferentes desplazamientos

estructurales o transformaciones del sistema. Así resulta, por ejemplo, que en Europa determinadas políticas macroeconómicas o monetarias se han desplazado hacia Bruselas, mientras que algunas de las principales políticas intervencionistas (como sanidad, educación o asistencia social) se han desplazado progresivamente hacia la periferia regional o local (en nuestro caso hacia las Comunidades Autónomas, a partir de ahora CCAA). Las constantes transformaciones en la realidad han llegado incluso a configurarse como una auténtica fenomenología de “crisis del *Estado social*”, donde el apogeo de la globalización, el relativo éxito de ciertas políticas neoliberales, el desarrollo de la *devolution* y los numerosos impactos que todo ello genera sobre los sistemas políticos, suscitan numerosos interrogantes acerca de la vigencia efectiva a lo largo del tiempo del sistema de valores constitucionalizado que se expresaba en el momento fundacional bajo la noción de *Estado social* o *welfare state*.

En el caso español, tal impacto transformador se acentúa debido a la intensidad del proceso autonómico que, a lo largo de un cuarto de siglo, ha supuesto una radical mutación histórica desde un modelo centralizado hasta un sistema territorial plenamente desarrollado, con unos perfiles prácticamente federales. Frente a esta consolidada experiencia histórica, debe recordarse que ni la episódica y frustrada I República ni el modelo de “Estado integral”, previsto en la Constitución de 1931, pudieron llegar siquiera a estabilizarse institucionalmente. El debate actual se situaría por lo tanto en torno al interrogante de si tan intenso proceso de transformaciones puede llegar a poner en riesgo el sistema de valores de justicia y de solidaridad alumbrado por el constitucionalismo propio del *Estado social*, en nuestro caso a partir de 1978.

De acuerdo con la Constitución, la vigencia efectiva del *Estado social* con sus principios de igualdad y solidaridad se articula en torno a una dualidad funcional entre el Estado central y las CCAA que se proyecta fundamentalmente en torno a la relación entre normativa básica estatal (leyes de bases) y normativa de desarrollo autonómica, concretada enumerativamente en el artículo 149.1 y afectando a las principales políticas intervencionistas. Si a comienzos de la andadura autonómica tal dualidad podía considerarse llena de ambigüedades o inconcreciones, un cuarto de siglo después cabría suponer que se ha debido producir un proceso de aprendizaje suficiente capaz de enmarcar armónicamente ambos ámbitos, contando adicionalmente con el progresivo deslizamiento de la normativa básica hacia ámbitos regulados por el derecho europeo que el Estado debe trasponer.

Completado, al cabo del tiempo, el proceso transferencial (por definición una etapa llena de tensiones conflictivas) y superadas ya las dualidades procesuales que marcaban un diferente ritmo de avance en el desarrollo autonómico (en particular tras las reformas estatutarias de los años noventa), la configuración del sistema autonómico sólo presenta algunas deficiencias constatadas en el desarrollo de sus mecanismos de cooperación y coordinación, es decir, en lo que afecta a las relaciones entre las partes y el todo; lo que se debe en parte a la reiterada incapacidad del Senado para cumplir con sus funciones de representación territorial así como al déficit de funcionamiento de las conferencias sectoriales, teóricamente diseñadas para servir de marco de coordinación general.

Más allá de esta deficiencia funcional, la única crítica que en rigor cabría presentar contra el sistema autonómico español sería el escaso grado de conciencia institucional y colectiva generado acerca de su percepción como tal "sistema". Así sucede en la práctica, por ejemplo, que la percepción de la realidad desde Madrid no consigue desprenderse, al cabo del tiempo, de una cierta inercia centralista, mientras que desde las CCAA abunda una considerable falta de lealtad institucional y un cierto espíritu feudal que fomenta los egoísmos territoriales y una dinámica conflictiva. Lo que constituye probablemente la sintomatología difusa de un cierto retraso histórico en el desarrollo de nuestra cultura política democrática, donde nociones como las de lealtad institucional, patriotismo constitucional o solidaridad interterritorial, no parecen ser capaces de superar las lacras del localismo y el provincialismo.

Pero el verdadero problema aparecerá, en términos políticos, desde el momento en que el sistema español de partidos comienza a demostrarse incapaz de asegurar la gobernabilidad del sistema central al margen de apoyos sustanciales de partidos territoriales: tras la crisis del centrismo (*Unión de Centro Democrático* y *Centro Democrático y Social*) a lo largo de la década de los ochenta, el emergente bipartidismo resultante se enfrentará a la compleja tarea de buscar términos de acuerdo o de apoyo con algunas minorías territoriales en aquellos supuestos en que no se alcanza la mayoría absoluta en el Congreso; pero sin que hasta ahora se hayan conseguido formalizar gobiernos de coalición con una responsabilidad política plenamente compartida. En ausencia de gobiernos de coalición, los apoyos más o menos transitorios de las minorías territoriales al gobierno de Madrid pasan a entenderse en la práctica como un mecanismo de "premios" a las respectivas comunidades territoriales, alterando así los equilibrios generales del sistema

autonómico. La debilidad resultante en términos de gobernabilidad se verá incrementada a lo largo del tiempo con el creciente uso de los gobiernos autonómicos como armas arrojadas contra el gobierno de Madrid, es decir, como instrumentos indirectos de oposición (o en su caso de apoyo) al gobierno central, lo que suscitará la aparición de un nuevo y emergente frente de conflictividad, en principio puramente ficticio, que intensificará la originaria dialéctica anticentro.

## 2. La reforma de los estatutos

Si este complejo desarrollo autonómico ha conducido en todo caso, pese a las dificultades y complejidades, a un original y contundente desarrollo del *Estado social* en España, la apertura de la agenda política hacia un conjunto de reformas estatutarias susceptibles de modificar el sistema constituye todo un desafío histórico que requiere como mínimo una adecuada justificación previa. En este sentido la primera de las cuestiones sería la de clarificar cuál es el del tipo de *diagnóstico* que justifica, en su caso, hacer frente a la tarea de reformar los estatutos. Pero en este ámbito problemático se superponen diferentes planos argumentativos: unos de tipo puramente coyuntural o circunstancial, y otros que tratarían de avanzar en una visión más consistente o científica de la realidad.

### 2.1. La perspectiva contextual

Desde la perspectiva contextual se ha argumentado en primer lugar que la reforma de los estatutos constituye una auténtica exigencia “histórica”, debido al largo tiempo transcurrido desde la aprobación de los actualmente vigentes: el paso del tiempo, el fenómeno de relevo generacional, el cambio global del contexto histórico, exigirían pues algunas modificaciones de las normas estatutarias, siguiendo unos procesos de reflexión que en mayor o menor medida se habrían puesto en marcha hace ya algunos años. En realidad, tras su aparente sencillez, este argumento esconde una especie de tautología, pues el paso del tiempo no constituye en sí mismo una razón causal suficiente explicativa de la necesidad de reforma de la normativa fundamental, al menos mientras no se especifiquen con claridad qué tipo de problemas (que no puedan ser resueltos mediante leyes ordinarias o mediante la acción cotidiana de los poderes de autogobierno) son los que exigirían ineludiblemente la modificación de la normativa estatutaria en la escala autonómica.

Al fin y al cabo, la doctrina constitucional tiene suficientemente aceptado el postulado de que siempre existirá algún tipo de desajuste entre la norma fundamental (o constitución formal) y la realidad material (la llamada a veces constitución material), de ahí que la necesidad de la reforma tenga que justificarse de forma explícita. Por lo tanto, debe insistirse en que el mero paso del tiempo no constituye *per se* una razón suficiente, si no se clarifican qué tipo de bloqueos o de ámbitos problemáticos no resueltos están suscitando los estatutos vigentes, hasta el punto de requerir una reforma más o menos generalizada de los mismos. Desde esta perspectiva, la opinión más o menos generalizada de la doctrina entiende que los únicos elementos a reformar serían los mecanismos de coordinación o cooperación entre el Estado y las CCAA, que se sitúan más bien en la esfera de la propia Constitución, y no en el ámbito estatutario.

Una segunda línea argumentativa de tipo contextual o coyuntural ofrecería en cambio una explicación causal más directa y al mismo tiempo más prosaica: la reforma estatutaria sería una condición impuesta por el tripartito catalán para asegurar su apoyo al gobierno Zapatero a partir de 2004. En este caso, el argumento explicativo parece mucho más contundente en la medida en que la reforma de la normativa fundamental (al menos de una comunidad autónoma como Cataluña) se convierte en un factor determinante de la propia gobernabilidad del sistema: sería pues un tipo de “demanda–chantaje” de la minoría nacionalista catalana para permitir la subsistencia del gobierno Zapatero. La argumentación esconde una evidente patología desde el punto de vista del normal funcionamiento de un sistema democrático: a saber, el hecho de que las reglas de juego del sistema (o sea, la esfera institucional o “*polity*”) se conviertan en una variable subordinada a la propia estabilidad del proceso político (o “*politics*”) asegurando el mantenimiento en el poder de un determinado gobierno. Estaríamos así ante una inversión de la lógica democrática sobre la que opera el orden fundamental de todo régimen constitucional, reflejando un contexto histórico de emergente precariedad constitucional: porque en este caso el funcionamiento del proceso político no se ajusta ni se subordina al orden institucional establecido en la normativa fundamental, sino que ésta se convierte más bien en una moneda de cambio para asegurar el mantenimiento en el poder del partido gobernante. ¿Justifica la ambición de poder de un determinado partido semejante disfuncionalidad institucional, con las graves consecuencias que pueda traer consigo?

La duda resulta razonable especialmente si tenemos en cuenta que en este caso no se trata de que las CCAA, en general, formulen una demanda común

sobre el gobierno central para la reforma de sus estatutos, sino de que una y concreta comunidad, la catalana, mantiene en el poder al gobierno Zapatero poniendo en juego un término de intercambio que, como es lógico, pivotará a favor de esa comunidad y no de otras. O sea, una parte (la diecisieteava parte) de la sociedad española territorialmente organizada pone en marcha un proceso de intercambio para asegurar la gobernabilidad del sistema, que implicará la modificación de la posición de todos (o mejor, de las dieciséis partes restantes) en el propio sistema.

Por más que este proceso pueda encuadrarse dentro de unos parámetros de exquisita legalidad (o constitucionalidad), sin embargo, desde una visión encuadrada en el marco de la teoría de la democracia, el escenario resultante parece muy claro: una minoría trata de modificar a su favor las reglas fundamentales que afectan a todos. De ahí que, de forma automática, la fuerza política gobernante trate de enmascarar el proceso dentro de una oleada más o menos general de reformas: la apertura de una nueva etapa general de reformas estatutarias se convierte entonces en algo prácticamente irrefrenable en la medida en que el cambio en uno de los elementos del sistema territorial va a afectar inevitablemente al conjunto.

## *2.2. La perspectiva científica*

Dejando a un lado la constatación de la relativa debilidad del centro del sistema para encauzar armónicamente los procesos de reforma territorial que esta dinámica comporta, está claro que la nueva situación suscita igualmente la conveniencia, o la necesidad, de indagar otro tipo de razones más o menos profundas que justifiquen en su caso la puesta en marcha de una nueva oleada de reformas dentro de la cual la iniciativa catalana pueda ser camuflada como un supuesto más, reflejo en todo caso de su propia singularidad. Plantearse en este contexto si este nuevo proceso de reformas está o no suficientemente fundamentado en términos científicos, o adecuadamente asentado sobre un consenso general de la ciudadanía española, constituye seguramente una exquisita falacia: porque al final, cuando suenan las dulces melodías del flautista, todos se apresuran a colocarse detrás para empezar el desfile.

Y como todos necesitan algún tipo de autojustificación para encarar la tarea general de reforma de los estatutos, se supone que habría que tomar como punto de partida algún tipo de balance acerca del resultado de la vigencia

de los mismos durante prácticamente un cuarto de siglo. Algunas de las cuestiones a encarar podrían ser entonces: ¿Se han cumplido los objetivos fundacionales expresados en el estatuto de cada comunidad? ¿Ha sido operativo en la práctica el sistema disponible de competencias autonómicas? ¿Ha funcionado adecuadamente el sistema institucional? En este sentido, hay al menos dos tipos de problemas o de diagnósticos sobre el balance general de los estatutos de autonomía que podrían destacarse: por una parte la cuestión del grado de eficiencia demostrado por las instituciones territoriales vigentes para el cumplimiento de los objetivos finalistas establecidos en la norma estatutaria; por otra, el modo como el intervencionismo público se ha proyectado en la escala territorial interna.

En relación con la *primera* cuestión cabe presentar algunas objeciones al grado de eficiencia alcanzado por las instituciones autonómicas en el cumplimiento de los objetivos finalistas fijados en la propia sede estatutaria, es decir, a su capacidad de avance en términos de desarrollo efectivo del *Estado social*, implicando la implementación de un sistema de valores que se corresponden generalmente con determinadas políticas intervencionistas. El diagnóstico podríamos simplificarlo en términos de diseño instrumental: los medios, los instrumentos de acción puestos en marcha por las CCAA, diseñados a imitación del modelo estatal central, no han demostrado al cabo del tiempo ni una capacidad de innovación suficiente ni un claro incremento de su eficacia prestadora. Incluso podría afirmarse que el desarrollo de las instituciones autonómicas ha supuesto no sólo el mantenimiento de las viejas tradiciones burocráticas preexistentes sino también la incorporación de pautas adicionales disfuncionales de tipo clientelar que vienen a bloquear y a politizar el desarrollo efectivo de una esfera de gestión pública autonómica plenamente consistente al servicio del sistema de valores propio del Estado de bienestar.

El *segundo* aspecto problemático derivaría del modo cómo las distintas políticas autonómicas se han proyectado sobre el propio territorio. En especial partiendo de la consideración, desde una perspectiva histórica razonable, de que en el camino hacia su “horizontalización” o descentralización periférica, el *Estado social* habría descrito ya una primera y consistente etapa con el proceso autonómico, pero dejando hasta ahora de lado la que sería su etapa lógica subsiguiente: el avance hacia la esfera local entendida como la arena más próxima o inmediata a las necesidades o demandas ciudadanas. Se trata de un terreno plagado de innumerables promesas incumplidas en torno al llamado *Pacto Local*, donde en la práctica las CCAA parecen haber



generado nuevos y emergentes procesos de centralización en la escala territorial interna, colocando a los gobiernos locales en una clara situación de dependencia.

Así pues, cabría afirmar la existencia como mínimo de dos ámbitos problemáticos que incidirían en la exigencia de abordar una reforma estatutaria, claramente conectados con la necesidad de avanzar en las pautas de desarrollo del *Estado social* intervencionista: por una parte un incremento de la eficiencia del sistema institucional, por otra una reformulación de las pautas de proyección sobre el territorio por parte de los poderes públicos. Conviene recordar que para resolver adecuadamente ambos problemas ni se necesitan más competencias ni se requiere una mayor financiación; o dicho en otras palabras, que el mejor funcionamiento del sistema no requiere un nuevo reparto del poder, sino un mejor uso del mismo.

En todo caso, este diagnóstico parece reflejar una fenomenología relativamente común a las pautas generales de evolución histórica del *Estado social* al nivel comparado; y es que por más que su desplazamiento hacia la periferia haya producido en términos generales resultados sustanciales, subsiste una reiterada dinámica de sobrecarga que se expresa en la presencia constante de nuevas y reiteradas demandas y objetivos a las que en rigor no cabe hacer frente ya desde la perspectiva de la asunción por las CCAA de nuevas competencias, sino más bien mediante la puesta en práctica de mecanismos de cooperación y de colaboración, que implican ya no solamente al Estado sino a la propia Unión Europea, exigiendo no sólo una proyección más horizontal y eficiente de las instituciones autonómicas sino igualmente un desplazamiento del protagonismo hacia las esferas locales.

### **3. De la reforma estatutaria a la reforma del sistema**

En todo caso, parece claro que el debate sobre la reforma de los estatutos implica inevitablemente una cierta proyección exógena en el sentido de que, al mismo tiempo que se modifican en su caso las normas fundamentales de ciertas CCAA, en alguna medida el conjunto del sistema puede resultar igualmente modificado. Como ya hemos señalado, el desarrollo territorial español se ha caracterizado por un avance desigual en la doble vía que implica todo proceso de reordenación territorial del Estado: si la consolidación y reforzamiento del autogobierno de las CCAA resulta una realidad incontestada, la progresión paralela en los mecanismos de cooperación y coordinación del conjunto del sistema se ha caracterizado por un constante déficit que afecta

tanto al Senado, entendido como marco institucional de integración de las CCAA en el Estado, como a las conferencias sectoriales. A lo que se une el impacto más reciente del proceso de integración europea con sus efectos transformadores de la realidad preexistente.

Con independencia de que las responsabilidades por este déficit funcional puedan imputarse más o menos por igual a ambos sujetos (Estado y CCAA), del balance de esta experiencia resultaría pues que parece difícil describir desde perfiles definidos y suficientemente precisos cuales son las características generales que cualifican a nuestro “sistema” autonómico –entendido como esfera de relaciones interinstitucionales entre las partes y el todo– al menos en un sentido de consolidación institucional dotada de una suficiente proyección histórica. De ahí el riesgo inmediato de que la reforma de una parte (de uno o varios estatutos) pueda incidir en la reforma o modificación general del sistema autonómico en su conjunto. Si hasta ahora tales reformas se han producido en forma de oleadas a partir de grandes pactos autonómicos que han conducido a la progresiva homogeneización del modelo resultante, por el contrario, a partir de la llegada al poder el gobierno Zapatero la pauta procesual parece experimentar una sustancial transformación. En consecuencia la serie de interrogantes se plantea de una forma inmediata: ¿se trata de enfrenar un nuevo reparto del poder, implicando una nueva reordenación de las competencias y de la financiación, es decir, en definitiva, un nuevo “reparto de la tarta”? ¿O por el contrario se trata más bien de mejorar el funcionamiento del sistema, dando por supuesto que la “tarta” ya está repartida, e incidiendo en consecuencia o bien en los mecanismos de cooperación o bien, en clave endógena, en el mejor diseño y funcionamiento de las instituciones autonómicas?

### 3.1. La dicotomía norte-sur

Es aquí donde debemos traer a colación nuestra línea argumentativa de partida según la cual desde finales del siglo XX el mejor marco de referencia para entender las tensiones (tanto sociales como territoriales) que emergen en las democracias contemporáneas deberían situarse en torno a las líneas de desarrollo, evolución y transformación histórica del *Estado social*. Dos serían las coordenadas fundamentales de esta línea argumentativa: la que se refiere al sistema de valores implícito en la propia noción de *Estado social* y la que afecta a las consecuencias socioeconómicas de todo desarrollo adicional del mismo.

A) Se ha señalado en primer lugar que la aparición histórica del Estado social implicaba un reforzamiento de determinados *valores* que, aunque en rigor preexistían con anterioridad, adquieren ahora una nueva relevancia y posición preferente, establecida en la propia Constitución: básicamente se trata de los valores de igualdad y solidaridad que, aunque sometidos a intensos procesos de transformación a lo largo del tiempo, adquieren una proyección particularmente intensa en el sentido de proscripción de toda discriminación. La evolución histórica, en el doble sentido tanto de proyección globalizada de la realidad como de defensa de intereses o tradiciones locales (que se expresa en la ambivalente noción de “glocalización”), parece conducir a un riesgo de disolución de la vigencia de tales categorías ante el apogeo creciente de egoísmos sociales y fragmentados proyectados territorialmente, que constituyen una de las emergentes novedades en la nueva y compleja realidad social a la que debe hacer frente un tipo de *Estado social* evolucionado o en transformación.

B) Pero el sistema de valores que alumbró el Estado social está sometido adicionalmente a una segunda línea de tensión que deriva de las desigualdades de *desarrollo económico*, implicando consecuencias sociales diversas para distintos sectores o territorios. Si las teorías económicas de la dependencia y del desarrollo desigual (con autores como A. Gunder Frank, Samir Amin, Immanuel Wallerstein, etc.) adquirieron ya una notable presencia intelectual y académica durante la década de los setenta, en pleno periodo de la transición, cabe decir que el tipo de diagnóstico sobre el que se diseñaban experimenta una clara confirmación en cuanto se consagra el proceso de globalización y desbordamiento progresivo de fronteras, generalizado durante las décadas finales del pasado siglo. Un proceso que, paradójicamente, discurre en paralelo al relativo “olvido” intelectual de tales líneas de pensamiento (las llamadas “teorías de la dependencia”), al menos en la tradición ideológica de la izquierda europea. En otras palabras, si durante el periodo de apogeo del Estado de bienestar centralizado de los años sesenta o setenta, los valores de igualdad o solidaridad se entendían perfectamente operativos en el marco de los sistemas económicos que enmarcaban las respectivas fronteras estatales (afectando negativamente al tercer mundo), el fenómeno de disolución o apertura de las fronteras estatales abre un emergente riesgo de quiebra en la vigencia efectiva de tales valores también en su proyección territorial interna. Se ha hablado así de una amenaza permanente de “*dumping*” social, en el sentido de que la conquista de cuotas de competitividad en el mercado globalizado implicaría paralelamente un desmantelamiento

de los niveles asistenciales o cobertura social de la propia fuerza productiva (hasta el punto de que algunos de los principales impactos económicos procedentes del tercer mundo se basan precisamente en el manejo de mano de obra cuasi-esclava). Si esta dicotomía infernal opera en la escala mundial, un proceso paralelo se estaría produciendo en Europa en el seno de las tradicionales fronteras estatales, dando lugar a fenómenos de *revuelta fiscal* de las regiones más ricas frente a las más pobres. Es un hecho que se detecta con claridad en primer lugar en Italia desde la década final de siglo a partir de la emergencia de la *Liga Norte* (nacida en 1991), concebida con una fuerza política orientada a canalizar esta protesta del norte desarrollado contra un sur permanentemente subdesarrollado que absorbe excedentes fiscales de las zonas desarrolladas de Italia. En parte, el impulso hacia la intensificación del desarrollo regional italiano durante los años noventa estaría relacionado con el apoyo decidido del partido de Umberto Bossi a la coalición gobernante, en una estrategia que a largo plazo se supone que puede beneficiar a los intereses egoístas del norte desarrollado. El mismo fenómeno se ha generado de una forma más compleja en Alemania tras su unificación, dando lugar a procesos reactivos del electorado de los *länder* occidentales frente al coste que supone la dependencia de una zona oriental económicamente atrasada. Finalmente, el diagnóstico sobre el llamado “expolio fiscal” de Cataluña constituye igualmente uno de los principales soportes argumentativos que justifican el nuevo tipo de pretensiones relativas a la transformación del sistema autonómico español.

Frente a estos ejemplos externos, cabe recordar que el más auténtico y genuino foco de protesta social que acabó configurando al proceso autonómico español a partir del referéndum de iniciativa autonómica 28 de febrero de 1980 en Andalucía, fue precisamente la conciencia del subdesarrollo y el rechazo a un tipo de autonomías que se entendían básicamente como un privilegio exclusivo de las regiones más desarrolladas de España (Cataluña y País Vasco). El espíritu que movilizó aquella configuración del modelo territorial español se concebía pues como una protesta frente a la degradación de los valores de igualdad y solidaridad que traía consigo un emergente modelo territorial donde el desarrollo autonómico se reduciría a las denominadas comunidades “históricas”, y que a partir de entonces orientará hacia la defensa alternativa de un postulado de igualdad territorial de origen claramente federal.

### 3.2. *Exigencias externas: el principio de igualdad*

Se ha afirmado que las perspectivas de reordenación general del sistema autonómico tienen su fundamento originario en la relativa indefinición constitucional del modelo territorial español que, como es sabido, se caracterizaba por un carácter abierto y un diseño de carácter procesal. Pese a ello, debe insistirse en que la Constitución de 1978 no establece ningún criterio de desigualdad en el modelo resultante de su diseño territorial. Las únicas desigualdades, las que afectaban a la famosa dualidad entre regiones y nacionalidades, se referían al *proceso* autonómico, pero dejaban abierta la posibilidad de su configuración final. Al mismo tiempo, los valores de igualdad y solidaridad propios del Estado social adquieren su confirmación en los artículos 1 y 2 de la Constitución, con la única excepción posible de la disposición adicional primera referida a los territorios forales.

Si en el año 1978 o a comienzos de la década de los ochenta el diseño autonómico podía efectivamente ser considerado como un modelo “abierto” dotado de razonables dosis de incertidumbre (donde las claves de la dualidad o la asimetría mantenían en consecuencia un cierto sentido), un cuarto de siglo después la realidad material de nuestro sistema autonómico se ha consolidado plenamente a partir de unas determinadas pautas de desarrollo histórico que han conducido, a partir del ejercicio efectivo de los poderes legítimos de autogobierno por las diecisiete CCAA, hacia una progresiva homogeneización. Sería la consecuencia de un largo proceso histórico democrático que ha llevado a los ciudadanos de los diversos territorios hacia la configuración de un sistema donde, al final, todas las CCAA operan dentro de un marco similar que permite la diversidad sin discriminaciones (en todo caso, con las conocidas excepciones forales). Se trata en definitiva de la vieja cláusula de igualdad, la misma que se configura como el fundamento mismo de la constitución federal americana y que pretende, en definitiva, que pobres y ricos, territorios o personas, sean iguales ante el Estado, y que ha sido seguida y apoyada por los ciudadanos de las distintas Comunidades a lo largo de un trayecto histórico que rebasa ya el cuarto de siglo. En este contexto, la búsqueda por parte de determinados sectores nacionalistas de ciertos teóricos “hechos diferenciales” capaces de operar como soporte causal de un tipo de autonomismo diferenciado o asimétrico, se ha convertido en la práctica en una aventura similar a la búsqueda del Santo Grial o del vellocino de oro. Pues en nuestro modelo constitucional los hechos diferenciales simplemente no existen: lo único que existía, en términos de dualidad entre nacionalidades y regiones, se refería al proceso

autonómico, marcando un diferente ritmo de incorporación al mismo por parte de distintos territorios.

Debemos entender pues que la cláusula de igualdad federal resultante de veinticinco años de proceso autonómico condiciona el modo como se configura el *Estado social* autonómico en nuestro sistema constitucional a comienzos del siglo XXI, implicando una posición de igualdad de territorios y de ciudadanos que afecta tanto a las relaciones entre las respectivas CCAA y el Estado como a la propia determinación potencial del sistema competencial y financiero que configura el autogobierno de cada una de ellas. En consecuencia, la pretensión de transformar tal sistema para dar lugar a un nuevo modelo de tipo asimétrico debe entenderse como un tipo de decisión materialmente constituyente que sólo podría adoptarse con plena legitimidad mediante la reforma de la Constitución. Mientras tanto, los valores de igualdad y solidaridad establecidos en los artículos 1 y 2 de la Constitución deben seguir desplegando su fuerza vinculante sobre el modelo de Estado social autonómico.

#### **4. El desafío catalán**

La aprobación por el Parlamento de Cataluña en el año 2005 de una propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía constituye una clara inflexión de ruptura de este modelo, implicando no sólo una afectación del poder constituyente sino un intento de reapertura del proceso histórico de la transición democrática, a la que ahora se trataría de darle una salida distinta. Su diseño parte de una clara ignorancia de las transformaciones experimentadas en la realidad histórica española durante sus últimos veinticinco años, con un sistema de CCAA plenamente consolidado y ajustado a unas pautas mínimas de igualdad institucional y de disponibilidades competenciales similares. Es decir, el nuevo horizonte del que parece partir el Parlamento catalán se situaría en una especie de *imaginario* “al estilo Québec” donde frente a un todo territorial unitario y homogéneo se enfrenta una única singularidad territorial diferenciada lingüísticamente. De ahí la deriva bilateralista que preside todo su articulado.

En cuanto a su espíritu reivindicativo se fundamenta en el diagnóstico previo del “expolio fiscal” de Cataluña implicando así una ruptura implícita de los principios de igualdad y de solidaridad, en lo que constituiría un nueva versión bajo cobertura nacionalista del discurso típico de la *Liga Norte*

italiana, implicando una deliberada ignorancia de las causas y fundamentos de tal supuesto expolio fiscal: a saber, el proceso de desarrollo desigual de la historia económica española y la acumulación de capital industrial en Cataluña, que conduce al superávit estructural de su balanza comercial frente al resto de las comunidades.

Pero lo más paradójico es que, frente a esta ignorancia de la historia inmediata de nuestro país, se dibuje en su preámbulo una nueva noción de poder constituyente que se fundamentaría nada menos que en la propia historia secular o milenaria de la nación catalana, en una sorprendente reconstrucción de las viejas teorías del liberalismo doctrinario. Como entonces (a comienzos del siglo XIX) se trataría de contraponer la realidad “material” de la historia de las naciones y sus “derechos históricos” frente al desafío racional-democrático de las revoluciones y su consagración del poder constituyente democrático entendido como soberanía popular o de todos.

A partir de estos postulados se diseña pues no ya una reforma del estatuto preexistente, sino en rigor una auténtica constitución dotada de su correspondiente tribunal de garantías que, pretende situarse en un plano confederal frente al resto. Es más, en rigor cabe detectar la aparición de una especie de “protectorado catalán” sobre el resto de España en el sentido no sólo de la definición de la realidad plurinacional de España sino particularmente en cuanto que la acción de gobierno (del gobierno español) queda subordinada a los criterios establecidos por una comisión bilateral. Rememorando el diseño evolutivo que siguió hace algunos siglos la aparición del gabinete británico, cabría sugerir que a partir de ahora el consejo de ministros, a semejanza de lo que sucedió entonces con el *consejo privado* de la corona británica, se vería desplazado por el nuevo y emergente eje de poder que condicionaría *todas* sus actuaciones: pues en un universo crecientemente interdependiente, prácticamente todas las decisiones del consejo de ministros influirán directa o indirectamente en Cataluña.

En cuanto a la famosa fórmula de blindaje del sistema de competencias constituye un claro contraejemplo de calidad legislativa, en flagrante contradicción con las exigencias del *Libro blanco de la gobernanza europea* de 2001.

En la medida en que aquel texto de 2005, posteriormente transformado en parte a su paso por las Cortes, refleja la voluntad institucional de Cataluña, su impacto sobre el sistema parece implicar no sólo una ruptura del postulado del poder constituyente democrático, sino básicamente un intento

de consagrar una asimetría autonómica que altera el modelo preexistente y disuelve la proyección territorial de los principios de igualdad y solidaridad consagrados en la Constitución y conformados a lo largo de un proceso plural que dura ya más de un cuarto de siglo.

Una visión realista de semejante proceso seguramente permite en primer lugar una valoración pragmática y desproblematizada: al fin y al cabo puede parecer algo perfectamente lógico y natural que quienes tienen un mayor poder económico aspiren también a alcanzar un mayor poder político y, en consecuencia, sería razonable que el predominio de la economía catalana sobre la española se proyecte también en el ámbito político. En la medida en que puede entenderse pues como algo lógico y natural que los más poderosos sean al final los que manden, resultaría previsible que los españoles aceptemos al final esta nueva desigualdad que se añade a la de los sistemas forales anteriores. La única duda sería si esta visión realista de las cosas implica dar por olvidado el sistema de valores establecido en la Constitución, o por el contrario, si sería necesario proceder a una reforma formal previa de nuestra norma suprema.

## **5. La fuerza normativa de la Constitución**

Se ha afirmado que todo proceso de mutación constitucional (es decir, de transformación sustancial de la realidad constitucional sin una modificación formal de la norma suprema) implica en último término un fenómeno de degradación de la cultura cívica de un país y una pérdida sustantiva del valor normativo de la constitución entendida como factor de unidad política de un pueblo. Naturalmente semejante diagnóstico aplicado al modelo territorial español adolecerá siempre de un cierto relativismo en la medida en que la propia Constitución española de 1978 pareció haber optado por una cierta “desconstitucionalización” de su modelo territorial, entendido como un modelo abierto cuya determinación final se remitiría a las consecuencias o resultados del proceso autonómico. Suponiendo que el plazo de veinticinco años pueda considerarse como un término razonable, si no de “cierre”, al menos de conformación constitucional efectiva del modelo territorial, cabe afirmar que durante ese periodo histórico el sistema ha evolucionado hacia una emergente pauta de igualdad federal donde los postulados valorativos de igualdad y solidaridad parecen hacerse presentes sobre el modelo territorial dentro de unos términos aceptables de forma más o menos general (con las únicas y conocidas excepciones constitucionales de los sistemas de hacien-



da foral de País Vasco y Navarra). En consecuencia, quedará perfectamente confirmado que la aparente dualidad entre nacionalidades y regiones del artículo 2 tenía en rigor un sentido eminentemente procesual, es decir, una predicción del *tempo* a lo largo del cual los diversos territorios avanzarían a ritmo desigual hasta completar su plena asunción de competencias, como así ha sucedido efectivamente.

Por desgracia, la reflexión sobre qué hay más allá, es decir, sobre cuál es o debería ser la siguiente etapa lógica en la evolución del sistema territorial español no parece haberse abordado con suficiente serenidad ni en la doctrina ni mucho menos en el discurso político. Nos referimos lógicamente a lo que sería el diseño de una “nueva” etapa de desarrollo autonómico que ya no tendría por qué depender de un proceso previo de transferencias adicionales de competencias del Estado; o sea, el entendimiento de que tras su *primera* fase maximalista inicial, el sistema territorial español habría pasado por una larga y compleja *segunda* etapa lógica (la de la lucha por las competencias, dividida en su caso en diversas subetapas) y en consecuencia, una vez terminada, se trataría de encarar una *tercera* etapa donde el contenido de las transformaciones ya no se refiera a la distribución del poder sino a su mejor ejercicio.

En este caso el contenido de las reformas tendría un horizonte lleno de innovaciones –por ahora escasamente exploradas– que sin embargo no impactarían en términos de ruptura sobre los valores propios del *Estado social*: desde el avance en sistemas de cooperación y coordinación progresando hacia un sistema de red que haga efectivas las exigencias de la nueva *gobernanza* multinivel, hasta la mejor adecuación al proceso europeo, pasando por el incremento de la eficiencia institucional de los sistemas autonómicos o la mejor proyección de sus políticas sobre el propio territorio; o insistiendo incluso en la incorporación de nuevos valores u objetivos colectivos a perseguir por los poderes públicos. Frente a ese horizonte más o menos normalizado en términos histórico-comparados, daría la impresión de que las CCAA, habituadas a un largo proceso de inyección creciente de competencias y recursos, se enfrentarían a una especie de “síndrome de abstinencia”, siendo incapaces de reclamar otra cosa que no sean más competencias o más financiación. Una opción que, tras desbordarse el artículo 149 de la Constitución, sólo podría conducir hacia pautas de asimetría y de emergente desigualdad y pérdida de solidaridad.

Por ello, frente al impacto material que la reiteración de demandas de ruptura del sistema supone sobre la norma suprema de nuestro ordenamiento,

sólo cabe enfrentar la propia fuerza normativa de la constitución de todos, implicando la vigencia efectiva de los principios de igualdad y solidaridad en todo el territorio estatal; y naturalmente, defender el mantenimiento del principio democrático de soberanía nacional implicando una noción de poder constituyente que no es susceptible de fragmentación y que deberá ser ejercitado por todos.

## 6. Consideraciones finales

La afirmación de que las coordenadas fundacionales que presidieron la configuración de nuestro Estado autonómico partían de la vigencia efectiva de los valores propios del *Estado social*, supone partir de una determinada noción de Estado que supera ampliamente las limitadas dimensiones propias del liberalismo decimonónico (donde los elementos que determinaban la justicia –o injusticia– social emergían en su caso de la propia sociedad o del funcionamiento libre del mercado); implica atribuir a los poderes públicos un protagonismo activo en la implementación efectiva de valores sociales o de justicia definidos en la norma suprema. Recuértese en este sentido que, adicionalmente, el constitucionalismo propio del *Estado social*, nacido en la segunda posguerra, incorporaba toda una respuesta histórica al apogeo positivista que, entre otras cosas, había servido de caldo de cultivo a los horrores del nazismo, expresando pues una clara impronta “neoiusnaturalista” de la que no es ajena la propia doctrina social de la Iglesia.

Que tal modelo esté sujeto a las transformaciones que genera la historia puede aceptarse como una realidad que afecta no sólo a nuestro país, sino que está presente en general en el desarrollo de los sistemas públicos comparados de nuestro entorno. Sin embargo, parece que hasta ahora en Europa las resistencias frente a posibles pretensiones de desmantelamiento del *Estado social* han tenido un razonable éxito debido precisamente a la efectiva “constitucionalización” del modelo: de tal modo que en ocasiones los tribunales constitucionales europeos han acudido a la vigencia jurídica de las cláusulas constitucionales propias del *Estado social* para declarar la inconstitucionalidad de ciertas leyes o políticas sociales que podían suponer una regresión histórica del mismo: se habla así de un cierto fenómeno de congelación o de rigidificación de los niveles adquiridos de bienestar social, en el sentido de que no es posible su marcha atrás en términos históricos; al menos mientras sigan vigentes los modelos constitucionales actuales nacidos en la Europa de la posguerra.

Pero del mismo modo que la dinámica constitucional europea ha podido generar mecanismos de resistencia frente a los intentos de degradación de los valores propios del *Estado social* impulsados a través de determinadas leyes o políticas de desmantelamiento del mismo, igualmente cabe detectar otro tipo de amenazas que derivarían de los intentos de disolución de las cláusulas de igualdad o solidaridad proyectables en clave territorial. Y en este sentido, para el debate ciudadano, se trata de plantear si, pese a los cambios históricos, los grandes valores sociales de igualdad, solidaridad o justicia social que se consagraron al mayor nivel jurídico durante el siglo XX, deben seguir manteniendo su vigencia por encima del propio modo de configuración territorial de los sistemas políticos: es decir, si son valores que, al estar constitucionalizados, deben quedar “por encima” del propio sistema territorial, manteniendo su vigencia como una exigencia de proyección general; o, por el contrario, si constituyen al fin una variable subordinada a la propia dinámica territorial y son susceptibles de entrar en un proceso de “feudalización” del sistema, para pasar a depender del modo como los interprete o los entienda cada comunidad territorialmente autoorganizada.

De este modo constatamos que los desafíos a los que debe hacer frente los ciudadanos de comienzos del siglo XXI se sitúan en torno a esa dualidad conceptual que se refleja tras el concepto ambivalente, que ya hemos mencionado, de la “glocalización”: a la vista de las transformaciones en la realidad y de los riesgos que tal proceso comporta, la interrogante será la de cuál debería ser nuestra óptica prioritaria a la hora de plantear la vigencia de determinados valores sociales ¿debemos optar por el localismo y comportarnos siguiendo valores egoístas y provincianos, o hacer frente a la realidad desde una óptica abierta y cosmopolita? Si nuestra experiencia constitucional colectiva a lo largo de más de un cuarto de siglo ha servido de algo, su verdadero momento de prueba se presenta cuando algunos de los grandes valores sociales constitucionalizados en 1978 amenazan con disolverse. Y del mismo modo que la cultura política de un país suele medirse por el grado de fuerza normativa de la Constitución, entendida como voluntad colectiva de apoyo a la misma, seguramente ahora debemos decidir entre la defensa de ciertos valores constitucionales o la aceptación de su voladura fragmentada: todo ello desde nuestra responsabilidad colectiva como ciudadanos de un sistema democrático donde el fundamento último del sistema es el poder constituyente democrático, es decir, el poder de todos.

**Bibliografía básica**

- AJA, E. (2003), *El estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, 2ª ed., Madrid, Alianza.
- CRUZ, P. (1996), “La reforma del estado de las autonomías”, *Revista d'Estudis Autònòmics i Federals*, nº. 2.
- CÁMARA, G., CANO, J. (coords.) (1993), *Estudios sobre el Estado social. El Estado social y la Comunidad Autónoma de Andalucía*, Sevilla, Parlamento de Andalucía, Madrid, Tecnos.
- PORRAS, A. (1988), *Introducción a una teoría del estado postsocial*, Barcelona, PPU.
- PORRAS, A. (1997), “Estado social y Estado Autonómico” en *Estudios de Derecho Público. Homenaje a Juan José Ruiz-Rico*, Madrid, Tecnos, Vol. II.
- PORRAS, A. (2003), “Del proceso autonómico hacia un sistema de red (Regiones y Comunidades Autónomas en los albores del siglo XIX)”, *Revista de Fomento Social*, nº 229.
- PUTNAM, R., LEONARDI, R., NANETTI, R. (1985), *La Pianta e le Radici: Il Radicamento dell'Istituto Regionale nel Sistema Politico Italiano*, Bolonia, Il Mulino.
- SCHARPF, F. (1996), “Unione europea e welfare state nazionali”, *Rivista Italiana di Scienza Politica*, nº 1.
- SUBIRATS, J., GALLEGRO, R. (eds.) (2002), *Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*, Madrid, CIS.
- XX Aniversario del Estatuto* (2003), Jornadas de Estudio organizadas por el Parlamento de Andalucía, Sevilla-Granada, Parlamento de Andalucía-Comares.