

# La cuestión territorial a debate: España y Colombia

## Autores:

Andrés Boix Palop

Miguel Borja

Liliana Estupiñán Achury

Joaquín Farinós Dasí

Antonio Montiel Márquez

Gabriel Moreno González

Camilo Andrés Peña Galeano

Darío Indalecio Restrepo

Augusto Trujillo Muñoz

## Editores académicos:

Liliana Estupiñán Achury

Gabriel Moreno González

Antonio Montiel Márquez

## Prologuista:

Giorgia Pavani



**UNIVERSIDAD  
LIBRE®**  
Doctorado en Derecho



Universidad de Valencia



Red de Iniciativas para la  
Gobernabilidad, la Democracia  
y el Desarrollo Territorial



Red por el Constitucionalismo  
Democrático

# La cuestión territorial a debate: España y Colombia

**Publicación resultado del proyecto de investigación:**  
Transformación del Estado Unitario en América Latina

**Impulsada por:**

Doctorado en Derecho de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre – Sede Principal  
Grupo de Investigación en Estudios Constitucionales y de la Paz  
(Centro de Investigaciones Socio-Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre)  
Universidad de Valencia

Red de Iniciativas para la Gobernabilidad, la Democracia y el Desarrollo Territorial - RINDE  
Red por el Constitucionalismo Democrático

2018



La cuestión territorial a debate: España y Colombia / editores académicos Liliana Estupiñán Achury, Gabriel Moreno González, Antonio Montiel Márquez; prologuista Giorgia Pavani; Andrés Boix Palop ... [et al.]. -- Bogotá: Universidad Libre, 2018.

259 p.; 24 cm.

Incluye referencias bibliográficas.

ISBN 978-958-5466-72-2

1. Geopolítica – España 2. Comunidades autónomas españolas 3. Ciencia política 4. Geopolítica – Colombia I. Estupiñán Achury, Liliana, ed. II. Moreno González, Gabriel, ed. III. Montiel Márquez, Antonio, ed. IV. Pavani, Giorgia, pr. V. Boix Palop, Andrés.

320.12

SCDD 21

Catalogación en la Fuente

Universidad Libre. Biblioteca

ISBN impreso: 978-958-5466-72-2

ISBN digital: 978-958-5466-71-5

Aspectos novedosos y controversiales de las legislaciones procesales modernas

La cuestión territorial a debate: España y Colombia

© Editores académicos: Liliana Estupiñán Achury, Gabriel Moreno González, Antonio Montiel Márquez

© Prologuista: Giorgia Pavani

© Autores: Andrés Boix Palop, Miguel Borja, Liliana Estupiñán Achury, Joaquín Farinós Dasí, Antonio Montiel Márquez, Gabriel Moreno González, Camilo Andrés Peña Galeano, Darío Indalecio Restrepo, Augusto Trujillo Muñoz

Bogotá D.C. - Colombia

Primera Edición - Diciembre de 2018

Queda hecho el depósito que ordena la ley.

Reservados todos los derechos. No se permite la reproducción total o parcial de esta obra, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio (electrónico, mecánico, fotocopia, grabación u otros sin la autorización previa y por escrito de los titulares del copyright.

Editorial: Universidad Libre

Coordinación editorial: Luz Bibiana Piragauta Correa

Correo-e: comunicaciones@unilibre.edu.co

Calle 8 No. 5-80, Tel: 3821000, Bogotá D.C.

Corrector de estilo: Mateo Romo Ordóñez

Diseño y Diagramación: Héctor Suárez Castro

Impreso por Panamericana, Formas e Impresos S.A.

Quien actúa solamente como impresor

Calle 65 No. 95-28. Tel.: 430 03 55 - 430 21 10

Tiraje de 100 ejemplares

Impreso en Colombia

Printed in Colombia

# La cuestión territorial a debate: España y Colombia

<b>Editores académicos:</b>	Liliana Estupiñán Achury (Colombia) Gabriel Moreno González (España) Antonio Montiel Márquez (España)
<b>Prologuista:</b>	Giorgia Pavani (Italia)
<b>Autores:</b>	Andrés Boix Palop (España) Miguel Borja (Colombia) Liliana Estupiñán Achury (Colombia) Joaquín Farinós Dasí (España) Antonio Montiel Márquez (España) Gabriel Moreno González (España) Camilo Andrés Peña Galeano (Colombia) Darío Indalecio Restrepo (Colombia) Augusto Trujillo Muñoz (Colombia)

### **Revisores Externos:**

**Enrique Roldán Cañizares.** Doctor en Historia del Derecho por la Universidad de Sevilla. Investigador de la Universidad de Sevilla.

**Ignacio Durbán Martín.** Doctor en Derecho Constitucional por la Universitat de València. Profesor la Universitat de València.

### **Comité Académico:**

**Rubén Martínez Dalmau.** Doctor en Derecho Constitucional de la Universitat de València. Profesor la Universitat de València.

**Adoración Guamán Hernández.** Doctora en Derecho por la Universitat de València y la Universidad París X-Nanterre. Profesora de la Universitat de València.

### **Autoridades universitarias**

Presidente Nacional: Jorge Alarcón Niño

Vicepresidente: Jorge Gaviria Liévano

Rector Nacional: Fernando Dejanon Rodríguez

Censor Nacional: Ricardo Zopó Méndez

Secretario General: Floro Hermes Gómez Pineda

Presidente Seccional: Julio Roberto Galindo Hoyos

Rector Seccional: Jesús Hernando Álvarez Mora

Decano Facultad de Derecho: Fernando Arturo Salinas Suárez

Directora Doctorado en Derecho: Liliana Estupiñán Achury

Director del Centro de Investigaciones: John Fitzgerald Martínez

# Contenido

## Prólogo

La urgencia de la cuestión territorial	7
<i>Por: Giorgia Pavani</i>	

## Primera parte.

<b>El pluralismo y la organización territorial en España</b>	23
--	----

La cuestión territorial en España: entre la reforma constitucional posible y la necesaria	25
<i>Por: Andrés Boix Palop</i>	

España, cuestión de integración constitucional	81
<i>Por: Gabriel Moreno González</i>	

Organización del Estado y modelo territorial (o de la dimensión territorial de la política)	105
<i>Por: Joaquín Farinós Dasí</i>	

Disfunciones del modelo territorial español. La cuestión de la cooperación política entre Estado y Comunidades Autónomas	133
<i>Por: Antonio Montiel Márquez</i>	

<b>Segunda parte. Agotamiento del Estado unitario en Colombia. Propuestas para su transformación</b>	163
--	-----

Economía política de la descentralización y de la recentralización (1986-2016)	165
<i>Por: Darío I. Restrepo y Camilo A. Peña</i>	

## Contenido

Espacio y gestión pública en Colombia: el desafío de la participación social <i>Por: Miguel Borja</i>	197
Modelos territoriales para estados plurales y diversos. El caso de Colombia <i>Por: Liliana Estupiñán Achury</i>	215
La democracia local en Colombia <i>Por: Augusto Trujillo Muñoz</i>	239

# Prólogo

## La urgencia de la cuestión territorial

---

*Por: Giorgia Pavani*  
Universidad de Bolonia

Uno de los errores más comunes entre los estudiosos que no practican el derecho comparado es pensar en que la comparación se agota en el análisis de las características de dos ordenamientos jurídicos, basando esta convicción exactamente en el sentido de la palabra (comparar) y de la acción (comparación). Tantas tesis de posgrado, libros colectivos y artículos caen en este tipo de error, fortaleciendo el malentendido e impidiendo el desarrollo de la ciencia del derecho comparado en áreas del mundo todavía no alcanzadas (Pegoraro, 2011).

La comparación presupone la existencia de un procedimiento subdividido en fases autónomas: conocimiento, comprensión, comparación<sup>1</sup> (Constantinesco, 1972), cada una con sus propias reglas y acciones. La verificación del requisito de *comparabilidad* es un presupuesto necesario (tanto cuando el termino de comparación es un ordenamiento, como si se trata de un solo instituto jurídico), en razón de las profundas diferencias que pueden desprenderse de los ordenamientos jurídicos que, en caso de estar mal ponderadas, podrían frustrar los objetivos científicos de una investigación de esta clase.

A lo largo del tiempo, la doctrina comparatista ha considerado, en forma general, la homogeneidad entre ordenamientos (o entre instituciones pertenecientes a ordenamientos diferentes), como una condición de la comparación, por lo menos, en relación a la microcomparación (véase

---

<sup>1</sup> Así llamada “las tres C”.



Constantinesco, 1971), porque la macrocomparación se funda exactamente sobre las diferencias, necesarias para clasificar y crear modelos (Ancel, 1984; Sacco, 2015; Jackson, 2012)<sup>2</sup>. Una presupone la otra porque, como afirmaba Giorgio Lombardi, respecto a la homogeneidad entre ordenamientos: en líneas generales, todos los sistemas pueden ser comparables entre ellos a condición de comprender, antes que las analogías, las diferencias de fondo (Lombardi, 1986; también Somma, 2014, p. 67). Y las diferencias de fondo se pueden comprender por medio de un previo estudio macrocomparativo sobre la comparabilidad.

El presente libro: *La cuestión territorial a debate: España y Colombia*, no corresponde a un estudio de derecho comparado. Este libro colectivo no pretende realizar una comparación entre Colombia y España; ninguno de los escritos tiene esta pretensión. Al contrario, cada uno da un aporte a un objetivo más alto: tratar la cuestión territorial de los dos países haciendo hincapié en las tensiones actuales y en las perspectivas de reformas, todo desde un marco interdisciplinario. Los temas tratados presentan unas analogías de fondo que justifican la elección de los dos países, no tanto desde el requisito metodológico de la comparabilidad ya mencionado, sino en una perspectiva de tendencias centrípetas y centrífugas de la organización territorial de la cual vamos a dar cuenta en estas páginas de prólogo de la obra.

Efectivamente, para hacer comparación se requiere de una buena *dosis de sensibilidad* y de observación de los fenómenos no solamente jurídicos, sino históricos, políticos, económicos y culturales. La comparación del texto (las normas jurídicas) no puede ser aislada del contexto.

Como afirman los coordinadores de un recién manual de derecho constitucional comparado: “El derecho (como el mundo) se puede observar desde la rejilla de un sótano, la ventana de casa, el balcón de un edificio, la cima de una colina o de una montaña, desde un avión o desde una estación espacial en órbita. [...] No existe una visión “correcta” y una “errónea”. Simplemente, son visiones diferentes, que proporcionan informaciones diversas. Aquella que es “errónea” (científicamente errónea) es la que

---

<sup>2</sup> Sobre diferencias y analogías (véase asimismo Schlesinger, 1995, p. 477 ss.).

reclama que la visión que se tiene desde el sótano, o desde la ventada de casa, sea la única “correcta”. Esta es la visión del derecho comparado [...]” (Pegoraro y Rinella, 2017).

Este acercamiento a la investigación comparativa permite captar las tendencias de los fenómenos jurídicos y permite a la doctrina contribuir a la alimentación de los formantes dinámicos<sup>3</sup>, en particular el formante legislativo, sobre todo en época de reformas, como es el caso de España y Colombia.

Sin esta mirada amplia, no se podría infringir el mito de «la única verdad jurídica» (Sacco, 1991, p. 343, y 1992, p. 43) y el derecho comparado no podría desempeñar su «fonction subversive», puesto que el «constitue une menace pour toute la science juridique» (Muir Watt, 2000, p. 503; Fletcher, 1988).

Las investigaciones de derecho comparado se alimentan, entonces, de este tipo de aporte doctrinario y de las propuestas «subversivas». Con demasiada frecuencia la doctrina ha abdicado a su rol de motor de propulsión del debate científico y ha limitado su actividad a comentar el texto normativo y/o la sentencia por medio de un procedimiento deductivo y acrítico. No es el caso de este libro.

Una de las implicaciones importantes de esta función subversiva se refiere a la cuestión de las relaciones entre el derecho comparado y otras ciencias, cuyos aportes son fundamentales para fortalecer esa *dosis de sensibilidad* que requiere al comparatista a la hora de investigar fenómenos complejos.

El comparatista constitucionalista requiere «adentrarse en terrenos no estrictamente jurídicos mediante un conjunto de instrumentos tomados en préstamo de otras ciencias» (Pegoraro y Rinella, 2017, p. 12), para que

---

<sup>3</sup> La expresión “formante” se debe al comparatista Rodolfo Sacco y con ella se hace referencia a las reglas legales, las proposiciones doctrinales y la jurisprudencia que representan los distintos sistemas que el jurista emplea para individualizar la norma en el caso concreto. Los criptótipos, al contrario, son formantes implícitos que influyen en la mentalidad del jurista. Ambos términos son fundamentales para romper con una comprensión del derecho basada en categorías monolíticas, que llevan al jurista a buscar «la sola verdad jurídica, la que tiene su fuente en la ley y que viene fielmente reconstruida por la doctrina y aplicada por la jurisprudencia» (Sacco, 2005, p. 43).

las investigaciones den cuenta del derecho *vigente* en conjunción con el derecho *viviente*.

En un momento en el cual las categorías clásicas están en crisis, algunas tipologías de análisis —es el caso de la descentralización— reclaman un acercamiento diferente del tradicional y unas nuevas herramientas. Este es uno de los desafíos del moderno derecho comparado<sup>4</sup>.

Los aportes de estudios de otras ciencias son, entonces, fundamentales para profundizar los fenómenos jurídicos complejos. Los editores académicos de este volumen han intuido este asunto, abriendo a autores con formaciones académicas diferentes. El resultado es un debate rico y un aporte de visiones diferentes a la cuestión territorial.

No tenemos que observar, entonces, esta obra científica, desde la óptica del procedimiento de comparación del derecho positivo de dos Estados, sino desde la óptica de las necesidades (¡urgentes!) de cambio que salen de la sociedad y que se están manifestando en Colombia y en España por medio de dos cuestiones que afectan al territorio: por un lado, la “reconciliación” (tras la unión de lo que ha sido dividido y “quitado” al Estado por un tiempo) y, por otro lado, las tentativas de secesión de una Comunidad Autónoma desde el Estado. Esta es una señal fuerte para quien estudia la descentralización y el gobierno local en perspectiva comparada.

Estas “pulsiones” hacia un cambio del ordenamiento territorial se insertan en dos tendencias que se registran en todo el mundo: una bastante afianzada, hacia la descentralización del poder (tendencia centrífuga) y la otra, más recién, hacia la recentralización del poder (tendencias centrípetas). Ambas tendencias, hoy, conviven al interior tanto de los Estados unitarios como de los Estados regionales y federales.

El número de Estados que han optado —formalmente y/o sustancialmente— por una forma descentralizada de organización territorial (federal

---

<sup>4</sup> Recuerda D. Enríquez (contestando a la solicitud abierta por Mathias Reimann en su crítica al derecho comparado publicada en Reimann, 2002, pp. 671-700) la necesidad de incorporar los diálogos culturales (multiculturalismo e interculturalismo) y el esfuerzo conjunto de las ciencias (transdisciplinariedad) como elementos fundamentales del método comparatista contemporáneo: respecto a la evolución del derecho comparado (Enríquez, 2011, p. 1087).

o regional) ha ido aumentando a lo largo del tiempo, debido a esa tendencia hacia la descentralización, que ha afectado incluso países históricamente centralizados como Francia y Reino Unido. Estas fuerzas centrífugas han llevado a una «revitalization of the federal idea», como «one of the more discernible adjustments to the contemporary post-Cold War world» (Burgess, 2012, p. 1). Durante los últimos 20-30 años, esta “revitalización” del federalismo ha llevado a muchos Estados —los nuevos como los ya existentes— a la adopción de una constitución federal, con una particular misión «to unity in diversity» (Burgess, 2012, p. 2). Los ejemplos abarcan todos los continentes: de Bélgica (Const. 1993) a Etiopía (Const. 1995), de Bosnia-Herzegovina (Const. 1995) a Irak (Const. 2005), de la Federación Rusa (1993) a Nepal (Const. 2007), etc., aunque en muchos casos estamos frente a una arquitectura constitucional federal sin una estructura que actúe realmente de manera federal, a una constitución federal sin la “savia del federalismo” y, a veces, también a «una constitución sin constitucionalismo» (Rinella, 2017, pp. 1267 ss.) (lo que explica la ausencia de una cultura federalista).

No obstante este exitoso desarrollo del modelo federal, es notorio que entre las características del moderno federalismo se encuentra una tendencia hacia la centralización que empezó a manifestarse en algunos países ya después de la Primera Guerra Mundial, como consecuencia de las nuevas condiciones de la sociedad moderna y de la creciente industrialización (para un análisis con referencia a varios países: Meirelles, 2011, pp. 596 ss.), y que en la última decena se fortaleció en razón de la crisis económica-financiera, sobre todo en Europa, y de las interpretaciones “centralizadoras” de unos tribunales constitucionales (Italia es un caso emblemático).

Además de esta tendencia general, hay Estados federales que nacieron con un “carácter centralizador” no obstante la elección de esta forma de organización territorial y la imitación —en parte— del modelo estadounidense. Es el caso de los cuatro Estados federales latinoamericanos, en los cuales, la idea federal se ha desarrollado de manera distinta en cada uno de ellos<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Nos permitimos remitir a la sección monográfica de la Revista General de Derecho Público Comparado, nr. 23/2018, coordinada por Giorgia Pavani y Vanessa Suel Cock, titulada “Las tendencias del Estado federal en América latina” y a los ensayos sobre cada uno de los países seleccionados.

La realidad de cada uno de estos Estados es muy dispar y se halla en permanente evolución, al punto de que la doctrina ha utilizado varias categorías para intentar describir algunos rasgos comunes (federalismo centralizado) y subrayar algunas peculiaridades (neofederalismo) (Fernández, 2002, pp. 116 s.).

Hay otros impulsos hacia la descentralización del poder que están remodelando la inicial forma (unitaria) de unos Estados sin transformarla en uno de los prototipos clásicos elaborados por la doctrina. Me refiero a la reciente “ola de autonomía” que afecta a los Estados del área andina, principalmente Ecuador y Bolivia, pero también Colombia, Perú, Chile.

Muchos de ellos están viviendo un proceso de “transformación o reacomodamiento” del Estado unitario muy atípico, imposible describirlo bajo los rasgos rígidos del siglo XIX y XX y las taxonomías clásicas (formadas por criterios exclusivamente jurídicos) que giran alrededor de la contraposición “Estado unitario-Estado compuesto” (Pavani y Estupiñán, 2017, p. 141).

Así como ya se verificó en el momento inicial de la recepción del modelo unitario (no pacífica ni uniforme), también en este momento de transformación de la organización territorial es difícil afirmar que muchos de los Estados de América Latina están abandonando el modelo unitario y están virando hacia el modelo de Estado autonómico o regional o incluso federal, así como lo entiende la doctrina clásica porque «el contexto, el mestizaje, la hibridación de instituciones han tomado en las últimas décadas un aire fresco propio de estos territorios, de su gente y de sus necesidades» (Pavani y Estupiñán, 2017, p. 146).

En particular, los procesos constituyentes de Ecuador y Bolivia se basaron en un proyecto de sociedad plural y las nuevas constituciones aprobadas en los años 2008-2009 demuestran como este es un principio que tendrá que guiar todos los procesos políticos, incluido el de descentralización. La elección de la forma descentralizada para cumplir el diseño político elaborado por las asambleas constituyentes de estos países puede entenderse como la *conditio sine qua non* para realizar el proyecto de Estado intercultural/plurinacional (Gargarella y Courtis, 2009; Salazar, 2013; Viciano y Martínez, 2011).

El rol jugado por las comunidades originarias es uno de los elementos más significativos de este proceso de descentralización: se trata de un elemento clave de contraposición al paradigma de la soberanía clásica de huella occidental-liberal, basado en un concepto de pluralismo/multiculturalismo de “asimilación”, y no de integración. La nueva ola de constitucionalismo, con el reconocimiento en los textos constitucionales de los derechos de las poblaciones indígenas (y de sus territorios) y la afirmación del Estado intercultural, propicia una ruptura con este paradigma y genera una crisis en las categorías clásicas de la organización del Estado, según las reglas de las relaciones entre centro y periferias y Estado-ciudadanos, de derivación europea-occidental.

La dificultad de incluir cada país en clases rígidas del Estado unitario y del Estado compuesto (federal y regional) se nota particularmente con referencia a los Estados (inicialmente) unitarios, los cuales han instituido instancias o niveles político-territoriales intermedios con autonomías más o menos acentuadas (en algunos casos más efectivas que el de los Estados miembros de algunos Estados federales) y los Estados (inicialmente) federales registran la tendencia general hacia una centralización que se nota en el plano legislativo y administrativo. La (inicial) descentralización de los Estados unitarios operaba en un plano fundamentalmente administrativo y permitía un fortalecimiento del Estado mismo; en cambio, la descentralización de los Estados federales operaba en un plano político y permitía el reconocimiento y la garantía de la autonomía de los entes territoriales intermedios.

Ambas figuras, por cierto, evolucionaron, sin embargo, «el Estado unitario que se descentraliza no va necesariamente al encuentro de las formas federales. El Estado federal que se centraliza tampoco tiende en todos los casos a confundirse con el Estado unitario» (Hernández, 1995). Efectivamente, como ya mencionamos, la tendencia a la recentralización sigue trayectorias diferentes de las que caracterizaban la centralización en los Estados unitarios y las tendencias centrífugas registradas en los Estados unitarios miran a formas de autonomías diferentes de las reconocidas a los Estados miembros de los Estados federales.

Este libro recoge las experiencias de dos países que están apretados en las taxonomías clásicas. España y Colombia, cada uno a su manera, cuentan

una versión de la crisis de los modelos jurídicos de organización territorial del poder.

Colombia, una vez resurgida de años de conflicto, a la hora de poner mano a la asignación de territorios reconquistados, se está dando cuenta de que el modelo francés adoptado entonces no corresponde a la mejor forma de organización territorial o, por lo menos, no representa fielmente las exigencias de cambio que están emergiendo tras el proceso de paz. La *uniformité* —expresión del principio de *égalité* conquistado con la Revolución Francesa— que ha marcado el *idolatipo* francés y ha llevado a la generalización, homogeneidad y uniformidad del régimen municipal o territorial, vacila en muchos Estados que nacieron bajo el paradigma unitario, incluso Colombia.

El nuevo paradigma del Estado intercultural y plurinacional lleva a una diferente interpretación del principio de unidad: eso no equivale a la homogeneidad que caracterizaría a los Estados unitarios, al menos desde el discurso clásico, sino a la cohesión necesaria para realizar el proceso de integración de un Estado basado en la autonomía. Y este nuevo proceso no puede realizarse con trayectorias simétricas.

Por su parte, España, con ocasión del 40° cumpleaños del Estado autonómico, está viviendo una grave crisis territorial que afecta a la democracia, siendo la territorial una de las grandes cuestiones históricas no resueltas por la Constitución de 1978, como recuerdan varios autores de este volumen.

La crisis del modelo de federalismo unitario y de agregación —resultado del monismo que caracterizaba el tradicional Estado-nación— no es un fenómeno típicamente español, sino una constante de la época contemporánea, caracterizada por tensiones que han tenido lo territorial como eje (véase Álvarez, 2017).

En este caso, Colombia y España podrían empezar a mirarse recíprocamente y a estudiar lo que no ha funcionado en tema de gobierno del territorio.

Existe también otra razón por la cual la doctrina de los dos países debería empezar a dialogar con más frecuencia. Es una razón de carácter cultural y académico que ha marcado profundamente la historia del derecho

colombiano y de otros países latinoamericanos que adoptaron el modelo napoleónico-francés. Me refiero al hecho de que la tradición jurídico-política —que sienta sus bases en el tronco común del derecho español y portugués— ha sido afectada por los derechos extranjeros, lo cual se ha reflejado en la sistemología jurídica<sup>6</sup>. De hecho, un ambiente hostil hacia la cultura iberoamericana se generó en América Latina en el siglo XIX: Portugal y, sobre todo, España fueron acusados de no haber traído al “Nuevo Continente” la cultura (y los productos) de la Revolución Industrial, las libertades individuales y los principios del constitucionalismo moderno. Por estas razones, la construcción de los Estados independientes se hizo bajo el pensamiento norteamericano y francés, a los cuales se miraba para olvidar y abandonar la herencia española y portuguesa y romper con el pasado colonial<sup>7</sup>.

Desde la perspectiva jurídica, esa ruptura con el pasado colonial destaca, por un lado, en la frecuente imitación de la codificación europea y, por otro lado, en la adopción del modelo administrativo-burocrático francés como forma de organización del aparato central y de su relación con las colectividades territoriales, conforme lo señala la doctrina en su fase napoleónica<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> La influencia del Código Civil francés determinó la afiliación de los países latinoamericanos a la familia de *civil law*, por lo menos, en todo lo que se refiere al derecho privado (David y Jauffret-Spinozi, 2010). Al mismo tiempo, ha contribuido a situarlos en la periferia del mundo (Somma, 2015, pp. 11 ss.). En cambio, la influencia de los Estados Unidos ha sido considerable, inicialmente, en la recepción de institutos y modelos de derecho constitucional (como la forma de gobierno presidencial) y, sucesivamente, fuera del derecho público (Rosenn, 1990).

<sup>7</sup> La literatura es inmensa, pero quiero recordar el cambio de perspectiva en el debate académico sobre la independencia propuesto por François-Xavier Guerra, quien hizo hincapié en un desarrollo de la revolución interno a la monarquía, más que una revolución inspirada en el liberalismo europeo y anglosajón (Guerra, 1995). En una visión parecida (Bellingeri, 2000).

<sup>8</sup> Características identificadas, en un primer momento, por Eduardo García de Enterría y sistematizadas posteriormente por Vandelli (1992, pp. 28 y ss.). Esta impostación cultural es representada perfectamente en los (pocos) estudios sobre el gobierno y la descentralización en algunos países de América Latina de autores que se han formado también en Italia como Sandra Morelli quien, en relación a su país, ha analizado cada uno de los rasgos del modelo de Estado unitario (Morelli, 1991). Igualmente, Johnny Zas Fritz en Perú, quien analiza el ordenamiento territorial en seis países a la luz del modelo francés (Zas, 2001).



En este caso, el dato histórico de la ruptura con el pasado colonial se ha convertido en una justificación para reconocer el modelo francés como “padre” de la moderna organización del Estado; justificación que se ha transmitido de una generación de juristas a las siguientes.

Esta influencia del modelo francés en la organización del tipo de Estado se inserta en un razonamiento más amplio sobre el papel jugado por los que se podrían denominar «países de moda» en el constitucionalismo moderno y en el nacimiento del derecho público.

Una doctrina sostiene que hay un «bloqueador conceptual»<sup>9</sup> que ha afectado a los textos sobre historia constitucional tanto en América Latina como en Europa. Ese «bloqueador conceptual» ha contribuido a que la realización de los estudios sobre derecho constitucional comparado se centre en Inglaterra, Estados Unidos y Francia, «que realmente se han constituido en los tres “países de moda” en todo cuanto toque al constitucionalismo moderno»<sup>10</sup>.

La conocida consideración por la cual estos países dieron origen al control del poder político y fundaron el moderno derecho administrativo no es contestada tanto (y solamente) a nivel sustancial, sino a nivel metodológico, por la falta (y el olvido) de los estudios históricos.

La queja metodológica se basa en la tendencia a narrar una «historia de las ideas, sin ponerlas en contexto con las correspondientes circunstancias sociales, culturales y económicas» (Llinás, 2013, p. 22)<sup>11</sup>.

Este nexo con la cultura francesa se nota particularmente en los estudios de derecho administrativo y en los manuales clásicos utilizados en la mayoría de los cursos de las facultades de Derecho, en los cuales prevalece la justificación de la circulación del modelo francés y su imitación por

<sup>9</sup> Habla de un bloqueador conceptual Bernhard Marquardt en su análisis sobre los defectos cualitativos de los textos de historia constitucional (Marquardt, 2011, pp. 11 ss.).

<sup>10</sup> Este bloqueador «ha impedido ver las tradiciones constitucionales y políticas de 191 de los 194 Estados actuales en el mundo, y se han subvalorado o menospreciado académicamente a países como los latinoamericanos, que en la segunda mitad del siglo XIX fueron mucho más garantistas y más idealistas que dichos tres Estados de moda». Así escribe Llinás Alfaro (2013, p. 25), retomando el pensamiento de Bernd Marquardt.

<sup>11</sup> De la misma opinión, con un enfoque en la historia del derecho constitucional: Varela Suanzes-Carpegna, J. (2008, pp. 412 ss.).

prestigio; en cambio, las referencias al antiguo régimen colonial (anterior a la Revolución Francesa) son muy escasas.

En este sentido, merece ser recordado el razonamiento bloqueador de la doctrina citada: lo que bloquea y pone en entredicho las bases metodológicas de esta teoría clásica es «asumir que la evolución del derecho administrativo (y la responsabilidad del Estado) se ha dado exclusivamente en el orden cronológico ideal presentado por los tratadistas» (Llinás, 2013, p. 38), ignorando varias instituciones e institutos jurídicos y políticos del derecho indiano que existían también a favor de los indígenas e ignorando también que algunos de ellos siguen existiendo<sup>12</sup>. A través del estudio de las instituciones de control de la Colonia, una doctrina propone una visión del derecho administrativo como un «proceso evolutivo que surge del derecho español, y no como un fenómeno de generación espontánea que se produce en la segunda década del novecientos, cuando copiaron el modelo de control francés»<sup>13</sup>.

La historia del derecho juega un papel fundamental en esta tesis en la medida en que permite, primero, aclarar que la influencia del derecho público no ha sido exclusivamente francesa y, segundo, refutar el origen histórico de unos institutos jurídicos actualmente vigentes en Colombia y en otros ordenamientos latinoamericanos.

---

<sup>12</sup> Por cierto, la carga semántica que tienen estas instituciones jurídicas no es la misma en las diferentes épocas (colonial y del constitucionalismo moderno) y cambia según el contexto organizativo (las Indias y el moderno Estado de derecho). Por eso algunos institutos jurídicos del derecho indiano no se pueden comparar directamente con los de derivación francesa, pero, en cambio, sí se pueden buscar, en el derecho indiano, los antecedentes de unos institutos jurídicos actualmente vigentes en América Latina. Si se comparasen las instituciones en sí mismas, tendría razón quien afirma que «dichas instituciones de la colonia española en América, si bien son unos *antecedentes remotos*, no son realmente un derecho administrativo, pues no existía la más mínima intención de conformar un cuerpo sistemático de normas que regularan la actividad estatal, que además fueran de obligatorio y efectivo cumplimiento para las mismas autoridades» (Rodríguez, 2005, p. 294).

<sup>13</sup> Malagón Pinzón (2007, pp. 13-14). La propuesta de su trabajo es que «se tome la ciencia de la policía como primera etapa en la que la administración pública se somete al derecho, como el primer momento de control sobre el poder. Esta subordinación «[...] corresponde en nuestra evolución jurídica a la presencia histórica de España en América, que presenta un armazón de instituciones y figuras jurídicas dotadas de una autonomía ciertamente precaria, pero que a pesar de sus deficiencias permitieron la conformación de una administración pública sujeta a límites, tanto desde el punto de vista jurídico como político-social».

Si razonamos en perspectiva histórica —y la perspectiva comparada es un enfoque histórico por excelencia—, cada modelo es cierto si concretamente ha existido y tiene la misma legitimidad que los actuales. El derecho indiano, en esta perspectiva, puede considerarse un modelo histórico; este modelo histórico ha seguido influenciando institutos jurídicos vigentes hoy y ha contribuido a determinar una “preferencia” de la centralización del poder, que hasta ahora se ha atribuido solo a la influencia francesa.

Esta influencia tiene un *carácter de evidencia* que se ha reflejado en la actividad didáctica, en los manuales universitarios, en las investigaciones científicas. Así las cosas, se podría reconocer en esta influencia francesa, un modelo implícito, un criptótipo centralista que actúa «de modo penetrante en la demostración y decisión de cuestiones jurídicas» y que ha alimentado la doctrina de esta visión del centralismo de derivación napoleónica. Es un elemento tan evidente y “metabolizado” en la cultura jurídica de estos Estados que ni siquiera se menciona como elemento peculiar, sino que se da por hecho que así sea. Por otra parte, «cuando más un criptótipo tiene carácter general, es más difícil darse cuenta de su existencia, hasta el caso extremo donde el mismo es el marco conceptual del sistema» (Sacco, 1992, p. 128) ... y este parece ser el caso de la influencia francesa en el derecho público latinoamericano, incluso el colombiano.

Por estas razones, es recomendable retomar los estudios históricos a la hora de poner mano a reformas del sistema territorial.

Este libro, al tratar con temas de actualidad, da cuenta también de la perspectiva histórica de la cuestión territorial en ambos países.

Finalmente, ¡este no es un libro de derecho comparado que servirá mucho a los comparatistas!

## Referencias bibliográficas

Álvarez Junco, J. (2017). *Mater dolorosa*. Barcelona, Editorial Taurus.

Ansel, M. (1984). *La confrontation des droit socialistes et des droits occidentaux*, en Z. Péteri (ed.), *Legal Theory, Comparative Law: Studies in Honour of Imre Szabó*, Budapest, Akadémiai Kiadó.

Bellingeri, M. (2000), *Sistemas jurídicos y codificación en el primer liberalismo mexicano, 1824-1834*, en: Bellingeri, M. (coord.), *Dinámicas de Antiguo Régimen y orden constitucional: representación, justicia y administración en Iberoamérica, siglos XVIII-XIX*, Torino, OTTO Editore.

Burgess, M. (2012). *In Search of the Federal Spirit: New Comparative Empirical and Theoretical Perspectives*, Oxford, Oxford University Press.

Constantinesco, L.-J. (1972). *Die rechtsvergleichende Methode*, II, *Rechtsvergleichung*, Heymanns, Köln, trad. it. *Il metodo comparativo* (al cuidado de A. Procida Mirabelli di Lauro). Torino, Giappichelli, 2000.

Constantinesco, L.-J. (1971). *Einführung in die Rechtsvergleichung*, I, *Rechtsvergleichung*, Heymanns, Köln, trad. esp. *Introducción al Derecho comparado*, en *Tratado de Derecho comparado*, I, Tecnos, Madrid, 1981, tr. fr. *Introduction au droit comparé*, en *Traité de droit comparé*, Lgdj, Paris, 1972, I, trad. it. *Introduzione al diritto comparato*, Torino, Giappichelli, 1996.

David, R. y Jauffret-Spinosi, C. (2010), *Los Grandes Sistemas Jurídicos Contemporáneos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

Enríquez, D. (2011). Interculturalismo y transdisciplinariedad: coordenadas en el mapa del derecho comparado sustentable, *Bol. Mex. Der. Comp.* vol. 44 no.132.

Fernández Segado, F. (2002). "Reflexiones críticas en torno al Federalismo en América Latina". En J. M. Serna de la Garza (Coord.). *Federalismo y Regionalismo. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México, Universidad Nacional Autónoma de México

Fletcher, G.P. (1988). Comparative Law as a Subversive Discipline, *Am. Journ. comp. law*, n. 4. pp. 683-700.

Gargarella, R. y Courtis, C. (2009). *El nuevo constitucionalismo latinoamericano: promesas e interrogantes*. Santiago de Chile, Naciones Unidas, CEPAL.

Guerra, F.-X. (1995), *Las revoluciones hispánicas: independencias americanas y liberalismo español*, Vol. 93, Madrid, Universidad Complutense, Editorial Complutense.

Hernández Becerra, A. (1995). *El federalismo en Colombia; pasado y perspectivas*, en Congreso internacional sobre Derecho público y filosofía del derecho: perspectivas para el próximo milenio, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.

Jackson, V.C. (2012). "Comparative Constitutional Law: Methodologies", en M. Rosenfeld, A. Sajó (Eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford, Oxford U.P.

Llinás Alfaro, D.E. (2013), *Estado indiano, Estado responsable*. Bogotá, Ibáñez.

Lombardi, G. (1986). *Premesse al corso di diritto pubblico comparato*. Milano, Giuffrè.

Malagón Pinzón, M.A. (2007), *Vivir en policía. Una contralectura de los orígenes del derecho administrativo colombiano*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia.

Marquardt, B. (2011), *Los dos siglos del Estado Constitucional en América Latina (1810-2010), historia constitucional comparada*, Tomo 5. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.

Meirelles Teixeira, J.H. (2011). *Curso de Direito constitucional*, 2° ed., São Paulo, Conceito Editorial.

Morelli, S. (1991), *La revolución francesa y la administración territorial en Colombia. Perspectivas comparadas*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia.

Muir Watt, H. (2000). La fonction subversive du droit comparé, en *Rev. int. dr. comp.*, n. 3.

Pavani, G. y Estupiñan Achury, L. (2017). *Mutaciones del Estado Unitario en América Latina. Nuevos rasgos metodológicos para el estudio de los procesos de descentralización*, en G. Pavani y L. Estupiñan Achury (Coords.), *Pluriculturalismo y Centralismo. Tensiones del Estado Unitario en América Latina*. Bogotá, Universidad Libre.

Pavani, G. y Suelst Cock, V. (Coords.). (2018). Las tendencias del Estado federal en América Latina. *Revista General de Derecho Público Comparado*, No. 23.

Pegoraro, L. (2011). "Derecho constitucional y derecho público comparado: una convivencia *more uxorio*". En L. Pegoraro. *Derecho constitucional comparado. Itinerarios de investigación*. Bogotá, Universidad Libre.

Pegoraro, L. y Rinella, A. (Eds.). (2017). *Sistemas constitucionales*. Buenos Aires, Astrea – Torino, Giappichelli.

Reimann, M. (2002). The progress and failure of comparative law in the second half of the twentieth century, *The American Law Journal of Comparative Law*, vol. 50, 2002, pp. 671-700.

- Rinella, A. (2017). “Le costituzioni dei regimi autoritari”, in S. Bagni, G. Pavani, G. Figueroa Mejía, (coord.), *La ciencia del derecho constitucional comparado. Estudios en homenaje a Lucio Pegoraro*, Tomo I. México, Tirant lo Blanch.
- Rodríguez Rodríguez, L. (2005), La explicación histórica del Derecho Administrativo, en: *Estudios en homenaje a Don Jorge Fernández Ruiz*, Tomo I, *Derecho Administrativo*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Rosenn, K.S. (1990), The Success of Constitutionalism in the United States and its Failure in Latin America: An Explanation, in: *22 U. Miami Inter-American Law Rev. 1*.
- Sacco, R. (2005). *Introduzione al diritto comparato*, 6a ed., Torino, Giappichelli.
- Sacco, R. (2015). *Introduzione al diritto comparato*, Torino, Giappichelli.
- Sacco, R. (1991). “Legal Formants: A Dynamic Approach to Comparative Law”, en *Am. journ. comp. law*, n. 2.
- Sacco, R. (1992). *Introduzione al diritto comparato*, 5a ed., Torino, Utet.
- Salazar Ugarte, P. (2013). *El nuevo constitucionalismo latinoamericano (Una perspectiva crítica)*, en L.R. González Pérez y D. Valadés, (Coords.), *El constitucionalismo contemporáneo. Homenaje a Jorge Carpizo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Schlesinger, R.B. (1995). “Past and Future of Comparative Law”, en *Am. journ. comp. law*, n. 43.
- Somma, A. (2014). *Introduzione al diritto comparato*. Roma-Bari, Editori Laterza.
- Somma, A. (2015), Le parole della modernizzazione latinoamericana. Centro, periferia, individuo e ordine. En M. R. Polotto, T. Keiser, T. Duve (Eds.). *Derecho privado y modernización. América Latina y Europa en la primera mitad del siglo XX*. Frankfurt, Max Planck Institute.
- Vandelli, L. (1992), *El poder local. Su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones*. Madrid. Ministerio de Administraciones Públicas: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Varela Suanzes-Carpegna, J. (2008), Algunas reflexiones metodológicas sobre la historia constitucional, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nr. 21.
- Viciano Pastor, R. y Martínez Dalmau, R. (2011). El nuevo constitucionalismo latinoamericano: fundamentos para una construcción doctrinal. *Revista General de Derecho Público Comparado*.

Zas Fritz, J. (2001), *El Sueño Obcecado. La descentralización política en la América Andina*. Lima, Fondo Editorial del Congreso del Perú.

A detailed historical map of the Iberian Peninsula, labeled 'HISPANIA' in a decorative cartouche at the top center. The map shows the coastline, major rivers, and a grid of latitude and longitude lines. The map is surrounded by a decorative border featuring various scenes, including architectural structures, figures in historical attire, and a compass rose. The text 'Primera parte' is overlaid on the bottom left of the map.

Primera parte

# El pluralismo y la organización territorial en España





# La cuestión territorial en España: entre la reforma constitucional posible y la necesaria\*

*Por: Andrés Boix Palop\*\**

Profesor titular de Derecho de Administrativo  
Universitat de València

\* Cómo citar este capítulo: BOIX PALOP, A. (2018). “La cuestión territorial en España: entre la reforma constitucional posible y la necesaria”. En ESTUPIÑÁN ACHURY, L., MORENO GONZÁLEZ, G. y MONTIEL MÁRQUEZ, A. (Coords.). *La cuestión territorial a debate: España y Colombia*, Universidad Libre, Bogotá, pp. 25-79.

\*\* Profesor titular de Derecho Administrativo (Universitat de València-Estudi General).  
Correo electrónico: Andres.Boix@uv.es  
Página web personal: <http://www.uv.es/aboixp>  
Twitter: @Andres\_Boix

## **Resumen:**

Tras cuarenta años de recorrido globalmente exitoso, la democracia española y su Constitución de 1978 presentan, por primera vez, unos claros síntomas de agotamiento que han llevado a que exista un cada vez más generalizado consenso respecto de la conveniencia de una reforma que dé nuevo vigor y mayor legitimidad democrática al orden constitucional español. El problema más acuciante al que habría de hacer frente esta reforma, vinculado a la crisis constitucional desatada por la incapacidad para arbitrar dentro de los límites del actual marco las pretensiones de nuevo acomodo respecto de España que en los últimos años ha acabado por abrazar una parte cada vez mayor de la sociedad catalana (que, incluso, ante esta incapacidad, se manifiesta partidaria de la independencia en proporciones crecientes), tiene que ver con la resolución de la cuestión territorial. Una cuestión que, sistemáticamente, ha resultado conflictiva en todos los períodos de constitucionalismo democrático en España y que tampoco la Constitución de 1978 logró resolver o cerrar definitivamente. Sin embargo, las condiciones estructurales existentes en la actualidad en la España de 2018, tanto jurídicas como políticas, permiten aventurar que la reforma constitucional en estos momentos posible dista de coincidir con la que sería necesaria para aspirar a resolver este conflicto.

## **Palabras clave:**

Cuestión territorial, reforma constitucional, Constitución española, rigidez constitucional, España contemporánea

## 1. Introducción

La Constitución española acaba de entrar en su cuadragésimo año de existencia con la melancolía y autocuestionamiento que, pasada la alegría infantil y la ambiciosa confianza de la juventud, suelen considerarse asociados a la asunción de la madurez. Por primera vez, desde 1978, el consenso sobre sus insuficiencias y la necesidad de su reforma parece casi general. Y ello, con independencia de que se reconozca con más o menos generosidad el papel positivo jugado tanto por el texto constitucional como por el consenso del que éste fue consecuencia, que permitieron un tránsito, la llamada “transición” a la democracia por medio de la cual, a cambio de muchas renunciaciones y transacciones, se logró el establecimiento de una democracia liberal y un Estado social y democrático de derecho plenamente homologables a los europeos, sin excesiva violencia política (Baby, 2018, ha revisado recientemente las cifras y datos demostrando que el carácter enteramente pacífico de la transición española es un mito, pero sus datos globales no dejan de ilustrar un proceso que, en lo sustancial, no es violento) y con un período de asentamiento relativamente corto en el tiempo.

Durante la mayor parte de estos años, el relato dominante en la España democrática ha sido la celebración del éxito que supuso esa normalización democrática, culminada con la entrada de España en 1986, menos de una década después de su entrada en vigor, en las entonces Comunidades Europeas (hoy Unión Europea, adelante UE) certificando así la plena equiparación de la democracia española con el resto de Europa occidental, tras décadas de excepcionalidad (Boix Palop, 2013: 88-90). Las posiciones más críticas, o que señalaban algunas de las carencias e insuficiencias del pacto constitucional y de su traslación jurídica, eran más bien excepcionales y marginales, bien por provenir de los extremos (poco representativos) del espectro político, bien por ser la consecuencia de reflexiones académicas

cuya traslación al debate público era relativamente inhabitual (respecto de las críticas académicas surgidas en los primeros 25 años de vigencia de la Constitución española de 1978 puede consultarse la síntesis contenida en Capella, 2003). Sin embargo, la crisis económica de la última década, cuyos primeros síntomas empiezan a aparecer en torno a 2007-2008, de una dureza y duración desconocidas hasta la fecha en la democracia española, ha hecho aflorar muchas de las deficiencias del sistema que hasta ese momento no se percibían como tales o a las que, por diversas razones, no se les daba la importancia que, en cambio, en este otro contexto, sí han merecido. Desde el papel de las instituciones y sus relaciones con el poder económico, algunos clásicos privilegios jurídicos de gobernantes (como los aforamientos, por ejemplo), la insuficiencia de controles o de transparencia, hasta el propio papel de la Jefatura del Estado, todo ello en medio de la aparición de numerosos escándalos, la crisis económica ha provocado un replanteamiento general de las insuficiencias de la democracia española (véase, en cambio y por ejemplo, la repercusión inmediata en la sociedad española, como consecuencia del cambio de clima social producto de la reciente crisis, de esfuerzos colectivos por sintetizar modernamente estas críticas como el coordinado por Gutiérrez Gutiérrez, 2014). Lo cual ha ido unido a una crisis de los mecanismos de representatividad democrática (Simón Cosano, 2018), que se juzgan de forma creciente como insuficientes o defectuosos, lo que ha llevado a un cuestionamiento crítico del funcionamiento del modelo partidista español, incluyendo la aparición de nuevos partidos de masas (Campabadal y Miralles, 2015; Fernández Albertos, 2015), hasta el punto de que el clásico bipartidismo matizado que había dominado hasta 2015 la escena política española (casi cuatro décadas, desde las primeras elecciones de 1977) ha sido sustituido por una situación donde, al menos, hay cuatro partidos políticos de ámbito nacional con una representación considerable, así como mayorías políticas diferenciadas en clave territorial en varias Comunidades Autónomas (con partidos nacionalistas o regionalistas en los gobiernos en algunas de ellas, y no solo, casi por primera vez en cuarenta años, en Cataluña y el País Vasco). Como factor adicional de desestabilización, el siglo XXI ha visto ya dos conflictos entre los representantes de algunas Comunidades Autónomas y las instituciones del Estado respecto de su acomodo en el marco constitucional español: uno primero con el País Vasco (con la aprobación del “Plan Ibarretxe” que

buscaba un nuevo y más ambicioso Estatuto de autonomía, finalmente abortado por el Tribunal Constitucional, *Vírgala Foruria*, 2006, y abandonado tras la pérdida por parte de los nacionalistas vascos del gobierno autonómico durante una legislatura como consecuencia de la ilegalización de partidos políticos a los que se consideró instrumento político de la banda terrorista ETA, aunque posteriormente lo hayan recuperado) y uno segundo en Cataluña, inicialmente reconducido por medio de la aprobación de un nuevo Estatuto de Autonomía en 2006, pero recrudescido tras la anulación de partes sustanciales del mismo (que afectaban a la función de blindaje competencial que pretendía suponer y dejaban en la práctica totalmente desactivado el texto, como señaló tempranamente Carillo, 2010) en 2010 por medio de una controvertida Sentencia del Tribunal Constitucional (STC 31/2010), profusamente comentada (por todos, Muñoz Machado, 2014: 139-158).

Esta anulación, intervenida en medio de la ya referida crisis económica, sirvió a la postre de catalizador político y detonante de una crisis quizás larvada durante cierto tiempo y que a en definitiva no hace sino reflejar el distanciamiento cada vez más acusado entre las posiciones de parte de la sociedad catalana (y sus mayorías parlamentarias), que ante la constatación de la inconstitucionalidad de algunas de sus aspiraciones políticas ha optado por tratar de lograr la independencia de esta parte del territorio, y la visión dominante en el resto del Estado (y de sus mayorías políticas), que entienden que el grado de descentralización alcanzado en España es ya más que suficiente, cuando no excesivo. Todo ello ha degenerado en un conflicto de gravedad con el Estado, donde han intervenido consultas o referéndums que han pretendido ser pactados con el gobierno central y que, ante la negativa de éste a acordar su celebración, se han tratado de llevar a cabo unilateralmente. A lo que han seguido prohibiciones y anulaciones de normas y posicionamientos del parlamento catalán y, en una fase ulterior, incluso, el encarcelamiento de parte los miembros del gobierno catalán o de la presidenta de su parlamento, así como de algunos líderes sociales de movimientos independentistas, acusados por delito de rebelión (el tipo penal que el ordenamiento jurídico español contiene para castigar los levantamientos violentos y armados; para un análisis del tipo en su entendimiento clásico previo a la actual situación, García Rivas,

2016) tras considerar, al menos en fase de instrucción, tanto el Tribunal Supremo español como la Fiscalía General del Estado que la convocatoria de un referéndum ilegal puede considerarse análogamente equivalente a un levantamiento armado que busque propiciar una guerra civil.

En definitiva, todas estas situaciones, combinadas, han puesto de manifiesto que el ordenamiento constitucional español no está logrando ser cauce para el acuerdo o la exitosa composición de las pretensiones de la ciudadanía ni instrumento para la resolución pacífica y dialogada de los conflictos políticos. La crisis, así, pasa a ser no solo política sino también jurídico-constitucional, ya que es el propio marco constitucional el que se demuestra incapaz de cumplir con una de sus más esenciales funciones (Boix Palop, 2017a). De manera que la tradicional negativa de muchos sectores sociales y políticos a aceptar que una reforma constitucional fuera necesaria en España ha dado paso a la generalizada constatación de que en estos momentos es precisa una novación del consenso y del pacto, tanto para lograr solucionar algunas de las insuficiencias referidas a efectos relegitimizadores. Incluso, a iniciativa del Partido socialista (PSOE, centro-izquierda) y como compensación a dar su apoyo indirecto vía abstención a la elección de un presidente del gobierno del Partido Popular (PP, centro-derecha) en 2015, se ha puesto en marcha en el Congreso de los Diputados una comisión parlamentaria para evaluar el funcionamiento del modelo autonómico y reflexionar sobre la conveniencia de introducir algunos cambios respecto del reparto del poder en España entre Estado y los entes subestatales que se han ido conformando como Comunidades y ciudades autónomas, lo que sin ninguna duda constituye una significativa novedad en nuestros cuarenta años de historia constitucional reciente.

En este texto, vamos a tratar de analizar hasta qué punto esta reforma, si finalmente se da, puede aspirar a cumplir con los objetivos que se deducen de las necesidades expuestas. Téngase en cuenta que el mero hecho de que exista, en mayor o menor medida, consenso sobre la conveniencia de un cambio, derivado de ese malestar más o menos fundado, no significa, sin embargo, que la vocación de cambio sea siempre necesariamente sincera ni profunda. Tampoco que todos los actores identifiquen exactamente los mismos problemas como prioritarios o aventuren soluciones semejantes para éstos. Tiene por ello interés repasar mínimamente en qué contexto se

puede producir, o se está jugando ya en estos momentos, la partida política que inevitablemente va asociada a la apertura de un proceso de estas características, así como las limitaciones que el marco jurídico e institucional introduce respecto de la negociación, rigidificando más si cabe la situación y dificultando con ello algunas posibles salidas.

## **2. Rigidez y elitismo constitucional en España**

### **2.1 Sobre el elitismo constitucional y sus problemas legitimizadores**

Cuando Bruce Ackerman, uno de los juristas que en el entorno comparado más se ha dedicado al estudio de los modernos mecanismos de legitimación constitucional, ha revisado las tradicionales categorías de legitimación weberianas y ha tratado de establecer cómo se manifiestan en el moderno constitucionalismo, ha establecido tres subcategorías para las vías de legitimación democrática en que, a su juicio, podemos dividir a las diferentes democracias modernas (Ackerman, 2015: 705-708). Junto a la más estudiada por él, la más estrictamente democrática por ser de origen manifiestamente popular y, si se quiere, revolucionario, con una clara fuente de legitimidad fácilmente identificable a partir de movilizaciones ciudadanas (Francia, Italia, India, Sudáfrica...), aparecen otras dos formas de legitimación democrática, en estos casos más mediadas por las élites. De una parte, los modelos donde éstas y ciertos *insiders*, ante la presión popular y el riesgo de que ello pueda llevar a una pérdida del control, realizan concesiones políticas, sociales o económicas para integrar estas reivindicaciones populares en el modelo constitucional (el ejemplo esencial al que recurre Ackerman es al del constitucionalismo británico y su evolución, con una adaptación a las reivindicaciones populares muy mediada por estas estructuras); y de otra, aquellos modelos modernos de constitucionalismo donde la fuente de legitimidad viene de una constitución en el fondo “otorgada” por poderes fácticos preexistentes, normalmente fruto de presiones o condicionamientos externos (una ocupación militar tras una derrota bélica, como en los ejemplos que emplea de Japón o Alemania). Interesantemente, Ackerman presta mucha atención al constitucionalismo español y lo sitúa en este último grupo cuyo origen y fuente de legitimidad



constitucional no proviene de un movimiento popular sino de un pacto entre élites, con el interés añadido de que, además, en este caso, ello se produce en la España posterior a la muerte del general Franco (esto es, sin una ocupación o dominación extranjera, sino a partir de dinámicas políticas internas). En todo caso, y esta apreciación se ha demostrado con el paso de los meses como particularmente interesante por lúcida, Ackerman señala también que estos modelos de legitimidad constitucional elitista suelen ser más inestables, y por ello, entiende como previsible y normal que afronten con más dificultades la aparición de retos imprevistos (como el territorial en Cataluña, que compara con la solución dada por el Reino Unido a la cuestión en Escocia) por carecer de un modelo de legitimidad último claro al que recurrir para solucionar el conflicto (Ackerman, 2015, 709-710).

## **2.2 Rigidez jurídica de la reforma constitucional en España**

Lo cierto es que, si analizamos la Constitución española desde un punto de vista estrictamente jurídico y la comparamos con otros textos de nuestro entorno, no se trata de una Constitución particularmente rígida (véanse en este sentido, por representativas, las lúcidas reflexiones, en uno de sus últimos artículos, de Rubio Llorente, 2015). Sus artículos 167 y 168, como es sabido, prevén dos procedimientos de reforma, el segundo de ellos, agravado. Se trata, este sí, de un procedimiento extremadamente rígido, es cierto, hasta el punto de que incita más bien a acudir a un proceso constituyente antes que iniciar un procedimiento de reforma por esta vía (sea o no esta vía del art. 168 CE un auténtico procedimiento constituyente, como sostiene Pérez Trujillano, 2017: 75, 86-87), que conlleva no solo la necesidad de obtener consensos parlamentarios amplísimos, de dos tercios de los representantes, sino que éstos hayan de ser obtenidos en ambas cámaras, más una disolución electoral y posterior refrendo por esas mismas mayorías de los nuevos representantes de los ciudadanos, todo ello culminado con una votación popular en forma de referéndum... lo que a la postre es mucho más que lo que suele producirse en cualquier momento de ruptura constitucional. Este blindaje se encuentra en la Constitución con el fin de proteger de manera reforzada el título preliminar donde se encuentran los fundamentos del Estado social y democrático del derecho que el texto constitucional establece, la proclamación y garantías de los derechos funda-

mentales reconocidos por él e, interesantemente, todo el título referido a la Corona, blindando así la forma de Estado decidida antes de la Constitución por el general Franco y que posteriormente el texto de 1978 convalidaría. Ello no obstante, el procedimiento ordinario de reforma, previsto en el art. 167 CE, no es particularmente rígido, más allá de establecer la necesidad de sendas mayorías cualificadas en ambas cámaras (Congreso y Senado) que, con ser exigentes (de dos quintos en esta ocasión, en vez de dos tercios), no son imposibles de lograr ni se distinguen por requerir más consenso para la reforma del que, por ejemplo, es necesario en otros regímenes europeos, como el alemán o el francés, por mencionar solo dos ejemplos, donde las reformas constitucionales han sido y son, en cambio, relativamente frecuentes. Y, sin embargo, reformar la Constitución española de 1978 se ha demostrado hasta la fecha como extraordinariamente complicado.

La razón última de esta dificultad no es pues únicamente jurídica, sino que tiene que ver con otros factores. Uno de ellos, muy probablemente, es que en ausencia de una legitimidad de tipo democrático-popular clara, según la tipología de Ackerman ya referida, la mera existencia de mayorías coyunturales no es suficiente para instar a una reforma. Haría falta, además, el previo acuerdo, o al menos el *nihil obstat*, de esas élites que han protagonizado la construcción de nuestro modelo de legitimidad. Unas élites que hasta la fecha se han mostrado, durante estos cuarenta años de vigencia del texto de 1978, extremadamente prudentes y muy preocupadas con la preservación del legado de la “Transición”, en tanto que actores de ese proceso del que todavía en la actualidad extraen gran parte de su legitimidad y que, por ello, desean preservar en sus elementos estructurales (élites que quizás no está de más recordar que no son exclusivamente castellanas, pues el pacto que dio origen a esa transición a la democracia también incluyó, y dio juego, a élites periféricas que durante años vieron satisfactorio el punto de llegada; de hecho, algunas de ellas siguen viéndolo así). En definitiva, durante estas cuatro décadas, reformar la Constitución no se ha planteado nunca en serio, y solo cuando una presión suficientemente importante ha actuado sobre estos mecanismos elitistas, se ha procedido a desatascar jurídicamente el proceso. En esos casos, significativamente, y como corresponde a cualquier proceso *top-down* en un marco como el descrito, además, la reforma se ha realizado sin ninguna dificultad.

Contrasta enormemente, en efecto, la aparente dificultad que parecería ser la consecuencia de un modelo rígido que explica la escasez de reformas (o siquiera de debate al respecto) con la rapidez, ausencia de debate político en sede parlamentaria y facilidad con la que se han llevado a cabo las contadas reformas sí efectivamente intervenidas. Ambas han sido realizadas por vías parlamentarias sin referéndum posterior, pues aunque el procedimiento del art. 167 CE lo prevé si un 10% de los diputados del Congreso lo pide, esta circunstancia nunca se ha producido (prueba de hasta qué punto los cambios introducidos contaban con el apoyo de las élites sociales y políticas representadas en ese momento en las cámaras parlamentarias). Y ambas se han producido, lo que resulta también interesante, por razones de mejor coordinación con el derecho europeo. Así, el art. 13.2 CE fue levemente reescrito en 1992 para permitir el derecho de sufragio pasivo en las elecciones municipales de los ciudadanos de la Unión tras un dictamen del Tribunal Constitucional que certificó la necesidad de operar el cambio antes de aprobar el Tratado de Maastricht (véase la Declaración 1/1992 del Tribunal Constitucional). Por su parte, el art. 135 CE fue profundamente reformado en 2011 para alinear la norma máxima española con uno de los postulados anclares de las normas en materia de estabilidad financiera europeas: la idea de que los ingresos del Estado han de ir, ante todo y en primer lugar, a honrar los compromisos adquiridos en forma de deuda pública (sobre sus profundas implicaciones sobre el modelo de Estado social y democrático de Derecho, véase Menéndez, 2014a; sobre el funcionamiento de los mecanismos de estabilidad presupuestaria y su diseño constitucional, Moreno González, 2017). A diferencia de lo ocurrido en 1992, y aunque la oposición parlamentaria tampoco en 2011 llegaba al 10% de diputados necesario para convocar un referéndum por el total alineamiento de los grandes partidos con la reforma, ésta dio lugar a un debate social áspero y duro más allá del amplio acuerdo parlamentario y su conclusión por medio de un procedimiento de lectura única solventado en poco más de cuarenta días (ocurrido, además, en pleno mes de agosto). En parte, será precisamente este conflicto el que dará lugar años después a la aparición de partidos críticos con estas medidas que quebrarán el tradicional bipartidismo español, como antes se ha señalado (especialmente, en el caso de Podemos, cuyos votantes provienen esencialmente de los sectores sociales más críticos con estas medidas o más perjudicados por ellas, como explica Fernández Albertos, 2015).

## 2.3 Elementos adicionales de “tutela constitucional”

Si esta rigidez práctica a efectos de reforma constitucional se combina con el extraordinario blindaje de partes del texto constitucional, como es el caso respecto de la monarquía o sobre ciertas previsiones en materia de derechos o del título preliminar, se entiende mejor la importancia en un modelo como el español, más allá de la voluntad popular, de las posiciones de ciertas élites, dando la razón a Ackerman. Por ejemplo, y aunque el Título VIII de la Constitución donde se contiene el reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas no forme parte de este núcleo blindado por estar sometido a un procedimiento de reforma agravado en la práctica imposible, su íntima conexión con preceptos del título preliminar que sí lo están (especialmente, su art. 2, que proclama la indisoluble unidad de la nación española) como por ejemplo así parecer haberlo entendido el Tribunal Constitucional en sus sentencias sobre la posibilidad de realizar un referéndum en Cataluña en sus SSTC 42/2014 y 259/2015 y como de algún modo ya lleva sosteniendo desde la STC 103/2008, provoca que un entendimiento extensivo de lo que significan esos mandatos del título preliminar sobre la nación española pueda hacer que se consideren vedadas también muchas de las posibilidades de reforma del título en cuestión si no se reforma a su vez el título preliminar, lo que requiere de un régimen de mayorías muchísimo más exigente. En este sentido, determinados elementos o entendimientos relacionados con la cuestión territorial forman parte, a estos efectos, de la parte de la Constitución española materialmente más complicada de modificar, pues al margen de que se pudiera aspirar a una reforma vía 167 CE de ellos, tanto esta posible conexión como la importancia que han demostrado tener los acuerdos entre ciertas élites en materia de reforma introducen dificultades, y rigideces, adicionales.

Respecto a la posición de las élites en relación a estas cuestiones, tenemos ya a estas alturas no pocos elementos que nos dan pistas que apuntan todas en una misma dirección: la constatación de que cualquier modificación de la cuestión territorial en la Constitución española requiere no solo de la existencia de mayorías populares suficientes para proceder a la reforma más allá de lo que defiendan o interese a esas élites, sino de un previo desbloqueo por parte de estas últimas. Así, quien fuera jefe del Estado en tiempos de aprobación del texto constitucional ha reconocido

en público (en una larga entrevista concedida a Canal Plus Francia, ampliamente recogida en los medios de comunicación españoles con motivo de su estreno en 2016; así, por ejemplo, véanse las noticias en este sentido aparecidas en medios como El Mundo o La Vanguardia el 16 de noviembre de ese año) que la única labor que le encomendó el general Franco cuando lo designó su “sucesor a título de Rey” fue la de preservar la unidad de la patria. Asimismo, es conocido que el art. 2 de la Constitución española de 1978, al que ya nos hemos referido, fue introducido directamente en el texto definitivo no por medio del debate parlamentario y la composición democrática de voluntades sino por imposición directa del Estado Mayor del ejército franquista, tal y como han explicado al menos algunos de los redactores del texto de la ponencia constitucional como Solé Tura en su *Nacionalidades y nacionalismos en España* (Solé Tura, 1985: 98-99; véase también Bastida Freixedo, 2016: 251-253). Junto a ello, el ejército introdujo también el sorprendente mandato constitucional, inédito en el constitucionalismo comparado, que convierte a las fuerzas armadas en garantes de esa unidad de España (art. 8 CE). Ambas aportaciones no solo reflejan muchos de los problemas de legitimidad democrática de estos mandatos constitucionales y explican que aparezcan en un texto constitucional como el español a pesar de que no tienen parangón en Europa occidental ni en el constitucionalismo contemporáneo (Bastida Freixedo, 2016: 218-225), sino que son un ejemplo paradigmático de la compleja relación con las pautas de legitimidad más al uso de nuestra Constitución, y la ya referida importancia de ciertas élites, en línea de lo que venimos señalando.

Que las élites políticas y jurídicas españolas deudoras de esa fuente de legitimidad mantienen todavía en la actualidad y cuarenta años después, además, una relación cuanto menos compleja con la cuestión de “la indisoluble unidad de la nación española” (entendida además de un modo hipertrofiado) se ha podido comprobar también en varias fases del grave conflicto territorial y constitucional en estos momentos existente en relación a Cataluña. No en una sola ocasión, sino en más de dos o tres en estos últimos años, hemos asistido a situaciones en que ha quedado claro que la pura legitimidad popular y democrática no es suficiente para poder aceptar determinados cambios en la distribución del poder en clave territorial en España. Hace falta también la aceptación adicional por parte de esas otras

fuentes de legitimidad constitucional de corte elitista, que se ha demostrado mucho más difícil de lograr ante la existencia de unos altos estratos institucionales y jurídicos mucho más comprometidos con una interpretación rígida en términos jurídicos (y políticamente cerrada) de la idea de soberanía nacional.

Un ejemplo paradigmático de lo que se comenta, en el que no nos podemos extender, es el resultado de la impugnación en sede constitucional del Estatuto de autonomía de Cataluña de 2006 (sobre todo el proceso, Boix Palop, 2017b). Hasta ese momento era ritual la aseveración, siguiendo la estela del análisis estrictamente objetivo y externo de nuestro texto constitucional que habría podido llevar a cabo cualquier “jurista persa” como el conocido ejemplo de Cruz Villalón de 1981, afirmar la “desconstitucionalización” de los detalles y concreción de este modelo de reparto (Cruz Villalón, 1999: 387-390). Según se explicaba ya en ese texto muy inicial, y se ha repetido desde entonces hasta la saciedad por la doctrina española, el constituyente habría dejado en manos del legislador la concreción exacta del modelo, que en la Constitución no estaba sino perfilado en sus grandes rasgos, conservándose pues mucha flexibilidad para su desarrollo futuro, a fin de que por medio del acuerdo político se fuera logrando concretar cómo finalizar la distribución territorial del poder en la España constitucional, ante la dificultad de lograr un acuerdo suficientemente amplio en sede constituyente (véase, por todos, la revisión que hace Muñoz Machado de esta falta de concreción de la Constitución, aunque en su caso lo sea en sentido crítico, en su *Informe sobre España* redactado como inicial respuesta a la crisis institucional de la última década; Muñoz Machado, 2012: 37-51).

Sin embargo, frente a la formalización posterior de un complejo acuerdo político, que requirió de numerosas cesiones por ambas partes, plasmado en la aprobación por mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados del nuevo texto estatutario, se produjo una reacción de extraordinaria virulencia por parte de ciertas élites, tanto políticas como jurídicas. En el plano político, esta reacción tuvo poco recorrido, siendo reconducidas sin dificultades (e incluso ampliadas) las mayorías políticas que habían logrado alcanzar esos acuerdos a pesar de la intensa crítica a que fueron sometidos. El punto de llegada de este acuerdo popularmente refrendado, tanto en Cataluña como en el resto de España, en el sentido de tratar

de lograr un mejor reparto del poder territorial a partir de ciertas bases, concretando el modelo constitucional, no solo parecía claramente convalidado democráticamente por la sociedad española, sino que condujo a la aparición en esos mismos años de estatutos de autonomía equivalentes en otras Comunidades Autónomas, aprobados parlamentariamente, con amplísimas mayorías (el primero de ellos, en la Comunitat Valenciana), y en algunos casos incluso plebiscitados con un amplio apoyo (por ejemplo en Andalucía). Sin embargo, frente a esa legitimación popular de medidas acordadas que servirían para concretar lo que el constituyente dejó por delimitar y que tradicionalmente se había considerado que había quedado “abierto”, el Tribunal Constitucional y gran parte de la doctrina jurídica española opusieron un entendimiento rígido de cláusulas constitucionales abstractas, con el resultado de la anulación de parte del Estatuto catalán y, más allá de ello, de su desactivación como instrumento político (de nuevo, por todos, Muñoz Machado, 2014: 144-158).

Esta constatable mayor rigidez de ciertas élites (y particularmente de las élites jurídicas españolas, concretada en la interpretación que el Tribunal Constitucional ha venido realizando estos últimos años, con las ya citadas SSTC 103/2008, 42/2014 y 259/2015 como mascarones de proa) frente a la mayor flexibilidad que se podría haber logrado con mecanismos de estricta legitimidad popular se ha manifestado en otras ocasiones a lo largo de este conflicto. Así, y frente a la posibilidad de resolver la crisis acudiendo a una consulta a la población catalana, solución que podría haber sido entendida como perfectamente constitucional a partir de muchas lecturas de los distintos preceptos del texto de 1978 implicados (Boix Palop, 2016), se impuso una lectura dogmática y mediática (repasada por ejemplo por Cagiao Conde, 2016) extraordinariamente restrictiva, respecto de la que solo muy pocas voces (aunque algunas importantes, como Rubio Llorente, 2012) se salieron de la norma. El Tribunal Constitucional, además, y como es sabido, se alineó con la lectura rígida y a estas alturas ha dejado también reciente definitivamente zanjada la cuestión en el sentido de entender inconstitucional cualquier tipo de consulta o referéndum que pueda preguntar sobre la posible independencia o autodeterminación de un territorio, siquiera sea a título consultivo; en decisiones adoptadas siempre por unanimidad y siempre con enorme apoyo doctrinal (así, respecto de la ley

catalana que aprobó la realización de un referéndum, declarada inconstitucional con meridiana claridad en la STC 19/2017). Por el contrario, en las dos últimas elecciones legislativas a nivel español, los partidos políticos que explícitamente apoyan la celebración de un referéndum de este estilo han logrado conjuntamente más de un 30% de los votos, y las diversas encuestas publicadas por medios de comunicación han situado sistemáticamente en más de un 40% el porcentaje de ciudadanos partidarios de su celebración (en Cataluña, el apoyo a esta consulta se sitúa entre un 70 y 80% del electorado desde hace años, según todos los sondeos). De nuevo, parece que la rigidez y uniformidad en estas cuestiones es mucho mayor entre ciertas élites, a la postre decisivas, que entre el electorado. Se trata de un factor estructural que conviene tener muy presente a la hora de analizar las efectivas posibilidades que pueda tener una reforma constitucional que pretenda resolver el problema constitucional y territorial en España en determinada dirección. Porque más allá de contar con la voluntad popular suficiente para legitimarla, estas propuestas deberán lograr también superar el bloqueo tradicional que hasta la fecha estos sectores han supuesto, lo que no parece sencillo. O, al menos, no lo ha sido hasta la fecha.

## **2.4 Minorías de bloqueo de la posible reforma constitucional y sistema electoral español**

Por último, hay que tener en cuenta que, en la medida en que se sigan los procedimientos de reforma constitucional previstos, tanto el del art. 167 CE como el mucho más exigente del art. 168 CE, la propia consecución de las mayorías constitucionales previstas introduce rigideces adicionales más allá de las derivadas del régimen de mayorías reforzadas previsto. En concreto, las que tienen que ver con la intersección del reparto territorial de las preferencias en materia de distribución del poder con el sistema electoral español, que constituyen un último y adicional elemento de cierre del modelo en la preservación del *statu quo*.

De nuevo, no podemos extendernos en esta cuestión, que por lo demás hemos explicado con más detalle en otros trabajos (Boix Palop, 2017c), pero el régimen electoral español incorpora, desde que fue establecido



por decreto para las primeras elecciones democráticas de 1977, anteriores a la Constitución, sesgos que sobrerrepresentan ciertas zonas de España (menos pobladas, normalmente más rurales y correspondientes a la España central; véase Simón Cosano, 2018). Sesgos que se incrementan enormemente en el Senado (que da los mismos senadores a cada provincia en parte de su composición, aumentando la prima referida y que, además, al emplear un sistema de asignación de escaños mayoritario, multiplica los efectos de esta desproporción). El hecho de que las zonas sobrerrepresentadas coincidan sustancialmente con los territorios donde las encuestas y las series históricas del CIS demuestran que hay mayor apego a la idea de Estado centralizado y mayor rechazo a incrementar las competencias de las Comunidades Autónomas (rechazo que es abrumador si hablamos de poder permitir la independencia de un territorio que democráticamente exprese este deseo), unido a que los procedimientos de reforma exigen mayorías reforzadas y permiten construir minorías de bloqueo con facilidad, llevará casi indefectiblemente a situaciones como la existente en la actualidad, donde un partido político (en concreto, a día de hoy, el Partido Popular) no es que tenga minoría de bloqueo, sino directamente mayoría absoluta en el Senado con apenas un 30% de los votos gracias a sus buenos resultados en esas zonas de España. Con esta arquitectura de los procedimientos de reforma, esta composición del cuerpo electoral tan diferenciada geográficamente y la prima que otorga el sistema a los territorios que más satisfechos están con el actual estado de cosas y menos partidarios son de aceptar cambios o reformas, se hace difícil pensar en la viabilidad de una reforma del reparto territorial del poder en la Constitución española que pueda tener una mínima entidad (al menos, mientras se siga el procedimiento de reforma previsto constitucionalmente).

Por resumir la idea que se pretende trasladar, a día de hoy es evidente que no es posible una reforma en esta y otras materias que no cuente con el apoyo del Partido Popular (y en el futuro no será posible sin el concurso del partido, siga siendo el PP o pase a serlo cualquier otro, que represente los votos de esas zonas de España), de manera que el límite máximo al que se puede aspirar coincide con aquello que este partido (y sus electores, particularmente aquellos que le dan esas amplias mayorías en las regiones sobrerrepresentadas por el sistema electoral) estén

dispuestos a aceptar. La salida más previsible, dada esta situación, y si no cambian sustancialmente bien las reglas de reforma constitucional, bien la decisión de seguir éstas en vez de iniciar un proceso constituyente, bien la composición del cuerpo electoral o su distribución territorial, bien la percepción sobre la gravedad de la crisis constitucional, es que la futura reforma aporte, pues, pocos cambios de verdadero relieve en esta materia. Algo que, por lo demás, ha expuesto también recientemente, con más detalle y un acopio de datos muy completo, Pérez Royo, en un libro de título tan expresivo como *La reforma constitucional inviable* (2015).

### **3. Prudencia institucional y política en relación a las propuestas de reforma**

A estas dificultades y rigideces se añade lo que podríamos calificar de prudencia, por no decir timidez institucional y política en relación a las propuestas de reforma que hasta la fecha han aparecido. A pesar de la enorme crisis institucional de los últimos años y de la efervescencia ciudadana y política señalando deficiencias y proponiendo alternativas, ningún partido político, y apenas tampoco ninguna institución, ha realizado trabajos o propuestas serias de reforma en los últimos años.

Donde sí se ha producido en este punto una evolución notable, en cambio, pasando en muy poco tiempo de una época en que era relativamente excepcional señalar los puntos negros del régimen constitucional (Capella, 2003) a que aparezcan no pocas obras que, recogiendo inicialmente el legado de las protestas ciudadanas de los “indignados” y movilizaciones como las del 1-M (Gutiérrez Guitérrez, 2012), y ya más recientemente abarcando todo el espectro académico por medio de propuestas muy “integradas” (García Roca, 2014; Freixes Sanjuán y Gavara de Cara, 2016 y 2018; Muñoz Machado et alii, 2017; Álvarez Conde, 2018), e incluso a partir de manifiestos y posicionamientos ciudadanos articulados, tanto de origen popular como más vinculado a grupos de presión o mediáticos potentes ( como colectivos como +democracia.org). Esta efervescencia permite cartografiar con relativa facilidad cuáles son las preocupaciones más habituales, que se suelen repetir, así como los límites de posibilidad de la reforma. Con todo, hay pocas propuestas mínimamente articuladas y concretas que

sirvan de posible hoja de ruta para un debate jurídico debidamente ordenado y centrado en torno a posibles cambios, especialmente en punto a los cambios que serían deseables sobre la cuestión territorial. De ellas nos ocuparemos después con más atención.

Frente a esta ebullición social y académica, las instituciones (de nuevo nos topamos con el bloqueo/rigidez elitista al que ya hemos hecho referencia) se han desentendido del debate hasta fechas recientes. Se trata, por lo demás, de una pauta que no ha de sorprender. En toda la historia de la democracia española, solo ha habido un estudio jurídicamente serio realizado desde las instituciones, en concreto desde el Consejo de Estado, sobre las posibilidades de reforma constitucional, el acometido tras la propuesta de reforma constitucional planteada en tiempos de la presidencia de Rodríguez Zapatero (PSOE) en febrero de 2006 (Consejo de Estado, 2006). Este estudio y los debates que se suscitaron en torno al mismo, con ser jurídicamente interesantes, son de relativa poca utilidad en estos momentos porque la propuesta que se realizó en su momento surgió en un entorno social y político totalmente diferente al actual: en momentos de bonanza y satisfacción (era por ello una propuesta de reforma para hacer mejoras y añadidos, más que para cambiar o rectificar) y cuando los conflictos a resolver eran totalmente diferentes a los actuales (ni los problemas de representatividad y democracia ni el conflicto territorial se veían como graves en esos momentos). En consecuencia, la propuesta lanzada por Rodríguez Zapatero desde la presidencia del gobierno (de nuevo, *top-down*) se centraba en aspectos políticamente ya entonces poco problemáticos y que, en la actualidad, serían manifiestamente insuficientes cuando no absurdos como contenido de una reforma que pretenda desatascar la actual crisis constitucional: se proponía incluir la identificación nominativa de las CCAA en el texto constitucional, introducir una referencia explícita a las relaciones de España con la UE, alterar las normas de sucesión en la Jefatura del Estado eliminando la regla de prioridad del varón y avanzar en la eternamente demandada reforma del Senado. La iniciativa decayó de forma natural tras el completo informe del Consejo de Estado justamente porque ninguna de las modificaciones analizadas se veía como particularmente ilusionante o necesaria, pero también porque casi nadie, y tampoco quien había propuesto la reforma, acababa de tener claro que los costes (la reforma en cuestión obligaba a emplear

el mecanismo agravado de reforma por afectar a la Corona, abriendo la puerta a un referéndum popular que suponía riesgos evidentes en caso de que apareciera un rechazo a la misma que, ante la poca trascendencia de la reforma, sería inevitablemente interpretado como un reproche a la propia monarquía) compensaran los posibles beneficios. Con todo, de esa experiencia quedan tanto el informe realizado, de gran calidad técnica, como los debates doctrinales anejos (Álvarez Junco y Rubio Llorente, 2006) y la lección de que la aparición de cualquier cuestión que afecte o pueda afectar a la monarquía conduce a la aparición de nuevas dificultades y a que las élites depositarias de la legitimidad constitucional de 1978 extremen cautelas, blindajes y rigideces.

Más allá de este precedente, la producción institucional relacionada con propuestas de reforma constitucional ha sido en tiempos recientes más bien escasa. De entre los principales partidos políticos españoles, y a pesar de que todos estos años de crisis política e institucional quizás podrían haber alentado mayor reflexión, no puede prácticamente destacarse documento alguno más allá de la llamada “Declaración de Granada” acordada por el PSOE. Se trata de un documento que, aun centrado en la cuestión territorial, es extraordinariamente genérico y abierto, lo que aunque le podría dar un indudable interés como expresión de la necesaria flexibilidad para lograr acuerdos, provoca que su nivel de concreción sea tan escaso que a la postre sea poco útil: de hecho, la Declaración podría ser fácilmente declinada tanto para recentralizar a partir de la situación actual como para descentralizar (PSOE, 2013). Desde Podemos (partido de centro-izquierda aparecido en las elecciones europeas de 2013 y que, desde entonces, ha obtenido en torno a un 20% de los votos en las elecciones legislativas de 2015 y 2016), aunque algunos de sus miembros se han posicionado activamente a favor de una mayor descentralización y de que el partido apoye la realización de un referéndum consultivo en Cataluña, y del hecho de que sus planteamientos críticos en materia económica (por ejemplo, con la reforma del art. 135 CE intervenida en 2011) sean suficientemente conocidos, tampoco se ha producido una propuesta de reforma concreta que vincule al partido (algún sector sí ha producido documentos, alguno de ellos originales, como el firmado por Carolina Bescansa, 2017). El otro partido surgido de la crisis democrática y constitucional española

de estos últimos años, Ciudadanos (centro-derecha), se encuentra en una posición semejante. Si bien hay miembros del partido que han publicado propuestas y han perfilado ideas de reforma (más centradas en cuestiones de organización institucional y mejora democrática que en un modelo de cambio del reparto territorial, donde el partido parece no tener demasiadas propuestas de cambio), la organización en sí no ha publicado posición alguna hasta la fecha. Tampoco el PP ha manifestado hasta hoy voluntad de impulsar cambios en la Constitución. Es más, y mientras el líder del mismo ha sido Mariano Rajoy, presidente del gobierno de 2011 a 2018, la posición oficial de este partido ha sido cuestionar tanto la necesidad de una reforma constitucional como la conveniencia de iniciar un proceso así con el actual régimen de mayorías políticas.

Ello no obstante, y como ya se ha dejado constancia *supra*, la reconducción como presidente del gobierno de Mariano Rajoy en 2016, que requirió del apoyo de Ciudadanos y de la abstención del PSOE, permitió a este último partido pactar a cambio de no votar en contra en la sesión de investidura la constitución de una comisión en el Congreso de los Diputados para analizar las posibilidades de mejora y profundización en el Estado autonómico. Comisión por la que han ido pasando desde entonces diversos expertos y comparecientes convocados por los partidos que participan de la misma (que no son todos, pues desde un primer momento tanto Podemos como los partidos nacionalistas catalanes anunciaron que no trabajarían en su seno por entender que no era un esfuerzo sincero).

Hasta la fecha las comparecencias, a partir de los nombres propuestos esencialmente por PP, PSOE y Ciudadanos, han consistido en una sucesión de profesores de la generación de la Transición, antiguos cargos públicos afines a los partidos en cuestión y algún verso suelto que aun sin proponer excesivos cambios de interés, al menos, sí han permitido identificar el clima general que respecto de esta cuestión anida en las élites jurídico-políticas españolas. En general, y aunque el resumen sea grosero y muy poco matizado, un seguimiento de las comparecencias nos devuelve un juicio sobre la Constitución española y su estado de salud mucho más optimista que el que se refleja en otros foros y, en consecuencia, mucha menos urgencia sobre la necesidad de acometer una reforma, mucha más prudencia sobre los riesgos de embarcarse en ese proceso y, de forma muy general, alertas

sobre la importancia de dejar claros los límites que en ningún caso se habrían de franquear en la reforma en cuestión. Un análisis que, si bien expresa muy probablemente la posición más común entre esas élites de las que ya hemos venido hablando, está manifiestamente desconectado con la realidad social y política del país y la efectiva existencia de una crisis constitucional que hay que afrontar. A diferencia de lo ocurrido con el debate sobre la propuesta de reforma de Rodríguez Zapatero de 2006 en esta ocasión, sin embargo, la necesidad de una reforma no es consecuencia del cálculo de costes y beneficios de las élites políticas sino de dos constataciones. Tras cuatro décadas de democracia en España y dos últimos lustros de crisis económica severa, los humores sociales aconsejan dar algún tipo de satisfacción, siquiera sea simbólica, a los crecientes colectivos que expresan su insatisfacción, aunque lo hagan en su mayoría en el perímetro exterior a las fuerzas políticas mayoritarias. Adicionalmente, la situación en Cataluña desde la importante Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, que anuló el Estatuto de Autonomía aprobado, con pretensiones de estarlo dentro del marco constitucional, por más de cuatro quintas partes del parlamento catalán, mayoría absoluta de las Cortes generales españolas y en torno a tres cuartas partes de los ciudadanos catalanes que lo votaron en referéndum, no ha hecho sino empeorar. Sucesivas mayorías políticas de signo independentista, e incluso la declaración de independencia del territorio por parte de las mismas tras una consulta unilateral, por muy simbólica que pueda haber sido, dan testimonio de que, al menos respecto de esa parte de España, el pacto constitucional está gravemente averiado. Ninguno de estos elementos, no obstante, parecer ser tenido como suficientemente importante por la mayoría de los comparecientes en la comisión, lo que da una idea bastante clara de la falta de acoplamiento entre las élites que retienen el poder de iniciar una reforma y la realidad social y política del país.

Los trabajos de la comisión, por lo demás, tampoco parecen haberse reactivado tras el cambio en la presidencia del gobierno, a pesar de que el nuevo gobierno de Pedro Sánchez (PSOE) fue quien en su momento propuso que se pusiera en marcha y de que parte del programa con el que ganó la moción de censura a Mariano Rajoy en junio de 2018, gracias al apoyo imprescindible de los votos grupos políticos de los independentistas catalanes,

pasaba por tratar de reconducir la situación en Cataluña. Con reforma constitucional o sin ella, y al menos por el momento, no hay indicación ninguna de cuáles son los cambios jurídicos que el actual gobierno piensa que hayan de acometerse en el plano territorial. En cambio, y por medio de un anuncio personalmente hecho por el presidente del gobierno Pedro Sánchez en septiembre de 2018, se ha iniciado el trámite para una reforma exprés de la Constitución española que elimine el aforamiento de diputados y miembros del gobierno respecto de la investigación y enjuiciamiento de posibles delitos cometidos en su actividad privada. Esta posible reforma, cuyo proyecto ha aprobado el Consejo de Ministros de 21 de septiembre de 2018 remitir al Consejo de Estado para que informe del mismo, se ha realizado sin debate previo, es de suyo muy limitada y pretende ser aprobada en un plazo de apenas dos meses, según ha expuesto el gobierno, aprovechando que afecta a cuestiones que han de modificarse empleando el art. 167 CE y el previo consenso, amplio, tanto social como político en la materia. Entraría sí con facilidad dentro del perímetro de lo que llamaremos después la “reforma constitucional posible”, y es buen ejemplo de ello. En cualquier caso, está todavía por ver que acabe aprobándose.

Frente a la parálisis del Congreso de los Diputados y de las instancias estatales, la última legislatura autonómica iniciada en 2015 ha visto, en cambio, cómo algunos parlamentos autonómicos han hecho uso por primera vez desde el establecimiento del sistema autonómico de la potestad de iniciativa de reforma constitucional que tienen reconocida en la Constitución de 1978, aunque ninguna de ellas ha sido de momento exitosa, habiendo quedado de momento todas ellas paralizadas en las Cortes estatales (Presno Linera, 2012, ya propuso tempranamente esta vía y ha comentado la propuesta realizada por el parlamento asturiano, que es la primera de las que se han realizado, aunque posteriormente también otros parlamentos autonómicos han tramitado otras propuestas, sin que ninguna de ellas haya merecido mejor suerte). La mayor parte de estas propuestas versan sobre mejoras de tipo democrático y muestran, en cualquier caso, que a medida que nos alejamos de las instituciones centrales del Estado es más sencillo encontrar más ánimo, y más propuestas, de reforma.

En este sentido, quizás no es casualidad que la única reflexión (que no propuesta enviada a las Cortes, en este caso) institucionalmente completa

de reforma instada por una Administración pública haya venido de un gobierno autonómico: el *Consell* valenciano, integrado a partes iguales por PSOE y Compromís, un partido valenciano de centro-izquierda de sensibilidad moderadamente nacionalista valenciana, y apoyado externamente por Podemos. Se trata de un documento que, aun sin incluir contenidos presentados como reformas articuladas, sí está organizado y suficientemente precisado como para que se pueda hablar del mismo. Contiene, además, propuestas de regeneración democrática y de cambio institucional, pero también ideas de reforma en materia territorial. Es, por ello, el documento más importante que se ha producido institucionalmente hasta la fecha, con mucha diferencia (Generalitat Valenciana, 2018).

En cuanto a las propuestas surgidas desde la sociedad, tanto en su vertiente más ciudadana como académica, destacan las iniciativas que se han sucedido desde Cataluña, donde hay una variedad notable consecuencia de que el epicentro de la actual crisis constitucional tiene que ver, precisamente, con la incardinación en España (o la independencia) de Cataluña. Hay propuestas que han sintetizado no pocos documentos previos que tienen un peso claro por venir de sectores con un peso social evidentes (así, la reciente propuesta presentada por el Cercle d'Empresaris de Catalunya, 2017). En todo caso, si buscamos propuestas trabajadas y detalladas equivalentes a la que, por ejemplo, ha presentado el Consell valenciano (y semejante en algunos puntos a ésta, así como a la del Cercle d'Empresaris), la más interesante, por venir de un colectivo de importantes académicos españoles, muchos de ellos catalanes (pero no solo) y por reflejar posiciones de cierto consenso entre diversas sensibilidades que permitirían otear una posible vía de salida, es la presentada por un grupo plural de profesores coordinados por Santiago Muñoz Machado (Muñoz Machado et alii, 2017). Resulta también interesante, como expresión de consensos crecientes ya existentes, la propuesta de la Red Feminista de Derecho Constitucional (2017), centrada en la profundización constitucional en valores de igualdad de género, algunas de cuyas propuestas son también compartidas de manera muy general por el grueso de participantes y agentes sociales que han intervenido en este debate. A partir de esta pluralidad de aportaciones y propuestas, comienza a ser posible perimetrar un posible ámbito para la reforma constitucional, que nos dibuja un espacio donde



la reforma puede generar más consensos con cierta facilidad (la reforma constitucional posible) y, en cambio, otros espacios en los que se intuyen muchas más dificultades que, desgraciadamente, coinciden precisamente con aquellos aspectos, los referidos al reparto del poder entre el Estado y partes del territorio, donde el conflicto es, en estos momentos, mayor y respecto de los cuales, para tratar de buscar una solución, sería muy conveniente lograr un acuerdo, aunque fuera de mínimos, que ayudara a una mejor composición entre las distintas posiciones políticas y visiones sobre la manera más conveniente de distribuir el poder territorial en España (la reforma constitucional necesaria).

#### **4. La reforma constitucional posible**

A partir de los diversos documentos hasta la fecha producidos, es relativamente sencillo identificar una serie de elementos respecto de los que, para bien o para mal, hay ya un notable consenso en España en punto a la conveniencia de introducir cambios y mejoras constitucionales respecto de ellos. En ocasiones, estos consensos se refieren a descartar la conveniencia o posibilidad de operar cualquier cambio (por ejemplo, respecto de la cuestión de la monarquía, pues tras la experiencia de 2006 es claro que cualquier posible reforma constitucional que afecte a la institución, siquiera tangencialmente, queda por el momento excluida). Pero, en otros casos, en forma de un acuerdo muy general sobre la conveniencia de incorporar en la Constitución mejoras democráticas, nuevos valores o innovaciones institucionales. Son casi todos estos acuerdos reflejo, por lo demás, de la evolución de la sociedad y muchos de los elementos que se propone constitucionalizar ya están legislativamente asumidos por el ordenamiento jurídico español o podrían serlo sin problemas. En estos casos, la reforma constitucional no opera como un instrumento esencial para lograr un cambio (bien porque éste ya se ha producido y solo quedaría blindado, bien porque podría realizarse de modo más sencillo por medio de una mera modificación legislativa), pero la misma posibilidad de llegar a amplios acuerdos a estos respectos puede aconsejar su blindaje constitucional, de importancia simbólica, además, no menor. Por ejemplo, es lo que puede ocurrir en breve con la propuesta de reforma lanzada por el presidente del gobierno Pedro Sánchez a fin de reducir la cobertura cons-

titucional al aforamiento de políticos ya comentada. En la medida en que encaja con ciertos acuerdos previos, su declinación en sede constitucional (sea más o menos importante la cuestión, lo que ya es cuestión más política que jurídica) puede ser relativamente fácil y, en definitiva, posible, incluso en un país tan poco dado, hasta la fecha, a las reformas constitucionales como España.

#### **4.1 Elementos simbólicos**

Toda Constitución contiene elementos simbólicos que, aunque no sean necesariamente esenciales a la hora de articular la convivencia ni despliegan efectos jurídicos, aportan un valor legitimador —o deslegitimador, según los casos— indudable. Ha de señalarse que, por su propia naturaleza, modificar elementos simbólicos es poco costoso en términos pragmáticos. Al menos, cuando la modificación se queda exclusivamente en ese plano y no se traduce en otros cambios concretos. Desde este punto de vista, y más en un contexto de crisis de legitimidad del sistema para muchos ciudadanos, actuar sobre estos elementos puede ser una manera sencilla de lograr cierto maquillaje que se traduzca en una mejor integración de algunos colectivos sociales y una renovación del pacto constitucional con participación de las nuevas generaciones, a quienes se ofrendarían algunos de estos elementos que, a fin de cuentas, tampoco son necesariamente tan importantes ni se traducen de forma directa e inmediata en cambios tangibles concretos. Y, sin embargo, como lo simbólico cuenta, se acaba filtrando, legitima o deslegitima... sería un error minusvalorar este plano. Al final, lo simbólico cuenta e incluso puede llegar a contar mucho. Precisamente, por esta razón, no siempre es sencillo llegar a acuerdos sobre estos elementos... porque, del mismo modo que ganar valor simbólico, por un lado, puede llevar a concitar nuevos entusiasmos, es también posible con ello alterar viejos consensos y defraudar a quienes se habían adherido con entusiasmo al orden ya establecido.

Del aparataje simbólico de la Constitución, es evidente que cualquier reforma constitucional incorporaría, si finalmente fuera llevada a término, nuevas y no necesariamente con consecuencias por sí mismas —en ausencia de desarrollo— llamadas a la participación más intensa

de los ciudadanos como fundamento del orden democrático, así como a la transparencia y a la rendición de cuentas. También apelaciones a la igualdad de género y a la sostenibilidad, dado que ambos paradigmas son muy ampliamente compartidos hoy en día por el grueso de la sociedad española. Todas estas apelaciones y el reforzamiento de estos valores aparecen en prácticamente todas las propuestas de cambio constitucional que se vienen realizando estos días y en todos los documentos producidos por muy diversos colectivos e instituciones. No es, pues, demasiado osado afirmar el amplio consenso que suscitan y la fácil posibilidad de una reforma que los incluyera. En sí mismas, estas ideas no generan a día de hoy sino acuerdo y muy probablemente vehicularían simbólicamente cualquier reforma constitucional futura, por nimia que ésta fuera. Cuestión distinta es el concreto contenido jurídicamente obligatorio para el Estado y las Administraciones públicas, o en materia de derechos, que se pudiera acabar deduciendo efectivamente de las mismas. En todo caso, como relegitimación simbólica del texto constitucional, tendrían un valor evidente y desplegarían indudables efectos principales e interpretativos, acordes a la sensibilidad social actual.

Más interesante, a efectos de desencallar el problema territorial, es analizar si otros elementos simbólicos como la noción constitucional de “nación” y sus derivados pueden reformularse en términos más inclusivos dentro del marco de lo que hemos denominado “reforma constitucional posible”. Identificar España como una sola nación o, en cambio, definirla como “nación de naciones” no significa en sí mismo demasiado ni se traduce de manera directa e inmediata en nada concreto, pero es evidente que, para bien o para mal, altera los ánimos de muchos por, justamente, su valor simbólico. En este sentido, resulta interesante cómo la referida propuesta de varios profesores de derecho administrativo y constitucional, con Muñoz Machado a la cabeza (Muñoz Machado et alii, 2017), sin duda la más atrevida y articulada de las presentadas hasta la fecha, declina este factor sin miedo, en una línea poco transitada fuera de Cataluña hasta la fecha, aunque sí hay algunas interesantes excepciones de trabajos previos que han apostado por esta línea (Romero, 2011; Martín Cubas et alii, 2014). Así, proponen llamar “Constituciones” a los Estatutos de Autonomía y que, aun obviamente sometidos a la Constitución, ya no hayan de

pasar por un filtro político estatal para su aprobación. Muñoz Machado, incluso, había señalado ya con anterioridad que nada habría de malo en reconocer ciertas “naciones sin soberanía” dentro de la nación española soberana y flexibilizar algunas de las ideas sobre el reparto territorial del poder a partir de la “tradición pactista” de la antigua Corona de Aragón (Muñoz Machado, 2013). Todo ello constituye intentos inteligentes de, simplemente a partir del juego de lo simbólico, lograr un texto más inclusivo sin que en sí mismo estos cambios obliguen o supongan nada concreto en punto al reparto constitucional efectivo de competencias o poderes (cuestión que, en todo caso, habría de resolverse por otras vías). Es difícil aventurar hasta qué punto ello podría servir para que muchos ciudadanos catalanes —y de otros territorios españoles, que sin duda seguirían esa senda y pasarían a ser naciones— se sientan más cómodos en el marco constitucional, pero sin duda serían algunos de ellos. No en vano, el Estatuto catalán de 2006 ya reconoció, tras un intenso debate parlamentario y aunque solo fuera en el preámbulo, que el sentimiento mayoritario entre la población catalana era considerar que Cataluña, en efecto, es una nación (pero incluso tan modesta afirmación, al menos en lo estrictamente jurídico, mereció inmediato reproche por parte del Tribunal Constitucional en su sentencia 31/2010). Así pues, quizás no serían pocos los ciudadanos catalanes que se verían más reconocidos en un enunciado que, de algún modo, recuperara con naturalidad esta idea (que, por lo demás, no es tan diferente a la intención del constituyente al diferenciar en España, en su art. 2 CE, entre “nacionalidades y regiones”). Además, tampoco es descartable que otros muchos catalanes que hoy no se sienten incluidos en el modelo constitucional de reparto del poder pudieran acabar encontrando en una reforma en esta línea vías para mejorar y apoyar dinámicas políticas de mayor respeto al reparto de poder territorial. Lo simbólico y declarativo, a la postre, suele acabar teniendo consecuencias que se filtran poco a poco. Por lo que incluso una propuesta inicialmente sin consecuencias concretas como sería ésta, al “esponjar” el régimen constitucional español, sin duda lo haría también menos rígido y más transitable para nuevas mayorías y acuerdos sociales en clave descentralizadora, si éstos se dieran. Parece un buen punto de partida, por ello, para un acuerdo. De hecho, y como puede comprobarse sin dificultad, documentos como el de la Generalitat Valenciana van en esta misma línea e incluso la Declaración

de Granada del PSOE es interpretable de un modo que podría ser compatible con esta relectura constitucional en clave plurinacional.

Aceptar estas propuestas permitiría, con poco “coste jurídico *hard*”, mejoras que podrían ayudar a resolver la crisis constitucional simbólica y de representatividad existente a día de hoy en Cataluña. Como es evidente, sin embargo, el problema es que ese escaso coste no es así percibido por gran parte de la ciudadanía española y, sobre todo, de sus representantes y esas élites que se sitúan como clave de bóveda de la reforma a las que ya hemos hecho referencia, para quienes, al menos de momento, este tipo de propuestas, que tampoco ningún partido que hasta la fecha haya sido mayoritario ha osado abrazar (solo Podemos transita en esa línea), van mucho más allá de lo asumible.

Con todo, a efectos de cartografiar los posibles lindes de la “reforma constitucional posible”, hay que notar que esta propuesta existe y que es relativamente poco costosa, que puede ser simbólicamente importante, que podría servir para mitigar o desatascar parte del problema y, por ello, que aunque haya que tener presente todas sus posibles implicaciones, es sencillo afirmar que a la postre formará parte del debate que, sin duda, se acabará efectivamente produciendo tarde o temprano. En esta línea, de hecho, se pronuncian todos los documentos producidos hasta la fecha.

Por último, el otro gran elemento simbólico en cuestión para muchos ciudadanos que podría formar parte de una reforma constitucional es el referido a la Jefatura del Estado, conformada por Francisco Franco como una monarquía hereditaria a partir del sucesor designado por él mismo, y avalada en estos mismos términos por la Constitución de 1978 refrendada por los ciudadanos españoles en su conjunto en referéndum. Hay una creciente parte de la ciudadanía española insatisfecha en diversos grados con este modelo de Jefatura del Estado, hasta el punto de que el Centro de Investigaciones Sociológicas, ya desde hace unos años, ha optado por no preguntar sobre esta cuestión ni sobre la valoración de la monarquía en sus encuestas. Esta insatisfacción es muy clara en gran parte (por no decir en una amplia mayoría) de la población catalana, lo que ha llevado a todos los partidos independentistas a apostar por una República como elemento de renovación simbólica generador de adhesiones. Para la clase

política española, por lo demás, y al menos en la medida en que la figura del Rey sea en verdad lo que constitucionalmente se dice que es en toda monarquía parlamentaria, esto es, un elemento representativo que ha de carecer de poder real, prescindir de la monarquía para lograr adhesiones a un nuevo proyecto relegitimizador habría de ser poco costoso, pues a fin de cuentas no hay teóricamente relaciones de poder o económicas ni sinergias entre quienes ocupan el poder por mandato popular y quienes lo hacen por razones hereditarias. O, al menos, no debería haberlas, y así es como explicamos el modelo de monarquía constitucional de la Constitución de 1978. Sin embargo, y sorprendentemente, es evidente que la cuestión monárquica está fuera del debate ahora mismo, con la única excepción de Podemos y de algunas fuerzas políticas de ámbito no estatal (fuerzas nacionalistas o progresistas periféricas). El resto de partidos políticos de ámbito nacional, por razones que evidentemente tienen que ver con la real arquitectura del poder —sobre todo, económico— en la España de la tercera Restauración borbónica, consideran, por el contrario, que es parte de su deber proteger a la Casa de Borbón y su derecho a ocupar la Jefatura del Estado. Es más, y como ya hemos visto, la posibilidad de que un referéndum constitucional pueda convertirse en una consulta de facto sobre la institución ya ha frenado en el pasado, incluso, reformas constitucionales compartidas por todo el arco parlamentario y, probablemente, la inmensa mayoría de la población, como fue el caso de la propuesta de Rodríguez Zapatero en 2006 de eliminación de la preferencia del varón sobre la mujer en la sucesión al trono. Ante tal situación política, y un estado de opinión que reproduce esta protección de la institución en todas las estructuras de poder —económico, mediático, etc.— del país, resulta evidente que la eliminación de esta distorsión manifiesta en la igualdad de los ciudadanos, así como los efectos económicos y sociales asociados a la misma, no va a ser una carta que los partidos mayoritarios vayan a jugar para lograr un nuevo consenso constitucional con nuevas inclusiones y valores simbólicos renovados.

Para acabar, hay que señalar que recientemente han aparecido en el debate otros elementos simbólicos, sin duda menores —por sus efectos—, pero que sí podrían aspirar a tener, de nuevo, algún efecto relegitimizador y que podrían formar parte del perímetro de lo que hemos venido en llamar

la “reforma constitucional posible”. Así, ha sido propuesto por algunos el traslado de ciertas instituciones del Estado fuera de Madrid, que a día de hoy es un paradójico ejemplo de capital institucional y financiera hipertrofiada sin ningún parangón en Estados jurídicamente no centralizados en los que, además, ni la población ni la actividad económica están espectacularmente concentradas en su área geográfica como para justificar este fenómeno (Bel, 2012). Ahora bien, si este traslado se limita a órganos como el Senado y no va más allá de eso, esto es, si es meramente simbólico y no supone un traslado efectivo de poderes e instituciones con capacidad real de decisión, es dudoso que sea una carta que por sí sola vaya a concitar muchas adhesiones. Convendría, pues, analizar esta cuestión en sede de reformas reales sobre el modelo de reparto del poder territorial a partir de los efectivos cambios que se produzcan en esa materia (lo que nos sitúa de nuevo en la reforma constitucional necesaria, antes que en la meramente posible).

#### **4.2 Derechos fundamentales y libertades públicas**

También con un valor simbólico evidente, pero en este caso sí con consecuencias prácticas directas e inmediatas, la parte dogmática de la Constitución podría ser objeto de reformas y retoques con relativa facilidad en términos de acuerdo político (no así procedimentalmente, pues esta parte de la Constitución ha de ser reformado por medio del procedimiento agravado). Hay que tener en cuenta, además, que el coste en términos de pérdida de poder de operar en esta dirección es también relativamente escaso porque España ya no es, de facto, soberana a la hora de determinar cuáles sean los derechos fundamentales mínimos y garantizados de sus ciudadanos una vez forma parte de un sistema complejo y completo de tratados y convenios internacionales y europeos dotados de tribunales y órganos de control que velan por su efectivo respeto (Menéndez, 2017). La Constitución española, que además reconoce esta fuerza superior a la interpretación externa a la misma en la materia en su art. 10.2 CE, podría por esta razón ser reformada con poco coste efectivo, con un alto grado de acuerdo e importantes efectos legitimadores en algunos de sus puntos, simplemente recogiendo algunas de las mejoras ya asumidas y venidas de fuera. Sin embargo, esta operación requiere de una reforma agravada de

la Constitución siguiendo el cauce establecido en el art. 168 CE, con un procedimiento particularmente costoso, de modo que es de prever que solo se busquen estos beneficios en caso de que se entienda que no ha habido más remedio que reformar la Constitución por esta vía (por ejemplo, si se modifican cuestiones relativas a la idea de nación), pero en ningún caso se inicie con el solo fin de proceder a estos cambios. Más sencilla, aunque no alcanzarían el valor formal de derechos fundamentales *hard* de la sección primera, en cambio, sería la introducción de un mero incremento de garantías y la concreción de algunos de los principios rectores de la política social y económica (que sí pueden ser modificados por la vía no agravada)

En todo caso, no debería ser difícil, si finalmente se acometiera, lograr acuerdos sobre la inclusión de nuevos derechos fundamentales que en Europa son ya moneda común y aquí hemos integrado por medio de leyes ordinarias sin problemas e incluso con antelación a otros países, como el derecho a la protección de datos de carácter personal frente a intrusiones estatales o privadas o la extensión explícita del derecho al matrimonio de modo que abarque todo tipo de relaciones, y no solo las heterosexuales. En la lista de las mejoras ampliamente compartidas y fáciles de llevar a cabo con mucho consenso, pero que no son imprescindibles en sí mismas, por estar el tema resuelto por medio de legislación ordinaria, pero que sin duda abundarían en una mayor legitimación del orden constitucional, estaría la consagración del derecho a la asistencia sanitaria como un verdadero derecho fundamental con blindaje constitucional, tal y como ha sido la norma en España desde la Ley General de Sanidad de 1986 y hasta que las reformas de 2012 han excluido de esta universalidad a inmigrantes irregulares (situación que ha durado hasta 2018, momento en que se ha revertido), a ciertos ciudadanos desplazados al extranjero y a aquellas personas con rentas más altas.

Más conflictivas, aunque tampoco estarían de más, serían la mejora y ampliación de algunos de los derechos que más han debido ser reinterpretados por los tribunales europeos (TEDH, TJUE) ante la parquedad constitucional española (y una práctica aplicativa más que insatisfactoria), como puedan ser los relacionados con los derechos y garantías de procesados o detenidos o los conflictos en materia de libertad de expresión. En ambos casos, un fortalecimiento constitucional de las garantías sería muy



bienvenido ante las amenazas constadas recientemente, pero justamente estos conflictos dan una idea clara de que su mejor protección no sería pacífica. Asimismo, los perfiles de los derechos de sindicación y huelga podrían articularse para resolver problemas prácticos ya aparecidos (huelgas de jueces).

Por último, es preciso señalar la creciente presión social que aspira a que la Constitución reconozca como derechos sociales una serie de principios (derecho al trabajo, a la salud, a la vida digna, a la vivienda...) que a día de hoy son proclamas que se verifican o no a partir de su reconocimiento por legislación ordinaria. Como es obvio, una reforma de la Constitución fortalecería la exigibilidad de estos derechos o prestaciones y obligaría a los poderes públicos a disponer de recursos para ellos con más generosidad de lo que ha sido la norma hasta la fecha. No parece que sea sencillo un acuerdo político en esta materia, aunque la evolución europea, tanto a nivel jurídico como político, acompañe en esta dirección. A la vista de la legislación autonómica en estas materias, la mayor presión, pero también la mayor posibilidad de lograr un acuerdo amplio, corresponde sin duda a derechos como vivienda, renta básica y prestaciones de dependencia, todas ellas ya cubiertas, aunque sea de forma insuficiente y muy diversa según la financiación disponible en cada Comunidad Autónoma. Frente a estas extensiones, en ocasiones se predica el problema de garantizar constitucionalmente derechos que suponen obligaciones de gasto, pero es evidente que ni esto es una novedad en el constitucionalismo (todos los derechos imponen obligaciones de gasto, aunque algunas sean menos visibles o las tengamos ya más interiorizadas) ni, además, es una mala cosa contar con cierto blindaje jurídico en punto a la garantía de la irreversibilidad de algunos derechos y conquistas sociales (Ponce Solé, 2013).

### **4.3 Mejoras institucionales y democráticas**

El otro campo donde la reforma constitucional posible ya se ha perfilado de forma nítida en España es el de las mejoras institucionales y democráticas. Un consenso más o menos general ha emergido en los últimos años en nuestro país como consecuencia de la crisis institucional y política en torno a la necesidad de mejorar algunos mecanismos de representatividad,

transparencia y responsabilidad. Junto a debates como el de la conveniencia de mantener los aforamientos, respecto del que ha cristalizado un consenso general en el sentido de suprimirlos, o al menos restringirlos, que ha dado pie a que el gobierno lance una propuesta de reforma constitucional exprés en septiembre de 2018 referida solo a esta cuestión, los acuerdos sociales en materia de una mayor *accountability* han germinado y se han consolidado ya en muchos otros ámbitos, por ejemplo dando lugar a reformas legislativas en materia de buen gobierno y transparencia (como las diversas leyes estatales y autonómicas aprobadas a partir de 2013 en estas materias han mostrado). Tanto a nivel estatal como autonómico, a lo largo de los últimos años, se han sucedido reformas que han servido de banco de pruebas y, como consecuencia de ello, casi todas las propuestas que han aparecido en el debate público plantean cambios en esta línea. Igualmente, la propia dinámica política de los últimos años, en que se han sucedido investiduras de presidente de gobierno fallidas (la de Pedro Sánchez, PSOE, en 2015), repetición de elecciones ante la imposibilidad de formar gobierno (2016), un largo período de interinidad con un gobierno en funciones (el de Mariano Rajoy, PP, entre finales de 2015 y mediados de 2016) e incluso el éxito de una moción de censura constructiva provocando la sustitución de este último como presidente del gobierno por el primero de ellos, han puesto a prueba algunos de los mecanismos constitucionales (procedimiento de designación de candidatos, problemas de bloqueo en ausencia de debate de investidura, dudas sobre la posibilidad de dimisión en el transcurso de una moción de censura, etc.) que han favorecido la aparición de propuestas con mejoras técnicas.

Otro elemento donde aparece el consenso en cuanto a qué elementos conviene reformar son, como ya hemos comentado, todas las propuestas diseñadas para avanzar en la profundización y mejora de la calidad democrática de nuestras instituciones. En este plano, las propuestas del gobierno valenciano ya señaladas (Generalitat valenciana, 2018) son también concretas e interesantes, así como expresión de consensos que se han ido construyendo y generalizando en los últimos años, al socaire de la crisis política que hemos vivido: más exigencia de proporcionalidad en el sistema electoral (Simón Cosano, 2018), mejora de las posibilidades efectivas de control parlamentario al gobierno (véase el interesante resumen de Rubio

Llorente sobre las posibilidades de mejora, publicado recientemente en Pendás, 2018), establecimiento de baterías de medidas para luchas contra la corrupción (Gavara de Cara, 2018), entre las que destacaría el reconocimiento constitucional de las obligaciones de transparencia (Wences Simón, 2018), facilidades para la iniciativa popular de reforma legal o constitucional (Presno Linera, 2012), adaptación de ciertas garantías a la transformación digital (Cotino Hueso, 2018) e introducción de reglas que obliguen a la composición paritaria en términos de género (Carmona Cuenca, 2018), pero que además sean reflejo de la pluralidad a todos los niveles (también territoriales, rasgo típico del federalismo, Balaguer Callejón, 2018) en las instituciones estatales. De nuevo, son propuestas respecto de las que, en cuanto a prácticamente todas ellas, debiera ser posible alcanzar a día de hoy cierto nivel de acuerdo sin demasiados problemas (siempre y cuando no se pretenda llevar las soluciones a un grado de detalle que impida luego la acción legislativa de las mayorías políticas de turno *a posteriori*). En este sentido, una vez más, la propuesta del Consell valenciano es extraordinariamente aprovechable y útil, pues permite disponer de un documento a partir del cual sería sencillo empezar a hablar.

Asimismo, una propuesta habitual de reforma y mejora democrática y de representatividad, indudablemente conectada con la cuestión territorial, tiene que ver con la modificación del papel político e institucional del Senado. El modelo bicameral español, en la práctica, ha preterido desde un primer momento a esta cámara, que ni ha ejercido de contrapoder efectivo del Congreso ni ha cumplido eficazmente con el papel teórico que la Constitución le atribuye de representación territorial. Por esta razón, y desde un momento muy temprano, el consenso académico sobre las insuficiencias del modelo constitucional en punto a su diseño ha sido más o menos general (puede verse a este respecto, por ejemplo, la evolución de los diversos Informes sobre Comunidades Autónomas dirigidos por Eliseo Aja desde 1999 o, más reciente, en Cámara Villar, 2018). Fruto de este consenso se han sucedido las propuestas de reforma, que han ido desde quienes han propugnado directamente su supresión, apostando por convertir en unicameral el diseño constitucional, adecuándolo así a lo que ha sido la realidad política del ejercicio del poder y de la representación en la España de las últimas décadas, a quienes han propuesto su reforma

para tratar de convertirlo en un contrapoder efectivo que complemente la labor del Congreso y que, efectivamente, contenga una visión territorial diferenciada. En general, las propuestas en esta línea han buscado un diseño similar al del *Bundesrat* alemán o ejemplos semejantes (como la segunda cámara austríaca), donde su acuerdo es necesario, al menos, para la aprobación de las leyes que tienen un componente territorial, y en el que además la representación corresponda antes a los gobiernos autonómicos (con cierta ponderación por población) que a la ciudadanía. Por ejemplo, en las propuestas de reforma que se han ido perfilando estos últimos años más desarrolladas que venimos comentando, como las de los profesores Muñoz Machado y otros (Muñoz Machado et alii, 2017) o la del gobierno valenciano (Generalitat Valenciana, 2018), pero también en los documentos del PSOE y la Declaración de Granada o gran parte de la producción científica de los últimos años en la materia, esta solución, a falta de concretar los perfiles exactos de cómo quedaría la institución (proporción entre población y votos, lista de materias en que el acuerdo de esta segunda cámara sea necesario), goza de un indudable predicamento (véase, por todos, Aja et alii, 2016). Por lo demás, se trata de un tipo de retoque en el diseño institucional que es coherente con y se ubica en la profundización, muy necesaria, en los mecanismos de representación territorial (Balaguer Callejón, 2018: 253-254), aunque no sea el único de ellos y sin duda sea necesario ir más allá de este único elemento. También el informe del Consejo de Estado realizado en 2006, por ejemplo, analizó esta misma cuestión y planteó una alternativa de este estilo como posible y aconsejable (véase también Aja, 2006). En caso de que se acabe produciendo una reforma constitucional en España, sin duda, y junto a otras medidas simbólicas como la incorporación de nuevos valores y medidas de profundización democrática, es claro que una reforma del Senado en esta dirección sería relativamente sencilla de pactar y más que probable resultado del proceso. Un resultado cuya importancia no puede minusvalorarse, y que sin duda alteraría algunas de las dinámicas políticas y de representatividad que han sido la tónica en la España constitucional desde 1978. Cuestión diferente es si solo con ello es suficiente para lograr los reequilibrios necesarios a efectos de conseguir en nuevo y mejor reparto del poder territorial que pueda dar salida a la crisis constitucional, actualmente en curso. Que, muy probablemente, no sea el caso sólo con ello.

Porque la reforma constitucional necesaria ha de afrontar a día de hoy en España, de frente y por derecho, la cuestión territorial en profundidad. Y es más que dudoso que a día de hoy ello sea posible.

## **5. La reforma constitucional necesaria en España para resolver la crisis territorial**

Frente a la reforma constitucional que hemos denominado “posible”, las reformas necesarias para desbloquear la crisis territorial en curso parecen mucho más complicadas y difíciles de alcanzar. Es también quizás por ello que las propuestas concretas han sido menos osadas y también menos frecuentes. Destaca por su relevancia en cuanto al contenido, la capacidad de sus autores (todos juristas de largo recorrido) y su explícita vocación de ser iniciadora de un debate que lleve a la reforma del texto constitucional de 1978, el documento llamado *Ideas para una Reforma de la Constitución*, colectivamente firmado por Santiago Muñoz Machado, Eliseo Aja, Ana Carmona, Francesc de Carreras, Enric Fossas, Víctor Ferreres, Javier García Roca, Alberto López Basaguren, José Antonio Montilla Martos y Joaquín Tornos, al que ya hemos hecho referencia (Muñoz Machado et alii, 2017). A partir de este documento, que condensa gran parte de los consensos doctrinales en la materia, pueden identificarse los elementos centrales de cualquier reforma constitucional que trate en España de resolver la cuestión territorial, de modo que puede ser interesante tomarlos como guía de lo que podría ser la “reforma constitucional necesaria”. Así, y aunque los contenidos del documento son muchos, sus líneas esenciales en cuanto a cuáles son las propuestas concretas de cambio que se estiman, en todo caso, necesarias pueden condensarse en:

- Una propuesta de nueva redelimitación de las competencias entre el Estado y las CCAA en la Constitución, que parece esencialmente destinada a garantizar y asegurar la posición jurídica del Estado y que, por ello, se completa atribuyéndole más margen de maniobra en situaciones de conflicto competencial (empleando también algún mecanismo jurídico adicional para acabar de completar este efecto).
- El diseño de un nuevo modelo de Senado, de naturaleza más ajustada a la que es propia de los sistemas verdaderamente federales de reparto del poder.

- Un esbozo de tratamiento del hecho diferencial catalán dentro de los marcos ya conocidos, propios de la Constitución del 78, aunque abriendo la posibilidad de que una Disposición Adicional específica recoja algunas singularidades catalanas, lo que se completa con la necesidad de recuperar algunas de las novedades en su día contenidas en el malogrado Estatuto de Cataluña de 2006 que fueron expulsadas de nuestro ordenamiento jurídico por la STC 31/2010.
- En todo caso, la negativa a considerar como posible dentro del orden constitucional de 1978, y tampoco conveniente al hilo de una posible reforma del mismo, la realización de un referéndum sobre la permanencia en España (o como España) de partes del territorio nacional. La pregunta a los catalanes sobre su comodidad o no dentro del pacto constitucional se ha de realizar, a juicio de los proponentes, al hilo de las reformas constitucionales y estatutarias que se puedan suceder, pero no cabría preguntar a la población sobre la cuestión más allá de en estos casos (en que se realizaría de forma, como es obvio, indirecta).

## **5.1 Redelimitación de las competencias entre Estado y Comunidades Autónomas**

Todas las propuestas de reforma territorial consideran necesario “clarificar” el reparto competencial entre Estados y Comunidades Autónomas. Para los autores de esta propuesta, en este sentido siguiendo la estela habitual, un elemento muy negativo del actual sistema es la supuesta inconcreción del reparto realizado por el art. 149.1 CE, así como la escasa claridad en la delimitación de las competencias compartidas bases-desarrollo, que han llevado, a su juicio, a que primero las CCAA se excedieran a la hora de regular pero también a que en la actualidad veamos una “expansión ilimitada de dichas bases hasta agotar el Estado la regulación de materias de competencia autonómica”. Todo ello con el añadido de que, a la postre, quien inevitablemente tiene la última palabra sobre quién es o no competente en cada caso y ante cada concreto conflicto acaba siendo, a la postre, siempre el Tribunal Constitucional. Para solucionar estos problemas su propuesta es sencilla:

*(§15): Para superar este modelo podría plantearse la constitucionalización del reparto sobre la técnica federal clásica que fija en la Constitución las competencias que corresponden al Estado (Federación) y deja las*

*restantes a las Comunidades Autónomas (Estados, Länder), sin perjuicio de algunas cláusulas generales, como la prevalencia, que reduzcan la conflictividad actual (art. 148, 149 y 150 CE). Una mayor concreción constitucional del reparto garantiza su estabilidad y, por ende, la seguridad jurídica.*

Con todo, no debería perderse de vista que, en la práctica, el sistema del 149 CE ya funciona, *de facto*, y así viene siendo desde hace años, con la técnica federal arriba señalada. Las innumerables sentencias del Tribunal Constitucional que tenemos en materia de competencias, y que cada vez con más frecuencia en las dos últimas décadas invalidan normas autonómicas sin cuento, no lo hacen porque las CCAA hayan regulado esas cuestiones sin tener base competencial por no haberlas asumido en sus Estatutos, sino porque al hacerlo han invadido competencias que el TC entiende reservadas al Estado por formar parte de la interpretación de los contenidos del 149.1 CE que en cada momento realiza el propio órgano (o, alternativamente, de lo que en cada caso entiende como materia “básica” en las competencias compartidas.

Cuestión diferente es que la lista en cuestión no guste. O que no se comparta cómo la interpreta, una vez ya existe, el Tribunal Constitucional. Por ejemplo, a los redactores del Estatuto catalán no les satisfacía cómo se estaba interpretando (expansivamente) el 149.1 CE y pretendieron “blindar”, sin éxito, una lectura del mismo que dejara mucho más espacio a la acción autonómica. Algo que la STC 31/2010 se encargó de dejar claro que en modo alguno vinculaba al Tribunal Constitucional, desbaratando toda pretensión de blindaje. Del mismo modo, sería posible tratar de rectificar la lista actual, ampliando competencias estatales o restringiéndolas, intentando poner coto a lo que se considera “básico” o, por el contrario, dándole más recorrido. Todo ello se puede intentar, pero a la postre en ninguno de esos supuestos estamos negando que haya una lista, sino que no nos gusta cuál sea esta o, las más de las veces, simplemente cómo se interpreta.

Como es evidente, esta mayor clarificación, juzgada como necesaria por todas las propuestas, puede tanto dar más competencias al Estado como a las Comunidades Autónomas, de manera que es una mejor técnica que, por sí misma, no va en la línea de la mayor federalización del Estado ni de la

ampliación del poder de las entidades subestatales de gobierno. Tampoco la mención expresa a la importancia de la cláusula de prevalencia del derecho estatal va en la dirección de garantizar un mayor ámbito de autonomía a las Comunidades Autónomas, sino más bien al contrario. En cambio, sí parece que los proponentes estiman excesivo el desarrollo de las competencias básicas estatales que hemos visto en los últimos tiempos, aceptado por el Tribunal Constitucional con entusiasmo, y que son conscientes del problema político que crea y hasta qué punto coarta el efectivo ejercicio de una autonomía política real, con las consecuencias vistas en Cataluña en forma de progresivo desapego de parte de la sociedad catalana a medida que se suceden las anulaciones de normas acordadas por sus representantes democráticos sobre las más variadas cuestiones. Para afrontar este problema proponen una solución imaginativa, más procedimental y política que jurídica, en forma de sistema de delimitación de lo básico en el que el Estado habría de recabar, al menos, la opinión de las CCAA antes de aprobar las normas correspondientes. No tengo muy claro que el sistema pueda servir de efectivo límite a la expansión de las mismas, en las coordenadas políticas e institucionales de la España actual, pero algo es algo. Al menos, se identifica el problema en sus justos términos (problema que sigue sin ser asumido en muchos foros políticos aún a día de hoy, donde se cultiva la especie de un supuesto caos legislativo en España por culpa de la manga ancha con la que se consiente que las CCAA metan mano en casi cualquier materia con ligereza y sin constreñimiento alguno) y se trata de proponer una solución que muy probablemente funcionaría en un contexto en el que todos los actores (y especialmente el Estado y el Tribunal Constitucional, que a fin de cuentas son quienes seguirían teniendo la sartén por el mango) se tomaran en serio eso de la lealtad federal. He ahí también, como es obvio, su mayor debilidad.

En todo caso, lo que sí resulta difícil, por no decir imposible, es pretender que el Tribunal Constitucional deje de ser el árbitro de estos conflictos. Es, sencillamente, inevitable que lo sea. Y, a la postre, su actuación no puede sino depender de los equilibrios políticos que determinan su composición y condicionan su trabajo. Solo con un Tribunal con otra cultura federal y quizás con otra composición (en otra parte de la propuesta sus autores, muy sensatamente, hacen referencia a la necesidad de asumir que tenemos



un problema de efectiva representación de las diversas sensibilidades territoriales en el órgano y que se habría de actuar cambiando cosas también ahí) se puede lograr que un esquema como el planteado funcione. Porque a la postre, y tanto con el actual texto de la Constitución como con cualquier otro que podamos tener sustituyendo al actual listado del art. 149.1 CE, la interpretación que haga el Tribunal de los títulos competenciales estatales siempre puede ser más generosa o menos, desentendiendo estos equilibrios y su visión como órgano federal o no. Por ejemplo, su más reciente doctrina, que no tiene visos de que vaya a cambiar en un futuro próximo, que da cada vez más y más poder al Estado por medio de una serie títulos competenciales horizontales (149.1.1<sup>a</sup>, 149.1.13<sup>a</sup>, 149.1.14<sup>a</sup>...) que permiten actuar sobre prácticamente cualquier materia, bien para proteger la igualdad de los ciudadanos, bien para garantizar la estabilidad económica o el equilibrio presupuestario, tiene un cariz recentralizador indudable cuyos efectos han permitido una mutación constitucional de nuestro sistema de gran profundidad (que explica, en gran parte, el Estatuto de Cataluña de 2006 como respuesta fallida a una dinámica constitucional que, además, desde 2010 no ha hecho sino acelerar). Una mutación que, como se ha recordado, tiene como justificación jurídica las nuevas exigencias europeas en la materia (Menéndez, 2014b). Ahora bien, y es relevante recordarlo, esa mutación no ha necesitado de ninguna reforma, sino simplemente de un Tribunal cómodamente asentado en visiones cada vez más centralistas, apoyadas por los grandes partidos políticos que nombran a sus miembros y, a su vez, determinan también la evolución de la legislación básica del Estado.

## 5.2 Un Senado federal

Mayor concreción tiene la propuesta, que se nutre de la larga tradición y de las numerosas mociones en este sentido (que podemos rastrear desde Álvarez Junco y Rubio Llorente, 2006; a los estudios hechos por Eliseo Aja, uno de los firmantes, en obras como los ya referidos Informes anuales sobre CCAA) a la hora de perfilar una reforma de la Cámara Alta que la convertiría en un Senado de tipo federal semejante al *Bundesrat* alemán. Es una indudable virtud de la posible reforma apuntada, pues muestra que ha recogido, y bien, lo esencial de las muchas propuestas que se han venido haciendo sobre estas cuestiones por parte de muchos académicos desde

hace ya muchos años. Así, se apunta, con toda la razón, que el Senado español no cumple otra función que duplicar innecesariamente debates que, por ya producidos en el Congreso, no tienen en la práctica relevancia alguna, mientras que por estar dedicado a y diseñado para ello no aporta nada a la hora de articular efectivamente el debate en clave territorial. Sirva a estos efectos de ilustración el reciente ejemplo proporcionado por la aplicación del 155 CE, que tantos comentaristas nos han recordado que es “sustancialmente idéntico a su equivalente alemán” (el art. 37 de la GG). Lo cual es, cómo no, cierto. Sin embargo, también lo es, y en cambio no se ha comentado tanto, que el órgano que autoriza al gobierno la adopción de las medidas correspondientes es totalmente distinto en España (una cámara parlamentaria que replica al Congreso pero, además, con un sesgo mayoritario considerable) y en Alemania (un consejo donde están representados los gobiernos de los diferentes *Länder* a partir de una lógica política intergubernamental y donde las mayorías pueden ser muy distintas a las del parlamento, como de hecho es frecuente que ocurra y, por ejemplo, habría sido el caso en España para decidir la aplicación del 155 si el Senado hubiera tenido esa estructura). Es decir que, por su propia composición, los debates y la toma de decisiones son diferentes, porque los actores son otros y operan en otro plano. En España, en cambio, la capacidad efectiva de interlocución, debate, parlamento o acuerdo de las CCAA fue y es inexistente en este y cualquier otro proceso. ¡Ni siquiera Cataluña y sus instituciones tuvieron nada que decir! Más allá de este caso concreto, pero que ilustra a la perfección el hecho de que, con la única diferencia de las mayorías políticas, que decida el Senado es políticamente equivalente a que lo haga el Congreso, sin aportar nada más, es obvio que no tenemos una segunda cámara que complete, y aporte una visión territorial diferenciada a lo que decide la primera. A juicio de los proponentes, por ello, habría que modificar nuestro Senado para “federalizarlo”, lo que permitiría suplir una de las grandes carencias de nuestro sistema constitucional:

*(§17): En cambio, la función principal que puede corresponder a un Consejo territorial como el alemán es facilitar la participación de los territorios en las decisiones principales del Estado y permitir la coordinación de este con las Comunidades al máximo nivel de decisión. Justamente, cubrir la gran deficiencia del sistema autonómico: la falta*

*de un sistema coherente de gobierno que relacione a las Comunidades Autónomas entre sí y no solo a cada Comunidad con el gobierno central, como ha sucedido hasta ahora.*

Se trata, sin duda, y como ya se ha dicho, de una reforma necesaria. La crítica de los proponentes es justa; su solución, sensata. Ahora bien, y siendo importante una mejora de la coordinación y que exista un espacio de comunicación estable y funcional Estado-CCAA y de las CCAA entre sí (máxime si, además, se lograra que fuera una cámara que permitiera un efectivo trabajo común, esto es, si también se diseñara como órgano de trabajo, y no solo de discusión), esta reforma no deja de ser una mejora institucional indudable, pero relativamente menor si de resolver (o aspirar a conllevar algo mejor) la “cuestión catalana” se trata. Al menos, menor a la vista de los retos existentes en estos momentos. De hecho, todas estas propuestas son muy anteriores a que los mismos aparecieran, vienen del siglo XX y tienen que ver con problemas de diseño y funcionamiento institucional que, aunque importantes, qué duda cabe, no inciden sobre la almendra del lío constitucional y político que tenemos montado: cuál habría de ser la óptima distribución del poder efectivo de Estado y CCAA y, en declinación de la misma, hasta dónde habrían de llegar los perímetros del autogobierno catalán.

### **5.3 Sobre el federalismo ¿asimétrico? de la propuesta y su apuesta por realizar ciertas “concesiones” para atraer a la población catalana al pacto constitucional**

La propuesta realizada por los juristas que presentan el documento que venimos comentando tiene también claro que es preciso ofrecer alguna renovación del pacto constitucional que apele a las reivindicaciones de parte de esa mayoría social catalana que, en número creciente, se ve tentada por el independentismo como única vía factible para sentirse mínimamente reconocida en sus aspiraciones de mayor autogobierno si este no es viable dentro de la Constitución española. La cuestión es cómo hacerlo contentando a la vez a estos catalanes, pero sin quebrar nociones básicas de igualdad inherentes a cualquier pacto de convivencia nuclear a la idea de nación, que suele partir del supuesto de que los ciudadanos que

la componen son iguales en derechos y deberes, sin que unos puedan ser más que otros.

La propuesta, que ha sido redactada también por algunos de los mayores expertos en el análisis jurídico de los “hechos diferenciales” en nuestro país (Montilla Martos, 2014), es bastante prudente en este sentido, coherente con un modelo de ¿federalismo? ¿autonomismo? en todo caso simétrico: hay hechos diferenciales que se presentan a partir de razones objetivas y a ellos hemos de atenernos... reconociéndoselos a todos aquellos que compartan los rasgos o cualidades que dan origen a los mismos. Sin embargo, y tras esta afirmación inicial, parece apostarse también por la introducción de ciertas asimetrías en favor de Cataluña, aunque las mismas queden por concretar y se vuelva a apelar a la necesidad de que se fundamenten en “justificaciones objetivas”:

*(§20): En este sentido, algunos miembros del grupo han sugerido la incorporación de una Disposición Adicional específica para Cataluña en la que se aborden las cuestiones identitarias, competenciales y de relación con el Estado. Esto permitiría reconocer la singularidad de Cataluña sin necesidad de modificar el art. 2 de la Constitución y simplificar el procedimiento en cuanto no se modifica el marco constitucional común, sino que se establece un régimen jurídico singular. No obstante, cualquier solución aceptable para Cataluña debe serlo para el resto de Comunidades, a partir del reconocimiento por todos de la diversidad de España. Para ello, resulta importante que los tratamientos diferenciados puedan sustentarse en justificaciones objetivas.*

Otra posibilidad también planteada es que esa Disposición Adicional remita al Estatuto la regulación de determinadas cuestiones, en una enumeración que debe contenerse en la propia Constitución.

Esta exposición es bastante representativa de un estado de una posible solución que, en los últimos tiempos, parece ir gozando de creciente predicamento, al menos, en parte de las Españas (Muñoz Machado, 2004 y 2015). Sin embargo, y más allá de los “hechos diferenciales” que puedan ser claramente objetivos (lengua propia, carácter insular o costero...), el hecho de que puedan existir posibles diferenciaciones adicionales a las ya existentes que se basen en supuestas “justificaciones objetivas” hace fácil intuir que pueda ser poco comprendido en amplias partes de España.

Es más, en el resto del país es cada vez más difícil explicar la persistencia de alguna de las diferencias y asimetrías todavía aceptadas por el “constitucionalismo” defensor del *statu quo* y que fueron blindadas por la Constitución en 1978 con base en la Historia (o en una cierta lectura de la misma) y en el arrastre tradicional, plasmadas en forma de cupos económicos que distorsionan el reparto de recursos y causan graves quiebras de equidad o en soluciones tan curiosas como que la posibilidad de que las CCAA tengan o no competencias en materia civil dependa de que el régimen franquista tuviera a bien ofertar a esa región una codificación por circunstancias y avatares, a veces, solo dependientes de la casualidad o el mero voluntarismo de algunos. Todo lo que sea ahondar en esa vía, e introducir más diferenciaciones, aunque se busque para cada una de ellas alguna “razón objetiva” como las que fundamentan diferencias económicas o respecto de las capacidades de codificación civil, está llamado a causar más problemas que a solucionar los ya existentes. En concreto, si otras regiones de España expresaran su deseo de ir también, en todo o en parte, con mayor o menor ambición, por ese mismo camino de la diversificación institucional y la profundización en el autogobierno, ¿es admisible una lógica constitucional moderna que base estas diferenciaciones en una pseudofundamentación histórica?

Cuestión distinta es la diferenciación a partir de la acción democrática y de la petición popular de ciertas competencias o capacidades de acción a nivel autonómico y territorial, que no tienen por qué ser siempre simétricas ni idénticas en todo el territorio. En esta línea, quizás, puede entenderse y resulta muy interesante que los autores de la misma tengan clara la necesidad de recuperar algunos de los contenidos del malogrado Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 (por ejemplo, así lo manifiesta en el apartado 21).

#### **5.4 Referéndums y consultas, solo para validar reformas, pero no para preguntar sobre la independencia**

Por último, la propuesta se pronuncia también sobre la conveniencia de permitir dentro de la Constitución, o por medio de una reforma que así lo prevea, que los catalanes (o los ciudadanos de cualquier otra región de

España) puedan votar en referéndum sobre si desean o no seguir siendo parte de España, siguiendo en este punto la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional Es, en este sentido, también representativa de por dónde puede ir un marco de debate, pacto, compromiso o solución a la cuestión. Sobre todo, porque aun sin aceptar esa posibilidad, sí son muy conscientes de la necesidad de consultar a la población catalana tarde o temprano, aunque sea de forma indirecta. Se atisban aquí ecos de posiciones como las que ha venido defendiendo recientemente Muñoz Machado en esta materia, quien defiende que la población catalana pueda expresarse de alguna manera pero, eso sí, solo cuando se vote la reforma constitucional en referéndum, o bien a la hora de aprobar (o no) un hipotético nuevo estatuto de autonomía (llámese como se quiera) adaptado a la misma. Expresado en los términos del Informe:

*(§22). Una última cuestión, aunque no la menos importante, es la relativa a la aspiración mantenida, según las encuestas de opinión, por muchos catalanes, de votar en un referéndum para expresar su voluntad sobre una nueva articulación de las relaciones de integración de Cataluña en el Estado. Esta aspiración no tiene un cauce viable a través de una consulta sobre la independencia, como hemos constatado al inicio de este documento. Pero es posible (e incluso constitucionalmente preceptivo) una consulta sobre una ley de Cataluña que adapte el Estatuto, lo reforme y mejore.*

A mi juicio, como he tenido ocasión de explicar y escribir en no pocas ocasiones (Boix Palop, 2016), no creo que hubiera problema alguno en poder aceptar con naturalidad un referéndum de estas características a partir de una lectura liberal y democrática de cualquier pacto de convivencia constitucional (e, incluso, de la propia Constitución de 1978, por mucho que es obvio que esta no es a día de hoy la opinión de nuestra doctrina mayoritaria ni de nuestro Tribunal Constitucional). No creo que admitir con normalidad esta posibilidad plantee serios problemas de convivencia, ni mucho menos jurídico-constitucionales, sino más bien al contrario: a la vista está que los efectos de no permitirlo no han sido precisamente saludables ni para la convivencia ni para la legitimidad de nuestro orden constitucional, necesitado de urgentes reformas por las heridas autoinfligidas por esta interpretación rígida y un punto demófoba del mismo. En todo caso, y

como es obvio, no deja de ser ésta una cuestión de opinión y, por ende, muy subjetiva. Lo que sí creo una afirmación más fácilmente objetivable es que no permitir una consulta de estas características conlleva eliminar la posibilidad de jugar una carta simbólica de mucha potencia que se podría emplear para facilitar aunar voluntades y consensos para una futura reforma a un coste, en mi modesta opinión, relativamente bajo. De una forma u otra, si la ciudadanía está descontenta, en una democracia siempre tiene vías, afortunadamente y por muy indirectas que éstas puedan ser, para hacerlo saber. Cegar la más clara y directa solo recrudece los conflictos y las dificultades. Abrirla, por el contrario, y más tras todo lo que hemos vivido en tiempos recientes, permitiría dar mucha legitimidad a un hipotético nuevo pacto constitucional que la asumiera con normalidad como lógico cauce de expresión a la voluntad democráticamente expresada de los ciudadanos sin la que cualquier pacto constitucional no deja de ser letra muerta (o algo peor, si ha de ser mantenido con vida por mecanismos alternativos sobre los que mejor no extendernos). Es difícil asegurar hasta qué punto pueda ser “posible” la realización de un referéndum, consulta o una mera votación de uno u otro tipo, pero lo que es en todo caso claro es que, como señalan los expertos en su Informe, parece ineludible lograr algún tipo de sistema de relegitimación del marco constitucional respecto de la población catalana. Y que, para ello, en cualquier caso, es “necesario” que esa relegitimación se pueda producir votando. A estos efectos, las apuestas por asumir esta realidad, aunque tratando de rebajar su significación jurídica y política, al menos, asumen esta realidad y tratan de reconducirla al campo de lo posible. La duda, doble, es si incluso con esa rebaja podrá ser admisible para las sensibilidades que representan el modelo de entendimiento de la soberanía nacional en sus declinaciones más rígidas, de una parte. Y, por supuesto, si ese tipo de consulta o referéndum connotativa y políticamente rebajado podría ser suficiente como mecanismo jurídico y de relegitimación para suficiente número de catalanes.

### **5.5 De la reforma constitucional necesaria y sus posibilidades**

De lo expuesto se deduce con claridad que, si bien es posible cartografiar en estos momentos ya algunos elementos que serían en todo caso “necesarios” para desatascar la cuestión territorial y la crisis constitucional

española, la mayor parte de ellos son muy complejos por las diversas rigideces y mecanismos de bloqueo a que hemos hecho referencia. Todo lo cual permite dudar que pueda ser factible, al menos a corto plazo, que sea llevada a término. En un contexto como el descrito, pues, se ha de ser moderadamente escéptico respecto de la capacidad del sistema constitucional español para lograr dar cauce a las diversas visiones en conflicto y realizar una composición de las mismas mínimamente satisfactoria en términos democráticos.

La reforma constitucional “necesaria” contiene elementos que deberían ser fácilmente admisibles para las visiones más “estatalistas”. Estas son curiosamente (o no, porque es donde resulta más sencillo trabajar e ir sentando bases a partir de las cuales lanzar el debate y tratar de articular posteriores consensos más ambiciosos) las más desarrolladas por la doctrina jurídica española hasta la fecha y sobre las que hay más propuestas (y con mayor grado de concreción): la “redelimitación” de las competencias (con pinta de ligera centralización y un punto un tanto cosmético a la hora de vender que limitaría la conflictividad), dado que en el fondo tampoco cambiaría tanto la cosa; y la reforma del Senado (con ese modelo federal de inspiración alemana que tanto consenso genera entre juristas), porque es algo ya muy madurado a estas alturas por parte de académicos, fuerzas políticas y opinión pública. Sin embargo, es justamente su carácter limitado lo que hace fácil su admisibilidad. Son por ello, quizás, medidas necesarias en todo caso, pero no suficientes. Deben ir acompañadas y profundizadas por otros cambios de mayor entidad, respecto de los que lograr un consenso de mínimos se antoja mucho más difícil.

Junto a estas primeras medidas, un segundo grupo de reformas que delimitan el perímetro de lo “necesario” son las que puedan apelar a lo simbólico (ya nos hemos referido a ellas) y aspirar a, por esta vía, ir modificando y eliminando rigideces. Quizás podrían ser también un espacio de cierto acuerdo, en línea de lo que hemos señalado como “reforma constitucional posible” en cuanto a la esencia plurinacional de España. Cuestión diferente, más difícil, sería concretar y pactar la declinación concreta de estos elementos simbólicos. Y ahí es donde empiezan los problemas.

Así, es el tercer grupo de reformas, las más concretas y las realmente claves, las que siguen menos perfiladas y resultan más difíciles de asumir



desde una cosmovisión jurídica propia de no pocos sectores del “constitucionalismo” español clásico: asunción de contenidos del Estatuto de 2006 en materia de justicia, de principios en materia de reparto del poder y de la financiación y cuestiones fiscales, aceptación de mayor autonomía interna de las CCAA... Empero, solo con reformas valientes de esta índole, combinadas con cambios en otras partes de la Constitución que profundizaran en vías más democráticas y garantizadoras de derechos hasta la fecha poco desarrollados (esencialmente sociales), se podría conseguir un apoyo suficientemente amplio en Cataluña a las reformas. Es decir, se trata de un elemento “necesario” y mucho, de cualquier reforma que pretenda llegar a buen puerto. La cuestión es que es dudoso, y da la sensación de que los autores de las diferentes propuestas lo tienen muy claro (y por ello todas son particularmente prudentes a la hora de plantearlas), que sea fácil o incluso posible conciliar ese nivel de profundidad con un mínimo apoyo a esas medidas en el resto de España. Es claro, y así se manifiesta tanto en los documentos más académicos (Muñoz Machado et alii, 2017) como en las otras propuestas de reforma más articuladas que tenemos hasta la fecha (Generalitat Valenciana, 2018), que el grado de coincidencias en muchos de los puntos es superior al que se podría sospechar. Incluso, en la propuesta valenciana, aparecen elementos como el que hace referencia al nuevo sistema de financiación, tratados con mayor ambición y profundidad que en el documento de los académicos que venimos analizando con más detalle. Pero estas coincidencias no han de hacernos perder de vista que en parte se explican porque estas otras propuestas también vienen de la España que podríamos denominar “periférica” y, en todo caso, tienen su origen también en grupos sociales y políticos que no se encuadran entre los defensores del *statu quo*. La clave es si a partir de estas propuestas es posible lograr un conjunto de reformas “necesarias” que sean, a la vez, asumibles o interesantes en términos de regeneración y novación del pacto constitucional para los sectores que se encuentran satisfechos con el actual estado de cosas y que, recordemos, tienen una amplia capacidad política de bloqueo y no pocas características de nuestro modelo (desde la relativa rigidez de la Constitución española a la protección indirecta del *statu quo* derivada del sistema electoral, pasando por su control elitista de ciertos mecanismos de desbloqueo jurídico) que les favorecen jurídicamente para emplearla en impedir cualquier reforma, por necesaria que sea.

Curiosamente, y para acabar con esta ya larga reflexión, la mayor parte de las propuestas aparecidas en España (y las que hemos venido comentando tampoco son una excepción) tienden a ver un referéndum en Cataluña más como un problema añadido que como una posible solución. Sin embargo, y dentro del perímetro de la “reforma necesaria”, sería inteligente comenzar a considerar con seriedad hasta qué punto su celebración no podría ser, antes al contrario, no solo una concesión inteligente (y de gran valor relegitimador, como es evidente, en clave catalana) que, además, permitiría apuntar una salida a un conflicto y choque político que por esta vía lograría una composición de voluntades basada en la regla básica de la democracia: aceptar que, en casos extremos de desacuerdo sobre puntos clave pero que tenemos como igualmente admisibles políticamente, cedemos la capacidad de determinar el camino que adopta la sociedad en su conjunto a quienes logran una mayoría democráticamente expresada. Obsérvese que esta vía puede ser no solo necesaria como cauce constitucional y democrático de salida al conflicto, sino inteligente en términos de lograr una mayor adhesión en Cataluña al orden constitucional y al incremento de los deseos de permanencia en España. De hecho, la evidencia empírica en procesos comparados parece avalar que los Estados democráticos que aceptan con normalidad resolver estos conflictos por medio del voto suelen salir reforzados (recientemente, sobre esta cuestión, Cagliao, 2018: 98-102). Lo hemos visto en el Quebec (Canadá) y en Escocia (Reino Unido). Muy probablemente lo veamos incluso en breve en situaciones con otros perfiles, pero en estados con tradiciones marcadamente centralistas, como con Nueva Caledonia (Francia). Ocurre, sin embargo, volviendo a la reflexión inicial de Ackerman con la que iniciábamos estas páginas, que son todas ellas democracias cuyos mecanismos de legitimación democrática-popular han respondido de modo natural con la convocatoria de consultas o referéndums sobre el particular cuando una mayoría parlamentaria democrática legítima así lo ha demandado, pero en parte porque tal solución es consustancial a su propio orden constitucional y su modelo de legitimación. Siendo como es el español un caso diferente, la dificultad para aceptar las bondades de esta solución es, como hemos tenido ocasión de comprobar, evidente. Incluso, no son pocos los representantes de la más depurada doctrina jurídica española que están mucho antes dispuestos a aceptar reformas institucionales, redistribución del poder y no pocos acomodos de

tipo técnico antes que asumir con naturalidad dar cauce democrático a la solución del conflicto. Esta nueva manifestación de ese “elitismo constitucional” del que hablábamos al principio de este trabajo no deja de ser curioso que subsista con tanta fuerza en la España del siglo XXI, cuatro décadas después de la aprobación de la Constitución española de 1978 y tras una plena (y exitosa) consolidación democrática. Y nos permite intuir una ventaja adicional de integrar en la respuesta constitucional “necesaria” a la actual crisis la convocatoria de un referéndum si lo pide democráticamente una mayoría política de la ciudadanía de un territorio: aceptando al fin la normalidad de estos mecanismos de resolución de conflictos estaríamos, quizás, avanzando definitivamente también en la renovación del pacto constitucional español y en su relegitimación por medio de la asunción de poderosos mecanismos de respeto a la voluntad popular. Algo que, aun con el muy positivo juicio que globalmente ha de merecer la transición a la democracia en España, fue sin duda un elemento que faltó en su momento y que lastra aún hoy en día nuestro modelo constitucional y de convivencia democrática. Resolverlo ahora no serviría solo, pues, para conseguir, sin duda, un mejor acomodo para muchos catalanes que no se sienten particularmente bien representados en la actualidad, sino también para dotar a la Constitución española de una nueva y mucho más potente legitimidad en la que todos los españoles podamos también vernos mejor reconocidos.

## Referencias bibliográficas

Ackerman, B. (2015). “Three Paths to Constitutionalism and the Crisis of the European Union”, *British Journal of Political Science*, 45-4, 705-714.

Aja Fernández, E. (2003). *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza editorial.

Aja Fernández, E. (2006). “La reforma constitucional del Senado: hacia una cámara autonómica designada por los gobiernos”, en Álvarez Junco y Rubio Llorente (2006). *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional: texto del informe y debates académicos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 709-731.

Aja Fernández, E. (2014). *Estado autonómico y reforma federal*, Alianza editorial.

Aja, E. et alii (2016). “Reflexiones sobre una posible reforma constitucional del sistema autonómico”, en *Informe Comunidades Autónomas 2015*, Observatorio de Derecho Público.

Aja, E. et alii (2018). “Valoración general del Estado autonómico en 2017”, en *Informe Comunidades Autónomas 2017*, Observatorio de Derecho Público.

Álvarez Conde, E. (Dir.) (2018). *Reflexiones y propuestas sobre la reforma de la Constitución española*, Comares.

Álvarez Junco, J. y Rubio Llorente, F. (2006). *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional: texto del informe y debates académicos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Baby, S. (2018). *El mito de la transición pacífica: violencia y política en España (1975-1982)*, Akal.

Balaguer Callejón, F. (2018). “Federalismo y calidad democrática: la aportación del pluralismo territorial a la democracia constitucional”, en Freixes Sanjuán, y Gavara de Cara (coords.) (2018). *Repensar la Constitución. Ideas para una reforma de la Constitución de 1978: reforma y comunicación dialógica*, Segunda parte, Boletín Oficial del Estado, 249-258.

Bastida Freixedo, X. (1999). *Miseria de la autonomía. Una filosofía del Estado Autonómico*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Oviedo.

Bastida Freixedo, X. (2016). “El derecho de autodeterminación como derecho moral. Una apología de la libertad y del deber político”, en Cagiao Conde y Ferraiuolo (coords.), *El encaje constitucional del derecho a decidir: un enfoque polémico*, Libros de la Catarata, 218-268.

Bel, G. (2012). *España, capital París*, Destino.

Bescansa, C. (2017). *Tres propuestas de cambio constitucional para hacer frente a la crisis territorial española*. Disponible on-line (consulta 01/09/2018): <https://ep00.epimg.net/descargables/2017/11/22/e37d9a2b13e65652a769b-59c19a2a78f.pdf>

Boix Palop, A. (2013). “Spanish Administrative Traditions in the Context of European Common Principles”, en Ruffert (ed.), *Administrative Law in Europe: Between Common Principles and National Traditions*, Europa Law Publishing, 83-99.

Boix Palop, A. (2016). “La rigidez del marco constitucional español respecto del reparto territorial del poder y del proceso catalán de ‘desconexión’”, en Cagiao

Boix Palop, A. (2017a). “The Catalunya Conundrum”, *Verfassungsblog*, Parts 1, 2 and 3, september 2017. Disponibles on-line (consulta 01/09/2018): <https://verfassungsblog.de/the-catalunya-conundrum-part-1-how-could-things-come-to-such-a-pass/><https://verfassungsblog.de/the-catalunya-conundrum-part-2-a-full-blown-constitutional-crisis-for-spain/><https://verfassungsblog.de/the-catalunya-conundrum-part-3-protecting-the-constitution-by-violating-the-constitution/>

Boix Palop, A. (2017b). “El conflicto catalán y la crisis constitucional española: una cronología”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 71-72, 172-181.

Boix Palop, A. (2017c). “Cataluña y la rigidez constitucional”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 65, 62-67.

Cagiao y Conde, J. (2016). “¿Es posible un referéndum de independencia en el actual ordenamiento jurídico español? El derecho explicado en la prensa”, en Cagiao Conde y Ferraiuolo (coords.), *El encaje constitucional del derecho a decidir: un enfoque polémico*, Libros de la Catarata, 142-182.

Cagiao y Conde, J. (2018). “Micronacionalismos. ¿No seremos todos nacionalistas?”, Libros de la Catarata.

Cámara Villar, G. (2018). “La organización territorial de España. Una reflexión sobre el estado de la cuestión y claves para la reforma constitucional”, en Freixes Sanjuán, y Gavara de Cara (coords.) (2018). *Repensar la Constitución. Ideas para una reforma de la Constitución de 1978: reforma y comunicación dialógica*, Segunda parte, Boletín Oficial del Estado, 213-247.

Campabadal, J. y Miralles F. (2015). *De Ciutadans a Ciudadanos. La otra cara del neoliberalismo*, Foca.

Carmona Cuenca, E. (2018). “Representación política y democracia paritaria”, en Pendás (dir.) (2018). *España constitucional (1978-2018). Trayectorias y perspectivas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2601-2616.

Capella, J.R. (ed.) (2003). *Las sombras del sistema constitucional español*, Trotta.

Carrillo, M. (2010). “Después de la sentencia, un Estatuto desactivado”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 15, 26-37.

Consejo de Estado (2006). *Informe sobre modificaciones de la Constitución Española*. Disponible on-line (consulta 01/09/2018): <http://www.consejo-estado.es/pdf/modificaciones%20constitucion%20esp.pdf>

- Cotino Hueso, L. (2018), “La necesaria actualización de los derechos fundamentales como derechos digitales ante el desarrollo de Internet y las nuevas tecnologías”, en Pendás (dir.) (2018). *España constitucional (1978-2018). Trayectorias y perspectivas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2347-2362.
- Cruz Villalón, P. (1999). “La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa”, en Cruz Villalón, *La curiosidad del jurista persa y otros estudios sobre la Constitución*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 381-394.
- Farinós Dasí, J. (2018). “Organización del Estado y modelo territorial (o de la dimensión territorial de la política)”, en este mismo volumen.
- Fernández-Albertos, J. (2015). *Los votantes de Podemos: del partido de los indignados al partido de los excluidos*, Libros de la Catarata.
- Freixes Sanjuán, T. y Gavara de Cara, J.C. (2016). *Repensar la Constitución. Ideas para una reforma de la Constitución de 1978: reforma y comunicación dialógica*, Primera parte, Boletín Oficial del Estado.
- Freixes Sanjuán, T. y Gavara de Cara, J.C. (2018). *Repensar la Constitución. Ideas para una reforma de la Constitución de 1978: reforma y comunicación dialógica*, Segunda parte, Boletín Oficial del Estado.
- García Rivas, N. (2016). “Delito de rebelión”, en Manjón-Cabeza, Ventura y Álvarez (Dirs.), *Tratado de Derecho penal español. Parte especial. IV*, 37-91.
- García Roca, J (2014). *Pautas para una reforma constitucional*, Aranzadi.
- Gavara de Cara, J.C. (2018). “La corrupción política en la reforma constitucional y la lucha contra las inmunidades del poder”, en Freixes Sanjuán, y Gavara de Cara (coords.), (2018). *Repensar la Constitución. Ideas para una reforma de la Constitución de 1978: reforma y comunicación dialógica*, Segunda parte, Boletín Oficial del Estado, 127-159.
- Generalitat Valenciana (2018). *Acord del Consell sobre la reforma constitucional*. Disponible on-line (consulta 01/09/2018): <http://www.transparencia.gva.es/documents/162282364/165197951/Acuerdo+del+Consell+sobre+la+reforma+constitucional.pdf/ecc2fe28-4b83-4606-97db-d582d726b27b>
- Gutiérrez Gutiérrez, I. (coord.) (2014). *La democracia indignada. Tensiones entre voluntad popular y representación política*, Comares.
- Martín Cubas, J. et alii (2013). *El federalismo plurinacional. ¿Fin de viaje para el Estado autonómico?*, Díaz&Pons.

- Menéndez, A.J. (2014a). “¿Qué queda de la soberanía nacional y del Estado social y democrático de Derecho europeo tras la crisis?”, en Martín Patino y Giménez Romero (coords.), *Informe España 2014. Una interpretación de su realidad social*, 173-280. Disponible on-line (consulta 01/09/2018): [http://www.fund-encuentro.org/informe\\_espana/indiceinforme.php?id=IE21](http://www.fund-encuentro.org/informe_espana/indiceinforme.php?id=IE21)
- Menéndez, A.J. (2014b). “Mutación y ¿quiebra? constitucional de la Unión Europea”, *Documentación Administrativa*, 1, 1-11.
- Menéndez, A.J. (2017), “Neoconstitucionalismo y constitucionalismo democrático frente al Derecho de la Unión Europea”, *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, nº extra 39, 171-178.
- Montilla Martos, J.A. (2016). *Reforma federal y Estatutos de segunda generación*, Thomson Reuters-Aranzadi.
- Moreno González, G. (2017). “El marco teórico-constitucional de los nuevos mecanismos de gobernanza económica”, en Martín Cubas (coord.), *Constitución, política y administración*, Trant lo Blanch, 377-394.
- Muñoz Machado, S. (2012). *Informe sobre España. Repensar el Estado o destruirlo*, Crítica.
- Muñoz Machado, S. (2013). *Crisis y reconstitución de la estructura territorial del Estado*, Iustel.
- Muñoz Machado, S. (2014). *Cataluña y las demás Españas*, Crítica.
- Muñoz Machado, S. et alii (2017). *Ideas para una reforma de la Constitución*. Disponible on-line (consulta 01/09/2018): [http://idpbarcelona.net/docs/actual/ideas\\_reforma\\_constitucion.pdf](http://idpbarcelona.net/docs/actual/ideas_reforma_constitucion.pdf)
- Pendás, B. (dir.) (2018). *España constitucional (1978-2018). Trayectorias y perspectivas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Pérez Royo, J. (2015). *La reforma constitucional inviable*. Libros de la Catarata.
- Pérez Trujillano, R. (2017). “¿Reforma constitucional o proceso constituyente? Crisis constitucional y forma de estado”, en Gómez Rivero y Barrero Ortega (dirs.), *Regeneración democrática y estrategias penales en la lucha contra la corrupción*, Tirant lo Blanch, 65-87.
- Ponce Solé, J. (2013). *El Derecho y la ir-reversibilidad limitada de los derechos sociales de los ciudadanos*, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Presno Linera, M. (2014). “La democracia directa y la falacia de sus riesgos”, en Gutiérrez Gutiérrez (coord.), *La democracia indignada. Tensiones entre voluntad popular y representación política*, Comares, 61-92.

PSOE (2013). *Declaración de Granada: Un nuevo pacto territorial. Una España de todos*. Disponible on-line (consulta 01/09/2018):

<http://web.psoe.es/source-media/000000562000/000000562233.pdf>

Red Feminista de Derecho Constitucional (2017). *Posicionamiento de la Red Feminista de Derecho Constitucional ante la necesaria reforma de la Constitución*. Disponible on-line (consulta 01/09/2018):

<http://feministasconstitucional.org/posicionamiento-de-la-red-feminista-de-derecho-constitucional-ante-la-necesaria-reforma-de-la-constitucion/>

Romero, J. (2012). “España inacabada: organización territorial del Estado, autonomía política y reconocimiento de la diversidad nacional”, *Documents d’anàlisi geogràfica*, 58-1, 13-49.

Rubio Llorente, F. (2012). “Un referéndum para Cataluña”, *El País* (08/10/2012). Disponible on-line (consulta 01/09/2018): [https://elpais.com/elpais/2012/10/03/opinion/1349256731\\_659435.html](https://elpais.com/elpais/2012/10/03/opinion/1349256731_659435.html)

Rubio Llorente, F. (2015). “Rigidez y rigor mortis”, *Claves de razón práctica*, 241, 9-17.

Rubio Llorente, F. (2018). “El control parlamentario”, en Pendás (dir.) (2018). *España constitucional (1978-2018). Trayectorias y perspectivas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 3289-3303.

Simón Cosano, P. (2018). “Las bases para la reforma del sistema electoral español”, en Pendás (dir.) (2018). *España constitucional (1978-2018). Trayectorias y perspectivas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 3209-3226.

Solé Tura, J. (1985), *Nacionalidades y nacionalismos en España*, Alianza editorial.

Vírgala Foruria, E. (2006). “La reforma territorial en Euskadi: los Planes Ibarretxe I (2003) y II (2007)”, *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 54-55, pp. 159-187.

Wences Simón, I. (2018). “Transparencia: ‘la luz del sol como mejor desinfectante’”, en Pendás (dir.) (2018). *España constitucional (1978-2018). Trayectorias y perspectivas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1989-2006.





# España, cuestión de integración constitucional\*

*Por: Gabriel Moreno González\*\**

Investigador en Derecho Constitucional

Universitat de València\*\*\*

\* Cómo citar este capítulo: MORENO GONZÁLEZ, G. (2018). “España, cuestión de integración constitucional”. En ESTUPIÑÁN ACHURY, L., MORENO GONZÁLEZ, G. y MONTIEL MÁRQUEZ, A. (Coords.). *La cuestión territorial a debate: España y Colombia*, Universidad Libre, Bogotá, pp. 81-103.

\*\* Investigador predoctoral del Departamento de Derecho Constitucional, Ciencia Política y de la Administración de la Universitat de València. Correo electrónico: [gabriel.moreno-gonzalez@uv.es](mailto:gabriel.moreno-gonzalez@uv.es)

\*\*\* Este artículo se incardina en la actividad investigadora del Grupo de investigación “Democracia +: grupo de investigación sobre poder constituyente y nuevo constitucionalismo”. Referencia: GIUV2013-182.

## **Resumen:**

La territorial es una de las grandes cuestiones históricas no resueltas por la Constitución de 1978, por lo que se hace preciso una reformulación de la estructuración territorial que ahonde no solo en el plano jurídico-institucional mediante una mayor federalización, sino también, y de forma destacada, en el campo de la adscripción simbólica de los diferentes *demoi* que conforman España. En esta contribución se abordarán, por ende, las posibles soluciones que pueden desplegarse desde el texto constitucional para aumentar la integración constitucional de los grupos nacionales que, hoy por hoy, se sienten alejados del proyecto colectivo que la Constitución llegó a enarbolar.

## **Palabras clave:**

Integración constitucional, Estado Autonómico, descentralización, plurinacionalidad, federalismo

## 1. España como problema

Burke, en sus espléndidas *Reflexiones sobre la Revolución francesa*, nos ha legado una que debería marcarse en el dintel de cualquier país y, sobre todo, en el del que venimos en denominar España desde hace siglos: “Un Estado que carezca de posibilidades de cambio es un Estado sin medios de conservación. Sin dichas posibilidades, incluso se puede arriesgar la parte de la Constitución que más fervorosamente se desea conservar”.

En el intersticio entre lo viejo que no termina de morir y lo nuevo que no acaba de nacer, al decir de Gramsci, se sitúa indefinidamente la cuestión territorial española, alargando y profundizando la situación de crisis generalizada en la que nos encontramos y añadiendo un factor diferente, genuino, a la desintegración del Estado Social que vive Europa. Esta particularidad nuestra, la de no haber conseguido aún solucionar y afrontar como se debiera los problemas inherentes a la estructuración territorial del Estado, no es nueva. Ya Ortega, con su peculiar clarividencia, advertía en los prolegómenos de la Segunda República que, a diferencia de los franceses, ingleses o alemanes, para el español sigue habiendo un “problema primero, pleno y perentorio: España”. La crisis de Cataluña, auspiciada por miopes nacionalismos de uno y otro cariz, y asentada, a su vez, en una paralela crisis del modelo de las autonomías, ha resucitado la problemática en torno a la concepción misma de España como proyecto y de su Estado como envoltura jurídica e institucional. Al tiempo, esa “absurda pretensión de triunfar a fuerza de exclusiones”, de la que ya nos advertía el mismo Ortega (2010: 68), ha venido para instalarse en un clima de continua y permanente confrontación que ningún actor, al parecer, pretende ni desea superar.

El problema no es nuevo. España se ha ido construyendo a lo largo de los siglos sorteando tendencias centrífugas, causa y consecuencia de las centrí-

petas, en una constante tensión que ha tenido lo territorial como eje (Cfr. Álvarez Junco, 2017). Sin retrotraernos a míticas adargas ni viejas batallas, el siglo de conformación del Estado-nación contemporáneo, el XIX, nos ilustra a la perfección las tensiones descritas. Desde los albores mismos de nuestro constitucionalismo, la idea de la acomodación de las Españas en un Estado común articulado con un mínimo de racionalidad y eficacia se erigió en manantial de portentosos debates e ilusiones y, sobre todo, en fuente de conflictos y desavenencias. Siguiendo a Sarasola (2018: 19-26), ya desde los primeros proyectos constitucionales, como el de Flórez Estrada, la cuestión territorial hubo de abordarse. En el caso mentado, además, se haría con un modelo de descentralización *avant la lettre* que se asentaba, paradójicamente, en una tradición de anteriores proyectos descentralizadores pero claramente absolutistas como, muy especialmente, el del historicista Juan Amor de Soria.

El unitarismo fue, no obstante, la nota dominante en el despertar decimonónico de la Nación, alentado por las ideas en boga y por la necesidad, acuciante, de construir mercados comunes sobre las viejas fronteras interiores y consolidar, con ello, el modelo del capitalismo incipiente. El maridaje entre el liberalismo y el nacionalismo de Estado no fue casual, tal y como magistralmente explican Gellner (2008) o Hobsbawm (1992). Sin embargo, el relativo fracaso del nacionalismo español de corte liberal, incapaz de integrar un país muy diverso y enfrentado a las anacrónicas lógicas internas que imposibilitaban su vuelo, dejó el campo abonado (las extensas tierras de España) para que a finales de la segunda mitad del decimonónico siglo surgieran nacionalismos periféricos de contestación y proyectos propios de construcción nacional. Aunque el nacionalismo catalán se iniciara, de acuerdo con la documentada tesis de Marfany (2017) y del propio Vives, como vigoroso complemento burgués al renqueante liberalismo del resto del país, pronto pasaría a convertirse en un proyecto más de *nation-building* diferenciado, aunque casi siempre aliado estratégicamente con las oligarquías del resto del país.

Así las cosas, la incapacidad del nacionalismo español de implementar una agenda política que uniformara de manera total la atávica diversidad, a la manera de Francia o Alemania, posibilitó (y posibilita) que esta subsista con vigor y enriquezca, desde su multiplicidad, al conjunto. Lo

que otrora se veía como una rémora, como lastres de viejos foralismos y provincialismos, hoy proyecta su halo de riqueza abigarrada y tamizada de distintas lenguas, culturas e identidades, llamadas con cariño por Azaña como “nuestras particularidades peninsulares” y que ahora, en el contexto de la Europa occidental, son también particularidades continentales. Esta feliz subsistencia, a pesar, repetimos, de los continuos y malogrados intentos de uniformización, vino también a dificultar aún más el llamado “problema de España”, a saber: la falta de sentido de un proyecto que, en el cambio de siglo, naufragaba tras derrotas militares, pérdidas coloniales y la falta de convergencia con el corazón de Europa en múltiples ámbitos.

Asimismo, y en paralelo a la falta de sensibilidad hacia la diversidad del nacionalismo español mayoritario, se erige entonces y ahora la fiebre por el “particularismo”, quizá la nota más distintivamente española que existe y que nos caracteriza. “Particularismo es aquel estado de espíritu en que creemos no tener que contar con los demás [...]. Unas veces por excesiva estimación de nosotros mismos, otras por excesivo menosprecio del prójimo, perdemos la noción de nuestros propios límites y comenzamos a sentirnos todos independientes”... nuevamente palabras de Ortega (2010: 61), palabras proféticas que hoy hay que recordar. Pero es entre ambos polos de tensión, en el espacio intermedio en el que la justa virtud aristotélica siempre puede llegar a encontrar acomodo, donde se han levantado en la historia patria algunos proyectos que, no por su poca duración sino por su intensa proyección, han pretendido integrar la diversidad siguiendo la máxima de Pi i Margall (Cfr. 2009): “La unidad en la diversidad, rechazando la uniformidad”.

El *non nato* federalismo constitucional de la Primera República, el Estado integral de la Segunda o, con más éxito (a pesar de todo), el Estado de las Autonomías de la Constitución de 1978, pueden encuadrarse en esos intersticios de potencia integradora. El último experimento descentralizador, deudor teórico del anterior y superador, con ello, de la situación precedente de centralismo autoritario, tiene ya en su haber cuarenta años de desarrollo; y decimos bien, desarrollo, puesto que la Constitución originaria (sin las mutaciones posteriores que se han dado) dejaba el modelo tan abierto e indefinido que ha sido el propio devenir político ordinario, la voluntad de los territorios y la jurisprudencia un tanto

basculante del Tribunal Constitucional (Cfr. Cruz Villalón, 2007), que han perfilado finalmente la articulación de nuestra estructuración territorial, cerrándola con relativo éxito pero con múltiples deficiencias. La apertura seminal de nuestro modelo autonómico proyectaba ya, desde sus orígenes, una serie de inquietudes, de dudas, compromisos apócrifos y reservas que, tras décadas de experiencia, han creado hoy un consenso casi unánime en torno a la necesidad de reformar la constitución territorial española. La crisis catalana no deja de ser, además, el epítome de esta situación y de este, cuanto menos, problemático estadio en el que nos encontramos.

De ahí que se necesite impulsar, nuevamente y desde los espacios alejados de los mutuos nacionalismos excluyentes, un revigorizado “proyecto sugestivo de vida en común”, que creemos solo puede conseguirse y llegar a tener éxito si pivota sobre dos ejes centrales: el federalismo en el plano de lo jurídico-institucional, y la integración constitucional en el plano de lo simbólico.

Son miles, decenas de miles, las páginas que ya se han escrito desde la doctrina, la academia y diversos sectores sobre la oportunidad de determinadas reformas de contenido jurídico-constitucional. El derecho constitucional y el administrativo, especialmente, han sido prolíficos en los últimos años, y los libros y estudios sobre la reforma del Estado de las Autonomías, del Senado, del marco competencial o de la financiación, constituyen ya un género “literario” propio donde destacan, *inter alia*, las contribuciones de Muñoz Machado, Saénz Royo, Solozábal, García Roca, Caamaño, Tormos, Eliseo Aja, Cruz Villalón, Sánchez Ferriz, Tudela Aranda, López Basaguren, Blanco Valdés, Montilla Martos o Enoch Alberti y, cómo no, el Informe del Consejo de Estado que esta institución elaboró en 2006 tras la petición del Gobierno.

Sin embargo, en el presente capítulo no se intentará abordar el primero de los planos indicados, el de la necesidad de una reforma en lo jurídico-institucional de corte federal, sin duda, y como comentamos, ampliamente explorada con precisión y altura académica. Por el contrario, lo que aquí se va a pretender es analizar la necesidad, y la posibilidad, de un cambio constitucional intenso que potencie la integración de la diversidad y de los múltiples proyectos nacionales en un proyecto aún mayor que, lejos de la

uniformidad y del monismo del tradicional Estado-nación, avance por las vías de una comunidad en la que sus diferentes elementos converjan en un marco de adscripción simbólica compartido. Para ello, antes que nada, se hace necesario abandonar la percepción unívoca y antipluralista de la Constitución que pretende instalarse en determinadas instancias políticas, pues con ella no se podría caminar por la senda deseada y que aquí, humildemente, proponemos.

## **2. La Constitución como trinchera: su concepción antipluralista**

La “cuestión catalana”, sea lo que sea, ha sacado a la luz algunas de las concepciones que, arraigadas en el inconsciente de determinados sectores, evidencian las carestías de nuestra democracia y de los discursos que, con pretensión legitimadora, le dan soporte. Una de las más destacables es la que se refiere a la naturaleza misma de la Constitución, en tanto esta se ha erigido en el *Sursum corda* de toda argumentación con el objetivo de neutralizar jurídicamente el campo de lo político, algo inalcanzable de por sí dado el origen político de todo derecho. La proliferación del término “constitucionalista”, que hasta ahora muchos creíamos etiqueta propia de nuestro gremio, esconde una visión unívoca y antipluralista de la Constitución y del marco político que esta establece, donde el fantasma de Carl Schmitt se deja entrever entre las brumas de los discursos que intentan atrincherarla.

El polémico jurista alemán teorizó (Cfr. 2011 y 2014), durante la malograda República de Weimar, la tensión que existía y existe entre la constitución normativa y lo político, donde en la primera se vertían, decía, las decisiones políticas fundamentales que constituían el Estado. Lo relevante del texto constitucional no sería la articulación de mecanismos para que las múltiples voluntades populares expresaran su pluralismo, ni la garantía de derechos fundamentales que amparasen a la persona y a las colectividades ante el Poder, sino la decisión misma de crear y preservar la unidad política y la existencia del Estado frente a sus potenciales enemigos. Lo importante era saber quién decidía en última instancia para salvaguardar el Estado, para defender esa gran decisión de existir como comunidad política; es



decir, en el fondo, quién encarnaba la Unidad perdida con el liberalismo y con la democracia pluralista y fragmentaria.

Esa insignificancia de los derechos y del marco jurídico que permite la canalización de ideas contrarias en la arena pública, dada su subordinación al mantenimiento último de la decisión política, parece recobrar vida en España con la defensa a ultranza de una concepción ontológica, y por tanto errada, de la Constitución de 1978. Ontológica en la medida en que se cree que aquello que el texto establece como decisión, en términos schmittianos, no solo es inmutable, sino que ha de estar exento de debate político. Así, parece derivarse que la discusión sobre la unidad de España, la forma de Estado o de Gobierno o las cuestiones más esenciales de nuestro modelo constitucional, no solo no son legítimas, sino punibles. Se olvidan de que nuestro sistema, como bien ha aclarado y establecido el Tribunal Constitucional, no constituye una democracia militante (STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 7, y 235/2007, de 7 de noviembre, FJ 4), y que las opiniones contrarias a la Constitución y a su esencia (sin duda, la unidad territorial lo es), son perfectamente defendibles por medios democráticos y pacíficos.

La identificación y confusión entre lo que la Carta Magna establece y lo que se considera constitucional es una constante en la actualidad. Sirva de ejemplo gráfico el tratamiento por periodistas, tertulianos y gobernantes de la bandera republicana, a la que se le acusa en ocasiones de “no constitucional” o “anticonstitucional”, confundiendo la libertad de expresión con la expresión de la bicolor. El peligro reside aquí en que, una vez identificado lo constitucional con la decisión política que la Constitución establece, el paso siguiente de descartar por inconstitucional todo lo que con tal decisión no concuerde se torna excesivamente fácil en cualquier discurso reduccionista. De ahí que, ante la insistencia en la utilización del término “constitucionalista” para delimitar los campos de debate, tengamos que elevar la alerta y el celo democráticos en defensa del pluralismo, valor esencial, precisamente, de nuestra democracia constitucional.

Pero esta concepción unívoca, cerrada y restrictiva de la Constitución no es solamente ontológica con tintes schmittianos, sino que es, sobre todo, equivocada si la analizamos desde los propios parámetros del texto del 78. Al menos en la teoría, lo esencial de este y donde de verdad reside el fundamento último del orden político, como reza el artículo 10, es en

los derechos fundamentales, sin los cuales el pluralismo no puede tener cabida ni expresar su potencialidad democrática. Los derechos, también los sociales, son la clave de bóveda del sistema y de los que se deriva la misma separación de poderes, diseñada en el inicio para poder garantizar aquellos e impedir su vulneración. Por ende, los intentos de defender una concepción ontológica de la Constitución como escudo o trinchera terminan chocando finalmente con los derechos fundamentales, pues los primeros desdeñan el pluralismo en el que estos han de operar. La defensa de la Constitución (ontológica) sirve de coartada para limar derechos, para interpretar estos restrictivamente o para mantener discursos públicos que sitúan a las garantías judiciales en segundo plano. Se podría dar, o se da de hecho, la paradoja de que aquellos que más fervientemente dicen defender la Constitución, con más ahínco socavan sus elementos fundantes, que no son otros que los valores y principios democráticos que amparan el libre disfrute, y con garantías, de los derechos individuales y colectivos.

Una ocasión óptima para dilucidar el alcance de lo schmittiano de nuestra política actual se va a presentar gracias al recurso interpuesto por Unidos Podemos contra la aplicación del artículo 155, donde el Tribunal Constitucional habrá de perfilar el alcance de la excepcionalidad constitucional (del quién y cómo decide en último lugar), y cuya argumentación jurídica puede ser un buen motivo para, llegado el día, recuperar las reflexiones aquí vertidas. No obstante, y sea cual sea el resultado de la sentencia, e incluso, del devenir político que cobre la crisis catalana aún abierta, lo relevante a efectos de la perspectiva que aquí se mantiene es que una visión integradora de la diversidad es incompatible, de base, con las concepciones antipluralistas de raíz schmittianas arriba reseñadas.

### **3. La integración constitucional: el plano de lo simbólico- efectivo**

El punto de convergencia en torno a lo territorial de las críticas, los defectos, respuestas y demandas es, siempre, la Constitución. Y es que hay que entender esta no solamente como un instrumento normativo de ordenación jurídica de la vida del país y sus poderes constituidos, sino también, y muy especialmente, como un medio de integración simbó-

lica de la comunidad política. A veces, y sobre todo desde la academia, tendemos a analizar la Constitución bajo una perspectiva exclusivamente legalista y formalista, creyendo que, en este caso, la defectuosa articulación jurídica de nuestro modelo territorial es la única causa que subyace a la crisis desatada. Quienes, a su vez, comparten la visión más reduccionista de esta idea son los que creen encontrar en los tribunales y el derecho existente la única posible y adecuada solución a la tensión que plantean los nacionalismos.

Que en parte el territorial es un problema jurídico, es indiscutible y se debe a múltiples causas. La apertura inicial del sistema ha venido siendo cerrada, paulatinamente, por una jurisprudencia del Tribunal Constitucional no siempre uniforme; la hipertrofia de la legislación básica del Estado ha terminado por anular las potencialidades del principio autonómico en múltiples ámbitos; la posibilidad de transferir hasta las competencias exclusivas estatales ha introducido elementos distorsionadores y asimétricos de difícil encaje; la subalterna posición del Senado, lejos a su vez de cualquier consideración de cámara territorial, impide una eficaz representación de los intereses regionales en la formación de la voluntad política estatal; la falta de mecanismos de cooperación horizontal y vertical entre las CCAA y estas con el Estado, o la ausencia de criterios claros y estables en el sistema de financiación autonómica, que provoca situaciones de injusticia evidente (C. Valenciana, vg.), constituyen algunos de los elementos capitales de la falla jurídica del modelo, y es sobre ellos donde se han producido la mayor parte de las propuestas de reforma. Pero estas no deben obviar que, sobrevolando la necesidad y oportunidad de una federalización y readaptación de la estructura territorial, permanece la problemática de la integración constitucional.

Como teorizara Rudolf Smend (1985), la articulación de los poderes del Estado y la garantía de su funcionamiento se asientan sobre la identificación entre los ciudadanos, en tanto comunidad política, y el marco simbólico que rodea al propio aparato estatal. En su famosa pero de difícil lectura *Verfassung und Verfassungsrecht*, Smend defendería ya la teoría de la integración constitucional, que parte del rechazo a concebir el Estado de una manera aséptica y exclusivamente jurídica (como en Kelsen), pues se entiende que el mismo es el punto de convergencia de los valores que

la comunidad política vive y expresa de forma continua; alejándose, con ello, del positivismo imperante desde Laband en Alemania. Los individuos, la comunidad, se integran en el Estado a través de la identificación simbólica con sus representantes (integración personal), con sus procedimientos y funciones, como las elecciones periódicas (integración funcional) y con los propios símbolos de identificación del mismo Estado, como las banderas o el himno (integración material). La teoría de Smend ha sido, además, perfeccionada y complementada por el profesor brasileño Marcelo Neves (2007), quien recalca el valor simbólico de las Constitución en sus presupuestos más marcadamente político-ideológicos.

Pues bien, es evidente que, cuarenta años después de la aprobación de la Constitución, una parte nada despreciable de la población española ha perdido su vinculación con el proyecto de vida en común que aquella enarbolaba, con ese marco simbólico de adscripción del que nos hablan Smend y Neves, y lo ha hecho no solo por las dificultades jurídicas o procedimentales en que dicho proyecto se ha intentado desenvolver. A la consideración de nuestra norma fundamental como un baluarte schmittiano frente al pluralismo y a las visiones alternativas de (l) país, se ha sumado la visión reduccionista de los distintos nacionalismos, especialmente parte del catalán, que han comenzado a rechazar cualquier idea de proyecto conjunto, con el resto de españoles, de reforma o transformación. Así, entre la frente estrecha de unos, que se creen portadores del gen de don Pelayo, y el determinismo prometeico de otros, las posturas pluralistas, federales e integradoras parecen predicar en el desierto.

### **3.1 La plurinacionalidad como valor**

Pero, ¿cómo integrar, precisamente, a quienes no se sienten identificados con la propia comunidad a la que pertenecen? Además de dar solución, racional, a los diferentes problemas jurídico-constitucionales planteados para avanzar hacia una verdadera federación donde imperen el reconocimiento, la lealtad mutua y la solidaridad, se hace necesario explorar el mencionado campo de lo simbólico desde la Constitución, alejándonos a su vez de los márgenes de la taumaturgia y la mística en el que aquel suele desenvolverse. El reconocimiento de la plurinacionalidad de España, defendido ya por dos de los grandes partidos políticos, puede constituir

la primera asunción constitucional de una nueva integración que sirva como acicate, desde su simbolismo, para el abordaje de los problemas concretos en los que la ausencia del mutuo reconocimiento se desarrolla. Sin necesidad de especificar desde la Constitución cuáles son las supuestas naciones que integran el proyecto común, lo que nos llevaría a una discusión bizantina sin fin y a nuevas asimetrías, la plurinacionalidad misma puede entenderse como un valor *per se*, que se despliegue a lo largo del texto constitucional y que ampare una nueva cultura política del entendimiento. Los distintos Estatutos de Autonomía podrían, llegado el caso y como defiende Solozábal (2014: 34-35), ser los que autocalificaran a sus Comunidades Autónomas como naciones o no, en cláusulas simbólicas que reforzaran la nueva capacidad integradora del texto constitucional. Y nunca sin llegar a dogmatismos vacuos de rigidez categorial, pues ya se sabe que todo fanatismo, como recuerda Sánchez Ferlosio, no es más que un exceso de significación de conceptos mal entendidos. Hay que comenzar ya a quitar esa hipertrofia de pregnancia que adolecen términos como nación o nacionalidades, para poder de una vez “ser capaces de abordar equilibrios dinámicos que faciliten la integración política” (García Roca, 2014: 103).

Más que de una ruptura con el modelo autonómico y su plasmación constitucional podríamos hablar aquí, *a fortiori*, de una culminación de la opción abierta por el constituyente del 78 que la perfeccione, y complete, en un proceso de más largo alcance que incorpore, recalquemos, una nueva visión de Estado y de país (Cfr. Martín Cubas, Joan Romero *et alii*, 2013). Ahora bien, la introducción de un criterio simbólico e identitario como es el de la plurinacionalidad, se nos dirá, puede conllevar una ruptura con el modelo autonómico. Y si bien es cierto que la mayor parte de los conflictos habidos en el seno de este se han ventilado jurídicamente en torno a la cuestión competencial, lejos hasta hace poco del resurgir de las identidades, no es menos conveniente apuntar a la necesidad, insoslayable, de dar respuesta constitucional a la evidente falta de acomodo con el proyecto común de determinados territorios y de amplios sectores de la población.

La Constitución es un medio de integrar los conflictos (De Cabo, 2010), y no solo los materiales y jurídicos, sino también los que respondan a las

características intrínsecamente nacionales de los grupos que conforman una misma *polis* (Magnon: 2012). Características tales como un territorio definido, una voluntad constante de autogobierno y de mantener ciertos niveles de diferenciación por parte de sus ciudadanos, o unos rasgos culturales y lingüísticos propios, se dan en algunas partes de España y es obvio, a estas alturas, que ello no ha sabido canalizarse constitucionalmente de la forma más adecuada y democrática. Y si dejamos al margen el histórico ensimismamiento español en sus presuntas particularidades únicas, nos podemos percatar de que esta situación no ha sido del todo exclusiva de nuestro país. Como acertadamente apunta Ferrán Requejo (2007: 12 y 36-37), las teorías democrática y liberal siempre han partido de la asunción implícita de un *demos* preconstituido que se asumía, acríticamente y bajo un falso universalismo, como la expresión de los valores particulares de concepciones nacionales hegemónicas. En pleno siglo XXI, los retos de adscripción que se nos presentan por grupos nacionales en el seno de Estados democráticos más o menos consolidados han de ser resueltos constitucional y democráticamente por vías integradoras que asuman el pluralismo, nacional, como un valor. “El progreso normativo e institucional hacia sociedades democráticamente avanzadas implica, en el caso de las sociedades plurinacionales, proceder a una mejor acomodación constitucional de las colectividades históricas y nacionales que existen en el Estado. Un progreso que debe concretarse en la simbología, las instituciones y las normas procedimentales liberal-democráticas”, nos aclara nuevamente Requejo (2007: 63) quien está, a su vez, delimitando claramente que existen dos grandes planos, el de lo simbólico y el institucional-procedimental, sobre los que poder abordar la labor integradora.

El reconocimiento de la plurinacionalidad del Estado como un valor, que en parte ya se deriva (paradójicamente o no) del artículo 2 cuando se habla de “nacionalidades”, y no solo como una constatación de hecho, puede ser un buen paso en esa dirección; un paso que no ha de limitarse, únicamente, en el prurito de un nominalismo autoreferenciado, sino que ha de plasmarse con medidas concretas en lo simbólico que, a lo largo y ancho del texto constitucional, reflejen esa nueva visión de un *demos* compuesto por múltiples *demoi*, de una comunidad diversa y consciente de su diversidad.

#### **4. Lo concreto en lo simbólico: reformas para una mayor integración constitucional**

En cualquier consideración prescriptiva sobre posibles reformas, y más las constitucionales, se ha de partir de la constatación de que todo problema político (sea nacional, territorial, económico...) ha de tener siempre una solución final traducible en términos jurídicos y de que, en segundo lugar, la necesidad de concretar esa posible solución se haga como propuesta e invitación desde el realismo y la *praxis*.

Porque, no lo olvidemos, la salida a las múltiples crisis que nos azotan no ha de venir únicamente de las estrategias discursivas, sino también de la articulación y concreción jurídica de estas con intención, nada ilusoria, de materializar posibles soluciones; y más habida cuenta de la nebulosa dialéctica en la que parecemos embriagarnos cada vez que nos adentramos en los vericuetos del asunto territorial. No hay cuestión más pendiente de concreción que esta, y, sin embargo, no hay un tema que despierte más ambigüedades y fórmulas vacías que, también, lo territorial/nacional. Y ello no solo constituye un error de enorme calado político, sino además un cierto desdén para con las aportaciones doctrinales que, por la academia y la universidad española, se llevan haciendo... ¡desde la aprobación misma de la Constitución!

¿Cuál es la concreta propuesta de reforma territorial en el plano de lo simbólico? ¿Qué implica, jurídicamente, el reconocimiento de la plurinacionalidad? ¿Se quiere cerrar la puerta a la secesión mediante otro proyecto que sea más integrador o, por el contrario, se desea mantener las aldabas siempre dispuestas al repique? Entre los mares de la incertidumbre y la ambivalencia no puede nadarse eternamente, porque con el ánimo de contentar a todos al final no se contenta a nadie. Las respuestas a estos y otros interrogantes se hacen cuanto menos acuciantes, y para sazonarlas no se debe acudir a ensueños politológicos (certeros y necesarios en otros ámbitos), sino a las categorías y elaboraciones jurídicas ya existentes. Claro que tampoco debemos pecar aquí de la asunción acrítica y automática de modelos extranjeros, que pueden contener muchas virtudes (y las contienen) pero que aplicados a la realidad española pueden ser, finalmente, ineficaces y contraproducentes como soluciones. En la combinación de tales elementos y en su

adaptación a las exigencias patrias, sin renunciar a la inventiva propia, ha de estar el justo medio que, de nuevo aristotélicamente, nos permita al menos el lanzamiento de conceptos claros y propuestas concretas que desarrollen y doten de contenido a la plurinacionalidad como valor constitucional.

#### **4.1 La equidad territorial**

Las propuestas mentadas deberán partir, sí o sí, de problemáticas muy específicas y propias que ahondan, también, en el plano de la integración simbólica. España es, a diferencia de Alemania o de Francia, un país en su mayor extensión vacío y olvidado (vacío por olvidado). Regiones enteras del interior sufren desde hace décadas los efectos devastadores de la despoblación, que ya no se ceban solo con provincias tradicionalmente con poca densidad, como Soria o Teruel, pues por toda España ciudades medianas y núcleos de población moderadamente relevantes se empiezan a encontrar de bruces con un futuro nada halagüeño. Las propuestas territoriales no deben obviar esta evidencia y más cuando su urgencia comienza a hacerla irreversible. Las disparidades en la densidad de población, con un centro en Madrid que parece un agujero negro que todo lo engulle y unas mal llamadas “periferias” sobrecargadas, no solo incrementan las consecuencias de otros problemas (contaminación, insalubridad, desigualdad, atomización social...), sino que proyectan su sombra sobre la idea territorial misma de España que quiera vertebrarse y la necesidad de proyectos verdaderamente integradores. ¿En el futurible Senado tendrían igual peso todas las Comunidades o habría criterios correctores en función de su población? Lo que parece claro es que el mero nominalismo de lo electoral no sirve: las provincias y comunidades menos pobladas están sobrerrepresentadas en el Parlamento, sin que ello se haya traducido en una mayor preocupación por sus problemas. Muy al contrario, el sistema de partidos y la dinámica propia de estos, con la pérdida absoluta de su vinculación al territorio, ha propiciado que el interés nacional (y aun el general) se identifiquen o con solipsistas elucubraciones de determinadas formaciones que sí tienen raigambre territorial, o con los proyectos invertebrados de las élites políticas concentradas en las grandes ciudades. Se hace preciso, por ende, una mayor preocupación política, pero también constitucional, por esa España de la que la literatura de Llamazares o Delibes nos da buena cuenta y sin la



cual estaríamos postergando a miles de ciudadanos en un Estado con el que ya no podrían identificarse siquiera simbólicamente.

Para combatir esta situación podría ser conveniente la inclusión de un precepto específico en la Constitución que avale la lucha contra la despoblación y habilite un tratamiento diferenciado, y favorable, para las provincias menos pobladas. El artículo 130 CE debería al respecto replantearse para abarcar con contundencia esta problemática e impeler a la acción legislativa en busca de remedios efectivos. Asimismo, no nos hemos de olvidar que “la financiación y la gestión sostenible del territorio van unidas en España y la superación de la actual situación pasa necesariamente por encontrar un nuevo escenario de financiación a las administraciones locales” (Martín Cubas, Joan Romero *et alii.*, 2013: 93). De ahí que se precise abordar desde el texto constitucional la suficiencia presupuestaria de los ayuntamientos españoles, que sufren de una interminable y ya legendaria carestía financiera, y sin la cual no es posible combatir sobre el terreno, de manera cercana y efectiva, las causas que favorecen a la despoblación. En este sentido sería conveniente dejar que fueran las Comunidades Autónomas, atendiendo a sus características particulares, las que articularan su planta territorial, posibilitando la absorción de las diputaciones provinciales por las propias CCAA o, dependiendo del caso, por las asociaciones comarcales de municipios y mancomunidades integrales.

## **4.2 La integración de la diversidad cultural**

España, decíamos, es única en la pervivencia de su diversidad, que no es moneda corriente, precisamente, de sus vecinos. En unos, como Francia, Portugal o Italia, el triunfo de sus respectivos nacionalismos de raíz liberal laminó mediante la centralización de Estados fuertes y eficaces las diferentes lenguas y culturas que integraban, mientras que, en otros, sobre todo en el Este, las fuerzas pasionales de caras menos amables también del nacionalismo acabaron en desplazamientos masivos de población, en genocidios y homogeneizaciones violentas aupadas desde el poder. La desintegración del Imperio Austrohúngaro o de Yugoslavia mediante la mala aplicación de un principio, el de las nacionalidades, pésimo en nuestra historia como europeos, da buena prueba de ello.

Pero en España, recordemos lo dicho, la debilidad histórica del Estado, la conformación misma del país como resultado de un proceso lento y renqueante no exento de sobresaltos en el que la industrialización o la escuela nacional tardaron en hacerse presentes, y el fracaso, en definitiva, de su nacionalismo liberal y liberal-democrático, nos posibilita disfrutar hoy de lenguas y tradiciones diversas. Los intentos homogeneizadores que en contrario desplegó el franquismo durante la larga sombra de sus cuarenta años al final se han visto felizmente superados gracias, entre otros elementos, a su temprana identificación con la idea misma del nacionalismo español. Algo que, por un lado, nos aleja de peligrosas tentaciones ultraderechistas y parafascistas en las que sí incurren sectores nada desdeñables de los países vecinos, pero que, por el otro, ha imposibilitado la conformación progresista de un proyecto de país ilusionante e integrador con nuevos símbolos o con la renovación significativa de los ya existentes.

No se trata de reavivar nacionalismos, sino de reconstruir marcos de identificación colectiva en el contexto, más amplio, de un proyecto transformador y verdaderamente democrático. Cuestión esta, también, pendiente en una izquierda que a veces no se atreve a decir ni el nombre mismo del país que pretende gobernar, y que apunta directamente a la línea de flotación de cualquier propuesta de reforma territorial que se quiera blandir. Y para dicho fin no valen las fórmulas vacías y ambiguas, y menos referencias a fueros o realidades míticas que se pierden en los arcanos insondables del Medievo, sino concreciones que, desde la racionalidad, puedan defenderse para materializarse jurídicamente. Es impensable que a estas alturas las distintas lenguas españolas, por poner un ejemplo nada baladí, no encuentren un acomodo más firme en los espacios de radiotelevisión públicos; problema cuya solución no se encuentra en el recuerdo nostálgico de fastos de un pasado legendario, sino en los mejores instrumentos que la democracia nos dispensa: la ley o, cuando es insuficiente, la reforma de la que le da soporte. La regulación constitucional actual (Boix Palop y Vidal Beltrán, 2014: 27-42) de los medios de comunicación (art. 20.3), que expresamente reconoce que los que sean dependientes del Estado respetarán el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España, parece haberse reducido a la mera tolerancia de los medios autonómicos en su libertad (Tasa Fuster, 2017: 51-79). Aquí haría falta, por tanto, una mayor espe-

cificación constitucional que no solo proteja, sino que también fomente, el uso de las otras lenguas españolas diferentes al castellano tanto en la radio como televisión pública. Es impensable que pueda hablarse de verdadera integración simbólica si millones de españoles no ven reflejadas sus lenguas en el espacio público (y) común, y lo que es casi peor, si el resto de españoles no asumen como propio también la riqueza diversa del país y de sus conciudadanos.

La descentralización de la propia capitalidad del Estado (valga el oxímoron), se podría canalizar también mediante la relocalización de algunos organismos de la AGE, siguiendo el modelo alemán y alentando, con ello, la presencia pública de aquellas zonas de la España olvidada (no vacía) que solo aparecen en la sección de sucesos. El traslado de altas instancias del Estado, como el Tribunal Constitucional, a Barcelona o al País Vasco, verbigracia, podría también coadyuvar a la potenciación de la integración simbólica de los ciudadanos de esas ciudades o territorios en la toma estatal de decisiones.

La resimbolización de nuestros elementos de identificación, como el himno o la bandera, precisaría, asimismo, de una bendición puramente democrática, donde la expresión directa de la voluntad popular se formulara y enmarcara en un debate amplio y sin complejos. Para ello quizá habría que recordar, no obstante, algunas apreciaciones de índole histórica que en ocasiones no se tienen en cuenta. En primer lugar, tanto la bandera como el himno nacional no son patrimonio exclusivo de la forma monárquica pues, muy al contrario, su asunción legal final en tanto símbolos por parte del Estado fue un triunfo del liberalismo frente al Rey, que perdía así el monopolio de la identificación Estado-Monarquía y cedía potencial simbólico a la identificación Nación-Estado. No es de extrañar, por ende, que se oficializaran en momentos de debilidad de la Corona y de cesión a los intereses liberales. Himno y bandera que se han sido blandidos y tremolados por distintos actores ideológicos y que, incluso, han llegado a pasar por el tamiz del primer republicanismo español. Su utilización artera por el régimen de Franco no puede hacernos olvidar la historia anterior de estos símbolos, e incluso, como en el caso de la bandera, su pretendido y colorido perfeccionamiento integrador durante la Segunda República. En segundo lugar, hemos de partir de la

constancia de que ya tenemos un símbolo puramente federal y plural, como es el escudo, en el que convergen los distintos reinos históricos que terminaron conformando España y que debería tener también la bendición constitucional que hoy carece.

Reconocimiento de la pluralidad que, además, podría trasladarse al interior de los Estatutos de Autonomía, pues si España no es unívoca, tampoco lo son sus regiones y territorios. Como agudamente apunta Esther Seijas (2011: 93-114), hay zonas y grupos dentro de las Comunidades Autónomas que precisan de un reconocimiento explícito en sus Estatutos, con un trato diferenciado acorde a sus especificidades que puede tener también, desde la determinación del marco competencial, su correspondiente bendición constitucional. El Valle de Xálima en Extremadura, donde se habla “a fala”, o comarcas históricas de gran peso como el Bierzo en León, podrían participar del nuevo modelo de integración pluralista que se pretende.

Por último, una nueva y plural visión de nuestra historia compartida debería ser central en el necesario rediseño del sistema educativo español, otra de las grandes tareas pendientes. La Constitución debería contemplar expresamente que el conocimiento desde el sistema educativo de la multiplicidad de culturas españolas fuese obligatorio y eje de relevancia en la conformación de los programas de instrucción. Que los futuros ciudadanos catalanes sepan quién fue Felipe Trigo o el Brocense, y que los estudiantes asturianos pongan en valor la poesía de Ausiàs March o la novela de Rodoreda, puede constituir un avance mayor para la integración que decenas de proyectos de ley. Porque si hay algo que desdeñan los nacionalismos (y aquí el español ha llevado la delantera mucho tiempo) es la unidad humanista de conocimientos, la universalidad del sustrato común del que parten las diferentes culturas y el lenguaje único de sus principales manifestaciones. Aquí se hace necesario, en este sentido, que instituciones como el Instituto Cervantes o las Escuelas Oficiales de Idiomas, incorporen a su bagaje de forma más destacada e intensa la concepción plurinacional y diversa que la Constitución consagraría, impeliendo a una mejor difusión en el exterior de las distintas lenguas españolas y una mayor extensión en el interior de su uso y disfrute. La presencia de todas las lenguas en los documentos oficiales (Requejo, 2007: 150) (DNI, pasaporte, monedas...), así como la posibilidad de que

en el Senado, como futurible y verdadera cámara territorial, se utilicen lenguas diferentes al castellano, vendría a complementar este giro hacia la integración simbólica de la pluralidad, desde y por la Constitución, que aquí defendemos y planteamos.

## **5. Conclusión**

El problema territorial es uno de los únicos grandes retos históricos españoles que aún no se ha resuelto. La crisis de Cataluña, corolario de un modelo autonómico que da señales de inequívoco agotamiento, ha venido a potenciar todavía más la necesidad acuciante de abordar una reforma en profundidad de la estructuración territorial de España y su articulación constitucional. Reforma que no debe circunscribirse a los márgenes de lo institucional y lo puramente jurídico, sino que tiene que afrontar con valentía e ingenio la cuestión no resuelta de nuestra integración simbólica como comunidad. Nación de naciones, pueblo de pueblos, Estado plurinacional... sea lo que sea, España sí ha de ser consciente de su rica diversidad que permite, incluso, declinarla en plural.

Solo si conseguimos que el proyecto común de las Españas vuelva a ser integrador desde su propia renovación, jurídica y simbólica, podremos vivir como “partes de un todo, y no como todos aparte”. Pues solo desde ese todo enriquecido por el pluralismo, incardinado en una Europa democrática también revitalizada, pueden afrontarse los grandes retos del presente y los que nos depara el mañana.

Para ello se hace necesario que la Constitución recoja como principio y valor la diversidad del país que constituye, desplegando una serie de artefactos en su articulado que permitan hablar de verdadera integración. Una mayor presencia del resto de lenguas en las instituciones del Estado, los documentos oficiales o los medios públicos de comunicación; un acercamiento más intenso de la instrucción pública a las realidades nacionales diferenciadas y a sus ricas culturas; el reparto por el territorio nacional de administraciones de la AGE o, incluso, de las altas instituciones del Estado, pueden ser algunas de las previsiones constitucionales que protagonicen un giro plurinacional necesario para garantizar el acomodo de los diferentes

*demos* en el *demos* general español. Junto a ello no debemos olvidarnos de otras realidades específicas del país, como la despoblación rural o la falta de armonía territorial en el reparto de la riqueza, que también han de ser intensamente abordadas por el texto constitucional para salvaguardar la acción, política o legislativa, que intente lograr un país más unido y cohesionado.

Una lacra del constitucionalismo histórico español ha sido la ausencia de verdaderos procesos de reforma que permitieran la continuidad de las constituciones y sus regímenes políticos, tendencia que parece marcarse, a veces con sangre y fuego, en el frontispicio de nuestro bagaje como Estado. Como toda disciplina rigurosa que se precie, desde el derecho constitucional, hemos de rechazar cualquier determinismo, y una manera de hacerlo es intentar conseguir que, de una vez por todas, España sea capaz de reformarse a sí misma sin traumas ni rupturas y enmendar, así, el aforismo de Burke que, tan plásticamente, sigue pendiente sobre nuestras cabezas. El modelo territorial actual no es un punto de llegada, sino de partida, y su apertura misma nos impele a seguir encontrando nuevas metas desde las que poder consolidar un proyecto no solo sugestivo, sino también funcional y válido, para los diversos intereses contrapuestos que convergen en el centro de esta vieja piel de toro.

Únicamente es posible un proyecto integrador de España desde la conciencia de los problemas que afectan a un país plural y desde la totalidad no homogeneizadora que, aupada en las armas de la *razón* y los instrumentos que nos ofrece el *derecho*, sea capaz de superar el histórico ensimismamiento excluyente de quienes nunca han creído en su potencialidad.

## Referencias bibliográficas

- Álvarez Junco, J. (2017). *Mater dolorosa*. Barcelona, Editorial Taurus.
- Cabo Martín, C. (2010). *Dialéctica del sujeto, dialéctica de la Constitución*. Madrid, Trotta.
- Cruz Villalón, P. (2007). *La curiosidad del jurista persa y otros estudios sobre la Constitución*. Madrid, CEPC.

Fernández Sarasola, I., “Los primeros proyectos constitucionales españoles”, en Frassetto I., y García Moneris, E. Edits. (2018). *Tiempo de política, tiempo de constitución. La monarquía hispánica entre la revolución y la reacción (1780-1840)*. Sevilla, Editorial Comares.

García Roca, J. Edit. (2014). *Pautas para una reforma constitucional: informe para el debate*. Pamplona, Thomson Reuters Aranzadi.

Gellner, E. (2008). *Naciones y nacionalismo*. Madrid, Alianza Editorial.

Hobsbawm, E. (1992). *Nations and Nationalism Since 1780: Programme, Myth, Reality*. Cambridge, Cambridge University Press.

Magnon, A-G. (2012). *Temps d'incertituds. Assajos sobre el federalisme i la diversitat nacional*. València, Universitat de València y Afers.

Marfany, J. L. (2017). *Nacionalisme espanyol i catalanitat*. Barcelona, Edicions 62.

Martín Cubas, J., Romero, J. *inter alii*. (2013). *El federalismo plurinacional. ¿Fin del viaje para el Estado autonómico?* Madrid, Díaz y Pons Editores S.L.

Neves, M. (2007). *A constitucionalização simbólica*. Sao Paulo, Martins Fontes.

Ortega y Gasset, J. (2010). *España invertebrada*. Barcelona, Espasa.

Pi i Margall, F. (2009). *Las nacionalidades: escritos y discursos sobre federalismo*. Madrid, Akal.

Requejo, F. (2007). *Federalismo plurinacional y pluralismo de valores: el caso español*. Madrid, CEPC.

Schmitt, C. (2011). *Teoría de la Constitución*. Madrid.

Schmitt, C. (2014). *El concepto de lo político*. Madrid, Alianza.

Seijas, E. “La senda española al federalismo: garantías estatutarias del pluralismo territorial intraautonómico (Castilla y León)”, en Biglino Campos, P., y Mapelli Marchina, C. Direc. (2011). *Garantías del pluralismo territorial*. Madrid, CEPC, p. 93-118.

Smend, R. (1985). *Constitución y Derecho Constitucional*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Solozábal, J. J. Edit. (2014). *La reforma federal: España y sus siete espejos*. Madrid, Biblioteca Nueva.

Tasa Fuster, V. (2017). “*El sistema español de jerarquía lingüística. Desarrollo autonómico del artículo 3 de la Constitución: lengua del Estado, lenguas cooficiales, otras lenguas españolas y modalidades lingüísticas. Teoría y praxis.*” En *Revista de Derecho Político*, nº 100, pp. 51-79.

Vidal Beltrán J. M., y Boix Palop, A. “El marco constitucional y regulatorio de los medios de comunicación en España”, en Vidal Beltrán J. M., y Boix Palop, A. (2014). *La nueva regulación del audiovisual: medios, derechos y libertades*. Thompson-Reuters, pp. 27-42.





# Organización del Estado y modelo territorial (o de la dimensión territorial de la política)\*

Por: Joaquín Farinós Dasí\*\*

Catedrático de Análisis Geográfico Regional  
Universitat de València\*\*\*

- \* Cómo citar este capítulo: FARINÓS DASÍ, J. (2018). “Organización del Estado y modelo territorial (o de la dimensión territorial de la política)”. En ESTUPIÑÁN ACHURY, L., MORENO GONZÁLEZ, G. y MONTIEL MÁRQUEZ, A. (Coords.). *La cuestión territorial a debate: España y Colombia*, Universidad Libre, Bogotá, pp. 105-132.
- \*\* Catedrático de Análisis Geográfico Regional, Departamento de Geografía e Instituto de Desarrollo Local, Universidad de Valencia. Responsable del Grupo de Investigación ‘Gobierno y Desarrollo Local Sostenible’ (<http://gdls.blogs.uv.es/>). Joaquin.Farinos@uv.es.
- \*\*\* El presente trabajo se enmarca en el proyecto CSO2016-78169-R “Gobernanza efectiva del territorio: actualización y propuestas para la aplicación de una política de ordenación del territorio comprensiva en España (GOBEFTER-II)”, del Programa Estatal de Investigación, Desarrollo e Innovación Orientada a los Retos de la Sociedad, en el marco del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-2016, del Ministerio de Economía y Competitividad, cofinanciado por el FEDER.

## **Resumen:**

De una situación de ‘enorme atasco político’ de hace algunos años, se ha pasado a otra de crisis del modelo de Estado. El texto aborda la cuestión de la reforma constitucional como algo consustancial a la propia gestión de la cosa pública. Pone el foco no tanto en la definición del modelo de organización territorial (federalizante) como en las rutinas de gobernanza que lo hagan efectivo. En concreto, se centra en la cooperación (que aquí se entiende como territorial), especialmente la horizontal y más específicamente entre Comunidades Autónomas. La nueva interpretación del espacio relacional y del fenómeno de las multiterritorialidades abre otras interpretaciones y posibilidades, bloqueadas hasta la fecha por el temor al surgimiento de contrapoderes (como las confederaciones o las áreas metropolitanas). Esta nueva cooperación horizontal territorial deberá ser introducida en el nuevo texto como principio constitucional, completando los ya presentes de solidaridad (para el que se propone ampliar su ámbito desde las personas a, también, los territorios), cooperación y lealtad institucional.

## **Palabras clave:**

Organización territorial del Estado, territorialidad, gobernanza, cooperación horizontal, cooperación territorial, Comunidades Autónomas

## **1. ¿Alguna opción para la España invertebrada?**

### **Estado y territorio en un contexto de territorialidades revisadas**

Territorios y comunidades claramente diversos, pero con excesiva tendencia a la ‘monolítica’ uniformidad; una intención heredada del pasado, de las costumbres de la dictadura franquista (heredera forzosa del movimiento falangista), pero a la que también se le ha presentado resistencia (por parte del Tribunal Constitucional —TC— en sus primeros tres lustros de vida).

La diversidad es la palabra que de forma más precisa define la realidad geográfica (anisotrópica), histórica, cultural... de España (otrora ‘Españas’). Singularidades que no tienen por el momento perfecta y clara correlación en la organización autonómica del Estado; un modelo que ha tendido a la uniformidad desde los primeros momentos de configuración del mapa autonómico (especialmente tras el referéndum andaluz que acabaría por validar su acceso a la autonomía por la vía del art. 151 de la Constitución Española (CE) —de hecho, la única que lo hará—).

Primero fue el ‘café para todos’, con el fin de poder completar el mapa autonómico, otorgando autonomía a territorios que no lo solicitaban (art. 144.a y 144.c CE), evitando así una situación en la que unos territorios tuvieran estatutos de autonomía y otros no, lo que parecía abocar a una mayor complejidad política no deseada en un momento de tránsito de un modelo a otro nuevo. Más tarde se avanzaría, también, en la equiparación (del techo) competencial (un proceso que culmina como paso previo a la aprobación del nuevo del sistema de financiación autonómica plurianual a partir del año 2002; algo que, por cierto, no supuso ninguna ventaja final desde el punto de vista de evitar la sensación de agravio y los conflictos entre Comunidades Autónomas —CCAA—). Añádase a ello el acuerdo de bloquear y declarar inalterables los límites de las CCAA del actual

mapa autonómico, a resultas de un acuerdo político entre los dos partidos mayoritarios en las Cortes Generales. Sin olvidar, para concluir, desde el principio, el contenido final que se dio al art. 145 CE sobre las fórmulas de cooperación horizontal entre CCAA, al que se hará referencia a lo largo de estas páginas.

Resultan bien conocidas las razones, y las condiciones, durante los años de la transición, que ayudan a explicarlo; seguramente también, cabe añadir, a entender el motivo por el que las Cortes franquistas aceptaban votar su autodisolución y abrir la llave del proceso.<sup>1</sup> Pero lo cierto es que, a fecha de hoy, en el actual contexto ‘glocalizado’ (Robertson, 2003), de flujos, crecientes relaciones multiescalares, sistemas complejos y sociedades líquidas, los territorios son cada vez menos regiones discretas (con unos límites claramente definidos y aceptados) y cada vez más ‘*soft spaces*’ de fronteras difusas, permeables o porosas (“*fuzzy boundaries*”), y pueden presentar geometrías variables según el ‘momento’ y en función de qué tema, objetivo o tipo de acción (Farinós y Fernández, 2017). Unos nuevos espacios y comunidades, regiones (en sentido geográfico), Estados o autonomías (en sentido político), que reclaman otras nuevas formas de gobierno (gobernanza) y gestión (administración).

En este nuevo espacio relacional (o nueva forma de interpretar la realidad territorial), los territorios (aunque tienen una topografía propia) no coinciden necesariamente con las formas político-administrativas tradicionales como única manifestación de la territorialidad (vid. Sassen, 2013); esto es, puede haber varias territorialidades posibles en un mismo espacio relacional. Las fronteras entre las unidades territoriales cada vez son más porosas o permeables dando lugar a espacios transfronterizos, que en parte se superponen y se trasladan más allá de los territorios político-administrativos (locales, regionales, estatales). Las principales prácticas de administración y gobierno institucionalizadas, son desafiadas por estos

---

<sup>1</sup> La “Ley para la Reforma Política”, aprobada el 18 de noviembre de 1976, que recibía el apoyo de 435 de los 531 procuradores de aquellas Cortes que empezaron a rodar en la significativa fecha del 17 de julio de 1942 por medio de la “Ley Constitutiva de las Cortes Españolas”, suponía la eliminación de las estructuras de la dictadura franquista desde un punto de vista jurídico, y hacía posible la convocatoria de elecciones democráticas, dando así paso a la transición hacia un nuevo sistema político.

nuevos espacios (ejemplos lo son los espacios transfronterizos de cooperación o las áreas metropolitanas); pero también lo son la economía, la política y los procesos de socialización (Paasi, 2014). Desde esta nueva perspectiva ('flexidimensional') del espacio geográfico (Pueyo Campos et al., 2018), se pueden analizar mejor las nuevas lógicas sociales, de distribución de la población, actividades y servicios, y las nuevas formas de organización política y territorial, que escapan de los límites administrativos habituales (perímetros pretendidamente permanentes y estables, fósiles). Todo ello acaba dando lugar a nuevas prácticas de gobernanza como innovación en la forma en que actúa el aparato del Estado.

Todos estos cambios señalados hacen que delimitaciones administrativas más tradicionales, a las que se han acomodado las estructuras de gestión y gobierno del territorio, se pongan en duda, cuestionando su utilidad real y valorando otras opciones. La realidad global impone nuevos modelos espaciales, más difusos y flexibles, de geometrías variables y multiescalares, en un nuevo espacio de flujos, que sean capaces de articular mejor el territorio. Ya no solo con fines de crecimiento económico haciendo frente a las crisis recurrentes sino también, especialmente, para garantizar un adecuado nivel de prestación de servicios y equipamientos con el objetivo de poder lograr una deseada cohesión territorial (entendida aquí como justicia territorial, en respuesta al principio de solidaridad —al que nos referiremos más adelante— entre territorios).

En este sentido, la cooperación entre CCAA limítrofes posibilita el ejercicio de competencias con unidad de acción, generando un efecto que excede de los límites de cada una de ellas y, así, el tradicional principio de territorialidad. A ello contribuirían instrumentos como los convenios y acuerdos de cooperación (art. 145.2 CE); tal y como el TC ha reconocido de forma genérica en su Sentencia (STC) 132/1996, de 22 de julio, al afirmar que puede evitarse una vulneración del orden constitucional y estatutario de competencias mediante la concertación de los oportunos acuerdos o convenios entre CCAA. De forma más específica en su STC 329/1993 de 12 de noviembre, sobre un tema de calidad del aire, que lógicamente excedía el territorio de una sola Comunidad Autónoma.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> En ella se hacen dos consideraciones de gran interés:

Sin embargo, se trata de casos más excepcionales que rutinarios. En materia de cooperación horizontal el Constituyente prefirió (o tuvo que) ser más impreciso que claro, posponiendo las soluciones al desarrollo legislativo posterior. Al analizar el art. 145, Sánchez Navarro (1998) interpreta que la CE concibe las CCAA “como gestoras de intereses que no desborden su propio ámbito territorial”, convirtiendo el territorio en el “límite de las competencias regionales”. Esta territorialidad es, señala el autor, “sin duda, el criterio más reiteradamente usado” por la CE y los Estatutos de Autonomía “para deslindar las competencias estatales y las autonómicas”. Cabría interpretar entonces que la cooperación territorial horizontal entre CCAA, al suponer cierta desterritorialización competencial, difumina la clara y confortable dualidad, desde el punto de vista jurídico, AGE-Comunidad Autónoma como clara y sencilla forma de control. Del mismo modo, el principio de solidaridad se plantea a nivel de personas, entre todos los ciudadanos españoles, por medio de los distintos mecanismos de redistribución que axiomáticamente se asume hace mejor una caja única (frente a un hipotético federalismo fiscal). No se considera, en cambio, la solidaridad

---

“Una actuación diligente de las Comunidades Autónomas implicadas... permitirá normalmente la adopción de medidas legalmente previstas para asegurar la calidad del ambiente, haciendo innecesaria la intervención estatal”. Esto aplicaría perfectamente en la política de Ordenación del Territorio, competencia exclusiva de las CCAA según STC 61/1997.

La solución de atribuir a la Administración General del Estado (AGE) la competencia por el hecho de incluir territorio de varias Comunidades, como ocurre con la gestión y administración del agua de los ríos intercomunitarios, “...Solo sería constitucionalmente legítima en aquellos casos excepcionales en que la intervención separada de las diversas Comunidades Autónomas no permitieran salvaguardar la eficacia de las medidas a adoptar, y resulte necesaria una decisión unilateral del Estado a causa de poderosas razones de seguridad y grave y urgente necesidad...”. Por tanto, se permite desde la AGE, en su labor de vigilancia, cosa que no puede ocurrir con la OT al tratarse de una competencia exclusiva de las CCAA. Desatascar esta situación reclama una nueva visión, y una reforma constitucional para por ejemplo siguiendo el mismo método que se emplea en el caso de la cooperación transfronteriza (Tratados de Bayona y de Valencia).

A este respecto, el 21 de mayo de 1981 se adoptó en Madrid el Convenio Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales, también llamado Tratado de Madrid, que constituye la base jurídica para dicha cooperación. Entró en vigor de forma general el 22 de diciembre de 1981. Al amparo del Convenio Marco, España ha suscrito dos tratados internacionales que regulan la cooperación transfronteriza: el Tratado de Bayona con Francia, en vigor desde 1997, y el Tratado de Valencia con Portugal, en vigor desde 2004.

entre territorios, algo que podría motivar su propio dinamismo desde ellos mismos aprovechando su patrimonio territorial y potencial endógeno; por sí mismos o en cooperación con otros, mediante nuevas formas y hormas para la planificación y aplicación de las políticas (construyendo así nuevas territorialidades flexibles). Como por ejemplo quiere hacerse por parte de la renovada (en 2013) Política de Cohesión Europea UE a partir del *'local based approach'* y las *'smart specialisation strategies'*, o el propio Gobierno de España hace a partir de las decisiones sobre las opciones de mallado y de corredores de infraestructuras u otras actuaciones e inversiones públicas (muchas veces de forma poco transparente y con escasa o nula dación de cuentas, lo que no hace sino avivar las críticas sobre su creciente control, de la AGE, sobre el resto de territorios —CCAA—).

En otros países de tradición federal, en cambio, sí existen tradicionales y consolidadas instancias de colaboración horizontal (como la Conferencia de Ministros en Alemania o la Conferencia de Presidentes en Suiza) que permiten la adopción de posiciones comunes frente a la Federación, favoreciendo con ello la posición de los entes federados en las negociaciones y decisiones generales de conjunto. A su imagen y semejanza se ha creado la Conferencia de Presidentes en el caso español. Este avance ha quedado enmascarado, sin embargo, por el problema político más importante de España desde la llegada de la democracia: el mal llamado, a nuestro juicio, 'problema catalán' (como si el problema solo estuviera en aquella parte del territorio, y no en el resto de España). Hasta ahora ha servido, por un lado, para avivar la llama del independentismo catalán, pero también para motivar un enroque, claramente protagonizado por los dos partidos conservadores actuales<sup>3</sup>, y facilitar un cambio de rumbo hacia la recentralización.

Un claro ejemplo de ello ha sido la aplicación, por primera vez en 40 años de democracia, del art. 155, concretado, en libre interpretación de su genérica redacción en el texto de la CE, en la intervención y el control por parte de la AGE –suspensión– del libre ejercicio de las competencias por parte del Gobierno de la Generalitat de Cataluña. En una vuelta de tuerca más,

---

<sup>3</sup> PP y Ciudadanos pugnan entre ellos por obtener el mayor rédito electoral del tema catalán, convertido en filón de votos en el importante grupo de nacionalistas españoles, a los que tratan de avivar sin sonrojo.



lo extraordinario quiere convertirse en habitual, volviéndose a invocar su aplicación (como arma electoral) por parte de ambos partidos conservadores, que lo reclaman al actual gobierno del presidente Pedro Sánchez, tras la llegada del PSOE al Gobierno de España tras el sorpresivo éxito de la moción de censura al presidente Mariano Rajoy (la primera que ha triunfado de todas las presentadas hasta la fecha). Esta situación nos muestra, muy a nuestro pesar, que se trata tanto o casi más de un problema político (de los políticos, la *'Politics'*) que jurídico o administrativo (de *'Polity'*), que también, dada la falta de coordinación y la indefinición del modelo constitucional que no ha sido posible corregir mediante leyes y reglamentos que tienen escaso recorrido, motivo por el que se solicita lo sea a partir de la reforma del texto constitucional (Aja et al., 2018).

## **2. Del modelo de organización del Estado resulta un modelo territorial; hacia el verdadero sentido de la expresión 'Organización Territorial del Estado'**

El sistema político es uno de los grandes actores de la construcción del espacio geográfico contemporáneo: ejerce su poder a través de la articulación legal y es el responsable tanto de su organización como del diseño y aplicación de las políticas (socio-espaciales y que tienen su impacto territorial). El sistema político, y la organización territorial del Estado que le es propia, por tanto, acaban por configurar el modelo territorial (previsto o no).

Las relaciones entre las políticas y el territorio (Farinós, 2014) van en una doble dirección: la acción político-administrativa (el desarrollo de la *'policy'*) se entiende debe ajustarse a las características de cada territorio (*'local based'*); pero al mismo tiempo dicha acción permite crear nuevos territorios/territorialidades (por ejemplo, mediante reformas estatutarias y creación de nuevas unidades político-administrativas, caso de las mancomunidades, consorcios, áreas metropolitanas, asociaciones transnacionales... o mediante los oportunos mecanismos de cooperación interadministrativa/interterritorial, verticales y, especialmente, horizontales).

Cualquiera que sea la escala a la que operen, las administraciones públicas (AAPP) deben ajustarse al principio de eficacia, armonizándose (coordi-

nándose) en el ejercicio de sus funciones de acuerdo con las competencias que tienen otorgadas (art. 103.1 CE y la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación –vid. Vilalta Reixach, 2006). Como señala Rodríguez-Arana (2006):

*El principio de coordinación... surge de concurrencia en actuaciones comunes de los diferentes poderes públicos, a partir de las cuales se tratan de obtener beneficios recíprocos, una mayor efectividad en el ejercicio de las competencias compartidas o el funcionamiento armónico de un sistema cuyos elementos son interdependientes del mismo, que... no sería eficaz sin tener(lo) presente... junto a los de unidad, autonomía, integración y solidaridad...<sup>4</sup>*

A partir de esta nueva gobernanza cooperativa, es posible procurar consensos que impulsen un modelo territorial que promueva la sostenibilidad, la actividad, la equidad y el adecuado acceso a los servicios y equipamientos. Medidas todas ellas encaminadas a mejorar el rendimiento institucional del Estado de las Autonomías, llevando la política territorial a las instituciones (Farinós, Vera y Lloret, 2018; Martín Cubas, 2018).

A diferencia de lo que puede ocurrir en la cooperación, un medio para el principio de solidaridad, en esta última las posiciones de todos los poderes públicos territoriales no son iguales. Es a la AGE quien coordina y a la que corresponde garantizar su realización efectiva, mientras que las CCAA son las destinatarias directas del precepto.<sup>5</sup> Sin embargo, no puede soslayarse,

---

<sup>4</sup> El principio de solidaridad, se encuentra recogido en el art. 2 CE y referido en el 138.1: “El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español y atendiendo en particular a la circunstancia del hecho insular”. Por su parte, el párrafo segundo del art. 158.2 justifica la creación del Fondo de Compensación para corregir los desequilibrios económicos territoriales y poder así hacerlo efectivo.

<sup>5</sup> La coordinación implica jerarquía y, por tanto, subordinación. Constituye un título competencial presente en el art. 149.1 CE por el que se atribuye competencia a la AGE en algunas materias: bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (149.1.13<sup>a</sup>); fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica (149.1.15<sup>a</sup>); bases y coordinación general de la sanidad (149.1.16<sup>a</sup>), etc.). Tal y como se recogía en la STC 214/1989, de 21 de diciembre, la coordinación conlleva poder de dirección del que coordina respecto al coordinado y, cuando forma parte de un título competencial, constituye un límite para las competencias de las CCAA.

como ha sido apuntado en las citas anteriores, que pueden procurarse beneficios comunes cuando las CCAA cooperen entre sí (sin que tengan que hacerlo de forma omnilateral —las 17 en conjunto—), siempre y cuando los acuerdos que se adopten no perjudiquen al resto y previo acuerdo con la AGE.<sup>6</sup> Por tanto, el control de la AGE no se vería afectado. El cambio se produce en el derecho de iniciativa, que pasaría a manos de cada territorio o grupo de territorios que la pueden tener en defensa de su interés mutuo legítimo.

La *'pax territorial'*, reduciendo la conflictividad y la sensación de agravios entre territorios, se ha querido sustentar hasta la fecha en un principio de solidaridad entre personas.<sup>7</sup> Cabe preguntarse, como se apuntaba en el

---

Se ha acusado a la AGE de recurrir excesivamente a las Bases como forma de acotar las opciones de las CCAA. Por este motivo, en esta misma STC, junto a esta coordinación 'título competencial', el TC ve posible un segundo tipo de coordinación 'voluntaria' que interpreta como una fórmula de cooperación que enlaza con referido art. 103.1 del Título V CE, en el que figura la coordinación como uno de los principios conforme a los que deben actuar las AAPP. No parece haber claro motivo ni razón jurídica por el que unas normas básicas estatales en competencias compartidas acoten todo el espacio normativo. A este respecto, Santolaya (1984: 321) señala que para *"evitar las consecuencias extremas de esta evolución... no se trata tanto ni principalmente de articular técnicas jurídicas de defensa de las propias competencias autónomas... sino más bien de articular técnicas de cooperación y participación en esa facultad estatal"*.

En opinión de quien escribe este texto, la coordinación voluntaria se acerca, aunque no equivale, a la cooperación, que se diferencia de la coordinación no solo en que tiene por objeto hacer eficaz y eficiente el funcionamiento de la administración (el aparato del Estado) sino también, y más importante, en que no solo debe alcanzar a esta parte de la *'polity'* sino también, y muy especialmente, a la *'policy'* (la forma en que se deciden llevan a cabo las políticas públicas a través de los pertinentes instrumentos como planes, programas, proyectos, actuaciones...) y a la *'politics'* (sentido de Estado). Como ya hemos argumentado (Farinós, 2009), especial relevancia tienen las *'policies'*, a cuyo servicio deben ponerse las otras dos.

<sup>6</sup> De hecho, es lo que sucede en la Conferencia de Presidentes, en la que las CCAA que asisten se vinculan con los acuerdos adoptados por mayoría, aunque no los voten.

La solidaridad constituye un límite negativo de la discrecionalidad de que disponen las partes en la actuación de sus propios y respectivos poderes; límite que no podrán traspasar sin que tal actuación pueda ser considerada ilegítima. Todo ello se hace depender del principio de la 'lealtad institucional' y del principio de unicidad e indisolubilidad del Estado. El tránsito del Estado liberal al Estado social ha tenido como consecuencia el reforzamiento del poder central.

<sup>7</sup> En materia de financiación autonómica y de distribución de los recursos hídricos (entre otros) la alta conflictividad entre CCAA resultan cuestiones preocupantes y recurrentes, que ponen en entredicho el principio constitucional de la solidaridad interterritorial.

primer epígrafe, si el principio de solidaridad también puede plantearse en términos espaciales y es posible trasladarla a los territorios. Existe una corriente de opinión que ve en esto un motivo de enfrentamiento, un argumento entendible si se piensa en términos de regiones discretas dentro de sus fronteras. Sin embargo, la cosa cambia si pensamos en términos de espacio relacional de fronteras permeables. No se trata de un mero ejercicio retórico. La realidad no deja de demostrarnos que los diversos modelos administrativos, funcionales y de prestación de servicios públicos no se ajustan a las nuevas realidades territoriales en cuestiones como el desarrollo socioeconómico, la distribución de la población y de las actividades o la accesibilidad de la población a esos recursos, actividades y servicios. Ello implica necesariamente cambios en los modos de planificar y gestionar los territorios (Farinós y Elorrieta, 2017).

Los mecanismos de coordinación se han demostrado claramente insuficientes hasta la fecha. Ello no favorece la solución negociada de los posibles conflictos entre las distintas políticas y administraciones. Las relaciones entre la AGE y las CCAA, y entre las propias CCAA, continúan siendo un problema sin resolver. Los problemas de gobernanza territorial constituyen probablemente el desafío más importante para el Estado español en la actualidad (Farinós, 2015). Una visión integral de los problemas territoriales y su resolución desde la planificación no tienen fácil encaje en un modelo como el actual, con unas administraciones estructuradas en compartimentos estancos y con visiones sectoriales del territorio (también necesarias, pero carentes de coherencia sin una visión de conjunto).

### **3. De la organización territorial del Estado en el caso de España (Título VIII de la CE); límites y de su posible reforma**

En el caso de España, desde los inicios de la transición persisten resistencias y conflictos a la hora de poder definir el modelo de organización del Estado; una organización que, como se decía en el epígrafe anterior, no es sino territorial, con el objetivo de servir y resultar útil a la hora de poder cubrir eficazmente las necesidades, derechos e intereses de la ciudadanía.

Por ello debe ocuparnos más el ‘cómo’ que el ‘qué’; importa no tanto el modelo como las rutinas de gobernanza territorial que puedan hacerlo viable y efectivo.

El Estado autonómico cumple 40 años coincidiendo con la mayor crisis territorial de la democracia española, lo que ha abierto el debate sobre la organización territorial del Estado y de una posible reforma constitucional. A tal efecto, el Parlamento español aprobaba la creación, en noviembre de 2017, de la “Comisión para la evaluación y modernización del Estado autonómico”. Para tratar de superar las actuales crisis (económica, ambiental, ética, territorial...), un hipotético nuevo modelo de desarrollo territorial tiene tanto que ver con el propio potencial endógeno como con la forma de organización territorial (político-administrativa), pero también con la aplicación de nuevas formas de gobernanza que mejoren el funcionamiento del aparato del Estado y lo hagan más efectivo para lograr la meta del bien común y la defensa del interés general.

Para ello, la cooperación territorial aparece como el nuevo gran reto. Lo importante en este momento, decíamos, no es tanto definir el tipo de modelo de Estado (el qué) como la forma en que poder hacer que funcione adecuadamente (el cómo). Tajadura Tejada (2018), citando a Ortega (2005, 49), al referirse al modelo de organización territorial del Estado español, señala, y coincidimos, que ya no se trata tanto de definir o crear el modelo de Estado (cómo se distribuyen las competencias) sino de cómo debe funcionar el modelo (cómo se desempeñan dichas competencias). “Debemos pasar de un Título VIII de creación del modelo a un Título VIII de funcionamiento del modelo”, decía Ortega. Y para ello, el principio de cooperación debe ocupar un lugar protagonista en la modernización de los Estados, al objeto de poder lograr una adecuada y más eficiente aplicación de las políticas públicas.

La CE de 1978 afrontó la difícil tarea de transitar hacia un nuevo modelo de régimen político (de una dictadura a una monarquía constitucional) y de organización del Estado (más descentralizado). El modelo de distribución territorial del poder descrito en el texto constitucional destaca por su indefinición. El Constituyente no quiso, o no pudo por las distintas presiones y tensiones entonces presentes, establecer ningún modelo. Se

limitó a consentir a sujetos determinados para que pudieran optar por alguna de las distintas propuestas contempladas; en ‘lo que podría ser’ más que en ‘lo que debería ser’. Se mantuvo en la inconcreción, omitiendo o remitiendo a los Estatutos y a futuras leyes orgánicas muchos elementos esenciales del modelo territorial. De hecho, la mayoría de las disposiciones del Título VIII tienen carácter transitorio. Por tanto, no constituía un punto de llegada sino más bien un punto de partida para la realización del “Estado compuesto”.<sup>8</sup>

Sin embargo, *a posteriori* no se han producido todas las reformas y concreciones necesarias. Como consecuencia, ahora nos enfrentamos a tener que introducir estos cambios que puedan ayudar a configurar un modelo territorial menos conflictivo, y la forma más adecuada de conseguirlo es promoviendo el diálogo. Dadas las características de nuestro modelo (autonómico en un Estado compuesto), únicamente podemos servirnos de la experiencia de los Estados federales, que garantizan la integración a través de la participación de los territorios en las decisiones que les afectan. Lo denominemos o no así, la reforma del modelo territorial apunta en la línea de los sistemas federales.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> La reforma territorial del Estado constituyó una de las tareas más difíciles del nuevo Estado democrático. Durante los primeros años, una batería de leyes contribuyó decisivamente a sentar las bases sobre las que construir el nuevo Estado autonómico. Entre ellos cabe destacar la Ley orgánica del Tribunal Constitucional (<https://legislacion.vlex.es/vid/ley-orgánica-tribunal-constitucional-127089>) (1979), para resolver conflictos competenciales; la Ley orgánica sobre la regulación de las distintas modalidades de referéndum autonómicos (1980), para poder iniciar el procedimiento constitucionalmente previsto para constituir las CCAA; la Ley orgánica de financiación de las CCAA para asegurarles los recursos necesarios ([legislacion.vlex https://.es/vid/orgánica-comunidades-autonomas-172346](https://legislacion.vlex.es/vid/orgánica-comunidades-autonomas-172346)) (1980).

<sup>9</sup> Como ya hemos señalado “... *lo habitual es que en un mismo Estado se den características de varios modelos, o bien que se esté en situación de evolución permanente que les hace cruzar las fronteras entre ellos... porque la organización territorial se deriva de factores históricos, pero también de la necesidad de responder adecuadamente a las cambiantes condiciones y demandas de los poderes territoriales y de los ciudadanos. Por este motivo... el modelo de un Estado no es algo fijo ni rígido... es natural que esté en construcción permanente, y hasta cierto punto iterativa... debe importarnos menos la letra de las normas (la denominación del modelo) que el espíritu de la ley (aquello a lo que ha de servir)... Como sucede en derecho en cualquier código, los cambios que se producen en la realidad obligan a su adecuación y adaptación. Lo contrario parece ir contra natura*” (vid. Caja 2: “Modelos de organización político-administrativa y realidad espanyola”, capítulo 2 “Revisión de propuestas de

Entre el federalismo clásico o dual (que implica una rígida separación vertical de poderes)<sup>10</sup> y nuevo federalismo cooperativo, el sistema tiende a dirigirse hacia el segundo. En el cooperativo se resalta una situación de mutua interdependencia entre los distintos niveles del Estado<sup>11</sup>, lo que conlleva a que coexistan diversos niveles de decisión dentro de un mismo espacio territorial (multiterritorialidades). En este sentido, la STC 76/1983, fj.13, argumenta que solo es posible hacer compatibles los principios de unidad y autonomía si todas las instancias de poder participan en alguna medida en la formación de la voluntad del Estado. Si los territorios participan de forma vinculante en la concreción de esos elementos comunes, el acuerdo con el Estado sobre su contenido es necesario y, por tanto, la conflictividad se reducirá.

En general, como ya se ha señalado, los instrumentos y los órganos que permiten las relaciones entre CCAA y de estas con la AGE no están contemplados en la Constitución. La CE no recoge la cooperación, porque seguramente no concibe una relación de coordinación que no sea no solo voluntaria sino también, y sobre todo, no igualitaria entre AGE y CCAA. Ello explicaría la progresiva tendencia uniformadora (algo muy distinto de la equiparación) en cumplimiento de los principios de solidaridad y lealtad institucional que se utilizan para justificarla. Nacionalistas y regionalistas la rechazan abiertamente, oponiéndose a la posibilidad de ser considerados mero estándar indiferenciado manejado por el poder ‘central’; y sin que ello deba equivaler siempre, como muchas de las veces se critica de forma

---

clasificación y organización territorial de España: el papel de la Geografía Regional” del Manual de Geografía Regional de España, Farinós y Olcina (coords.), 2017, 140-144).

En el mismo sentido, Muñoz Machado (1982, 159) ya advertía que el modelo no resulta tan decisivo, porque, decía, “se está produciendo una evidente confluencia entre los federalismos y regionalismos hacia fórmulas organizativas tan parecidas que es difícil distinguirlas”.

<sup>10</sup> En el caso español, además, esta dualidad se quiso hacer todavía más evidente mediante la explícita separación de competencias que correspondían a las CCAA y a la AGE que se recogían en dos artículos diferentes (respectivamente arts. 148 y 149), en lugar de en uno solo, como suele hacerse en los países federales, que recoge las competencias de la Federación (AGE en nuestro caso) y deja el resto por defecto a los Estados (las CCAA).

<sup>11</sup> El federalismo dual responde a la idea de independencia; el federalismo cooperativo al de interdependencia (Tajadura Tejada, 2010). Para un repaso de las relaciones de cooperación del autonomismo cooperativo vid. Pérez Medina (2018).

interesada, a una actitud supremacista (un sentimiento extremado que, por otra parte, puede darse tanto entre los nacionalistas periféricos como en el nacionalismo español).

Aunque no exista previsión constitucional expresa que defina y establezca los pertinentes mecanismos de cooperación entre las distintas entidades territoriales, el deber de colaboración interadministrativa existe. Para la AGE y las CCAA no hay una previsión general que imponga el deber de la cooperación, pero el TC sí se ha referido al de colaboración.<sup>12</sup> Así, en el título de los informes anuales de las relaciones entre Estado-CCAA que se elaboran por parte del Ministerio de AAPP no se habla de ‘cooperación’ sino de ‘informes anuales de colaboración’.<sup>13</sup>

Si el principio de cooperación no pasa del nivel de la exhortación, una especie de conciencia que tiene que impregnar toda la organización de las AAPP (en realidad la cooperación más efectiva se da en los niveles inferiores), su límite se encuentra en la incapacidad para fundamentar una declaración de inconstitucionalidad de todo acto o disposición de los poderes públicos por su omisión. Lo que, de nuevo, exige pasar del qué (modelo de Estado) al cómo (hacer política) en una próxima revisión del texto constitucional.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> La colaboración es la actuación que lleva a cabo un ente para facilitar o posibilitar el ejercicio de las competencias de otro. Se trata por tanto del deber de auxilio cuando, para el ejercicio de una competencia propia, se requiere la intervención de otra instancia. El titular de la competencia es el que recibe el auxilio y también es el interesado en su correcto ejercicio; el que colabora desarrolla una función de apoyo.

<sup>13</sup> Tal omisión ha dado lugar al protagonismo del TC que en sus pronunciamientos (por todas la Sentencia de 18/1982 de 4 de mayo, FJ14, y la Sentencia 27/1987 de 12 de febrero, FJ1) prefiere pronunciarse sobre la base del principio de colaboración y orientarse, cuando habla de cooperación, hacia el desarrollo de una función típica de una Magistratura de persuasión “mediante sugerencias o recomendaciones a favor del establecimiento de canales de comunicación donde participen Estado y Comunidades Autónomas, que a una labor de control de los posibles efectos contrarios al concepto de orden constitucional” (Ruiz-Rico y Ruiz, 1995). Como uno de sus presidentes señalaba (Cruz Villalón, 1990), al tratarse de un TC, y no de un Consejo Constitucional, su función no es dar consejos sino declarar cual es el derecho aplicable.

<sup>14</sup> Más que en la promulgación de nuevas leyes o simples reglamentos para la gestión de políticas, planes, programas y otras iniciativas, que pueden quedar en el limbo de la voluntariedad; como por ejemplo ha sucedido con algún fracasado intento de elaborar una Ley de Cooperación.



#### **4. La cooperación de las administraciones y de los territorios (cooperación territorial) como principio rector de la gestión pública**

En un trabajo reciente (Farinós, Monteserín y Escribano, 2018) se planteaba la cooperación como una categoría transversal que aplica desde tres enfoques: el gobierno y administración del Estado, las teorías del desarrollo económico regional y local, y desde el punto de vista de la planificación y la cohesión territoriales. Si entonces el foco se ponía en los dos últimos, especialmente en el tercero, en el presente texto se hace en el primero. En él, la cooperación puede ser vertical u horizontal, bilateral o multilateral, sectorial para asuntos concretos o transversal para más genéricos.

Ya se ha hecho alguna referencia en líneas precedentes a la cooperación vertical (AGE-CCAA), ahora nos centraremos en la cooperación horizontal, pero no en la que se da entre las entidades locales (más tratada en la bibliografía) sino más específicamente en la que se produce entre regiones (CCAA en el caso español). Nos interesa focalizar en la multilateral, menos desarrollada que la bilateral, y en la transversal frente a la sectorial, por su mayor complejidad, pero también potencialidad, y menor frecuencia. Y es que las CCAA estuvieron, hasta hace bien poco, más orientadas a ampliar sus competencias, a conseguir financiación para desarrollarlas y a articular la estructura político-administrativa que permitiera su actuación frente a la AGE. Las relaciones intercomunitarias, así como los mecanismos de colaboración intracomunitarios que las facilitaran, quedaban en un segundo plano.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Hasta el momento, la colaboración horizontal en el Estado autonómico no solo ha estado escasamente formalizada, sino que además se ha producido entre CCAA limítrofes, de forma bilateral y muchas veces como fruto de contactos personales. A diferencia de otros países, en España, tras cuarenta años de Constitución, nunca se ha firmado un convenio por todas las CCAA (lo que denota que estas no han sabido encontrar espacios de actuación interautonómica omnilateral) ni han existido circuitos horizontales que lo propiciaran (García Morales, 2009, 101). En el derecho comparado, los convenios multilaterales son normalmente el producto de conferencias horizontales. En nuestro sistema, las conferencias sectoriales son verticales y la propia Conferencia de Presidentes, creada en 2004, es también vertical. Por tanto, en nuestro sistema las relaciones son marcadamente verticales, sin estructuras ni dinámicas de horizontalidad previa, lo que refuerza la posición de la AGE.

Aunque no exista previsión constitucional expresa que defina y establezca los mecanismos mediante los que se produzca la cooperación entre las distintas entidades territoriales (vertical y horizontal), el deber de colaboración interadministrativa existe. En el caso español, este deber se recogía de forma explícita en el art. 3.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Ley que consagraba el principio de lealtad constitucional, que está en la base de cooperación); a la que sustituye y amplía respecto del tema que nos ocupa la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (vid. su preámbulo y el art. 3.1.K).<sup>16</sup>

---

En el apartado de las relaciones entre el Estado y las CCAA, ha sido la bilateralidad la que ha centrado el interés en la reforma estatutaria. Y a ella se han aplicado, más que a las cooperaciones múltiples, excepción hecha alguna iniciativa informal reciente, por el momento sin mayor desarrollo, como las Conferencias de Gobiernos Autonómicos, a las que nos referiremos en el último epígrafe.

Esto demuestra la escasa atención que las CCAA han prestado a la cooperación horizontal entre ellas, y su intención de querer mejorar su posición en las bilaterales con la AGE, a pesar de que el TC aclara que tratar de trasladar la bilateralidad horizontal a la relación de una Comunidad Autónoma con la AGE es constitucionalmente imposible (siempre es vertical). Algo nada extraño como lógica reacción de las CCAA en unos momentos en que se salía de un fuerte centralismo (Aja, 2003, 138).

Otras de las causas que ha dificultado y dificultan entre determinadas CCAA la generalización de este tipo de instrumentos ha sido el recelo político existente entre algunas Comunidades limítrofes, en cuyo ámbito se plantean supuestas cuestiones de anexión política, cultural y lingüística. Se trata de un artificial argumento durante los años de configuración del mapa autonómico, al servicio de algunos intereses partidistas; como fue el caso del artificial conflicto creado entre la actual Comunitat Valenciana y Cataluña, que todavía colea al escaparse el tema de las manos, tal y como reconocían las voces principales que lo alimentaron (Fernando Abril Martorell, Manuel Broseta y Emilio Attard, políticos entonces de la UCD). En otros casos, los intentos de emular la AGE por parte de algunas CCAA las ha conducido a dirigir su mirada más hacia las relaciones externas (con la AGE y en con la UE) que a las internas, que quedaban como preocupación y reto secundarios (Salazar, 2006, 849).

<sup>16</sup> El Título III de la nueva Ley 40/2015 regula técnicas de cooperación de naturaleza orgánica, tales como la Conferencia de Presidentes (órgano de máximo nivel político de cooperación entre la AGE y las CCAA, que ocupa la cúspide del conjunto de órganos de cooperación multilateral), las Conferencias Sectoriales y las Comisiones Bilaterales de Cooperación, y disponía la creación de un Registro Electrónico Estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación. Las Conferencias Sectoriales son órganos de cooperación multilateral relativos a un sector concreto de actividad pública. Están integradas por el titular del ministerio competente y por todos los consejeros (ministros regionales) de los gobiernos autonómicos responsables de la misma materia. Por su composición, por su número y por su actividad constituyen el pilar principal de la cooperación

Así pues, la cooperación no se configura ni como una competencia (como la coordinación) ni como un deber (como la colaboración), sino como una forma de relación, las relaciones de cooperación, que van surgiendo y se van construyendo de forma iterativa en el ejercicio de las respectivas competencias entre las distintos cuerpos, administraciones y actores territoriales; según las necesidades y a través de redes y fórmulas a diferentes niveles y temáticas (de ahí su relativa novedad y dificultad normativa). Por este motivo se relaciona y encaja menos con las formas de gobierno tradicional y más con el nuevo gobierno red y las nuevas formas de gobernanza.

Blatter (2004) distingue entre la gobernanza territorial, más próxima a la planificación territorial, y la “gobernanza funcional”, más flexible, orientada a tareas y cuestiones más específicas. Podemos establecer un paralelismo entre estos dos tipos de gobernanza (que tienden a su integración –Farinós y González, 2019) y, respectivamente, los Convenios para la gestión y prestación de servicios propios de las CCAA y los Acuerdos de cooperación (según la poco clara distinción que establece el art. 145.2 CE, separadas por

---

interadministrativa. Existen en la actualidad 40 Conferencias Sectoriales, con un nivel de actividad muy heterogéneo entre sí. Las Conferencias con mayor número de reuniones anuales son las de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente. (Vid. [http://www.seat.mpr.gob.es/dam/es/portal/areas/politica\\_autonomica/coop\\_autonomica/Conf\\_Sectoriales/Documentacion/Conf\\_Sect\\_Reuniones/parrafo/81-2018/conferencias\\_sectoriales\\_1981-2018.pdf.pdf](http://www.seat.mpr.gob.es/dam/es/portal/areas/politica_autonomica/coop_autonomica/Conf_Sectoriales/Documentacion/Conf_Sect_Reuniones/parrafo/81-2018/conferencias_sectoriales_1981-2018.pdf.pdf)).

**Por su parte, las Comisiones Bilaterales de Cooperación** se fueron constituyendo a partir de finales de los años 80, sin previsión legal específica, como órganos bilaterales de colaboración entre la AGE y las CCAA, regulándose cada una de ellas por sus respectivas normas internas de funcionamiento. La primera regulación con rango legal de las Comisiones Bilaterales de Cooperación se produce mediante la anterior Ley 30/1992. Su art. 5.2 las define como órganos de cooperación de composición bilateral y de ámbito general que reúnen a miembros del Gobierno, en representación de la AGE, y a miembros del Consejo de Gobierno, en representación de la Administración de la respectiva Comunidad Autónoma. Su creación se efectúa mediante acuerdo, que determina los elementos esenciales de su régimen.

La mayor parte de los **Estatutos de Autonomía de nueva generación** regulan de manera mucho más extensa la cooperación bilateral, fundamentalmente a través de Comisiones Bilaterales. Los Estatutos de Cataluña, Andalucía, Aragón, Castilla y León y Extremadura crean nuevas Comisiones Bilaterales de Cooperación (ahora paritarias) como órganos permanentes de cooperación de carácter general. Están presididas por el titular del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y un consejero (ministro regional) de la Comunidad Autónoma correspondiente, siendo la presidencia rotatoria. Adoptan sus acuerdos por consenso de las dos partes y cuentan con órganos de apoyo, subcomisiones y grupos de trabajo. Además, los Estatutos de Cataluña, Illes Balears, Andalucía, Aragón y Extremadura crean otras Comisiones Bilaterales con competencias en materias económico-fiscales.

débiles fundamentos jurídicos que acaban por diferirse a los Estatutos de autonomía y a los reglamentos de las Cortes, especialmente el Senado) que también se mixturán.

La gobernanza territorial se encuentra estrechamente vinculada a la territorialización de las políticas, habiendo sido interpretada en los documentos oficiales de la UE como coordinación vertical u horizontal de políticas y/o actores (Stead, 2013). La cooperación territorial supone poner en marcha iniciativas (políticas, planes, programas y proyectos) de desarrollo territorial de forma conjunta entre espacios pertenecientes a jurisdicciones político-administrativas distintas. Estas iniciativas pueden involucrar a cualquier administración competente, independientemente de que haya colaborado con anterioridad o no, con el objeto de formular estrategias de desarrollo comúnmente acordadas. La cooperación territorial se constituye así en un instrumento eficiente para: la prestación de servicios, el apoyo a las economías locales-residenciales-solidarias, el mantenimiento de las 'cuencas-espacios de vida' y para la producción competitiva en el actual contexto globalizado. También requiere de marcos jurídicos eficientes, más necesarios cuando se produce entre niveles y sistemas institucionales diferenciados. Conlleva, por tanto, una tendencia a la convergencia ya que no es eficaz, ni en ocasiones posible, si existen unas grandes diferencias entre la normativa y los modos de actuar de las distintas administraciones (ello ayuda a explicar las reformas producidas en la UE en materia de cooperación territorial transfronteriza y la aparición de las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT) en materia.<sup>17</sup>

Como cierre del epígrafe, cabe señalar los variados procedimientos de cooperación a los que nos hemos referido, que pueden ayudar a reducir o evitar la conflictividad:

- la participación de las CCAA en las decisiones de la AGE Estado:
  - a través del Senado
  - a través de la Comisión General de las CCAA, que suelen reproducir los planteamientos de las Conferencias Sectoriales

---

<sup>17</sup> Sobre esta cuestión, vid.: [http://www.seat.mpr.gob.es/portal/areas/politica\\_autonomica/participacion-ccaa-eu/Menu\\_Coop\\_TransfrCooperacion/AECT.html](http://www.seat.mpr.gob.es/portal/areas/politica_autonomica/participacion-ccaa-eu/Menu_Coop_TransfrCooperacion/AECT.html).

- Cartas de Cooperación remitidas a las CCAA en la fase de Proyectos de Ley, así también en cumplimiento del procedimiento especial previsto en el art. 133 de la LO de TC para las Leyes ya aprobadas que deban ser sometidas al mismo
- cooperación política entre AGE y CCAA; a través de:
  - la Conferencia de Presidentes
  - las Conferencias Sectoriales
  - las Comisiones Bilaterales de Cooperación
  - la Planificación Conjunta, habitualmente escasa
  - los acuerdos de financiación condicionada a cargo de la AGE
  - participación en órganos del Estado y en la gestión de servicios
  - la cooperación territorial que regula el art. 145.2 de la CE: Convenios de Colaboración para la gestión y prestación de servicios propios y Acuerdos de Cooperación respecto de cualquier otro objeto dentro del ámbito de sus competencias<sup>18</sup>
- la cooperación funcional interadministrativa; convenios de cooperación (art. 144.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público) de distintos tipos:
  - Convenios para el Fomento de la Actividad de otra Administración a iniciativa habitualmente de la AGE
  - Convenios para Auxilio Mutuo
  - Convenios para el Intercambio y Suministro de Información entre diferentes Administraciones
  - Convenios para la Integración de Medios de diferentes AAPP en un sistema estable y permanente o en un plan de trabajo conjunto

---

<sup>18</sup> Tanto los Convenios de Colaboración como los Acuerdos de Cooperación son manifestaciones de la voluntad política de los ejecutivos autonómicos; por tanto, son acuerdos políticos que, una vez adoptados, son jurídicamente vinculantes. Pero, el objeto sobre el que recaen es distinto: en el caso de los convenios, el elemento determinante es el carácter ejecutivo o administrativo de la actividad sobre la que se proyectan los compromisos contraídos; mientras que el objeto de los acuerdos trasciende dicho carácter. Los convenios y acuerdos entre CCAA son objeto de examen por las Cortes Generales en los términos de los artículos 145.2 y 74.2 CE. Si se trata de proyectos de acuerdos de cooperación se sigue el procedimiento legislativo establecido en el art. 138 del Reglamento del Senado.

- Convenios de Coordinación de Actuaciones en un Territorio; nos resultan especialmente relevantes dado que su finalidad es coordinar las actuaciones que corresponden a diferentes administraciones en el ejercicio de competencias materialmente diferentes pero que coinciden en el mismo espacio físico (es el caso de la Ordenación del Territorio, las Infraestructuras o el Medio Ambiente)
- mecanismos de cooperación informal:
  - las reuniones entre presidente del Gobierno y los presidentes de las CCAA (posteriormente institucionalizadas a través de la Conferencia de Presidentes)
  - actividad de los grupos parlamentarios —sobre todo nacionalistas o regionalistas— en caso de ser necesario su apoyo parlamentario

## 5. Propuestas y experiencias donde mirar

El nuevo entendimiento del territorio y las nuevas multiterritorialidades, en su interlocución con la política, reclaman y brindan oportunidades para nuevas formas de gobierno y de administración, de gestión de la cosa pública para la defensa del interés general y el desarrollo justo. Aunque no sin dificultades, nuevas formas de gobernanza se van abriendo paso, al menos en la Unión Europea.

Por ejemplo, las AECT, a diferencia de sus predecesoras (las Agrupaciones Europeas de Interés Económico —AEIE—, constituidas mediante Reglamento (CEE) núm. 2137/85, y que no acabaron de funcionar), son entidades legales. Como tales permiten a los Estados, a las entidades regionales y locales, a las asociaciones y a cualquier otro organismo público de diferentes Estados miembros, establecer por mutuo acuerdo agrupaciones de cooperación con personalidad jurídica propia. La exclusividad de las AECT reside en que permite a las autoridades públicas de varios Estados miembros asociarse y prestar servicios conjuntos sin necesidad de que los Parlamentos nacionales firmen y ratifiquen un acuerdo internacional previo.<sup>19</sup> La introducción de las AECT supone el reconocimiento definitivo

---

<sup>19</sup> Si bien los gobiernos de cada Estado sí deben aceptar expresamente la participación de posibles miembros de sus respectivos países en estos acuerdos (Vid. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/egtc/](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/egtc/)).

de que las regiones y las entidades locales pueden participar directamente, junto con otras entidades europeas (supranacionales), para procurar la cohesión territorial. Sin embargo, no suponen la aparición un nuevo poder (o contrapoder) para los Estados nación.

A nivel español, el profesor Elías de Tejada hablaba de ‘Las Españas’, como se hacía en el Capítulo I del Título II de la Constitución de Cádiz (arts. 10 y 11). El contenido del art. 11 (“Se hará una división más conveniente del territorio español por una ley constitucional, luego que las circunstancias políticas de la Nación lo permitan”) parece no haber perdido vigencia, aunque en un nuevo contexto de territorialidades múltiples y fronteras difusas. Es posible que parte de nuestros problemas como Estado puedan empezar a solucionarse si se despejan temores, se elevan miras y se profundiza en la idea de que la unidad pasa justo por reconocer y respetar (sin ahorrar) la diversidad (piénsese lo que sucede por ejemplo en países tan particulares y diversos, en casi todos los sentidos, como los Estados Unidos de América o Suiza –Confederación Helvética– que hacen de su diversidad bandera), un verdadero valor en el actual contexto de crisis sistémica global y una nueva gran transición.

La CE de 1978 fue el resultado de un juego de equilibrios, en consecuencia indecisa; según algunas opiniones, conservadora en las formas y progresista en lo social. Las técnicas de cooperación han resultado poco eficaces, están desequilibradas o son informales, lo que se traduce en una inseguridad jurídica. Una posible reforma Constitucional podría recoger algunos principios y caracteres generales de la colaboración autonómica regulada *ex post* tras la reforma de los primeros Estatutos y a partir de la participación, ahora ya también en sentido ascendente, de las CCAA en la Unión Europea; y todo ello, por qué no, a través del nuevo Senado reformado como verdadera cámara territorial.

El proceso de integración europea ha contribuido a impulsar la concertación horizontal de las CCAA, en coordinación con la AGE, al exigir la posición única en la participación de los entes territoriales en la fase ascendente (algo que ocurre desde hace poco tiempo).<sup>20</sup> También en la fase

---

<sup>20</sup> Las diferentes administraciones participantes en cada Comité de Ejecución de la Comisión Europea deben velar para que la transmisión de la información se efectúe con la máxima

descendente de incorporación del derecho europeo. Los convenios entre entes territoriales se han convertido en una magnífica vía para la transposición de directivas que caen en el ámbito de competencia autonómica. En el Estado autonómico, la concertación horizontal en la fase ascendente es relativamente reciente. Por todo ello, la cooperación horizontal debería haber sido un reto prioritario en la agenda de la reforma de los nuevos Estatutos, cosa que, como se ha visto, no ha sucedido.

La colaboración horizontal fortalece la posición de los entes territoriales. Por un lado, posibilita el ejercicio de sus propias competencias, lo que supone un freno a la recentralización. Por otro, sirve para pactar posiciones comunes, que se exponen como posición única de los entes territoriales, ante la AGE. De este modo, puede fortalecerse su capacidad de negociación ante a ella, al tener que negociar ya no separadamente con cada instancia sino de forma conjunta ante un frente organizado común gracias a la concertación horizontal previa (si es capaz de resistir el manido y recurrente recurso a la táctica del ‘divide y vencerás’).

La Conferencia de Gobiernos de las Comunidades Autónomas (inicialmente, de 2009 a 2010, con el nombre de Encuentros de las Comunidades Autónomas) ha sido el último y más reciente intento de crear un nuevo y efectivo instrumento para la cooperación horizontal multilateral entre CCAA; una verdadera innovación. La iniciativa partió de la Diputación General de Aragón, que el 9 de julio de 2008 convocaba a un primer encuentro informal a las CCAA que en aquel momento habían culminado

---

celeridad entre ellas, preferentemente por vía telemática, se establece. Por tanto, los representantes de la AGE deben facilitar a los representantes de las CCAA el acceso a las bases de datos u otras fórmulas de cooperación documental o administrativa implantadas por la Comisión Europea en materia de comitología o, en su defecto, se asegurarán de que la información y documentación relativa a cada comité sea compartida con el representante autonómico del mismo de forma inmediata.

Algo que sin embargo no sucede tan claramente a nivel doméstico, de Estado español, donde las Comisiones bilaterales van sustituyendo progresivamente a las Conferencias sectoriales multilaterales. Algo que tendría un difícil encaje en una concepción federalizante, incluso en un país con modelo centralizado como Francia, donde las reuniones bilaterales se producen dentro de un marco como el de los ‘*Contrats de Plan État-région*’ sobre la base de un modelo-estrategia (territorial) de Estado previamente definida y acordada. El ‘quid’ de la cuestión, por tanto, no reside, en el modelo de Estado (el qué) sino en la forma en que se opera (el cómo), tal y como hemos señalado a lo largo de estas páginas.



la reforma de sus Estatutos.<sup>21</sup> Su finalidad es la de promover la colaboración y la cooperación política y administrativa entre las CCAA a fin de poder consolidar y mejorar la descentralización político-administrativa del Estado. Como principales objetivos figuran: impulsar la colaboración entre las CCAA en su ámbito de competencias, impulsar la colaboración entre los Gobiernos de las CCAA y el Gobierno de España, promover acciones políticas en los asuntos de Estado y facilitar la celebración de la Conferencia de Presidentes.

Como señalaba García Morales (2012), la creación de una Conferencia de Gobiernos autonómicos, sin la participación de representantes de la AGE, resulta un interesante estímulo que puede servir de revulsivo para la cooperación horizontal y vertical en España, junto con la Conferencia de Presidentes AGE-CCAA. Señala la autora que la reunión previa de la primera puede servir para preparar mejor la posición de las CCAA ante la reunión de la segunda, con el fin de conseguir así una fuerza negociadora mayor de la que se obtiene ahora<sup>22</sup>, dado que cada Comunidad acude sin previa concertación horizontal con las demás a cada convocatoria de la Conferencia de Presidentes que realiza el presidente del Gobierno de España. Esta nueva forma de proceder es la habitual en los países federales de nuestro entorno, donde las conferencias horizontales son previas a las reuniones verticales al máximo nivel y no se convocan conferencias verticales exclusivamente sin la previa horizontal.

Después de que se aprobara su constitución, la Conferencia de Gobiernos de las Comunidades Autónomas solo se ha reunido una vez (en Santander el 21 de marzo de 2011). El precedente existe, la conferencia está creada y no se producido un acuerdo de extinción, lo que permite convocarla de

---

<sup>21</sup> Desde el año 2008 se han celebrado ocho Encuentros: I. Zaragoza (9 de julio de 2008); II. Sevilla (20 de octubre de 2008); III. Valladolid (23 de febrero de 2009); IV. Valencia (29 de junio de 2009); V. Barcelona (16 de noviembre de 2009), donde se formalizó el acuerdo para que La Rioja y Castilla-La Mancha se incorporaran como nuevos miembros del foro; VI. Palma (8 de marzo de 2010), cuando se formalizó el acuerdo para que Galicia se incorporara como nuevo miembro del foro Galicia; VII. Logroño (5 de julio de 2010); VIII. Santiago de Compostela (25 de octubre de 2010), en el que se acordó la institucionalización de encuentros entre CCAA.

<sup>22</sup> Lo que parece estar detrás de las reformas estatutarias y la reformulación de las Comisiones bilaterales, como se ha señalado con anterioridad.

nuevo, otorgarle mayor contenido y vigor, por ejemplo para que tenga poder de iniciativa a la hora de proponer agenda de trabajo<sup>23</sup> y solicitar que se convoque reunión de la Conferencia de Presidentes, así como también de la Comisión General de Comunidades Autónomas del Senado. También para dotarle de carácter formal y vinculante mediante el correspondiente articulado en una futura reforma constitucional que pudiera sentar un mínimo de vinculatoriedad en la diversidad.

## Referencias bibliográficas

Aja, E. (2003). *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Madrid: Alianza Editorial.

Aja, E.; García Roca, J.; Montilla, J.A. y Díez, L. (2018). Valoración General del Estado Autonómico en 2017. En Instituto de derecho Público, *Informe Comunidades Autónomas 2017*. Barcelona: IDP.

Blatter, J. (2004). From 'Spaces of Place' to 'Spaces of Flows'? Territorial and Functional Governance in Cross-border Regions in Europe and North America. *International Journal of Urban and Regional Research* 28(3), 530-548.

Cruz Villalón, P. (1990). La Doctrina Constitucional sobre el Principio de Cooperación. En Cano Bueso, J. (Coord.), *Comunidades Autónomas e instrumentos de Cooperación Interterritorial* (119-133). Madrid: Tecnos-Parlamento de Andalucía.

Farinós, J. (2017): Gobernanza territorial sin territorio. En Farinós, J.; Serrano, A. (Eds.) *Ordenación del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente en un mundo en cambio* (111-130). Valencia: PUV.

Farinós, J. (2015). La administración y gestión del territorio como potencialidad para el buen gobierno. En Serrano, A. (Coord.), *Planificación y patrimonio territorial como instrumento para otro desarrollo* (321-334). Valencia: PUV-Fundicot.

Farinós, J. (2014). Evaluación de políticas y dación de cuentas, requisitos para una adecuada gobernabilidad territorial a partir de una nueva planifi-

---

<sup>23</sup> Dos cuestiones nos parecen especialmente relevantes: la elaboración de una Estrategia Territorial para España y la potenciación del Grupo de Trabajo Ministerio de Medio Ambiente-CCAA; procurar un cambio en la forma de elaborar y aprobar los planes estatales (que no serían solo del Gobierno de España sino del conjunto de gobiernos del conjunto del Estado español).

cación; combinando política y geografía. *Perspectiva Geográfica: Revista del Programa de Estudios de Posgrado en Geografía* 19(2), 331-356.

Farinós, J. (2009). Bases, métodos e instrumentos para el desarrollo y la cohesión territoriales. Diagnóstico y propuestas para el debate y la acción. En Farinós, J.; Romero, J. y Salom, J. (Coords.), *Cohesión e inteligencia territorial. Dinámicas y procesos para una mejor planificación en la toma de decisiones* (17-62). Valencia: IIDL/PUV, Colección 'Desarrollo Territorial' 7.

Farinós, J. y Elorrieta, B. (2017). La articulación territorial de España. Cohesión a partir de una nueva gobernanza. En Farinós, J. y Olcina, J. (Coords.), *Geografía Regional de España. Espacio y comunidades* (563-617). Valencia: Tirant Humanidades.

Farinós, J. y Fernández, A. (2017). Evolución del concepto de región y excepcionalidad en Geografía. En Farinós, J. y Olcina, J. (Coords.), *op. cit.* (19-80). Valencia: Tirant Humanidades.

Farinós, J. y González, M. (en prensa). La gobernanza territorial como concepto, proceso y resultado. En Romero Tarin, A. y Alejo Jaime, A. (Coords.), *Gobernanza. Perspectivas y retos para su estudio* (en prensa). Valencia: Universidad de Alicante-Tirant Lo Blanch.

Farinós, J.; Monteserín, O. y Escribano, J. (2018). Cooperación territorial y desarrollo: una mirada desde la escala transregional y de los espacios metropolitanos, rurales y turísticos. *Revista do Desenvolvimento Regional (Redes)* 23(3), en prensa.

Farinós, J. y Olcina, J. (Coords.). (2017). *Geografía Regional de España. Espacio y comunidades*. Valencia: Tirant Humanidades.

Farinós, J.; Vera, O. y Lloret, P. (2018): Nueva cultura política y territorial; relaciones entre política y territorio. O de como situar el territorio en la agenda política. En Farinós, J. (Coord.), *Territorio y Estados. Elementos para la coordinación de las políticas de Ordenación del Territorio en el siglo XXI* (115-160). Valencia: Tirant Humanidades.

García Morales, M.J. (2009). La colaboración a examen. Retos y riesgos de las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico. *Revista Española de Derecho Constitucional* 86, 65-117.

García Morales, M.J. (2012). Artículo 226. Convenios y acuerdos de cooperación. En Cruz Villalón, P. y Medina Guerrero, M. (Drs.), *Comentarios a la Reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía* (Tomo IV, 3109-3131). Sevilla: Parlamento de Andalucía.

Martín Cubas, J. (2018). La reforma de las administraciones y planificación territorial en España: cómo llevar la política territorial a las instituciones. En Farinós, J. (Coord.), *op. cit.* (749-784). Valencia: Tirant Humanidades.

Muñoz Machado, S. (1982). *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, vol. I. Madrid: Civitas.

Ortega, L. (2005). *Reforma Constitucional y Reforma Estatutaria*. Madrid: Civitas.

Paasi, A. (2014). Beyond the history of ideas: Words, concepts and practice (a commentary on John Agnew's paper). *Dialogues in Human Geography* 4(3), 327–330.

Pérez Medina, J.M. (2018). Las relaciones de cooperación en el sistema autonómica. En *Conferencia en la 'Jornada Transparencia y rendición de cuentas de las relaciones de cooperación' organizada por la Fundación Manuel Giménez Abad. Zaragoza. 24 de Abril de 2018*. Recuperado de <http://46.24.234.10/es/organizacion-territorial>

Pueyo, Á., López, C. y Hernández, M.L. 2018. Nuevos espacios y realidades a partir del análisis espacial: un territorio distinto de ideas preconcebidas. En Farinós, J. (Coord.), *op. cit.* (785-827). Valencia: Tirant Humanidades.

Robertson, R. (2003). *Glocalización: tiempo-espacio y homogeneidad-heterogeneidad. Cansancio del Leviatán: problemas políticos de la mundialización*. Madrid: Trotta.

Rodríguez-Arana, J. (2006). Modelo territorial y principio de cooperación. *Revista de estudios de la administración local y autonómica* 300-301, 139-164.

Ruiz-Rico Ruiz, G. y Ruiz Ruiz, J.J. (1995). La Cooperación del Estado y las Comunidades Autónomas. La Problemática del Título Preliminar del Ley 30/1992. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* 266, 387-418.

Salazar Benítez, O. (2006). Las relaciones de cooperación entre las Comunidades Autónomas, Un reto secundario en las reformas estatutarias. En Ruiz-Rico Ruiz, G. (Coord.), *La Reforma de los Estatutos de Autonomía* (849-878). Valencia: Tirant lo Blanch.

Sánchez Navarro, A.J. (1998). El artículo 145. En *Comentarios a la Constitución española*. Madrid: Edersa.

Santolaya Machetti, P. (1984). *Descentralización y cooperación*. Madrid: IEAL.

Sassen, S. (2013). When territory deborders territoriality. *Territory, Politics and Governance* 1(1), 21-45.

Stead, D. (2013). Policy & Planning Brief. Dimensions of territorial governance, *Planning Theory & Practice* 14(1), 142-147.

Tajadura Tejada, J. (2010). Los convenios de cooperación entre Comunidades Autónomas: marco normativo y propuestas de reforma” (texto en memoria del profesor Jordi Solé Tura). *REAF* 11, 206-254.

Vilalta, M. (2006). Nuevas formas de cooperación territorial: las organizaciones asociativas de entes locales. *Revista de estudios de la administración local y autonómica* 300-301, 299-330.

# Disfunciones del modelo territorial español

## La cuestión de la cooperación política entre Estado y Comunidades Autónomas\*

*Por: Antonio Montiel Márquez\*\**

Diputado autonómico en les Corts Valencianes  
Departamento de Derecho Constitucional,  
Ciencia Política y de la Administración  
Universitat de València\*\*\*

- \* Cómo citar este capítulo: MONTIEL MÁRQUEZ, A. (2018). “Disfunciones del modelo territorial español. La cuestión de la cooperación política entre Estado y Comunidades Autónomas”. En ESTUPIÑÁN ACHURY, L., MORENO GONZÁLEZ, G. y MONTIEL MÁRQUEZ, A. (Coords.). *La cuestión territorial a debate: España y Colombia*, Universidad Libre, Bogotá, pp. 133-161.
- \*\* Abogado y politólogo, master en Gestión y Análisis de Políticas Públicas. Técnico de Administración General de la Generalitat Valenciana (en excedencia) y funcionario de Administración Local con Habilitación Nacional (servicios especiales).
- \*\*\* Profesor asociado en el Departamento de Derecho Constitucional, Ciencia Política y de la Administración Universitat de València, hasta su elección el 24 de mayo de 2015 como diputado en la Asamblea Legislativa de la Comunitat Valenciana.

## **Resumen:**

La fórmula transaccional arbitrada en el proceso constitucional español no incluyó dispositivos adecuados ni suficientes para integrar las tensiones propias del funcionamiento del Estado compuesto diseñado por la Constitución de 1978 que permitiesen al nuevo modelo territorial evolucionar con suficiente flexibilidad como para mantener los vínculos cohesivos básicos. El peso cultural de la reciente dictadura centralista y los condicionantes fácticos y políticos del momento determinaron el alumbramiento de un modelo cuya capacidad como molde integrador y articulador de las diferencias nacionales subyacentes al “Estado de las Autonomías” es hoy ampliamente cuestionado. Una disfunción acreditada por la ausencia o deficiente funcionamiento de aquellos instrumentos que, entre otros elementos relevantes del sistema, deberían haber servido para garantizar una cooperación política imprescindible para la cohesión y la equidad del modelo.

## **Palabras clave:**

Modelo territorial, cooperación política, relaciones interadministrativas, Estado autonómico, federalismo

## 1. Introducción

La Constitución de 1978 apenas incluye en el diseño de su modelo territorial instrumentos, procedimientos u órganos específicos que posibiliten relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas y de estas entre sí. Ante la ineludible necesidad del Estado compuesto de articular mecanismos para las frecuentes y cada vez más complejas relaciones surgidas de las dinámicas propias del nuevo modelo, este vacío se ha ido resolviendo mediante la intervención del Tribunal Constitucional y algunas normas de diferente rango pretendidamente inspiradas en su doctrina aunque, en no pocas ocasiones, se ha tratado de simples decisiones y acuerdos fruto de las circunstancias políticas del momento.

Puede afirmarse que las técnicas de relación entre los diferentes niveles territoriales que constituyen el Estado están reguladas de manera deficiente o bien son puramente informales, con la consiguiente inseguridad jurídica y elevada conflictividad política. Siendo, en términos generales, escasamente operativas y poco eficaces. Una realidad que, sin duda alguna, ha actuado como uno de los elementos determinantes de la crisis constitucional que arrastra el sistema político institucional español.

Una situación que podría haber sido bien diferente de haber contado con un Senado diseñado y adecuadamente dotado para ejercer un verdadero papel de “cámara territorial”, pero ni los primeros constituyentes ni los legisladores posteriores supieron, o tal vez no quisieron, abordar una tarea que hubiese evitado las insuficiencias de esta cámara y unas críticas que son un lugar común no solo en la doctrina constitucional sino también en otros ámbitos, hasta el punto de que no hay reflexión, artículo periodístico o documento académico sobre la reforma constitucional que no incluya la cuestión del Senado como una de las materias de ineludible abordaje, aunque se discrepe sobre el alcance y contenido de su reforma.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Ejemplo de esta extendida preocupación fue el dictamen emitido el 16 de febrero de 2006 del Consejo de Estado, a solicitud del Gobierno de España, sobre una posible



El reciente intento de fijar unos principios generales de las relaciones interadministrativas, a través de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público mediante la sistematización de las técnicas propias de tales relaciones, así como de la regulación de los órganos y funciones respectivas, además de técnicamente insuficiente carece de entidad política como para contribuir a superar los resabios de una concepción centralista y uniformizadora del modelo territorial.

Una concepción expresada mediante la reiterada invocación a la competencia estatal para dictar legislación básica en numerosas materias, así como en un entendimiento expansivo de los denominados “títulos horizontales”, especialmente en lo referente a la ordenación general de la economía, hasta el punto de que han acabado funcionando como medios de limitación operativa de la autonomía normativa de las Comunidades Autónomas. Una práctica agravada por el desarrollo unilateral de políticas sectoriales (vivienda, gestión de puertos y aeropuertos, infraestructuras, etc.) con evidente incidencia en el ámbito competencial autonómico, sin apenas participación de las administraciones autonómicas, y tampoco locales, afectadas<sup>2</sup>. Resulta patente la pervivencia de una cultura unitarista resistente a la evolución hacia un modelo que posibilite la lealtad,

---

modificación de algunos aspectos concretos de la Constitución Española entre los que se incluía la reforma del Senado. Aunque la negativa del Partido Popular, entonces en la oposición, impidió que aquel dictamen sirviese para iniciar proceso alguno de reforma. Puede consultarse el dictamen íntegro, con sus votos particulares en: <http://www.consejo-estado.es/pdf/modificaciones%20constitucion%20esp.pdf>

Más recientemente, el 20 de noviembre de 2017, una decena de catedráticos de Derecho Constitucional y Administrativo encabezados por el profesor Muñoz Machado, hicieron pública una reflexión titulada “Ideas para una reforma de la Constitución” en la que, entre otras cuestiones, afirmaban: “En la actualidad, las Comunidades Autónomas carecen de una instancia para participar en las decisiones del Estado, especialmente en la aprobación de las leyes que les afectan y en las relaciones principales entre las propias Comunidades y con el Estado. El Senado no cumple esta función y no existe un foro o consejo de negociación general, de manera que todos los conflictos se trasladan al Tribunal Constitucional, con las consecuencias conocidas”. Un comentario más extenso sobre este texto puede encontrarse en el capítulo de BOIX PALOP, A., en esta misma obra.

<sup>2</sup> Son numerosas las actuaciones estatales para las que no se regula más allá de un mero trámite de información o audiencia de las administraciones con competencias directas sobre el territorio, sin efectividad ninguna a la hora de la planificación y el diseño de las mismas y, por supuesto, sin ningún espacio para la decisión conjunta acerca de la oportunidad y adecuación de tales actuaciones a las políticas diseñadas o ejercidas por estas administraciones en ejercicio de sus respectivas competencias.

el diálogo, la confianza mutua y la cooperación institucional; que garantice la elaboración participada y consensuada de políticas públicas y que, además, posibilite la incorporación de nuevos actores sociales, políticos y territoriales, tanto como la de nuevos valores (sostenibilidad, equidad, solidaridad...), elementos necesarios para una gobernanza federal que contribuya a superar la actual situación de crisis del modelo territorial.

## **2. Las relaciones entre las administraciones públicas territoriales en la Constitución de 1978.**

### **La preeminencia del principio de coordinación**

El artículo 103.1 de la Constitución de 1978 enumera los principios de actuación de la administración pública entendida en sentido amplio, es decir, de todas las administraciones integrantes de los diferentes niveles del sistema político, sin referencia alguna a las técnicas ni mecanismos de colaboración ni de cooperación. La única referencia de entre los que podríamos denominar principios rectores de las relaciones interadministrativas es la que el texto constitucional realiza al principio de “coordinación”.<sup>3</sup> Aunque tampoco abundan en el propio texto constitucional las referencias a ámbitos ni procedimientos a través de los cuales articular este principio.

Los diferentes contextos en que se concreta el principio de coordinación en la Constitución de 1978, tal y como ha sido confirmado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, lo identifican como un título estatal, esto es, una competencia reservada a la Administración General del Estado, y que comporta inevitablemente una noción de superioridad, de capacidad de dirección del coordinador respecto de las Comunidades Autónomas sujetas a coordinación, tal y como puede apreciarse claramente con el examen de varios preceptos constitucionales.

Así ocurre con el artículo 150 que bajo el epígrafe de “coordinación de competencias legislativas”, según aparece anotado en algunas ediciones oficiales del texto constitucional<sup>4</sup>, refiere en sus apartados primero y

---

<sup>3</sup> Artículo 103.1 “La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”.

<sup>4</sup> Vid. <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>

segundo diferentes supuestos de atribución a todas o algunas Comunidades Autónomas de la facultad de dictar normas legislativas en el “marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal” y la transferencia o delegación, mediante ley orgánica, de facultades sobre materias de competencia estatal que “por su propia naturaleza” sean susceptibles de ello y con reserva expresa de mecanismos específicos de control por el Estado de la actividad autonómica.

Aunque es en el apartado tercero del precepto donde se aprecia el contenido de la noción constitucional de la coordinación: “El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de estas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad”.

Se trata de un auténtico mecanismo de sometimiento forzoso de la capacidad normativa de las diferentes Comunidades Autónomas, incluso en materias de su exclusiva competencia, a los principios directores fijados por el Estado “cuando así lo exija el interés general”, una circunstancia que corresponde apreciar a las Cortes Generales, por mayoría absoluta en votación separada en cada cámara y cuya iniciativa, tramitación y debate habrá de sujetarse a lo dispuesto en las escasas previsiones contenidas en sus respectivos reglamentos<sup>5</sup>.

También los artículos 135.5 y 156.1 del texto constitucional, tanto al imponer los nuevos principios de estabilidad presupuestaria, fruto de la cuestionada reforma constitucional de 2011<sup>6</sup>, como al acotar la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas<sup>7</sup>, abundan en esa misma noción que implica la existencia de un coordinador en posición de superioridad

---

<sup>5</sup> Artículos 168 del Reglamento del Congreso de los Diputados de 24 de febrero de 1982 y 141 del Reglamento del Senado, de 3 de mayo de 1994.

<sup>6</sup> Artículo 135.5, Constitución: “Una ley orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera”.

<sup>7</sup> Artículo 156.1, Constitución: “Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles”.

sobre los entes sujetos a tal coordinación. Igual ocurre con la equívoca referencia a la colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado que realiza el artículo 157.3, cuando al referirse a los recursos de aquellas, abunda en la misma lógica jerárquica, al reservar la regulación de las competencias financieras autonómicas a ley orgánica<sup>8</sup>.

En definitiva, una noción de coordinación reforzada incluso por vía legislativa al explicitarse la obligatoriedad estatal de su ejercicio por el artículo 140.1, letra e) de la ya referida Ley 40/2015, cuando enumera los principios de las relaciones interadministrativas: “Coordinación, en virtud del cual una Administración Pública y, singularmente, la Administración General del Estado, tiene la obligación de garantizar la coherencia de las actuaciones de las diferentes Administraciones Públicas afectadas por una misma materia para la consecución de un resultado común, cuando así lo prevé la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico”.

Por su parte, el Tribunal Constitucional, aunque ha declarado repetidamente que la facultad estatal de coordinación presupone la titularidad previa y diferenciada de competencias a coordinar, la titularidad de las cuales no puede ni ser alterada ni menoscabada en su contenido, ha admitido que aquella facultad estatal no deja de constituir un reforzamiento o complemento de la noción de bases<sup>9</sup>.

Y precisamente es en materia de bases donde la extensión de los títulos horizontales del Estado se ha acabado entrelazando con la referida facultad vertical de coordinación, conformando la que podríamos calificar de necesaria “coartada jurídico-constitucional” para sostener la resistencia a la evolución del modelo.

La enumeración en el artículo 149.1 de la titularidad estatal sobre “Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”, “Hacienda general y Deuda del Estado”, “Fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica”, “Sanidad exterior. Bases y coordi-

---

<sup>8</sup> Artículo 157.3, Constitución: “Mediante ley orgánica podrá regularse el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el precedente apartado 1, las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado”.

<sup>9</sup> Sentencias del Tribunal Constitucional 32/1983, 27/1987 y 214/1989, entre otras.

nación general de la sanidad. Legislación sobre productos farmacéuticos”, entre otras referencias a la capacidad de dictar legislación básica en diversas materias, junto a la ausencia de instrumentos eficaces para la cooperación política, han resultado determinantes para el permanente recurso de todas las partes al Tribunal Constitucional.

La vocación expansiva de la Administración General del Estado en el ejercicio de las facultades estatales, junto a las extralimitaciones competenciales que también han protagonizado algunas Comunidades Autónomas, ha dado lugar a la hiperactividad del Tribunal Constitucional, abocado así a ser una instancia decisiva a la hora de dirigir la compleja transición desde el viejo Estado unitario a un modelo territorial que aún se presenta inacabado, como evidencia la crisis constitucional en la que estamos inmersos y cuya expresión más extrema —pero no la única— es la crisis abierta a partir de la cuestión territorial, que hoy tiene su foco principal —pero tampoco exclusivo<sup>10</sup>— en Catalunya.

## 2.1 Verticalidad versus horizontalidad

Aunque acreditada la preeminencia en el texto constitucional de la lógica de la coordinación en sus diversas expresiones sobre cualesquiera otras fórmulas de relación interadministrativa, como la colaboración y cooperación, no podemos dejar de llamar la atención sobre la omisión entre los preceptos constitucionales de referencia alguna a la celebración de convenios de colaboración entre los órganos del Estado y las Comunidades Autónomas. Una omisión aparentemente inocua que, a pesar de todo, no ha impedido que esta herramienta haya constituido la fórmula más habitual para articular las relaciones de colaboración entre aquel y las autoridades autonómicas.

La única referencia a los convenios entre administraciones territoriales se lleva a cabo para regular con notorias cautelas, los convenios y acuerdos de cooperación de las Comunidades Autónomas entre sí. El artículo 145.2

---

<sup>10</sup> En el debate de política general celebrado el 21 de septiembre de 2017 en el Parlamento Vasco, el lehendakari vasco Iñigo Urkullu abogó por “asumir la cultura plurinacional” de España y la “redistribución de la soberanía del Estado” para alcanzar un “acuerdo-pacto que asuma el concepto de cosoberanía o soberanía compartida” en una fórmula de Estado decididamente confederal [https://www.elespanol.com/espana/politica/20170921/248475744\\_0.html](https://www.elespanol.com/espana/politica/20170921/248475744_0.html)

de la Constitución viene a establecer que: “Los Estatutos podrán prever los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales. En los demás supuestos, los acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas necesitarán la autorización de las Cortes Generales”.

Al margen de la prevención antifederalista que sin duda condicionó la redacción del referido artículo 145<sup>11</sup> y sobre la que luego volveremos, resulta evidente que la preocupación de los redactores de la Constitución de 1978 estuvo en asegurar mecanismos de coordinación vertical frente a cualesquiera otras expresiones de relación horizontal.

## **2.2 Bilateralidad versus multilateralidad**

La historia reciente del sistema político y de partidos nacido de la Constitución de 1978 y de su evolución se resiente tanto de la ausencia de dispositivos institucionales estables de cooperación, cuestión que luego examinaremos, como del abuso de la bilateralidad en las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas; una realidad favorecida por una sólida y constante presencia en el legislativo estatal de un puñado de fuerzas nacionalistas, fundamentalmente de origen vasco y catalán, que han sabido ser relevantes para alcanzar acuerdos parlamentarios con las fuerzas mayoritarias, ya fuesen conservadoras como del campo progresista, que les han reportado buenos rendimientos políticos para sus respectivas comunidades.

Los espacios de colaboración multilateral, más allá de algunas conferencias y consejos sectoriales —más delimitadas en sus funciones y objetivos como luego veremos—, han sido prácticamente inexistentes en el modelo español hasta fecha reciente y aún hoy su existencia es precaria, como podremos ver al referirnos a la Conferencia de Presidentes, y ha dado escasos frutos.

---

<sup>11</sup> Una prevención que también se expresó, y en términos prácticamente idénticos, en la redacción del artículo 13 de la Constitución republicana de 9 de diciembre de 1931: “En ningún caso se admite la Federación de regiones autónomas”.

La mayor actividad política se operó desde los primeros momentos de articulación del sistema autonómico a través de la fórmula bilateral de tal manera que, desde finales de los años 80, inicialmente sin previsión legal específica, fueron apareciendo Comisiones Bilaterales de Cooperación, como órganos de cooperación entre el Estado y muchas de las Comunidades Autónomas, tomadas de una en una, que se regularon de manera autónoma mediante normas internas de funcionamiento. Una práctica que ha acabado teniendo refrendo legislativo de alto nivel a través de la reforma de la ley orgánica del mismísimo Tribunal Constitucional, así como a través de algunos de los Estatutos revisados en el ciclo de reformas estatutarias del periodo 2004 – 2006, tal y como veremos más adelante.

Es inevitable en este punto dejar constancia nuevamente del fracaso del Senado como ámbito idóneo para la normalización de la multilateralidad, un fracaso expresado también en la escasa operatividad de la Comisión General de las Comunidades Autónomas<sup>12</sup>, así como en la irregularidad y nula eficacia del Debate sobre el estado de las Autonomías<sup>13</sup> que, a pesar de la previsión para su celebración anual, tan solo se ha producido en tres ocasiones en los veinticuatro años transcurridos desde la reforma del Reglamento del Senado aprobada en 1994.

### **3. Breve repaso a los instrumentos de cooperación y su operatividad en la articulación del modelo territorial**

Tal y como ya apuntamos líneas atrás, la Ley 40/2015, en su esfuerzo de sistematización de los principios y técnicas de las relaciones interadministrativas y tras consagrar los principios de lealtad institucional y el de adecuación a la distribución de competencias que realizan la Constitución

---

<sup>12</sup> La Comisión General de las Comunidades Autónomas, integrada en la actualidad por 52 Senadores y Senadoras, tan sólo ha celebrado ocho sesiones en la XII legislatura, iniciada tras las elecciones generales de 26 de junio de 2016, lo que no parece una excesiva actividad teniendo en cuenta las actuales circunstancias de crisis territorial y constitucional.

<sup>13</sup> La reforma del Reglamento del Senado incorporó a través del artículo 56 bis este debate anual para dinamizar la función de cámara territorial del Senado, a pesar de lo cual tan sólo se han producido tres debates, en 1994, en 1997 y en 2005. Un incumplimiento que abunda en el desprestigio social de un Senado que se ha dado por definitivamente inoperante en términos territoriales. <https://www.publico.es/politica/senado-incumple-reglamento-llevar-13-anos-convocar-debate-autonomias.html>

y los Estatutos, y la legislación básica de régimen local, junto al principio de coordinación ya comentado arriba, viene a definir la colaboración y la cooperación entre Administraciones públicas territoriales.

Por lo que hace a la colaboración, se define legalmente como “el deber de actuar con el resto de Administraciones Públicas para el logro de fines comunes” y se concreta básicamente en los deberes de información, auxilio y asistencia recíproca para el eficaz ejercicio de las respectivas competencias. Una definición que no ha impedido que, incluso en fuentes oficiales y textos académicos, se haga referencia a la “colaboración” como un principio relacional genérico que incluiría, entre otras expresiones, la cooperación voluntaria entre Administraciones Públicas.

Sirva en este punto destacar con Muñoz Machado (2006) las ventajas del denominado “federalismo cooperativo” como modelo avanzado de federalismo en el que “el ejercicio de las competencias no se lleva a cabo con separación y exclusividad, sino en un marco institucional, financiero y práctico regido por la colaboración y el acuerdo”. Una necesidad nacida de la constatación en las experiencias federales comparadas, de la complejidad en el reparto de competencias entre el nivel federal y los entes subestatales, sean *Länders* o entes autonómicos, especialmente en materias con clara entidad económica, lo que hace imposible un reparto basado en la exclusividad y total separación en la elaboración e implementación de políticas públicas entre los diferentes actores políticos territoriales. Así “la programación económica, la supervisión de los mercados, algunas actividades regulatorias, la protección del medioambiente, el correcto aprovechamiento de los recursos, etc., se han considerado dominios prototípicos de la cooperación”.

Con pretensiones mucho más modestas, la repetida Ley 40/2015 define la cooperación como una relación en la que “dos o más Administraciones Públicas, de manera voluntaria y en ejercicio de sus competencias, asumen compromisos específicos en aras de una acción común” que requiere de la aceptación expresa de las partes intervinientes “formulada en acuerdos de órganos de cooperación o en convenios”<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> El último informe anual sobre convenios suscritos entre el Estado y las Comunidades Autónomas, aunque referido indistintamente a convenios de colaboración y de cooperación,



Es precisamente en el análisis de las diferentes expresiones orgánicas de cooperación donde puede constatarse la extrema debilidad del sistema español en orden a la cooperación política entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

### 3.1 Las Comisiones Bilaterales de Cooperación

La primera y muy limitada regulación legal de las Comisiones Bilaterales se llevó a cabo a través de la ya derogada Ley 30/1992<sup>15</sup>, aunque la Ley Orgánica 1/2000, de 7 de octubre, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, reguladora del Tribunal Constitucional, introdujo una singular novedad en materia de Comisiones Bilaterales. Según afirmaba la exposición de motivos de dicho texto de reforma tanto el Estado como las Comunidades Autónomas estaban sometidos recíprocamente a un deber de cooperación que, entre otras manifestaciones, debía incluir la prevención de conflictos y una “pacífica aplicación de la normativa propia de cada administración, dentro de un marco de lealtad institucional”.

Así, mediante un artículo único se reguló la Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración General del Estado y cada Comunidad Autónoma como medio de iniciación de negociaciones para “resolver las discrepancias” y evitar los respectivos recursos de inconstitucionalidad. En definitiva, y con el fin de rebajar la conflictividad política y aligerar la actividad del Alto Tribunal, se venía a crear una especie de instancia de conciliación previa, una solución extraprosesal, con el fin de evitar el

---

publicado en la página web del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, corresponde al ejercicio de 2016, y en él se señala que desde la Constitución de 1978 se han inscrito 24.656 (17.024 convenios propiamente dichos y 7.632 acuerdos), en su inmensa mayoría de carácter bilateral y los menos bajo la modalidad de “suscripción generalizada” que no multilaterales. El expresado informe constata que el número anual se ha reducido sensiblemente tras las medidas de estabilidad presupuestaria puestas en marcha en 2012: [http://www.seat.mpr.gob.es/dam/es/portal/areas/politica\\_autonomica/coop\\_autonomica/Convenios\\_Colaboracion/parrafo/0/text\\_es\\_files/Informe\\_Convenios\\_Estado-CCAA-2016.pdf.pdf](http://www.seat.mpr.gob.es/dam/es/portal/areas/politica_autonomica/coop_autonomica/Convenios_Colaboracion/parrafo/0/text_es_files/Informe_Convenios_Estado-CCAA-2016.pdf.pdf)

<sup>15</sup> Art. 5.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, derogada en 2015.

ejercicio de recursos fundados en cuestiones competenciales. La misma convocatoria de la Comisión, a instancia de cualquiera de las partes, y el acuerdo de inicio de negociaciones una vez comunicado al Tribunal Constitucional, comportan la ampliación de los plazos para la interposición del recurso a fin de dar previamente a las partes la oportunidad de alcanzar acuerdos que lo eviten, pero cuya eventual efectividad, en cualquier caso, no dejará de ser más política que jurídica<sup>16</sup>.

Cabe destacar la intensa actividad de estas Comisiones Bilaterales de Cooperación (o conciliación), especialmente, desde el ciclo autonómico que inaugura el nuevo Estatuto de Catalunya, aprobado por Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio, tanto como consecuencia de la recurrente utilización por parte del gobierno central de la amenaza de recurso de inconstitucionalidad respecto de normas aprobadas por el Parlament de Catalunya, así como de otras Comunidades Autónomas, como por la beligerancia competencial de algunas de ellas. Una estrategia perversa que ha abundado en la escalada de tensión generada en el modelo territorial<sup>17</sup>, fomentando la desconfianza y que ha tenido indudables efectos disgregadores en un contexto de agudo conflicto político y territorial<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Parece poco defendible afirmar que el incumplimiento por cualquiera de las partes de lo acordado en estas Comisiones Bilaterales acerca del entendimiento o extensión que deba darse a la aplicación de un precepto legal, contenido en una ley estatal o autonómica, o incluso acerca de la modificación del texto normativo, pueda impugnarse en términos asimilables a lo previsto en relación con los convenios entre Administraciones Públicas en la Ley 29/1998, reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

<sup>17</sup> Si el ciclo conservador definido por los gobiernos de la X legislatura (2011-2015), XI legislatura (2015-2016) y XII legislatura (2015-2018, hasta la moción de censura a Mariano Rajoy aprobada el 1 de junio de 2018), ha estado marcado por una auténtica crisis de Estado con epicentro en Catalunya, no debe olvidarse que fue el mismo Rajoy el promotor de la estrategia política de oposición frontal a la tramitación en las Cortes Generales de la reforma del Estatuto de Catalunya que incluyó, recogida de firmas en las calles, movilizaciones y, finalmente, la interposición de un recurso de inconstitucionalidad que concluyó con la Sentencia 31/2010, donde además de precisiones interpretativas sobre 10 preceptos, se declararon inconstitucionales 14 de los 245 preceptos (223 artículos, 15 disposiciones adicionales, 2 transitorias, 1 derogatoria y 4 finales) que la integraban.

<sup>18</sup> Desde diversas instancias se ha hablado de una tendencia a la “recentralización política” del Estado de las Autonomías como crítica al comportamiento del Gobierno central y a la tentación de éste de instrumentalizar instituciones clave del Estado, básicamente del Poder Judicial o del mismísimo Tribunal Constitucional, optando por enfrentar por vía jurisdiccional y no política, el “procés” catalán y su eventual extensión a otros territorios.

A nuestro entender, la novedad introducida por la reforma del año 2000 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional poco tiene que ver con las Comisiones Bilaterales de Cooperación, que podríamos denominar “ordinarias” y que vienen definidas en la ya citada Ley 40/2015 como “órganos de cooperación de composición bilateral que reúnen, por un número igual de representantes, a miembros del Gobierno, en representación de la Administración General del Estado, y miembros del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma o representantes de la Ciudad de Ceuta o de la Ciudad de Melilla” (artículo 153.1). Sus funciones tienen un carácter general e inespecífico, pudiendo abordar la totalidad de temas que las partes estimen adecuadas, emitir su opinión y adoptar cualesquiera acuerdos que tengan por objeto la mejora de la coordinación entre las respectivas Administraciones en asuntos que afecten de forma singular a la Comunidad Autónoma o las referidas ciudades autónomas.

Por otra parte, como ya quedó dicho más arriba, la mayor parte de los llamados Estatutos de Autonomía de nueva generación regulan de manera específica sus particulares instrumentos de cooperación bilateral con el Estado, con especial referencia en varios de estos casos a Comisiones Bilaterales con competencias en materias económico-fiscales<sup>19</sup>. Una novedad que no puede entenderse como un mero ejercicio de voluntarismo, se quiera o no, dotar de rango estatutario a estas Comisiones Bilaterales tiene como consecuencia más inmediata su incorporación al

---

<sup>19</sup> Así lo han hecho el Estatuto de Catalunya (su artículo 183 regula la Comisión Bilateral Generalitat-Estado, el artículo 210, la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat y la disposición adicional tercera, la Comisión sobre inversiones estatales en infraestructuras) y el Estatuto de Andalucía que sigue el mismo modelo (su artículo 220 regula la Comisión Bilateral de Cooperación Junta de Andalucía-Estado, el artículo 220, la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Comunidad Autónoma y la disposición adicional tercera la Comisión sobre inversiones estatales en Andalucía). A ellos hay que añadir el Estatuto de Aragón (su artículo 90 regula la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado y su artículo 109 la Comisión Mixta de Asuntos Económico-Financieros Estado-Comunidad Autónoma de Aragón) y los Estatutos de Castilla y León y Extremadura, más parcos en la creación de órganos bilaterales (Comisión de Cooperación entre la Comunidad de Castilla y León (artículos 59 y 64 de sus respectivos Estatutos). Otros Estatutos como el de les Illes Balears dejan abierta la posibilidad de crear instrumentos de colaboración y de relación con el Estado para la “cooperación, colaboración, coordinación e información en el ejercicio mutuo de las competencias que puedan afectar a ambos” (artículo 117).

denominado “bloque de constitucionalidad”, de tal manera que de ser un simple instrumento más de cooperación administrativa pasan a ser un órgano bilateral de cooperación política.

### **3.2 Las Comisiones Territoriales de Coordinación**

Constituyen una novedad exclusiva de la Ley 40/2015 y más allá de la confusión que pueda generar su denominación al incorporar la noción de coordinación en lugar de cooperación, son el único órgano que posibilita la participación de las administraciones locales. De tal forma que las Comisiones podrán estar integradas por representantes de las Entidades Locales y la Administración del Estado, de aquellas con las Comunidades Autónomas o bien gozar de carácter multilateral integrándose por representantes de los tres niveles territoriales, pues “cuando la proximidad territorial o la concurrencia de funciones administrativas así lo requiera, podrán crearse Comisiones Territoriales de Coordinación, de composición multilateral, entre Administraciones cuyos territorios sean coincidentes o limítrofes, para mejorar la coordinación de la prestación de servicios, prevenir duplicidades y mejorar la eficiencia y calidad de los servicios”.

Deben dotarse de su propio interno de funcionamiento, sin perjuicio de la remisión legal a lo dispuesto en cuanto a régimen de convocatorias y otros aspectos a la regulación que establece la ley para las Conferencias Sectoriales.

### **3.3 Las Conferencias Sectoriales**

Se trata de órganos de composición multilateral y predominantemente política, referidos a un concreto ámbito sectorial que se presentan bajo diferentes denominaciones: Conferencias, Consejos o Comisiones, aunque compartiendo un mismo régimen jurídico.

Tal y como ocurriese con las Comisiones Bilaterales, fueron apareciendo en ausencia de previsión legal, aunque algunas fueron obteniendo de manera individual su estatus legal tal y como ocurrió con el Consejo de Política Fiscal y Financiera, creada en 1980 por Ley Orgánica 7/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas con el

objetivo declarado de adecuar la coordinación entre la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y de la Hacienda del Estado. Esta función coordinadora que se detalla en la descripción de las funciones que lleva a cabo su norma de creación, revela que no se trata tanto de un órgano de cooperación en sentido estricto, definido por la voluntariedad y la horizontalidad, sino más bien de un ámbito estable de coordinación estatal de las políticas autonómicas<sup>20</sup>.

Según la definición contenida en la Ley 40/2015, “1. La Conferencia Sectorial es un órgano de cooperación, de composición multilateral y ámbito sectorial determinado, que reúne, como presidente, al miembro del Gobierno que, en representación de la Administración General del Estado, resulte competente por razón de la materia, y a los correspondientes miembros de los Consejos de Gobierno, en representación de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla”.

Las Conferencias Sectoriales pueden ejercer funciones consultivas, decisorias o de coordinación orientadas a alcanzar acuerdos sobre materias comunes.

Les corresponde aprobar su propio reglamento de organización y funcionamiento, así como determinar su método de trabajo, aunque la nueva regulación de 2015 reserva el nombramiento de la secretaria de la Comisión al representante de la administración estatal y determinan las funciones

---

<sup>20</sup> El Consejo de Política Fiscal y Financiera está constituido por el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas y el Consejero de Hacienda de cada Comunidad Autónoma, como órgano de coordinación del Estado y las Comunidades Autónomas en materia fiscal y financiera, y entiende de las siguientes materias: la coordinación de la política presupuestaria de las Comunidades Autónomas con la del Estado; la emisión de los informes y la adopción de los acuerdos previstos en la Ley Orgánica complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria; el estudio y valoración de los criterios de distribución de los recursos del Fondo de Compensación; el estudio, la elaboración, en su caso, y la revisión de los métodos utilizados para el cálculo de los costes de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas; la apreciación de las razones que justifiquen, en cada caso, la percepción por parte de las Comunidades Autónomas de las asignaciones presupuestarias, así como los criterios de equidad seguidos para su afectación; la coordinación de la política de endeudamiento; la coordinación de la política de inversiones públicas y, en general, todo aspecto de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y de la Hacienda del Estado que, dada su naturaleza, precise de una actuación coordinada.

de aquella. También se establece la composición y funciones de las denominadas Comisiones Sectoriales y Grupos de Trabajo, como órganos de trabajo y apoyo de las Conferencias Sectoriales.

Estas previsiones, junto a la reserva de la presidencia, tanto de las Conferencias como de sus órganos de trabajo y apoyo, a los representantes de la administración estatal, su régimen de convocatorias, junto a la regulación de las modalidades de decisión y la remisión normativa a la utilización de estos ámbitos para la información sobre proyectos normativos o el ejercicio de funciones de coordinación por la Administración del Estado, vienen a acotar de tal modo la funcionalidad de las Conferencias Sectoriales que el margen de creatividad de estas para generar espacios reales de cooperación política se encuentra notoriamente constreñido.

Pero, una vez más, es en la aplicación práctica del instrumento donde podemos visibilizar mejor sus limitaciones.

De la revisión del funcionamiento de las 44 Conferencias Sectoriales inscritas en el registro oficial dependiente del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, podemos extraer algunos datos muy ilustrativos.

Entre los años 2015-2018, prácticamente la mitad de las Conferencias Sectoriales no registraron ninguna actividad y la mitad de las que se reunieron lo hicieron tan solo una vez al año,<sup>21</sup> una realidad que no difiere mucho de la evaluación de ejercicios precedentes. Pero si repasamos por materias, resulta llamativo que entre las que no se han reunido nunca en el periodo examinado se encuentren Conferencias como la que tiene por objeto las materias de Infraestructura y Ordenación del Territorio o que las Conferencias Sectoriales de Turismo, de Industria y PYME o la de Cultura, entre otras, se hayan reunido tan solo dos veces desde 2015, a pesar de la concurrencia de títulos competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> En el año 2015, 19 Conferencias Sectoriales no se reunieron nunca y 9 lo hicieron una sola vez; en el año 2016, fueron 26 las inoperantes y 10 las que se reunieron una sola vez; en 2017 lo mismo ocurrió respectivamente con 21 y 8 Conferencias y en el primer semestre de 2018, 22 y 13 han sido las que se vieron en esas mismas circunstancias.

<sup>22</sup> Las sectoriales más activas, y más por razones derivadas de la pertenencia a la Unión Europea que a la voluntad de cooperación política interna, han sido el Consejo Consultivo

Por su parte, el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, tan solo se reunió en 2 ocasiones en 2015, 4 en 2016, 3 en 2017 y otras 3 durante el primer semestre de 2018. La última sesión celebrada en agosto de 2018, a través de medios telemáticos, registró como viene siendo habitual desde principios de 2017 la anunciada ausencia de la Generalitat de Catalunya<sup>23</sup>.

### **3.4 La Conferencia de Presidentes**

Constituida el 28 de octubre de 2004 es un órgano de cooperación multilateral y de alto nivel político inspirado en modelos federales de nuestro entorno (Alemania, Austria, Italia, etc.). Se integra por el presidente del Gobierno, que la preside, y por los presidentes de todas las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla.

Su Reglamento interno no fue aprobado hasta cinco años después para introducir criterios de periodicidad. Habiendo sido modificado en enero de 2017 para ampliar el ámbito de sus asuntos a materias relacionadas con la pertenencia a la Unión Europea. Y, como ya ocurriera con otros órganos de cooperación, no ha tenido reconocimiento legal hasta la reciente Ley 40/2015, varias veces mencionada.

Su objeto viene definido en el artículo 2 de su Reglamento de 14 de diciembre de 2009: “1. Debatir sobre las grandes directrices de las políticas públicas, sectoriales y territoriales de ámbito estatal, sobre las actuaciones conjuntas de carácter estratégico, y sobre los asuntos de importancia relevante para el Estado de las Autonomías que afecten a los ámbitos competenciales estatal y autonómico. 2. Potenciar las relaciones de cooperación del Estado con las Comunidades Autónomas. 3. Impulsar y orientar los trabajos de las Conferencias Sectoriales y de otros órganos multilaterales de Cooperación.”

---

de Política Agrícola para Asuntos Comunitarios y su homólogo para Política Pesquera que han registrado 10 y 6 sesiones, respectivamente en 2015; 8 y 6 en 2016; 9 y 5 en 2017 y 6 y 3 en el primer semestre de 2018.

<sup>23</sup> De esta forma, el Govern de la Generalitat sigue forzando para que se adopte la vía bilateral con Catalunya en las negociaciones en la materia: <https://www.elperiodico.com/es/politica/20180821/generalitat-rechaza-otra-vez-participar-consejo-politica-fiscal-financiera-6997329>

La redacción que incluye el artículo 146.2 de la Ley 40/2015 respecto de su objeto es mucho más genérica, al referirse a la “deliberación de asuntos y la adopción de acuerdos de interés para el Estado y las Comunidades Autónomas”, añadiendo que estará “asistida para la preparación de sus reuniones por un Comité preparatorio del que forman parte un ministro del Gobierno, que lo preside, y un consejero de cada Comunidad Autónoma”.

Lamentablemente, el esfuerzo de creación de este teórico órgano máximo de cooperación gubernamental multilateral con la finalidad de contribuir a la articulación del modelo territorial sorteando la ineficiencia del Senado, no ha dado el rendimiento político esperado.

Cumplidos ya catorce años de existencia, la Conferencia de Presidentes, tan solo se ha reunido en seis ocasiones, y la última, en enero de 2017 después de casi cinco años sin ser convocada, quedó disminuida por las deliberadas ausencias de los presidentes de Euskadi y de Catalunya.

En términos generales, los resultados de las Conferencias celebradas se han limitado a poco más que grandes declaraciones, y uno de los ejemplos más palmarios de su escasa incidencia real ha sido precisamente el itinerario del tema estrella de la última cumbre de enero de 2017, la revisión de un modelo de financiación caducado desde hacía tres años y que debía haberse modificado ya entonces. Fue considerado como un éxito de esta Conferencia el presunto desbloqueo de aquella situación mediante un acuerdo político que pasaba por encomendar a una “Comisión de Expertos”, integrada por especialistas propuestos por todas las partes, “los análisis necesarios para la formulación posterior de un nuevo modelo de financiación autonómica que se fundamente en los principios de solidaridad, suficiencia, equidad, transparencia, corresponsabilidad fiscal y garantía de acceso de los ciudadanos a los servicios públicos en función del coste efectivo de los mismos”, así como la realización de forma paralela de los trabajos para la reforma del sistema de financiación de las Entidades Locales<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Texto íntegro de los acuerdos adoptados en la última Conferencia de Presidentes, celebrada el 17 de enero de 2017, en: <http://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2017/170117-Acuerdos%20Conferencia%20Presidentes.pdf>



Tales trabajos, que incluían el seguimiento del acuerdo por parte del Consejo de Política Fiscal y Financiera, en el que participa también la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal española<sup>25</sup>, estaban llamados a “intentar el máximo consenso en el año 2017”. Un objetivo que no se ha cumplido sin que ello haya tenido mayores consecuencias que la generalización del malestar con el mantenimiento del sistema de financiación caducado y el agravamiento de la crisis actual del modelo.

#### **4. Las cuestiones políticas subyacentes**

Es evidente que las omisiones del texto constitucional y la misma ausencia, hasta fecha reciente, de unos principios relacionales y un mínimo cuerpo sistematizado de instrumentos para la cooperación política entre los entes en que se organiza territorialmente el Estado, vista la inequívoca naturaleza compuesta de éste, no pueden ser ni casuales ni gratuitas. Tampoco parece posible imputar sin más tal ausencia de previsión constitucional a la indefinición del modelo territorial, presunta consecuencia a su vez del principio dispositivo en materia de autonomías que caracteriza al Estado autonómico diseñado en la Constitución de 1978.

Es por ello que, sin ningún ánimo de agotar el debate, nos permitimos apuntar algunas cuestiones de carácter político que, consideramos, subyacen a las disfunciones, limitaciones e ineficiencias que hemos venido apuntando hasta aquí.

##### **4.1 La cuestión del Senado**

Como decía con total conocimiento de causa el catedrático de Derecho Constitucional y ponente de la Constitución de 1978, Jordi Solé Tura, “el Senado actual ha sido y es el gran error de la Constitución”. Decía Solé Tura que, tras la audacia consistente en el “desmantelamiento del viejo y reaccionario Estado centralista y su sustitución por un Estado de las

---

<sup>25</sup> La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal española (AIReF) es un organismo independiente de control fiscal creado a través de la Ley orgánica 6/2013, en desarrollo de la reforma constitucional de 2011 que afectó al artículo 135 del texto de 1978. Su objetivo es garantizar el principio de estabilidad presupuestaria, así como la sostenibilidad financiera del conjunto del Estado.

autonomías que era de hecho un sistema federal, aunque no llevase este nombre”, se cometió el “tremendo error” de vincular ese Senado no las autonomías sino a las provincias, “la división territorial más vinculada al viejo sistema centralista”<sup>26</sup>.

El Senado aparece configurado como una segunda cámara legislativa, y no como un ámbito de participación y acuerdo de los territorios y el Estado, fruto de un sistema electoral<sup>27</sup> basado en la concurrencia de listas de partidos que compiten por el voto ciudadano directo en circunscripciones electorales fundamentalmente de carácter provincial<sup>28</sup> y que se caracteriza por una orientación claramente mayoritaria que facilita resultados que vienen a repetir y ampliar los obtenidos en el Congreso, aunque con mayores facilidades para la producción de mayorías artificiales.

En efecto, la sobrerrepresentación de provincias y otros territorios (islas y ciudades autónomas) integrantes de la denominada España vacía —sociológica y políticamente más conservadora— que representa el 62% del territorio pero solo el 25% de la población, no parece responder a la necesidad de prestar una mayor atención a sus específicos problemas (pérdida y dispersión de población, envejecimiento, déficit de servicios, infraestructuras e inversión) sino a la voluntad de facilitar que fuerzas políticas de signo conservador mantengan una presencia superior a la

---

<sup>26</sup> Solé Tura, J., “¿Por fin la reforma del Senado?” en *El País*, 26 de abril de 2000. Puede consultarse en: [https://elpais.com/diario/2000/04/26/opinion/956700005\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2000/04/26/opinion/956700005_850215.html)

<sup>27</sup> El sistema electoral español apenas ha experimentado innovaciones de calado desde las previsiones del Real Decreto dictado en marzo de 1977 sobre normas electorales diseñado por la extinta UCD para la convocatoria de las primeras elecciones tras la dictadura con el fin de asegurarse pilotar el curso de la transición política.

<sup>28</sup> Cuatro puestos por circunscripción provincial, tres por cada una de las islas de Gran Canaria, Mallorca y Tenerife y uno por cada una de las islas o agrupaciones restantes (Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y La Palma) y dos por cada una de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. Además las Comunidades Autónomas designarán cada una puesto adicional y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio mediante acuerdo de sus asambleas legislativas o, en su defecto, del órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo que establezcan los respectivos Estatutos, asegurando siempre la adecuada representación proporcional (artículo 69 de la Constitución, 165 y concordantes de la Ley Orgánica 5/1985, de Régimen Electoral General y artículo 56 bis 1 del Reglamento del Senado)

que les correspondería en un sistema proporcional puro<sup>29</sup>, al tiempo que se desincentiva el voto a partidos minoritarios y se fomenta el bipartidismo que ha sido elemento clave de nuestro sistema político.

El Partido Popular no solo ha contado desde hace más de 20 años con mayoría en la cámara alta, incluidas las legislaturas VIII (2004-2008) y IX (2008-2011) en las que el PSOE había ganado las elecciones y presidía el gobierno de España, sino que, gracias a ese diseño, retiene la capacidad de bloquear de facto cualquier reforma constitucional debido a la participación que le reservan los artículos 167 y 168 de la Constitución en los procedimientos de reforma. Una capacidad que le permitió frustrar la iniciativa que pretendía promover el Gobierno socialista mediante el ya referido Dictamen del Consejo de Estado de 2006. Posición de privilegio a la que se añade la posibilidad de demorar y dificultar enormemente la aprobación de cualquier innovación o reforma legislativa de calado en cualquier materia —reformas estatutarias incluidas— por su relevante e indiscriminado papel en el proceso legislativo general.

La actual configuración constitucional del Senado, y su eventual transformación en una cámara territorial asimilable a las existentes en otros modelos compuestos para acoger, en número reducido y proporcional una representación de los respectivos consejos de gobierno autonómicos (de forma similar a como ocurre en el *Bundesrat* alemán), comportaría necesariamente la alteración de sus funciones tanto en la actividad legislativa general como en los procedimientos de reforma constitucional y, por consiguiente, un cambio sustancial en los cimientos de la arquitectura política del sistema ordenada por la Constitución de 1978.

La difícilmente resoluble paradoja, en los actuales momentos, estriba en que para desactivar una fórmula que comporta la irreformabilidad práctica de la Constitución de 1978, es preciso abordar el rediseño del Senado, lo que, a su vez, requiere de mayorías y acuerdos suficientes como para reformar la misma Constitución.

---

<sup>29</sup> Bescansa, C.: “A pesar de que en 2016 votó al PP el 33% del electorado, el partido de Mariano Rajoy cuenta hoy con el 65% de los representantes de la cámara alta. Un auténtico escándalo democrático”, en *El País*, “Tres propuestas frente a la crisis territorial”, 5 de diciembre de 2017. Puede consultarse en: [https://elpais.com/elpais/2017/12/04/opinion/1512398809\\_717194.html](https://elpais.com/elpais/2017/12/04/opinion/1512398809_717194.html)

## 4.2 La aversión federal

Como pone de manifiesto la redacción del artículo 145.1 de la Constitución, entre los constituyentes palpitaba la prevención antifederalista que afligía también a los constituyentes del texto republicano de 1931 y que tenía su origen en el recuerdo del fracaso de la Primera República española (11 de febrero de 1873 a 29 de diciembre de 1874) y la infundada asociación de la doctrina federalista a las experiencias de inestabilidad política, desórdenes sociales y conflictos armados que marcaron su efímera existencia.

El profesor Muñoz Machado añade una interesante interpretación a partir de lo que denomina “una razón más escondida” que tendría que ver con la presión catalanista preexistente al debate del texto de la que sería la Constitución republicana de 1931. Según Muñoz Machado ello habría obligado a los constituyentes del momento a prescindir de la recepción de la fórmula federal para dar una orientación no disgregadora a la aceptación, forzada por las circunstancias políticas del momento -entre las que se incluía el hecho nada baladí de que el Estatuto Catalán hubiese sido plebiscitado con anterioridad al debate constitucional republicano-, de una cierta modalidad de autodeterminación que no incluyese la posibilidad de decidir sobre una eventual independencia del Estado<sup>30</sup>.

Una situación no muy alejada de la vivida en los momentos de la reciente Transición española, donde la presión de los territorios históricos parecía capaz de incorporar aspiraciones soberanistas que generaban no pocos nubarrones en el horizonte, al tiempo que la asociación histórica de la concepción federalista con las formas republicanas podía constituir un incentivo para las fuerzas de izquierda y nacionalistas a las que se pretendía integrar en un proceso ordenado de transición política sin margen para una ruptura democrática radical.

Un temor que ayuda a entender tanto la prohibición contenida en el ya referido artículo 145 del texto de 1978, como los excesivos controles arbitrados en materia de cooperación entre Comunidades Autónomas.

---

<sup>30</sup> Muñoz Machado, S. “El dogma de la Constitución inacabada”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 90, septiembre-diciembre 2010, pp. 245-266.

Un temor que, creemos, subyace aún y que se intenta conjurar recurriendo a la recepción en el ámbito del debate político y académico de las propuestas y técnicas federalistas, pero sin asumir la incorporación del concepto federal al lenguaje convencional y, ni mucho menos, a la definición del Estado. De tal forma que pareciera que avanzamos hacia una suerte de federalismo sin federación.

Resulta ilustrativa a este respecto la elegante fórmula con la que los autores del ya citado documento, “Ideas para una reforma de la Constitución”, dan por zanjado el debate, al afirmar que “el desarrollo del autogobierno en el marco de la Constitución de 1978 ha resuelto, en la práctica, la confrontación histórica en torno al federalismo, con origen en la I República. Actualmente, pocos dudan de la necesidad de incorporar las técnicas del federalismo. Además, dadas las características de nuestro modelo, solo podemos servirnos de la experiencia de los Estados federales. Por ello, lo denominemos o no así, la reforma del modelo territorial deberá hacerse en la línea de los sistemas federales”.

### **4.3 La cultura política**

Nuestra experiencia histórica no es precisamente pródiga en fórmulas exitosas de dinámicas de integración política de la pluralidad territorial.

El Estado-nación se consolida en España asociado a las pretensiones centralizadoras y uniformistas de la monarquía absoluta y la supresión de las leyes, fueros, costumbres e instituciones de los antiguos reinos y señoríos por parte de Felipe V de Borbón, vencedor de la Guerra de Sucesión Española (1701-1713) y responsable último de los denominados Decretos de Nueva Planta, promulgados entre 1707 y 1716.

La propaganda y el adoctrinamiento emanado del Estado central, sus instituciones y los principales instrumentos de socialización, con la inestimable colaboración de la Iglesia católica, contribuyeron durante siglos a asociar la autoridad con el orden, la centralización con la seguridad y la uniformidad con la estabilidad y otras ventajas sociopolíticas asociadas al mito de la prosperidad de la nación.

Los dos episodios políticos que, bajo distintas fórmulas, asumieron el reto del reconocimiento e integración de la plurinacionalidad, la primera

y la segunda repúblicas españolas, acabaron de forma abrupta mediante golpes de Estado militares, seguido en el segundo caso de una terrible guerra civil, y fueron precisamente las dictaduras posteriores las principales interesadas en identificar aquellas experiencias democráticas con periodos de desgobierno, caos y miserias.

Alguna propaganda política moderna que interesadamente viene asociando los males de España a la pérdida de la unidad de dirección y autoridad del gobierno central —con absoluto desprecio de otras circunstancias coadyuvantes como las dinámicas derivadas de las nuevas complejidades globales y de nuestra inserción en la Unión Europea—, encuentra sustento empírico en la constatación social de la falta de transparencia y equidad del sistema de financiación autonómico, la asimetría en la asignación de recursos y, por consiguiente, de la calidad de los servicios públicos y oportunidades vitales de las respectivas poblaciones. Realidades que no han contribuido precisamente a extender socialmente la credibilidad y confianza en el Estado de las Autonomías.

Tampoco la generalización de componendas políticas mediante las cuales partidos de implantación autonómica logran beneficios financieros o competenciales no equitativos a cambio de puntuales apoyos políticos al gobierno de turno en las Cortes Generales, ha favorecido en absoluto el prestigio de las Autonomías y sus representantes políticos. Como tampoco los escándalos producto de una corrupción política a la que tampoco han sido inmunes las instituciones autonómicas.

Por último, aunque sin agotar la reflexión, cabe afirmar que a pesar del tiempo transcurrido desde el nacimiento del nuevo modelo autonómico y de los llamamientos políticos y normativos a la lealtad institucional, hemos constatado líneas arriba que es ciertamente difícil encontrar evidencias de una cultura de la cooperación en la práctica política cotidiana, tanto por parte del gobierno central como de las propias Comunidades Autónomas. Mucho menos aún, hablar siquiera de predisposición a construir una agenda necesaria de “gobierno compartido” basada en una “lealtad federal” que consideramos básica para la generación de dinámicas cohesivas saludables a través del aprendizaje común en la negociación y aplicación de dispositivos políticos para un funcionamiento efectivo

y eficiente de las políticas públicas de interés común y la resolución de conflictos en un modelo de Estado compuesto democrático y de carácter avanzado.

## 5. Algunas conclusiones y reflexión final

Parece evidente que el modelo territorial nacido de la Constitución de 1978 y construido a través de los Estatutos y normas legales derivadas, pero especialmente condicionado por las dinámicas políticas de estos últimos cuarenta años, presenta severas limitaciones que han acumulado suficientes disfunciones. Algunas de estas limitaciones y disfunciones derivarían directamente de los condicionantes resultantes de nuestro peculiar proceso constitucional, en tanto que otras habrían sido consecuencia de la propia evolución de un modelo territorial, parcialmente abierto, definido en el texto constitucional, y de las dinámicas y tensiones experimentadas desde su nacimiento.

Al margen de cuanto hemos dicho ya sobre la necesidad de afrontar de manera decidida la apertura de un proceso que pueda estimular la participación y extender un debate que contribuya a hacer viable una revisión constitucional que acabe con la actual inoperancia del Senado para convertirlo en un espacio político de codecisión y de solución democrática a cuestiones de interés general que coadyuve a reducir el actual nivel de conflictividad territorial, nos atrevemos a apuntar, de manera muy sintética, algunas cuestiones centrales cuyo abordaje, en nuestra opinión, no puede seguir soslayándose por más tiempo a riesgo de que la agudización de la crisis territorial acabe por agotar la capacidad de resistencia de los materiales del edificio constitucional:

- El modelo territorial diseñado en la Constitución del 1978 excluye deliberadamente a las CCAA de la política estatal (incluida su participación en órganos de decisión comunitarias), salvo por su molesta capacidad de ralentizar la actividad legislativa y bloquear reformas avanzadas. La práctica política de las últimas décadas ha contribuido además a extender la percepción de que las Comunidades Autónomas y, en menor medida, los Entes Locales serían algo opuesto, o cuanto menos ajeno, al Estado. Una situación que debe ser urgentemente corregida.

- La ausencia de dispositivos institucionales formales, estables y eficaces de cooperación y coordinación, especialmente de carácter multilateral, con capacidad para la adopción de iniciativas y adopción de acuerdos con cierta eficacia jurídica, constituye una debilidad que debe ser enmendada. Es preciso constitucionalizar los principios de lealtad institucional y cooperación política y sus principales formas de expresión. Especialmente relevante sería constitucionalizar, al menos, la Conferencia de Presidentes con un desglose apropiado de funciones que debería incluir la posibilidad de formular propuestas al legislativo estatal, así como la periodicidad de sus reuniones.
- Resulta necesario adoptar mecanismos que puedan evitar la reproducción de las dinámicas parlamentarias que han llevado a que las fuerzas políticas nacionalistas se convirtiesen en aliado alternativo del centro-derecha (PP) y el centroizquierda (PSOE) en temas de gobernabilidad estatal, como la aprobación de los presupuestos generales del Estado a cambio de acuerdos bilaterales para la transferencia de competencias y recursos, e impedir el juego de estímulos y recompensas para aquellos comportamientos políticos, en tanto que consolidan una cultura política que favorece la opacidad, la informalidad y el oportunismo en la búsqueda de ocasiones políticamente propicias<sup>31</sup>.
- Es inaplazable la revisión del modelo de financiación autonómica y, de manera simultánea, también local, para que responda a los principios de suficiencia, objetividad, transparencia, solidaridad y equidad. Al tiempo que consideramos necesario constitucionalizar, cuanto menos, los criterios básicos que garanticen un mínimo de ingresos desde la lógica de las tareas asumidas por cada nivel territorial en el mantenimiento del Estado de Bienestar, así como la obligatoriedad de la evaluación y revisión periódica de los factores del sistema.
- Parece conveniente incluir en una reforma constitucional que se quiera duradera una mejor y más clara concreción de los respectivos ámbitos competenciales entre el nivel autonómico y el nivel federal, así como garantías para evitar el abuso en la elaboración estatal de

---

<sup>31</sup> No olvidemos que: “Los nacionalismos se mueven cómodamente en la relación bilateral, cada uno mandando centralmente en su respectivo territorio” (Caminal: 2002).



bases que constriñan la capacidad normativa autonómica. Sin olvidar, por supuesto, el reconocimiento y la articulación del principio de subsidiariedad para la articulación territorial del poder y la participación de las Comunidades Autónomas en la provisión de determinadas instituciones estatales.

- Por último, aunque no menos relevante, consideramos que cualquier reforma constitucional que se aborde desde una perspectiva democrática con vocación cohesiva y de futuro, debería incluir simultánea y necesariamente tanto el reconocimiento expreso de la realidad plurinacional de España como la plena constitucionalización, con sus correspondientes garantías, de los derechos sociales.

El reconocimiento de la plurinacionalidad constituiría así un reconocimiento debido a realidades históricas y culturales diferenciadas y diversas, además de a sentimientos identitarios presentes en nuestros territorios y que deben ser asumidos como un activo valioso y sustancial de la riqueza común. Por su parte, el blindaje constitucional de los derechos sociales debe contribuir a asegurar condiciones materiales y de bienestar que pongan en valor la importancia de formar parte, como ciudadanas y ciudadanos libres e iguales, de un proyecto compartido, así como las ventajas que de tal condición se obtienen.

En definitiva, parece necesario un esfuerzo constituyente para alcanzar un Pacto que supere la situación actual de crisis territorial y de Estado, y avance de manera consecuente en la construcción de un federalismo pluralista y cooperativo.

## Referencias bibliográficas

Caminal, M. (2002). *El federalismo pluralista. Del federalismo nacional al federalismo plurinacional*. Barcelona, Paidós.

Generalitat Valenciana (2018). *Acord del Consell sobre la Reforma Constitucional*. Valencia, Conselleria de Transparència, Responsabilitat Social, Participació i Cooperació.

Muñoz Machado, S. (2006). *El problema de la vertebración del Estado en España (del siglo XVIII al siglo XXI)*. Madrid, Iustel.

Oliver Araujo, J. Dir. (2014). *El futuro territorial del Estado español: ¿Centralización, autonomía, federalismo, confederación o secesión?* Valencia, Tirant lo Blanch.

Perez Royo, J. (2015). *La reforma constitucional inviable*. Madrid, La catarata.

Ridaura Martínez, M<sup>a</sup> J., “Comisiones Bilaterales de Cooperación y nuevos Estatutos de Autonomía”, en García Roca, F. J. y Alberti Rovira, E. Coord (2010), *Treinta años de Constitución*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 255-274.

Romero, J. (2006). *Espanya inacabada*, Valencia, PUV.

Tajadura Tejada, J., “La conferencia de presidentes: origen, evolución y perspectivas de reforma. *Revista de Derecho Político*, núm.101, enero-abril 2018, pp. 549-572.

Tudela Aranda, J. y Kölling M. Eds (2009). *La reforma del Estado Autonómico español y del Estado Federal alemán*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-Fundación Manuel Giménez Abad.

Vega Labella, J. I., “Relaciones interadministrativas en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público”. *Asamblea, revista parlamentaria de la Comunidad de Madrid*, núm. 34, junio 2016, pp. 285-321.





Segunda parte

# Agotamiento del Estado unitario en Colombia. Propuestas para su transformación



# Economía política de la descentralización y de la recentralización (1986 – 2016)\*

*Por: Darío I. Restrepo\*\*  
Camilo A. Peña\*\*\**

- \* Cómo citar este capítulo: RESTREPO, D. y PEÑA, C. (2018). “Economía política de la descentralización y de la recentralización. (1986 – 2016)”. En ESTUPIÑÁN ACHURY, L., MORENO GONZÁLEZ, G. y MONTIEL MÁRQUEZ, A. (Coords.). *La cuestión territorial a debate: España y Colombia*, Universidad Libre, Bogotá, pp. 165-196.
- \*\* Presidente de la Red para la Gobernabilidad, la Democracia y el Desarrollo Territorial – Red Rinde, profesor de la Facultad de Ciencias Económicas en la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá. Correo: indamail@gmail.com
- \*\*\* Economista y candidato a magister en Ciencias Económicas a la Facultad de Ciencias Económicas en la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá. Correo: caapenaga@unal.edu.co

## **Resumen:**

Este trabajo recorre 30 años de la historia reciente de Colombia, desde 1986 al 2016, con el fin de ofrecer un análisis de economía política, primero de la descentralización, y luego de la recentralización. Al final de este recorrido histórico, nos preguntamos por las relaciones entre las grandes tendencias de la descentralización-recentralización con los dos más importantes acontecimientos en lo que va corrido el siglo XXI: por una parte, el auge de los *commodities* y, por la otra, el proceso de paz. Dos intenciones nos animan. Una, evaluar si la descentralización se beneficia y puede apoyar el crecimiento económico, y dos, si puede contribuir a la superación definitiva de las causas estructurales de la violencia política en Colombia.

## **Palabras clave:**

Economía política, descentralización, recentralización, *commodities*, proceso de paz

## 1. Introducción

El proceso de descentralización contemporáneo en Colombia comienza dentro del Estado unitario interventor y como una de sus estrategias para extender las instituciones nacionales y las estrategias de desarrollo centralizadas sobre más territorios. En 1983, por medio de la Ley 14 de 1983, se fortalecieron los fiscos departamentales, que complementaban estrategias de financiación de infraestructuras urbanas, fondos de desarrollo territorial, así como la construcción de hospitales y de universidades regionales. Sin embargo, tanto los académicos como los políticos y la opinión pública en general identifican las reformas de finales de los ochenta como aquellas que lograron una inflexión al centralismo político, fiscal y administrativo, a favor de las entidades territoriales. Mientras en los años setenta y principios de los ochenta se avanzó en una descentralización fiscal, de las instituciones y de los mecanismos de financiamiento de infraestructuras y de políticas de desarrollo económico territorial, *la gran revolución descentralista* de finales de los ochenta se inscribió en un proceso de reconocimiento de liderazgos políticos y sociales territoriales, así como en una gran descentralización de recursos, instituciones y competencias de política social.

*La insurgencia de las provincias* (Fals Borda, 1988), cambió en la década del noventa el mapa electoral colombiano, el diseño espacial de una buena parte de la administración pública, la ejecución de la política social y las estrategias de lucha contra la pobreza. A inicios del siglo XXI, las fuerzas que se usufructúan de las estructuras centralizadas del Estado cobran revancha y recuperan recursos, competencias y liderazgo político, apalancados en una doble urgencia: un desbalance de las cuentas fiscales nacionales y el escalamiento de la confrontación armada con las insurgencias. En la segunda década del nuevo siglo, un acuerdo de paz con la principal guerrilla abre de nuevo la agenda de la *cuestión territorial*, como estrategia para superar la guerra política (Castro, 2002). Insertar la



base guerrillera a la legalidad, combatir los cultivos agrarios ilegales (coca, marihuana, amapola) y las bandas delincuenciales, que campean en las provincias y campos, demandan una nueva ola de extensión territorial del Estado, de las inversiones públicas y privadas y el reconocimiento de más actores sociales y políticos territoriales.

Este trabajo recorre 30 años de la historia reciente de Colombia, desde 1986 al 2016, con el fin de ofrecer un análisis de economía política, primero de la descentralización, y luego de la recentralización. Al final de este recorrido histórico, nos preguntamos por las relaciones entre las grandes tendencias de la descentralización-recentralización con los dos más importantes acontecimientos en lo que va corrido el siglo XXI: por una parte, el auge de los *commodities* y, por la otra, el proceso de paz. Dos intenciones nos animan. Una, evaluar si la descentralización se beneficia y puede apoyar el crecimiento económico, y dos, si puede contribuir a la superación definitiva de las causas estructurales de la violencia política en Colombia.

## **2. Los impactos de la descentralización**

Entre 1986 y 1991, se adoptaron una serie de reformas políticas, administrativas y fiscales que sacudieron la estructura centralista del Estado colombiano. Tres grandes fuerzas coincidieron en la presión sobre la centenaria arquitectura concentrada y centralizada del Estado unitario (Restrepo Botero, 2015): por una parte, incisivos movimientos cívicos desde las periferias y los márgenes territoriales externos al desarrollo económico general y a la extensión de las instituciones del Estado (Santana Rodríguez, 1986), reclamos socio-territoriales que se articularon alrededor del acceso a políticas sociales de calidad, a oportunidades de generación de ingresos y a la incidencia popular en las decisiones de la administración y del Gobierno local. Por otra parte, los políticos de las provincias, tanto de las movilizadas como de aquellas situadas en las entrañas circundantes del poder, incrementaron la presión por un mayor reconocimiento de la importancia estratégica de estas en la conformación de las mayorías políticas del Frente Nacional (Castro, 1986, 1987). Las maquinarias locales del bipartidismo liberal-conservador garantizaban la fidelidad del electorado, mientras administraban escasos presupuestos y servicios desbordados por las demandas ciudadanas. Finalmente, y de manera menos vistosa para la sociedad y los políticos, la

tecnocracia neoliberal se casó con un proceso de rediseño descentralizado del Estado que facilitara la privatización de empresas públicas locales, la flexibilización del mercado laboral, el aumento de la cobertura territorial de los mercados financieros y la conversión misma de la administración pública en promotoras de los mercados privados (Restrepo, 2001).

## La descentralización política

Tres son los componentes básicos del proceso de descentralización en Colombia, cada uno de los cuales produce efectos complejos que se retroalimentan: la descentralización política, la administrativa y la fiscal. La descentralización política se realiza mediante la elección directa de los alcaldes a partir de 1988 y de los gobernadores a partir de 1992, alcaldes que eran nombrados por los gobernadores, los cuales a su vez lo eran por el Presidente de la República. La subordinación del sistema político local por las mayorías nacionales del centralismo se resquebraja, al generarse una *apertura del mapa electoral por abajo*. Decenas de movimientos políticos locales se crean para competir por el ‘poder local’ (Gaitán & Moreno, 1991); unos como expresión directa de los movimientos políticos populares de los setenta y ochenta, otros ligados a caciques electorales tradicionales, otros más ligados a redes empresariales enmarañadas directamente con el control de la administración territorial y unos últimos originados en la expresión político administrativa de las mafias y de un naciente movimiento paramilitar. Para acceder al control de la administración local, las maquinarias electorales, tradicionales y nuevas, se atomizan como producto directo de la ruptura de la necesaria inscripción de las redes políticas locales en alguna estructura partidaria nacional liberal o conservadora.

Con la elección de los mandatarios locales el sistema político colombiano pasa del bipartidismo al multipartidismo y, con ello, del férreo control de las estructuras nacionales de los partidos tradicionales por las ‘casas políticas’, ligadas a las grandes familias del poder político nacional<sup>1</sup> al empoderamiento de los políticos locales. En virtud de la *desnacionalización de los partidos tradicionales* (Leiras, 2009) y de la apertura política, en la tercera

---

<sup>1</sup> 40 familias han gobernado a Colombia desde la independencia, entre las principales ‘casas políticas’ están: Ospina, Gómez, Pastrana, López, Lleras, Santos, Valencia, Mosquera y Uribe.

elección de alcaldes en 1992 más del 29% de las alcaldías fueron ganadas por los partidos no tradicionales. Desde la periferia hacia el centro el fenómeno se extendió al punto de que en el año 2002, y por primera vez en 163 años de vida republicana, la mayoría del congreso nacional ya no militaba en el partido liberal ni en el conservador. *El Frente Nacional había muerto* y el Gobierno central debió constituirse a partir de una miríada de partidos pequeños y medianos, los cuales se crearon a través de nuevas alianzas entre las maquinarias que controlaban el Estado, los presupuestos y las políticas nacionales y las fuerzas territoriales empoderadas y emergentes.

Una de las reacciones más lamentables que produjo al derrumbe del bipartidismo fue la conformación de grupos armados, las más de las veces ligados al narcotráfico, para cerrar mediante la violencia la apertura del pluralismo político que desató la elección de alcaldes (Restrepo Botero, 2015; Romero, 2003). El partido político la Unión Patriótica, nacido en el año 1985 como consecuencia de los diálogos entre el gobierno del presidente Belisario Betancur (1982-1986) y la guerrilla de las FARC, fue prácticamente exterminado. En los primeros trece años de existencia, le fueron asesinados dos candidatos presidenciales, 13 diputados, 11 alcaldes, 70 concejales y por lo menos 1.500 militantes (Romero Ospina, 2011).

Luego de 30 años de la primera elección directa de alcaldes, el sistema político colombiano sigue relativamente descentralizado y sin estabilizar un nuevo orden de control partidista en el nivel territorial y nacional. El dilema entre la guerra y la paz mueve pendularmente a las mayorías de votantes cada cuatro años y, con ellos, a la clase política que el gobierno de turno logra reunir en mayoría parlamentaria, a través de la participación en el presupuesto nacional. El Frente Nacional se acabó y con ello se generó una dispersión de partidos nacionales y territoriales. Sin embargo, la participación en el presupuesto general de la nación y, en particular, fondos específicos sobre los cuales los parlamentarios asignan en sus regiones, permiten al presidente de turno asegurar las mayorías ocasionales alrededor de su gobierno.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Desde 1968, el Poder Ejecutivo se apropió del equilibrio y de la orientación global del presupuesto general de la nación, a cambio de lo cual compensó al Congreso, primero, con auxilios parlamentarios y, posteriormente, con fondos de cofinanciación, cupos indicativos y otros recursos de incidencia parlamentaria directa sobre el presupuesto y la burocracia nacional y territorial.

**Tabla 1.** Oferta electoral presidencial

<b>Presidente</b>	<b>Periodo</b>	<b>Oferta electoral</b>
Julio Cesar Turbay Ayala	1978 - 1982	Confrontación armada a la insurgencia y “Estatuto de Seguridad”
Belisario Betancur Cuartas	1982 - 1986	Negociación política del conflicto armado, diálogo con la protesta social y “Apertura Democrática”
Virgilio Barco Vargas	1986 - 1990	La institucionalización de la paz: cierre de diálogos con la insurgencia y los movimientos sociales
César Gaviria Trujillo	1990 - 1994	Participación de exguerrilleros en la Asamblea Constituyente y en el gobierno nacional
Ernesto Samper Pizano	1994 - 1998	Paz y “corazón social a la apertura”
Andrés Pastrana Arango	1998 - 2002	Diálogos de paz con la guerrilla de las FARC
Álvaro Uribe Vélez	2002 - 2006 2006 - 2010	Confrontación total a las guerrillas y “Seguridad Democrática”
Juan Manuel Santos	2010 - 2014 2014 - 2018	Continuar la confrontación armada; acto seguido cambio a diálogos de paz con las guerrillas de las FARC y el ELN
Iván Duque Márquez	2018 - 2022	Freno y ajuste a los Acuerdos de Paz

Fuente: Elaboración propia

## **La descentralización administrativa**

En virtud de la descentralización administrativa se transfiere un conjunto de políticas sociales del nivel central del Estado a los niveles territoriales, repartiendo competencias exclusivas y concurrentes entre la nación, los departamentos y los municipios. Las normas de 1986-87 establecían un paquete de catorce competencias transferidas y dejaban la puerta abierta para que los Gobiernos locales asumieran otras tareas, siempre y cuando solicitaran autorización al Departamento Nacional de Planeación, entidad que podía dar fe de las capacidades y pertinencia de las funciones complementarias, que pudieran ser desempeñadas desde las localidades. A partir de la Ley 60 de 1993, el campo de la descentralización de políticas administrativas se fue cerrando y especializando; la salud pública, la educación primaria, secundaria y técnica, así como el sector de agua potable y saneamiento básico, concentraron cada vez más los desarrollos normativos sobre la repartición de funciones descentralizadas. Los otros sectores de política social, como cultura, recreación y deporte y desarrollo comuni-

tario, no contaron con leyes de descentralización generales, sometidas a criterios y modelos de gestión estandarizados.

Mientras la nación se desprendía de las competencias y abandonaba muchas de sus ejecutorias sectoriales transferidas hacia abajo, reforzaba su función rectora, entendida ésta como un control normativo y de gestión sobre las políticas descentralizadas. Se generó así una tensión permanente entre descentralización administrativa con centralismo estratégico, la cual puede calificarse de descentralización centralizada (Restrepo Botero, 2006), o de descentralización sin autonomía (Trujillo, 2017). A través de este proceso, se impulsó una profunda transformación en la arquitectura espacial de las instituciones. El centro se privó por un tiempo de funciones de ejecución de políticas, por lo que reestructuró sus burocracias y presupuestos parcialmente, mientras en los departamentos y municipios se fortalecieron las secretarías de las ramas respectivas. La descentralización de la salud, la educación, el agua potable y el saneamiento básico dieron lugar a una gran creación institucional en los cimientos municipales del Estado, más que en los departamentos, y en las zonas urbanas, más que en las rurales.

De igual manera, se crearon miles de organizaciones de la sociedad civil con la esperanza de incidir y ejecutar parte de las políticas descentralizadas, así como con el ánimo de participar en las instancias y mecanismos de participación abiertos por las administraciones municipales. Empresas consultoras, universidades, centros de investigación, empresas privadas, organizaciones populares, así como de profesionales, la cooperación internacional, los filántropos y hasta organizaciones eclesiásticas construyeron experticia en las normas, instituciones, políticas, instancias y mecanismos de las nuevas competencias locales. La descentralización administrativa, literalmente, fue propulsora de una gran transformación en las formas de organización social, en las temáticas que concentraron su atención, en los intereses creados y promocionados, en las estrategias de la acción colectiva e incluso en los campos del conocimiento producido por diversas expresiones de los sectores sociales.

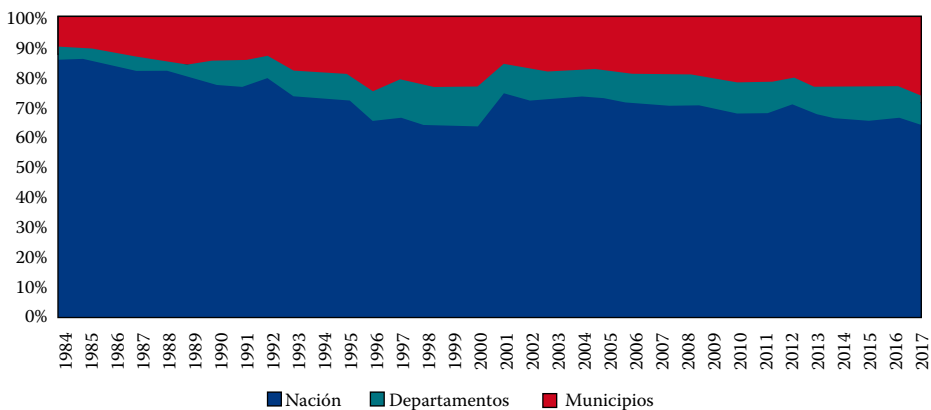
Desde la Ley 10 de 1990, que reorganizó el sistema nacional de salud, y con mayor claridad y profundidad desde la Ley 100 de 1993, que creó el

Sistema de Seguridad Social Integral, la descentralización administrativa fue un poderoso dispositivo para la privatización de las empresas y funciones otrora estatales. El municipio, a nombre del Estado, debía garantizar el acceso a las políticas sociales y a los servicios públicos, pero las leyes y directrices sectoriales direccionaron para que la ejecución de las políticas se realizara a través de empresas privadas, con o sin ánimo de lucro. La ‘tercerización de los contratos’ es el término técnico dado a la ejecución de las políticas públicas sin funcionarios públicos, por medio de los contratos con los particulares, lo cual permite la intervención estatal sobre la sociedad sin crear condiciones de agremiación y sindicalización de trabajadores, de la misma manera permite el incremento sustancial del gasto público social como palanca para la creación de empresas privadas, así como para la conversión de las organizaciones sociales, populares y de profesionales, en empresas que compitieran en el mercado de los contratos públicos.

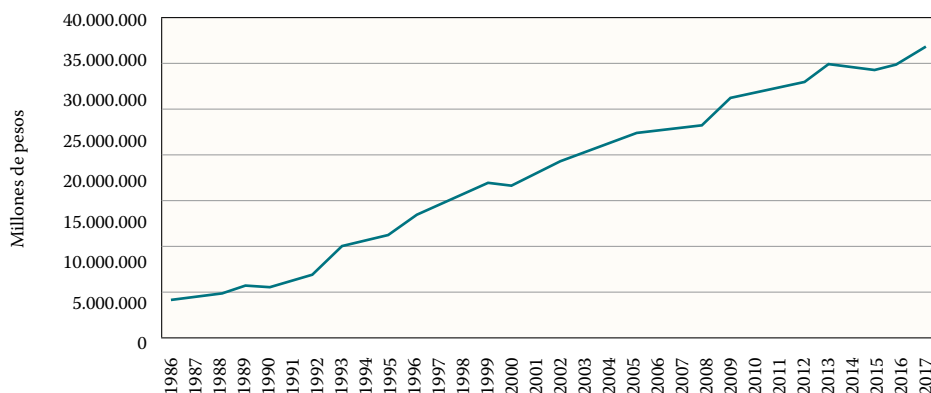
## La descentralización fiscal

En virtud de la descentralización fiscal se generó una importante inflexión en la concentración del gasto público, pues los niveles territoriales pasaron de administrar cerca del 10% del gasto a más del 30% del mismo.

**Gráfica 1.** Composición del gasto público por nivel de gobierno. 1984 – 2017



Fuente: Cálculos propios con base en información del DNP

**Grafica 2.** Transferencias de la nación a las entidades territoriales.  
1986 - 2017

Nota: Los datos se presentan en precios constantes de 2017.

Fuente: Ministerio de Hacienda

De mano del gran gasto social descentralizado se disminuyó el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, en particular en los temas de política social descentralizadas. A treinta años de iniciado el sistema de transferencias las coberturas de política social se acercan al 100%, más en las áreas urbanas que en las rurales, y con mayores coberturas en las ciudades importantes, que en los municipios de categoría 6, es decir, aquellos con población menor a 10.000 habitantes o con un bajo recaudo de ingresos propios<sup>3</sup>. El sistema de asignación ha privilegiado la cobertura de los servicios sociales más que la calidad en la educación y el real acceso a servicios de salud oportunos y preventivos de las enfermedades.

**Tabla 2.** Metas y logros, Ley 1176 de 2007

Sector	Punto de partida (2006)	Meta esperada al 2010	Logros al 2016
Educación	90,1%	100,0%	94,6%
Salud	73,0%	100,0%	94,6%
Acueducto	Urbano: 97,4%	Total: 92,6%	Total: 89,9%
	Rural: 68,6%		
Alcantarillado	Urbano: 90,2%	Total: 87,2%	Total: 77%
	Rural: 60,1%		

Fuente: Bonet, Pérez, & Ayala (2016) y Encuesta de Calidad de Vida 2016.

<sup>3</sup> Es decir, con ingresos corrientes de libre destinación menores a 15.000 salarios mínimos mensuales vigentes.

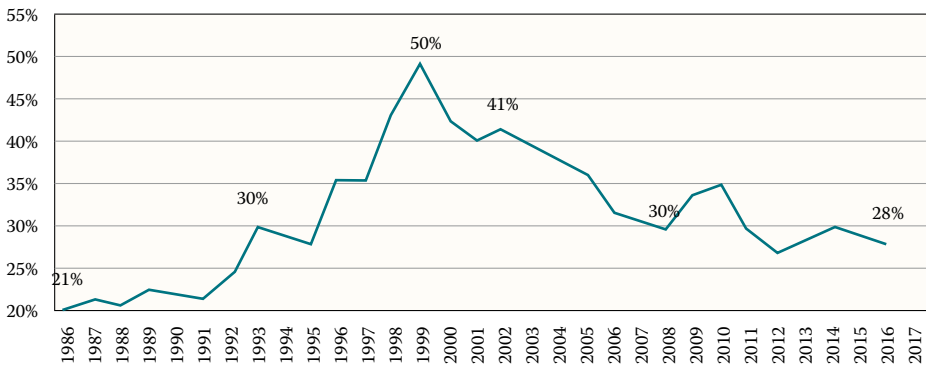
De varias maneras se ha financiado la bolsa por transferir, lo cual no solo modificó los montos totales, sino que revela y provoca transformaciones en el sistema político. En el comienzo del proceso, la Ley 12 de 1986 estipuló la transferencia escalonada en ocho años de hasta el 50% del Impuesto al Valor Agregado —IVA—, impuesto para ese entonces, del mayor crecimiento. Con ello se expresó, sin ambigüedad, la intención de compartir cuantiosas sumas entre niveles territoriales, además de crear las condiciones para que el aumento paulatino de las finanzas estatales a través de IVA fuera compartido. La Carta Política adoptada como resultado del proceso constituyente de 1991, y el Acto Legislativo 01 de 1993, cambiaron la base a repartir por el 46.5% de los ingresos corrientes de la nación —ICN—. Este fue el momento cumbre del cuestionamiento a la estructura concentradora y centralizadora de los recursos estatales, en la medida en que los ICN se comportan como un corcho en el agua; si la actividad económica general crece, suben y si la actividad se contrae, bajan. De tal manera que atar las transferencias a los ICN *expresó un pacto federativo* dentro del Estado unitario descentralizado que caracterizó la Carta Política de 1991. La riqueza o la pobreza del país serían compartidas entre niveles de gobierno; casi por mitad entre el centro y las periferias.

En el año 1999, la crisis económica internacional golpeó la economía nacional como pocas veces en su historia: el Producto Interno Bruto —PIB— se contrajo en 4.2%, en un momento en que el déficit fiscal central era del 10% del PIB y la deuda total del Gobierno nacional en porcentaje del PIB creció en un 50%. Salir de esta ‘tormenta perfecta’ implicó la ruptura del pacto federativo, supuestamente de manera transitoria, mediante la modificación de los artículos 356 y 357 de la Constitución, con el objetivo de que el crecimiento de las transferencias dependiera del crecimiento de los ICN de los últimos cuatro años, en vez de que representaran un porcentaje fijo del mismo. Adicionalmente, se creó un régimen de transición durante los años 2002 a 2008, años en los cuales las transferencias crecerían en un monto inferior al crecimiento de la economía; tal régimen de transición fue prolongado hasta el año 2016. La consecuencia inmediata fue el freno a la tasa de participación de las transferencias ante cualquier indicador: el PIB, los ICN, el presupuesto



nacional o el gasto público social. No obstante, más allá de un monto general, al Acto Legislativo 01 del 2001 y la Ley 715 del mismo año que lo desarrolló, desprenden parcialmente la financiación general de las entidades territoriales de la suerte general de la economía; frenando la ola descentralizadora iniciada en 1986. Desde entonces, el péndulo se balancea hacia una recentralización, primero fiscal, luego administrativa y finalmente política.

**Gráfica 3.** Transferencias territoriales como porcentaje de los ICN. 1986-2017



Fuente: Cálculos propios con base en Ministerio de Hacienda

En la financiación territorial, las transferencias se complementan principalmente con el Sistema General de Regalías. En el año 2015 el Sistema General de Participaciones representó el 3.8% del PIB, el de Regalías fue del 1.75% y entre los dos cubrían cerca del 50% de los ingresos de las entidades territoriales, ascendiendo a 43 billones de pesos de entonces. Las regalías existen desde 1905, cuando la nación decidió compartir los recursos generados por la explotación de hidrocarburos con las entidades territoriales. Legalmente las regalías se justifican como compensación por la actividad minero-energética; por lo tanto, los departamentos y municipios productores eran los principales receptores de este impuesto especial; ocho departamentos, que albergan el 17% de la población, recibieron el 80% de estos recursos durante el periodo 1995 – 2010. A partir de la creación del Sistema General de Regalías en el año 2011, los territorios productores reciben por asignaciones directas únicamente el 10% de los recursos; el resto son esparcidos

cual mermelada<sup>4</sup> por toda la tostada del territorio nacional; cambio que se justificó a nombre de la equidad territorial en el reparto.

Dos grandes causas explican la creación del Sistema General de Regalías. Por una parte, el boom de los *commodities* entre el año 2003 y el 2014, en virtud del cual aumentaron considerablemente los precios y los volúmenes de bienes primarios exportados tales como los hidrocarburos y los minerales. Por otra parte, el botín de las regalías fue la compensación que el Gobierno nacional debió ceder ante las demandas territoriales, a las que se les había amputado los porcentajes de participación en el sistema de transferencias fiscales en los años 2001 (gobierno de Andrés Pastrana Arango) y 2007 (gobierno de Álvaro Uribe Vélez). Sin embargo, unas platas no son equivalentes a las otras, en la medida en que los recursos del Sistema General de Participaciones están garantizados por la constitución nacional y atados al presupuesto nacional, mientras que los recursos del Sistema General de Regalías dependen de los precios internacionales y de los volúmenes de exportación, ambas variables exógenas y aleatorias, que no pueden fundar un derecho constitucional ni legal que establezca un total de recursos.

Lo anterior parece darle la razón a la tesis que afirma que un aumento en los recursos, ‘una coyuntura fiscal laxa’ en el decir de los economistas, facilita las presiones por mayor descentralización, mientras que las contracciones fiscales, y en particular los desequilibrios de las cuentas nacionales, crean escenarios propicios para revertir los montos fiscales transferidos, así como para recortar los grados de autonomía dentro de la descentralización (López Murcia, 2017).

### **3. La economía política de la recentralización**

#### **Recentralización y pérdida del protagonismo estratégico de los mandatarios y comunidades locales**

La contracción de los porcentajes de la descentralización fiscal fue más que un freno a la financiación de la salud y la educación pública, así como

---

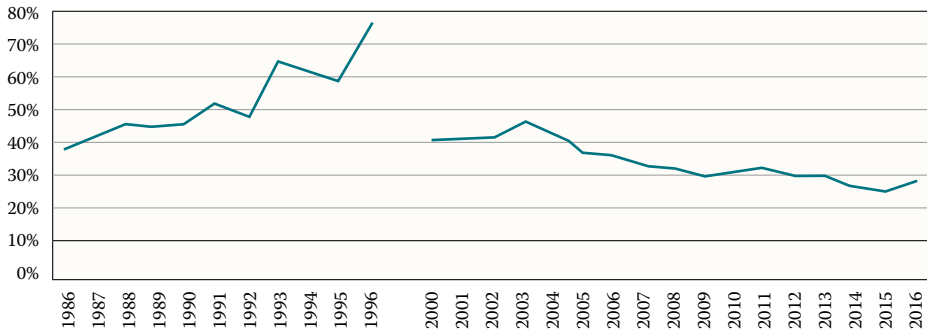
<sup>4</sup> “Repartir la mermelada por toda la tostada” fue la frase con la cual el ministro de Hacienda en el año 2011, Juan Carlos Echeverry, explicó el objetivo del Sistema General de Regalías; frase que luego se convertiría en el adjetivo general con el cual se descalifica la práctica de repartir recursos entre la clase política para que apoye prioridades del ejecutivo nacional.

a los programas de agua potable y saneamiento básico. Varios efectos económicos y políticos produjo el recorte fiscal. A nombre de la defensa de los intereses de la descentralización y de las provincias, el entonces senador Álvaro Uribe Vélez se opuso en el año 2001 a la reforma transitoria a la Constitución que separó las transferencias de los ICN. En el año 2007, siendo ya presidente por segundo periodo consecutivo (2002- 2006 / 2006-2010), la economía estaba recuperada y crecía a niveles del 7% anual, mientras que el déficit fiscal estaba en 5% del PIB. Sin embargo, ya no había vuelta atrás; el gobierno de Álvaro Uribe tramitó un nuevo Acto Legislativo para prolongar el periodo de transición cuyo plazo vencía en el año 2008, acentuando con ello la pérdida de participación de las entidades territoriales en los ICN. De esta manera, se profundizó el apocamiento de la importancia política de los gobiernos y comunidades locales en la consecución de objetivos de desarrollo institucional, de las políticas sociales y de la planeación territorial.

## **Recentralización y presidencialización del gasto social**

*La tuerca había girado*, lo que se justificó por una urgencia de restauración del equilibrio fiscal nacional (Bonet et al., 2016) contribuyó a la recentralización de recursos en el Estado central. Con base en ellos, directamente desde la presidencia de la República se fortalecieron varios programas de focalización de la población calificada de vulnerable, muchos de los cuales ejecutaban proyectos y políticas ya descentralizadas, desde el área de la salud y la educación, hasta la alimentación escolar y el desarrollo comunitario. En virtud de la recentralización fiscal, la tecnocracia central -a través de los aparatos estatales y las burocracias- en alianza con los políticos de proyección nacional, le arrebataron recursos y protagonismo a los políticos, funcionarios y comunidades locales, en la asignación del gasto público social. Durante la década del doble recorte a los porcentajes relativos de las transferencias (2001 y 2007), se incrementó el gasto público social, es decir, se generó una substitución de la descentralización de la política social por su recentralización o, dicho de otra manera, de los líderes políticos y sociales locales, a la tecnocracia y políticos que controlan *la nación*.

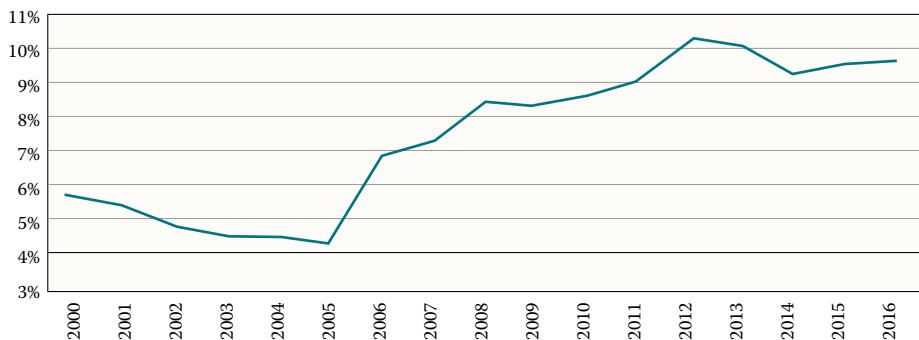
**Gráfica 4.** Participación de las transferencias territoriales en el gasto social del Presupuesto General de la Nación. 1986 - 2016



Fuente: Cálculos propios con base en Ministerio de Hacienda y DNP.

Adviértase que no tiene las mismas consecuencias políticas el gasto descentralizado que el recentralizado. Por una parte, la recuperación del liderazgo central se hace mediante agencias presidenciales, con lo cual el prestigio y construcción de fidelidades políticas favorece de manera considerable a la figura del presidente de la república, por sobre los gobernadores y alcaldes. La romería de mandatarios locales en las agencias centrales, con el fin de gestionar recursos para sus conciudadanos, es una muestra del disciplinamiento político que logran los programas presidenciales nacionales de política social sobre los liderazgos territoriales.

**Gráfica 5.** Presidencialización del gasto social. 2000 - 2016



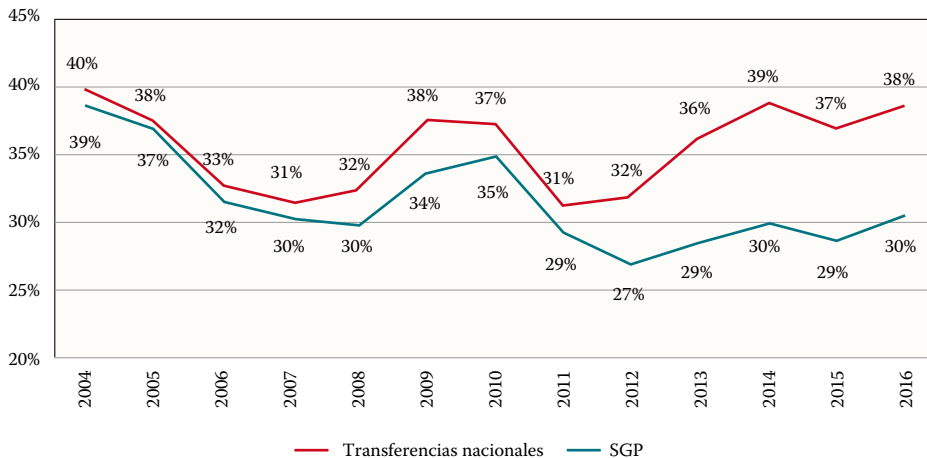
Nota: Hace referencia al gasto público que depende de la Presidencia de la República en proporción al Gasto Público Social Total.

Fuente: Cálculos propios con base en información del Ministerio de Hacienda.

La expresión simbólica máxima de esta ‘cultura política’ la encarnó el presidente Uribe Vélez a través de la convocatoria de consejos comunitarios en los que invitaba a las autoridades y líderes locales, en sus propias jurisdicciones, para conducir una negociación pública de la asignación de recursos pertenecientes a cualquier nivel del Estado; sobre muchos de los cuales el presidente no tenía competencia legal en la asignación del gasto.

La apertura de la brecha entre los dos tipos de transferencias (las nacionales y las del sistema general de particiones), demuestran la importancia del Gobierno nacional en la adjudicación directa del gasto público en los territorios, es decir, la recentralización. Mientras que el SGP está inscrito en la Constitución y normado por múltiples leyes, las demás transferencias nacionales (que representaron el 8% de los ICN para el año 2018) dependen de la decisión de los funcionarios de turno y de las relaciones de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo.

**Gráfica 6.** Transferencias nacionales y Sistema General de Participaciones como porcentaje de los ICN  
2004 - 2016



Fuente: Transparencia por Colombia (2018)

## **Recentralización y retroceso de una cultura de los derechos**

De los programas presidenciales y de la intromisión directa del presidente en la asignación de la inversión pública en los territorios se nutre una *cultura del reparto*, conducida con criterios aleatorios, cambiantes, poco transparentes, no sometidos al debate público con los mandatarios y comunidades locales (Restrepo, 2016). Los recursos recentralizados no se distribuyen a todos las entidades territoriales a través de leyes que contienen criterios ciertos, conocidos y permanentes, sino que incrementan la inestabilidad de criterios de asignación según los directores de turno y el uso por redes de compadrazgo burocrático-políticos, los cuales exigen a los beneficiarios desde fidelidad electoral, hasta participación en los contratos.

Es propio de la ‘focalización de beneficiarios’ de la política social poner el énfasis en las necesidades individuales de los pobladores e incluso organizar la intervención desde carencias específicas de las personas, de tal manera que no se privilegien planes de intervención territoriales o para grupos poblacionales de características similares. La ausencia de un enfoque con base en derechos colectivos incrementa, por una parte, la subordinación del beneficiario respecto del benefactor, fortaleciendo las redes clientelistas y, por otra parte, amputa la acción y fuerza colectiva de los pobladores en sus gestiones de organización, representación y superación de las condiciones de vulnerabilidad. Para acceder a la política social debe demostrarse ser merecedor de la asistencia, con lo cual se alimenta una cultura asistencialista, contraria a la cultura de los derechos colectivos.

En conclusión, la recentralización alimenta el presidencialismo, la arbitrariedad, la inestabilidad de las políticas, su opacidad, el clientelismo y una cultura de los asistidos.

## **4. Transferencias fiscales y equidad**

### **¿Es la descentralización fiscal una estrategia de lucha contra la pobreza?**

En la medida en que se descentraliza principalmente la financiación de la política pública de salud, la educación primaria, secundaria y técnica, así

como el agua potable y el saneamiento básico, la lucha contra la pobreza ha sido asociada con este gasto territorial; lo cual es una verdad a medias. En la medida en que el gasto social se ha difuminado socioterritorialmente, en mayor grado que en la época previa al proceso de descentralización, más personas han accedido a los bienes meritorios fundamentales. Los guarismos de las coberturas alcanzadas así lo atestiguan (Véase tabla 2). Sin embargo, también se advirtieron mayores logros en las zonas urbanas respecto de las rurales y en las grandes urbes más que en las pequeñas.

El gasto público descentralizado aumenta las posibilidades sociales de acceso a los más pobres, pero él solo no lo garantiza, en la medida en que existen barreras normativas y geográficas para que así sea. Por ejemplo, en salud el desarrollo institucional ha sido considerable, así como masiva la construcción de hospitales, clínicas y consultorios, logrando una importante extensión de la maya de servicios; unos pagados con los recursos públicos descentralizados directamente, otros ejecutados por las Empresas Prestadoras de Salud (EPS) con los recursos estatales recibidos para ese propósito y, finalmente, mediante financiación privada.

Pero como saben los economistas, una es la oferta, otra la demanda, y estas pueden no coincidir. La principal barrera para el goce efectivo de los derechos de acceso a la salud proviene de los arreglos institucionales mismos, en la medida en que las empresas que intermedian los recursos del régimen subsidiado en salud para los más pobres (EPS) obtienen su lucro de la diferencia entre el pago por pobre recibido por el Estado y los costos de la atención, lo que genera un incentivo estructural para retrasar las citas, postergar los exámenes especializados, negar los medicamentos e interrumpir los procesos de atención, obligando a los pacientes a recurrir a figuras como la tutela<sup>5</sup>. Los usuarios han debido acudir a este instrumento de manera desmesurada y creciente, al punto que al principio del sistema, en 1995, se presentaron 7,25 tutelas por cada

---

<sup>5</sup> La tutela es un recurso jurídico amparado en la Constitución, que permite a cualquier persona defender sus derechos fundamentales, tales como salud, dignidad, igualdad, libre desarrollo de la personalidad, paz, etc.

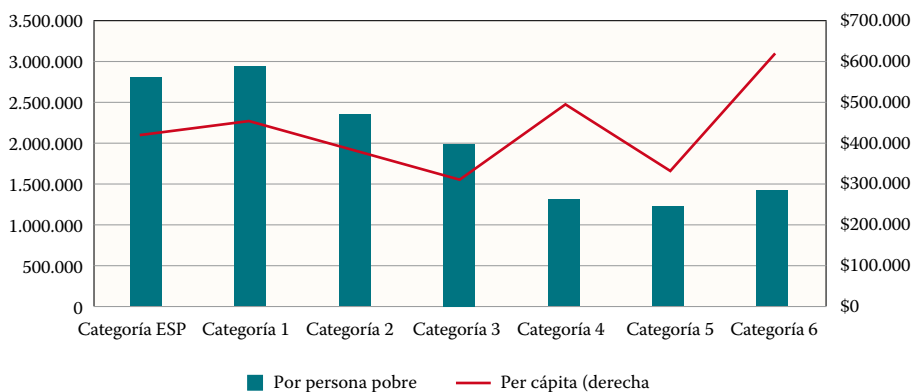
10.000 habitantes, lo cual se incrementó a un promedio de 127 tutelas en el año 2015 (Defensoría del Pueblo de Colombia, 2016). Los operadores aprendieron a manejar perversamente el recurso de la tutela, negando sistemáticamente los servicios establecidos en el plan obligatorio de salud, a la espera de que la justicia los forzara a aplicar la ley. De esta manera, el 65% de las tutelas interpuestas exigen servicios ya incluidos en el plan obligatorio de salud, los cuales debieran prestarse de facto y no a través de demandas judiciales.

Entre las principales barreras institucionales de acceso a la atención en salud están la geográfica, es decir, la lejanía de los servicios asignados para la atención respecto del lugar de residencia de los pobres (Martínez, 2012), así como los obstáculos para recibir atención fuera del municipio donde está registrado el asegurado, o por centros, puestos, hospitales y clínicas que no pertenecen a la red de la compañía aseguradora, así se encuentren en el lugar de residencia del pobre subsidiado. Las barreras de acceso constituyen serios obstáculos a la oportunidad y calidad de los servicios, al punto de que contradicen el derecho a la salud sobre el cual está teóricamente cimentado el sistema subsidiado en salud (Hernández Álvarez, 2017). De esta manera, mientras la descentralización fiscal asegura recursos importantes para la salud, el mecanismo privilegiado de acceso de los pobres a los servicios a través del régimen del seguro subsidiado, levanta serios obstáculos de acceso, oportunidad, calidad, continuidad y pertinencia de la atención.

Una inquietud mayor cuestiona la relación entre la descentralización fiscal y la pobreza. A pesar del elevado número de variables utilizadas para la distribución territorial del SGP, 42 en total, que eleva la complejidad del sistema y dificulta la tarea de distribución (Zapata & Concha, 2016), el resultado final se inclina a favor de los municipios con mayor cantidad de población, y no por la cantidad de pobres. Lo anterior se debe a que la población atendida, la eficiencia administrativa y los costos inerciales del gasto en salud y educación conducen a una asignación que privilegia los territorios más poblados, los cuales a su vez tienen mejores condiciones sociales de vida y niveles de desarrollo económico más altos.



**Gráfica 7. Distribución del SGP según categoría de municipios. 2015**



Nota: Las categorías de municipios, definidas en la Ley 617 de 2000, asignan una categoría fiscal a cada municipio a partir de su población y del nivel de ingresos propios. En la actualidad, el 90% de los municipios pertenece a la categoría 6.

Fuente: Cálculos propios con base en DNP y Contaduría General de la Nación.

Esta es una de las razones por las cuales, en paralelo a la descentralización fiscal de la política social, se han generalizado los programas y masificado los recursos de focalización para pobres y poblaciones vulnerables. La licitación de los proyectos permite asignar los recursos más directamente a través del sector privado, involucrado en el mercado de los pobres, de tal forma que evitan de manera más segura ‘los costos de transacción’, que conllevan los recursos intermediados por la clase política, las burocracias y las organizaciones sociales locales.

## **¿La descentralización fiscal combate las disparidades en el desarrollo económico?**

En la Asamblea Nacional Constituyente que sesionó en 1991 se discutió, por iniciativa de representantes de la región cultural y geográfica del Caribe (9 departamentos de un total de 32), la descentralización de la política económica, con el fin de dotar a los Gobiernos territoriales de autonomía en asuntos comerciales internacionales, así como de capacidad fiscal y normativa para articular la inversión pública general de la nación en sus territorios. Los constituyentes y funcionarios del gobierno que represen-

taban una visión más ortodoxa de la economía se opusieron a tal iniciativa por dos razones: en primer lugar, porque no querían que un incipiente *cuasi Estado regional* asumiera las funciones de un Estado central en retirada de la planeación del desarrollo y se negaban a que cuasi parlamentos regionales direccionaran las decisiones de asignación privada de los inversionistas nacionales e internacionales; en segundo lugar, porque temían perder el control general de la política económica manejada con criterios ortodoxos, debido a que la regionalización de partes de la política económica (tributaria, comercial, crediticia y externa) podía ‘descuadernar el país’<sup>6</sup>, es decir, romper el equilibrio entre elites sectoriales y territoriales garantizado desde el centro del poder estatal. El temor era mayúsculo precisamente por el incremento de las tensiones inducidas por el cambio en el modelo de acumulación, el cual transitaba desde el ‘modelo de industrialización por sustitución de importaciones dirigido por el Estado’ a un modelo de ‘crecimiento hacia fuera conducido por el sector privado trasnacional’ (Misas Arango, 2002, 2016; Ocampo & Bértola, 2013).

La demanda de las elites de la costa caribe, de los movimientos sociales periféricos, de las organizaciones campesinas y de las comunidades étnicas no convergió en una articulación con fuerza suficiente para obligar estrategias territoriales de desarrollo económico. Lo máximo que se obtuvo en la Carta Política de 1991 fue la promesa de una futura Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, la cual conformaría entidades territoriales autónomas, con capacidad de conducir un manejo económico y político estratégico de los territorios. La ley se expidió en el año 2011, una vez revertido el ímpetu descentralista y autonomista, por lo cual no pasó de reiterar normas precedentes sobre el principio de asociatividad entre entidades territoriales.

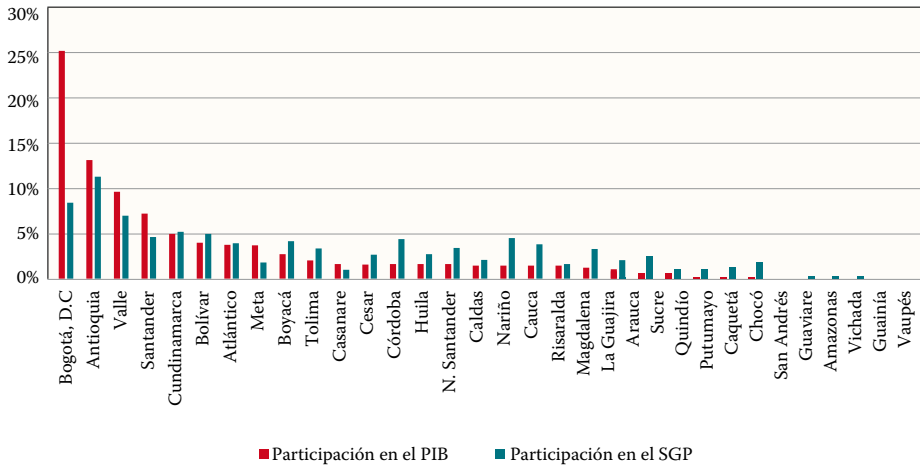
El proceso de descentralización iniciado en 1986 - 1991 nació privado de toda pretensión de intervenir sobre las relaciones económicas entre regiones, reducir las brechas en el desarrollo o, incluso, descentralizar

---

<sup>6</sup> En Colombia la frase ‘descuadernar el país’ se originó como crítica a los federalistas por los unitarios centralistas y suele usarse en cada ocasión en la que una reforma distribuye socio territorialmente el poder concentrado y centralizado en *la nación*.

oportunidades de desarrollo en una concepción más liberal de incentivos económicos propiciados por el Estado (Uribe-Echavarría, 1998). El campo de intervención de la descentralización administrativa fue el de ciertas políticas sociales, y el destino de la descentralización fiscal fue el financiamiento de tales políticas, así como parcialmente los costos de las administraciones y burocracias locales. El contraste entre los territorios receptores de las transferencias y sus niveles relativos de desarrollo, medido por el Producto Interno Bruto Departamental, constata el reforzamiento de la concentración de la financiación territorial allí donde más desarrollo relativo existe. De otra parte, se aprecia una estabilidad a largo plazo en la distribución de los grados de desarrollo entre los departamentos, la cual tuvo una inflexión durante la bonanza de los *commodities* mineros, energéticos y de las plantaciones, a favor de los departamentos en los que se desarrollan estas actividades de enclave.

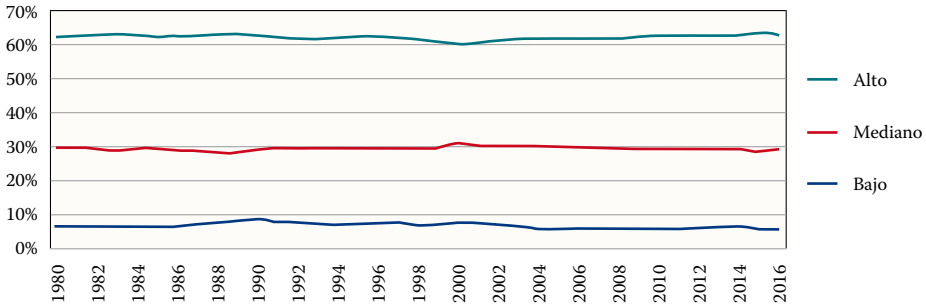
**Gráfica 8.** Participación en el SGP y en el PIB.  
2005 - 2015



Nota: La participación departamental del SGP tiene en cuenta los recursos de gobernaciones y alcaldías.

Fuente: Cálculos propios con base en DNP y DANE.

**Gráfico 9. Evolución participación del PIB departamental por grupos de departamentos**



**Alto (5 departamentos y un distrito capital):** Bogotá D.C, Antioquia, Valle del Cauca, Santander, Cundinamarca y Meta.

**Medio (14 departamentos):** Bolívar, Atlántico, Boyacá, Tolima, Cesar, Córdoba, Casanare, Huila, Cauca, Norte de Santander, Nariño, Risaralda, Caldas y Magdalena.

**Bajo (13 departamentos):** La Guajira, Sucre, Quindío, Caquetá, Chocó, Arauca, Putumayo, San Andrés, Guaviare, Amazonas, Vichada, Guainía y Vaupés

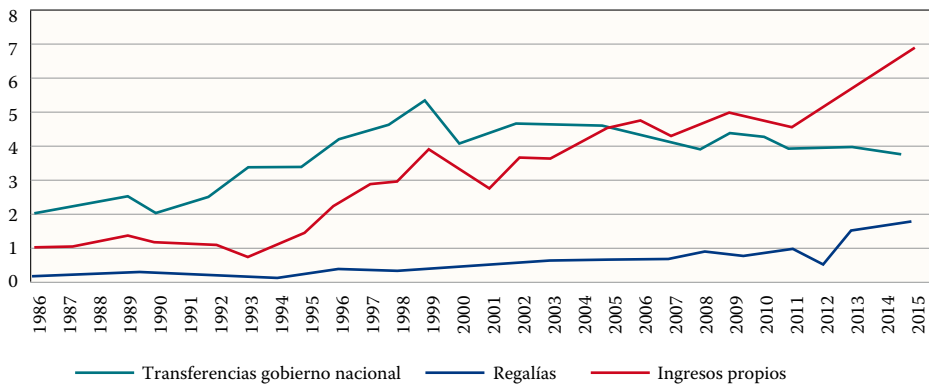
Fuente: Cálculos propios con información del DANE

## ¿Quién financia la descentralización fiscal?

La ortodoxia internacional y sus representantes criollos, temían que una transferencia de recursos de la nación a las entidades territoriales, que no hubieran sido generados por el esfuerzo de los habitantes locales, no podía si no desestimular el cobro de impuestos y tarifas en los municipios y departamentos (Wiesner Durán, 1992). La ortodoxia leyó las transferencias como la *exportación de un impuesto* producido a nivel nacional y *regalado* a otros niveles territoriales. Por lo tanto, se opusieron sin éxito a las transferencias incondicionadas y automáticas, puesto que esos derechos de financiación de la política social básica alcanzados por los movimientos sociales y los representantes de las provincias a través de la descentralización fiscal introducirían una rigidez en el presupuesto nacional y un estímulo a la pereza fiscal local. Con el objetivo de luchar contra la ‘rigidez del gasto descentralizado’, la tecnocracia ortodoxa ha aprovechado cada coyuntura propicia para recomendar el recorte de las transferencias y su recentralización, lo que ha logrado dos veces de manera significativa, en los años 2001 y 2007. Cabe señalar que la tecnocracia llama rigidez a la garantía de la financiación creciente de la política social pública, consumida por las clases populares y medias.

El segundo temor era la pereza fiscal local, es decir, la carencia de incentivo a un esfuerzo de los pobladores locales en pagar mayores tributos y tarifas al recibir cuantiosos y crecientes recursos desde la nación. Tal cosa nunca sucedió y, por el contrario, el crecimiento de las transferencias de la nación estuvo acompañado desde un comienzo por un crecimiento de los ingresos locales propios (Bonet-morón, Pérez-Valbuena, & Montero-Mestre, 2018; Zapata, 2016).

**Gráfica 10.** Ingresos entidades territoriales en porcentaje del PIB, 1986-2016



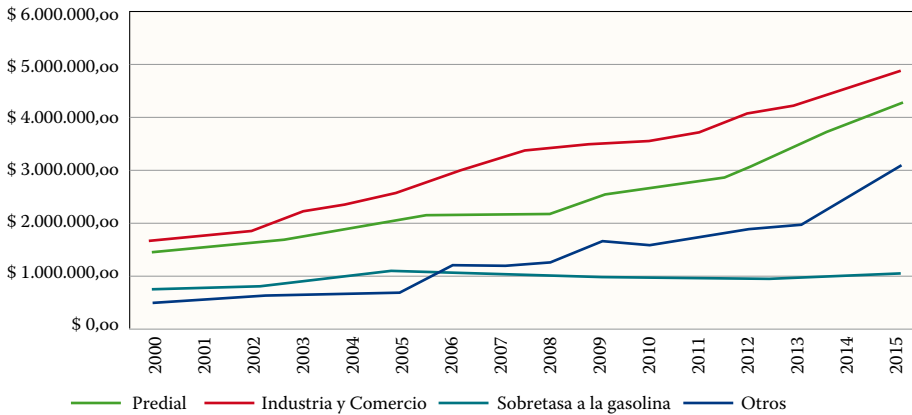
Fuente: Cálculos propios con base en DNP

No solo el recaudo local crece a pesar de las transferencias, sino que las substituye de manera creciente a través del tiempo. Es decir que, respecto del total de los ingresos de departamentos y municipios, las transferencias disminuyen de manera consistente, mientras el esfuerzo propio aumenta su participación. De esta manera se estructura un doble efecto: por una parte, una recentralización del gasto social y, por otra, una financiación cada vez mayor de la política social descentralizada por los territorios.

La estructura de los recaudos territoriales arroja dos importantes enseñanzas de economía política. El impuesto de industria y comercio es el más dinámico, lo cual atestigua un éxito del esfuerzo estatal por formalizar el mundo empresarial y, por ende, aumentar los recaudos. Sin embargo, al mismo tiempo subsiste una inequidad dentro del sector de los negocios privados, en la medida en que los empresarios formalizados sostienen las

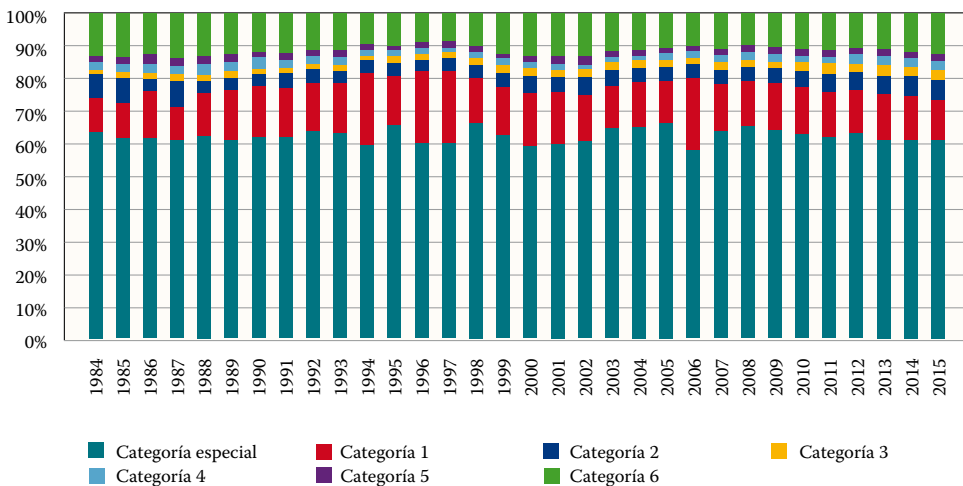
finanzas locales, mientras los informales no contribuyen de igual manera al mismo fin. El segundo impuesto más dinámico es el predial: aquí una vez más se configura una inequidad, en la medida en que los propietarios de los predios urbanos están más ampliamente censados, mientras los propietarios rurales tienen catastros más desactualizados y, por lo tanto, sus propiedades contribuyen en menor medida a las finanzas territoriales.

**Gráfica 11.** Recaudo tributario municipal. 2000 - 2015



Fuente: Cálculos propios con base en DNP.

**Gráfica 12.** Ingresos propios municipales por categoría de municipios. 1984 - 2015



Fuente: Cálculos propios con base en DNP y Contaduría General de la Nación.

**Tabla 3.** Año de actualización catastral por municipios

Periodo:	Rural	%	Urbano	%
1988 - 1990	3	0.3%	4	0.4%
1991 - 2000	123	13.6%	95	9.9%
2001 - 2010	434	48.1%	538	56.3%
2011 - 2017	342	37.9%	318	33.3%
Total	902	100%	955	100%

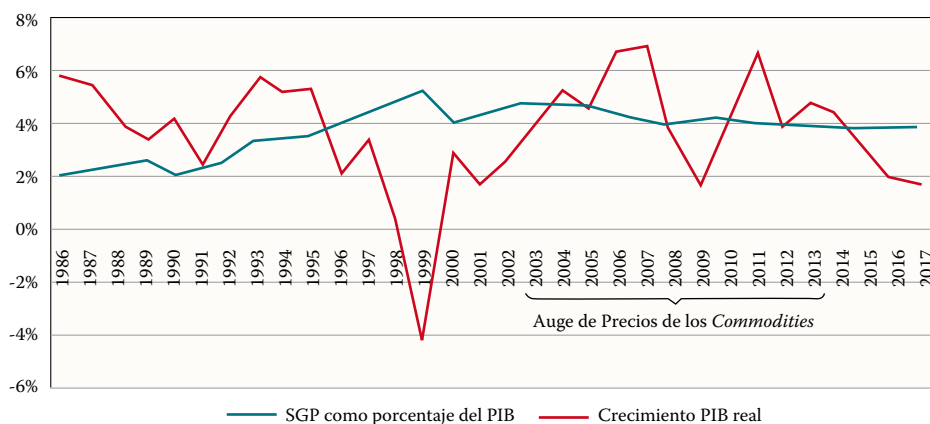
Nota: Hace referencia a la cobertura del IGAC únicamente.

Fuente: Cálculos propios con base en información del IGAC.

## 5. Desarrollo (o pobreza) y guerra (o paz) con descentralización (o recentralización)

En este apartado se relacionan las tendencias de la descentralización fiscal con dos grandes acontecimientos, uno de origen económico y el otro político. Desde el campo económico se contrasta el crecimiento del PIB, jalonado por el ciclo del boom de los *commodities* (2003-2014), con las transferencias. Desde el campo político se contrastan las transferencias con dos periodos marcadamente distintos. Por una parte, el de los dos gobiernos de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006 / 2006-2010), caracterizados por una estrategia de guerra total contra la insurgencia guerrillera y, por la otra, los dos periodos consecutivos de Juan Manuel Santos (2010-2014 / 2014-2018), quien emprendió y concluyó una negociación política del conflicto armado con la guerrilla de las FARC-EP.

**Gráfica 13.** SGP como porcentaje del PIB y crecimiento del PIB, 1986 - 2017



Fuente: Cálculos propios con base en Ministerio de Hacienda y DNP.

Se aprecia claramente en la gráfica que, durante el periodo del boom de los commodities, la participación del Sistema General de Participaciones en el PIB descendió; así la República de Colombia se hizo más rica, cobró más impuestos, generó más empleos formales e informales, aumentó el gasto público general y el social en particular, pero no aprovechó para compartir de manera más equitativa la riqueza entre los territorios que conforman la nación. Más aún, la disminución del porcentaje del SGP respecto del PIB cuando este subió de manera considerable, contrasta con la disminución del porcentaje del SGP cuando el PIB descendió en 1998-99 y años siguientes. Se concluye, entonces, que no solo se rompió el pacto federativo de 1986 – 1991, sino que las finanzas territoriales son el colchón de salvamento de los desequilibrios fiscales nacionales, los cuales una vez recuperados y en ascenso no se comparten solidariamente con los territorios. Queda así comprobado que la descentralización fiscal no es un instrumento para el logro de una mayor equidad interregional, ni para la repartición de oportunidades de desarrollo y bienestar entre los territorios de la nación.

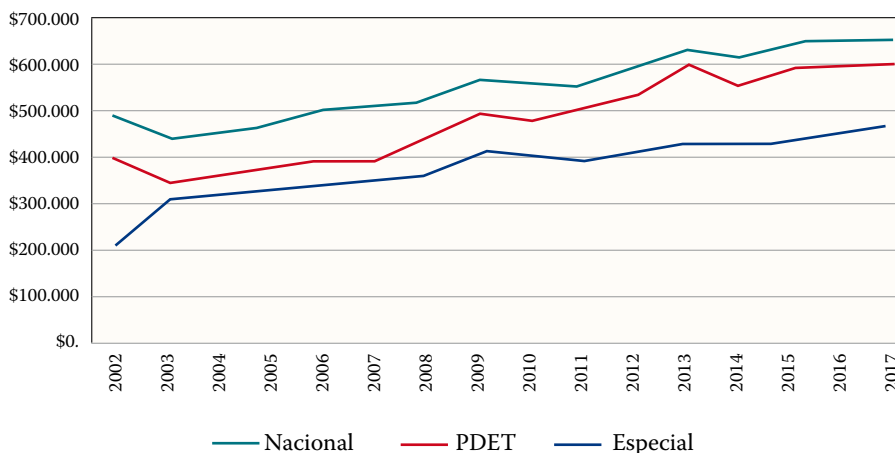
Ahora bien, tampoco se corrobora un sesgo positivo de las transferencias a favor de los municipios considerados los más vulnerables y azotados por condiciones que generan el caldo de cultivo de las confrontaciones armadas. La combinación álgida entre la pobreza, la violencia, la precariedad institucional y la presencia de economías ilícitas, dió lugar a la selección de 170 municipios que concentrarían la intervención en el posconflicto, una vez realizados de manera participativa Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial —PDET—. Ni el promedio de los recursos per cápita de las transferencias son mayores en dichos municipios que en el resto del país, ni tampoco se les entrega más recursos por pobre, sino incluso menos que en otros territorios. Se concluye, entonces, que el proceso de descentralización fiscal no tiene una orientación que atienda la particular precariedad y urgencia de inversiones en los territorios en los que la violencia, la inseguridad, la ilegalidad y la pobreza atrapan a la población en un ciclo sin fin.

Un sistema de compensación adecuado permitiría mejorar las condiciones sociales y económicas de los territorios que han estado al margen de desarrollo económico formal, dotando a la población de más y mejores servicios públicos y cerrándole la puerta al conflicto como la única oportunidad de supervivencia. La falta de compensación del SGP, y en general del proceso



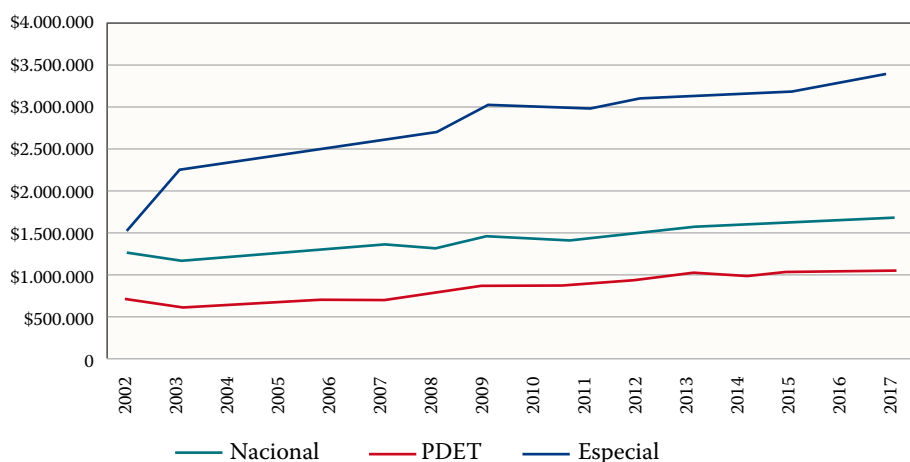
descentralizador, es una de las razones que explican el conflicto reciente y la existencia de 170 municipios que tienen que ser focalizados en el marco de la implementación del acuerdo de paz.

**Gráfica 14.** Promedio de recursos municipales del SGP per cápita



Fuente: Cálculos propios con información del DANE y DNP

**Gráfica 15.** Promedio de recursos municipales del SGP por pobre



Fuente: Cálculos propios con información del DANE y DNP

## 6. Conclusiones

El proceso de descentralización colombiano fue uno de los más completos de América Latina, gracias a la sincronía entre sus tres dimensiones: política, administrativa y fiscal. Permitió abrir el sistema político y generar nuevos y movimientos políticos, creando el sistema más pluralista y competitivo desde la independencia nacional entre 1819 y 1821. La confrontación por ‘el poder local’ se tiñó de sangre, a raíz del auge de las guerrillas de izquierda y de la contrainsurgencia paramilitar en la primera década de la descentralización. La arquitectura institucional centralizada emprendió una inflexión importante mediante la extensión de los cimientos municipales del Estado, a la vez que se generó una mayor difusión territorial del gasto público, en particular del gasto en la política social.

Desde finales de la década del 90 el proceso descentralista perdió velocidad y profundidad. La intensidad de las confrontaciones armadas y el equilibrio macroeconómico fueron los dos caballos de Troya utilizados para revertir el proceso, reconcentrar recursos, limitar la autonomía local y recortar competencias. Después de 30 años la descentralización política sigue salvaguardada, aunque no son marginales las fuerzas que quisieran someter la apertura electoral y el pluralismo político local, a las agendas, aparatos y dinámicas de los poderes que se reproducen a partir del control sobre el Estado central.

El centralismo inveterado está de vuelta, a la cabeza del cual la figura presidencial y su aparato ejecutivo mantienen el equilibrio a través de las negociaciones con las fuerzas políticas y territoriales que se expresan en el Congreso de la República. El gran crecimiento jalonado por el auge exportador de materias primas minero-energéticas y agroindustriales de principios de este siglo no conmovió de manera sensible la lógica del reparto diferencial entre poderes socio-territoriales. Las políticas de desarrollo económico territorial diferenciadas siguen siendo una asignatura pendiente. El desarrollo más allá del centro es potestad de las fuerzas centrales. Mientras tanto, el gran instrumento de financiación descentralizada del gasto público social no ha privilegiado los territorios con mayor pobreza relativa e índices de precariedad institucional. La profundidad y extensión de la violencia, así como la mancha de los cultivos agropecua-

rios ilícitos (mariguana, coca y amapola), son el resultado trágico de una doble miopía: la concentración territorial de las oportunidades de desarrollo económico y la carencia de políticas de bienestar para la población con mayor vulnerabilidad de sus derechos ciudadanos y políticos.

## Referencias bibliográficas

- Bonet-morón, J., Pérez-Valbuena, G. J., & Montero-Mestre, J. L. (2018). *Las finanzas públicas territoriales en Colombia: dos décadas de cambios* (Documentos de Trabajo sobre Economía Regional Núm. 267).
- Bonet, J., Pérez, G. J., & Ayala, J. (2016). Contexto histórico y evolución del sgp en Colombia. En *Sistemas de transferencias subnacionales: lecciones para una reforma*. Bogotá: Banco de la República.
- Castro, J. (1986). *Elección popular de alcaldes*. Bogotá: Oveja Negra.
- Castro, J. (1987). *Respuesta democrática al desafío guerrillero*. Bogotá: Oveja Negra.
- Castro, J. (2002). *La cuestión territorial*. Bogotá: La Oveja Negra.
- Defensoría del Pueblo de Colombia. (2016). *La tutela y los derechos a la salud y a la seguridad social 2015*.
- Fals Borda, O. (1988). *La insurgencia de las provincias. Hacia un nuevo ordenamiento territorial para Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia & Siglo XXI Editores.
- Gaitán, C., & Moreno, C. (1991). *Poder Local. Realidad y utopía de la descentralización en Colombia*. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia & Tercer Mundo Editores.
- Hernández Álvarez, M. (2017). Consecuencias de la Cobertura Universal de Salud en Colombia. *Soberanía Sanitaria*, (3), 56–60.
- Leiras, M. (2009). *Los procesos de descentralización y la nacionalización de los sistemas de partidos en América Latina*.
- López Murcia, J. (2017). *Recentralisation and its causes: Colombia, 1994-2014*. University of Oxford.
- Martínez, F. (2012). Barreras geográficas y equidad en el acceso a los servicios de salud en el Distrito Capital. En *Inequidad en Salud en Bogotá. Convocatoria para la Acción Colectiva*.

Misas Arango, G. (2002). *La Ruptura de los 90's. Del gradualismo al fracaso*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Misas Arango, G. (2016). El lapso 1990-2010: una nueva coalición en el campo del poder. En *Macroeconomía y Bienestar* (pp. 13–47). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Ocampo, J. A., & Bértola, L. (2013). *El Desarrollo Económico de América Latina desde la Independencia*. México: Fondo de Cultura Económica.

Restrepo Botero, D. (2006). Economía política de las estructuras espaciales del Estado en Colombia. En *Historias de descentralización. Transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo. América Latina, Europa y EUA*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Restrepo Botero, D. (2015). *Procesos de Descentralización en Bolivia y Colombia, 1980 - 2005. Una propuesta de economía política espacial comparada*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Restrepo, D. (2001). El mito de Sísifo o veinte años de pujanza descentralizadora. En G. Misas (Ed.), *Desarrollo económico y social en Colombia. Siglo XX*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Restrepo, D. (2016). De la cultura del reparto a la descentralización de las oportunidades de desarrollo en el posconflicto. En *Diseños institucionales para la gestión territorial de la paz* (pp. 131–146). Bogotá: Red Rinde KAS.

Romero, M. (2003). *Paramilitares y Autodefensas, 1982-2003*. Bogotá: Planeta.

Romero Ospina, R. (2011). *Unión Patriótica. Expedientes contra el olvido*. Bogotá: Centro de Memoria, Paz y Reconciliación.

Santana Rodríguez, P. (1986). Crisis municipal, movimientos sociales y reforma política en Colombia. *Revista Foro*, (1), 4–15.

Transparencia por Colombia. (2018). *Descentralización para el Gobierno Abierto*.

Trujillo, A. (2017). *La autonomía territorial, una respuesta a la trampa de la unidad política*.

Uribe-Echavarría, F. (1998). *Región: punto de fuga. Encuentros y desencuentros*. Bogotá: Centro Interdisciplinarios de Estudios sobre Desarrollo -CIDER, Universidad de los Andes.

Wiesner Durán, E. (1992). *Colombia: descentralización y federalismo fiscal*. Bogotá: Presidencia de la República & Departamento Nacional de Planeación.

Zapata, J. G. (2016). Finanzas municipales en Colombia: buen desempeño pero se mantienen las desigualdades. *Economía Colombiana*, (347), 31–40.

Zapata, J. G., & Concha, T. (2016). Una reflexión para mejorar la eficiencia en la asignación de las transferencias intergubernamentales en Colombia. En *Sistemas de transferencias subnacionales: lecciones para una reforma* (pp. 129–160). Bogotá: Banco de la República.

# Espacio y gestión pública en Colombia: el desafío de la participación social\*

*Por: Miguel Borja\*\**

Catedrático  
Universidad Nacional de Colombia,

\* Cómo citar este capítulo: BORJA, M. (2018). “Espacio y gestión pública en Colombia: el desafío de la participación social”. En ESTUPIÑÁN ACHURY, L., MORENO GONZÁLEZ, G. y MONTIEL MÁRQUEZ, A. (Coords.). *La cuestión territorial a debate: España y Colombia*, Universidad Libre, Bogotá, pp. 197-213.

El artículo fue presentado inicialmente como ponencia en el XVII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), celebrado en Cartagena de Indias del 30 de octubre al 2 de noviembre del 2012. El CLAD publicó la ponencia en su página WEB, por lo que existe una versión en internet (<https://clad.org/congresos/congresos-antteriores/xvii-congreso>). Esta nueva versión se publica con autorización del CLAD.

\*\* Profesor titular de la Escuela Superior de Administración Pública de Colombia (ESAP) y catedrático de la Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Departamento de Ciencia Política.

## **Resumen:**

El documento tiene como propósito debatir una nueva perspectiva para la construcción de gobiernos y regencias públicas incluyentes y participativas en Colombia, la que surge en el giro espacial. Llama a gobernantes y administradores públicos a vincular las variables de la organización territorial, como codeterminantes de mejores niveles de inclusión y participación en las configuraciones y tramas del poder político. Realiza una introducción a la historia de la organización territorial del país y delimita dos periodos: el de la república bipartidista (liberal-conservadora) y el de la república naciente al interior de los pueblos originarios (indios, negros y colonos de frontera).

## **Palabras clave:**

Estado, administración pública, organización territorial, giro espacial, participación

## 1. Proemio

Nuestro punto de partida es que la República de Colombia no cuenta con un ordenamiento territorial que permita la construcción de un Estado y una administración pública en los moldes de la democracia política. La estructura territorial de la nación es un ámbito que favorece el hecho de que aún no se haya podido construir una gestión pública signada por las variables de la inclusión, el reconocimiento y la participación. Evidencia de esto es la existencia de un *país político* y un *país nacional*, como señaló en su tiempo el inolado Jorge Eliecer Gaitán. Tipología que corre paralela a una cartografía dual del poder: existe un mapa oficial que es más una ilusión que una realidad, el mapa de los discursos y los formalismos del Estado; y un mapa no oficial, no reconocido en las cartografías estatales, pero que determina los procesos de identidad cultural de las comunidades con sus territorios y que constituye una cartografía social y material real.

La actual organización territorial no es más que la cartografía del poder bipartidista, los departamentos y municipios responden a las lógicas de ejercicio del poder por parte del Partido Liberal y el Partido Conservador. Partidos que se presentan como divididos en una amalgama de fuerzas políticas que no alcanzan a superar su pasado bipartidista, acompañados por movimientos que continúan al margen de los escenarios del poder. La bicefalia que caracteriza nuestra historia política tiene una expresión territorial: cinturones geográficos liberales y conservadores conforman las mallas cartográficas que contienen las entidades territoriales. Punto de inicio de conformación de los poderes tradicionales, espacios en donde se monopolizan y malgastan los recursos estatales y se cautivan los mercados electorales; en fin, los mapas del sistema político del clientelismo. Por tanto, el mapa oficial otorga privilegios políticos en la distribución territorial del poder, haciendo de esta manera del ruedo



del Estado un escenario para el juego de las élites del poder: dicha carta geográfica responde a las redes y tramas clientelares que ejercen un dominio tradicional e impiden la consolidación de una gobernabilidad y una dirección pública modernas.

La estructura territorial de la República tiene como contenedores de las instituciones estatales a los departamentos y municipios. Entidades político-administrativas que no favorecen la inclusión y la participación, y sí permiten altos niveles de discriminación de las formas ordenadoras del territorio que surgen en las comunidades.

Contenedores tan importantes como las regiones, provincias, territorios indígenas y negros, no son tenidos en cuenta en el mapa oficial. Se propicia así no solo la marginalidad social, sino también disfuncionalidades económicas y culturales; y se obstaculiza, incluso, la formación de ciudadanía cimentadas en la relación sociedad-naturaleza, escenario donde se forjan imaginarios e identidades milenarias. Por tanto, el Estado no reconoce la génesis social del espacio, lo que afecta el gobierno y la administración, pues las instituciones se mantienen en un pasado marcado por la exclusión y la baja participación, la mayoría de las autoridades y los funcionarios públicos están ausentes de los territorios, gobiernan a distancia y constantemente generan roces y dificultades con los pobladores.

Debido a lo anterior, en Colombia los movimientos alternativos han emprendido marchas por el reconocimiento de sus geografías, luchas que giran en torno a la búsqueda de otra organización política del espacio para la gestión de los asuntos públicos a partir de considerar a la geopolítica del Estado como un ordenamiento que debería fundamentarse en la génesis social de los espacios, en el cosmos de una geografía política flexible. Hecho reconocido por la Constitución, que en su artículo 290 estableció la realización del examen periódico de los límites de las entidades territoriales (Constitución, 1991).

A lo cual, es necesario agregar otras propuestas del reformismo institucional como la instauración de la región como la entidad político-administrativa que puede constituir el eslabón perdido para la conformación de mejores gobiernos y administraciones públicas. Igual-

mente, el establecimiento de las Entidades Territoriales Indígenas y las Entidades Territoriales Afrocolombianas sería una de las medidas estratégicas en la dirección de buscar solución a los problemas de organización territorial que enfrentan la nación y sus regiones.

Los movimientos reformistas que discuten los asuntos relacionados con la organización territorial dan lugar a que, desde el examen de las relaciones entre sociedad y entorno, se planteen alternativas para reconocer las denominadas geografías del lugar, los espacios vividos y sentidos, cuyos ámbitos no coinciden con el mapa oficial, es más, no aparecen en él y en las otras cartografías sectoriales del Estado.

En consecuencia, el escrito demostrará, en primer lugar, que desde la génesis comunitaria de otros contenedores territoriales para la acción pública y su reconocimiento, en particular las regiones, se pueden alcanzar mejores niveles de inclusión y participación en la administración pública y superar los problemas de la organización territorial. En segundo lugar, se propone hacer evidente que la no discriminación y la participación, esto es, la búsqueda de una regencia pública incluyente está atravesada por los asuntos de organización del espacio y no se limita a las variables económicas y políticas que corrientemente se esbozan en la literatura y en la discusión sobre el tema.

## **2. Los problemas de la organización territorial: los reyes cartógrafos**

El mapa oficial de la República de Colombia está compuesto por un conjunto de 32 departamentos y 1.122 municipios, estructura territorial que en última instancia no es más que un recuerdo de la Colonia. Cartográficamente los departamentos y municipios corresponden a las provincias y gobiernos coloniales, sus límites fueron delineados a partir de líneas arcifinias y arbitrarias dictadas desde ultramar por las autoridades virreinales. No se hicieron las consideraciones necesarias para dividir en forma adecuada los contenedores territoriales de la administración española sobre la América Latina: la arbitrariedad fue la nota dominante de aquellos improvisados reyes cartógrafos. Tradición continuada por las élites republicanas, que cómodamente asentadas en los núcleos geohis-

tóricos del virreinato no solo heredaron los resortes del poder, sino que dieron, entre otras cosas, continuidad a la práctica cartográfica de delimitar a la distancia las entidades territoriales. La trayectoria histórica de la nación muestra como uno de sus rasgos estructurales el desconocimiento no solo de la conformación fisiogeográfica del país, sino también de la construcción social del espacio que las comunidades indígenas habían realizado y la que, posteriormente, llevaron a cabo las sociedades regionales y locales y las comunidades negras. Labor que se vio reflejada en la construcción de espacios indígenas, negros, de frontera, de zonas de colonización, de reserva campesina, regionales, provinciales, locales, etc. en suma, las geografías del lugar.

La anterior tradición de desconocimiento en el campo de la geografía política indujo a que el Estado y el gobierno no contaran con una estructura territorial adecuada para la gestión de los asuntos generales. Pues, a pesar de los cambios que ha tenido la economía y la sociedad a lo largo de la línea del tiempo, las instituciones se mueven en contenedores territoriales obsoletos. Si bien la economía y la sociedad avanzan, la organización territorial permanece como una antigualla obstaculizando la instauración del Estado político y la sociedad moderna. ¿Por qué sucede esto? La respuesta está en la característica axial del poder político de la nación en manos de unas cuantas familias: el ejercicio de la hegemonía política a partir de una dominación tradicional legitimada en la costumbre, el uso, en lo que es porque siempre ha sido así y no puede ser de otra forma. (Weber, 1977) Un ejercicio del poder que muestra la incapacidad de las clases dirigentes para llevar a la nación y sus regiones por los senderos de la modernidad, clases que se han limitado al ejercicio de un colonialismo político que hace de nuestros Estados y formas de gobierno, copias mal hechas de los modelos europeos, ante todo el español, francés e inglés; lo que ha dado como resultado la españolización y el afrancesamiento de la organización territorial. Dicha peculiaridad del poder ha llevado a que la cartografía política sea una expresión espacial funcional al poder bipartidista, que ha hecho de los contenedores territoriales y la organización del Estado, esferas de reproducción de la dominación tradicional y cotos de caza de recursos públicos y mercados electorales.

El tránsito entre federalismo y centralismo a partir de la Constitución de 1886 llevó a que la organización territorial del Estado se realizara con base en la delimitación de departamentos y municipios como entidades de administración político-administrativa. La característica central fue que sus funciones y competencias se delimitaran a partir del centralismo político y administrativo, pues la consigna de la Regeneración de “centralismo político y descentralización administrativa” terminó en un centralismo cerrero de la política y la administración pública. Por consiguiente, los departamentos y municipios comenzaron a vivir una heterocefalia que no solamente permanece, sino que cada vez se profundiza más y más. Dependen en forma absoluta del poder central, a pesar de la algarabía de quienes defienden los procesos de la descentralización y la autonomía territorial, fórmulas que han quedado para el buen uso de escritores e investigadores banales. Algo que fue puesto de presente por Liliana Estupiñán, quien ha demostrado “que el modelo unitario, cargado del enfoque centralista, ha sido la constante de la relación entre territorio y poder en Colombia (Estupiñán, 2012, p. 299)”. Esta apuesta heurística le allanó a la autora el camino para dilucidar la disyuntiva entre poder nacional y regional, y es válida, por lo menos, durante los últimos cien años de historia republicana. También le permitió evidenciar que en el país la cultura política de las clases dominantes se rige por un centralismo obtuso.

El absolutismo centralista se perfecciona en los últimos tiempos con un régimen presidencialista que hace de la sede de gobierno el núcleo desde donde se irradia el poder: la sede de gobierno bien puede ser confundida con un palacete en donde se definen los asuntos concernientes a los tres poderes del Estado. No existe el contrapeso entre los poderes esbozado por Montesquieu, aquí, por ejemplo, el Legislativo es básicamente un apéndice del gobernante de turno. Desde el segundo gobierno de Rafael Núñez (1884-1886), el ejercicio del poder se caracteriza por las formas antidemocráticas y no participativas: el soberano hace sentir su peso en todas las esferas. En consecuencia, se continúa con el ejercicio de una dominación política de corte tradicional de la cual hace gala el bloque hegemónico que lleva en el poder más de una centuria, representado en una tenaza conservadora-liberal, que en última instancia no es más que un monopartidismo que suele presentarse con diferentes máscaras. Un monopartidismo

que recorre la historia política de Colombia para presentarla como una sucesión de frentes nacionales en los cuales se acomodan y reacomodan permanentemente las clases dirigentes desde que Rafael Núñez inició la práctica de borrar las fronteras ideológicas entre los partidos a partir de la distribución del poder entre los vencedores de la guerra civil de los años de 1884-1885, y una de cuyas máximas expresiones fueron los gobiernos del Frente Nacional entre 1958-1974, cuando se consagró como fórmula la aritmética política para la repartición de los cargos que conforman la malla burocrática del Estado.

En dicho contexto de estructuración del poder y de la formación estatal, la organización territorial responde a una metodología política trazada de arriba hacia abajo, que hace de palabras como inclusión, reconocimiento y participación, quimeras para la gran mayoría de la población que no se involucra en los asuntos de la alta política y de las esferas superiores del gobierno. Por consiguiente, las nuevas formas de hacer la política y conducir el gobierno no han logrado impactar la organización territorial y cada vez más son utopías políticas frente a la recentralización del poder y la administración pública.

En consecuencia, la gestión pública no cuenta con contenedores territoriales adecuados para llevar a cabo sus tareas: los límites de cada uno de los departamentos y municipios no solo son arbitrarios, sino que también son disfuncionales. Arbitrarios en el sentido de que son resultado del 'arbitrio' de los poderes del pasado y ratificados por el arbitrio de los soberanos de turno, no son producto de procedimientos incluyentes y participativos, no reflejan las decisiones de las gentes sobre la organización de sus geografías. Esta arbitrariedad se refleja no solo en el mapa oficial que cuenta hoy en día con rango constitucional, sino que también se hace evidente en una serie de cartografías sectoriales arcaicas que no responden a las dinámicas sociales y políticas de configuración de los diferentes espacios que conforman la comunidad imaginada de la nación. Arbitrariedad y arcaísmo que afectan las labores encaminadas al desarrollo social y económico y la gestión de áreas estratégicas del Estado como el manejo de la guerra y la paz, las amenazas naturales y la inserción de las regiones en la economía latinoamericana y mundial. Esto se ha puesto de manifiesto directamente en los últimos tiempos ante desafíos ecológicos como el cambio climático.

Colombia, además de los departamentos y municipios, tiene una serie de cartografías sectoriales para manejar asuntos como el medioambiente, cuyo mapa lo conforman las denominadas corporaciones autónomas regionales, las cuales presentan una serie de desajustes evidentes, pues dividen los ecosistemas más significativos de la nación posibilitando así la mala gestión de las cuestiones medioambientales.

La cartografía medioambiental, al igual que las otras cartas geográficas, se ha diseñado teniendo en mente las necesidades del clientelismo político, más no las necesidades de las gentes y del manejo adecuado de los asuntos sectoriales. Por esto, los inviernos y los veranos pasan cuenta de cobro ante la indiferencia de las autoridades y la angustia cotidiana de los pobladores.

Igualmente, los desequilibrios regionales son evidentes, de manera tal que la noción de colonialismo interno permite explicar las dinámicas económicas y sociales de la nación. Existe un núcleo geohistórico del poder y el desarrollo económico, ubicado en la ciudad de Bogotá, lugar donde se tramitan los principales asuntos económicos y políticos. A este núcleo se suman unas semiperiferias marginales en Cali, Medellín y Barranquilla, que sirven de puntos de apoyo al poder central y una amplia periferia marginal que abarca más del 90% del territorio de la nación, que establece relaciones de intercambio desigual con las áreas centrales, no solo en los planos económicos, sino también políticos y culturales. En los últimos años cada vez más las ciudades diferentes a Bogotá pierden peso en el escenario económico y social de la nación, las industrias y los comercios se trasladan al centro y se abandonan otros espacios en donde el desarrollo podría tener lugar: esta es la nueva geográfica económica del país.

Es necesario reiterar que uno de los problemas más significativos de la actual organización territorial de la nación tiene que ver con el hecho de que desconoce los procesos de construcción social del espacio. No reconoce la conformación de una nación diversa a partir de la impronta que las comunidades dejan sobre el territorio: la multiculturalidad contenida en las diversas respuestas que los pueblos históricos dan a sus entornos naturales. Colombia no es una ficción como afirmó Jorge Luis Borges, sino que es un conjunto de naciones, pueblos, etnias, culturas, regiones, etc.; que tienen un recorrido histórico y día a día forjan estructuras materiales y culturales que

difícilmente podemos agrupar bajo el paraguas de la comunidad imaginada de la nación.

La realidad dinámica de génesis de los espacios escapa a la arbitrariedad de quienes han querido construir un Estado nacional como marco del poder y la economía. Es evidente que existe un desajuste geopolítico, las realidades de ocupación del espacio no determinan la organización territorial del Estado; pareciera que más allá de los departamentos y los municipios no existieran otras posibilidades para organizar la nación: las provincias, regiones, territorios indígenas y territorios de las comunidades negras no adquieren status político, no son reconocidas como entidades territoriales. Las comunidades se ven, por consiguiente, obligadas a moverse en un conjunto de unidades político-administrativas que no facilita sus actividades económicas y sociales. De este modo, las tareas de gobierno y dirección pública no cuentan con una plataforma espacial adecuada, hecho que favorece el despilfarro de los recursos públicos y obstaculiza la participación democrática y la conformación de la ciudadanía.

En consecuencia, la génesis de Colombia como una nación incluyente que reconozca los diferentes tejidos sociales que la componen tiene como uno de sus desafíos centrales la generación de nuevas formas de organización espacial que incluyan las geografías vividas y sentidas que las comunidades han delineado a lo largo de la milenaria historia de la República, e igualmente el diseño de una estructura territorial que sea la plataforma adecuada para establecer mejores niveles de gobernabilidad.

### **3. Propuestas para una nueva organización territorial incluyente y participativa: los pueblos cartógrafos**

Frente a la anterior realidad, en los movimientos alternativos han surgido diferentes propuestas, encaminadas a superar una organización territorial que no posibilita la inclusión y el reconocimiento de las geografías comunitarias y que hace de los gobiernos y la administración pública un conjunto de instituciones *viudas del espacio*. (Santos, 2000) Instituciones que parecen flotar en un universo vacío y que descuidan permanentemente las variables geográficas que influyen sobre la gestión pública: no se tiene en cuenta la conformación fisiogeográfica de las regiones naturales, los

elementos físicos, de relieve, clima, flora y fauna; factores que en última instancia terminan por llevar al fracaso unos programas y unas políticas públicas trazadas en el aire. Basta con mirar lo que sucede en las épocas de 'La Niña' o de 'El Niño' y las tragedias que ellas representan para el país; si Holanda era en los siglos XIV y XV el país de las inundaciones, hoy lo es Colombia. Es más, un gobierno como el actual no solamente resulta vencido por el *General Verano* y el *General Invierno*, sino que también prepara el territorio para futuras catástrofes, pues su énfasis en dinamizar el desarrollo regresando a la economía colonial, a partir de la explotación desmedida de los recursos naturales, habrá de llevar a diferentes hecatombes en múltiples espacios de la nación. Esto es lo que se vislumbra en el Paramos de San Turbán en Santander, en Cajamarca (Tolima) en la Sierra Nevada de Santa Martha, en el valle alto del Magdalena, en La Guajira, en la Amazonia, etc.

Fueron los movimientos agrarios de la Costa Caribe y las organizaciones indígenas, quizás los primeros grupos sociales en proponer reformas al ordenamiento y la organización territorial de la República. Los indígenas y campesinos en Colombia han sido sometidos a diversos procesos de conquista y colonización. Es más, los últimos gobiernos a pesar de su demagogia, en el fondo se han distinguido por ser gobiernos antiindígenas, la agresión a los territorios y comunidades indígenas continua; ellos están envueltos por un efecto dominó, en la espiral de los diferentes conflictos armados que se dan en el país. Los indígenas en su larga lucha por la tierra se encontraban para fines del siglo pasado reunidos alrededor de las ideas encaminadas a la reorganización territorial, como un punto de partida para tratar de volver a encontrar el rumbo y recuperar la pérdida de sus territorios ancestrales. Allí se evidenciaron y se identificaron los principales problemas de nuestra geografía política y arrancaron una serie de movimientos encaminados a su reforma. Ya en anterior oportunidad se había señalado:

La presencia y reconocimiento de los pueblos indígenas es un elemento básico para la construcción de una sociedad diferente y un nuevo Estado que dé expresión a la diversidad cultural existente en el país. En Colombia, existe una multitud de naciones que agrupa diferentes pueblos históricos cuyas tradiciones no se enmarcan en los modelos geoeconómicos dominantes en el terreno de las economías internacio-



nales. Las economías indígenas nunca han rendido culto al fetichismo de la mercancía y del dinero, a la cosificación del Estado y a la alienación en los conglomerados nacionales, de ahí que los lentes utilizados por los científicos sociales no sirvan para analizar la cuestión indígena, basta con saber que ella responde a tradiciones orales, de manera que la literatura que sobre el tema circula no sea más que una teatralidad de las apariencias. Para los indígenas, la tierra no es un medio de producción, no atañe a una racionalidad utilitaria, sino que es un espacio vital, el lugar donde tiene posibilidad la vida. De ahí la importancia que reviste un programa como el que vienen realizando los indígenas del Cauca: 'dejar descansar la tierra', pues ella ha sido expoliada por más de quinientos años convirtiéndose en un lugar no para la vida sino para la muerte. También es necesario destacar la relevancia de los movimientos sociales que se oponen a la construcción de megaproyectos en los territorios indígenas como hoteles, puertos, poblados, etc. Movimientos de resistencia que a las luces de la economía formal son irracionales, pero que se revelan, para un observador con perspectiva de largo plazo y bajo la orientación de un racionalismo ético, como una acción estratégica, relevante y de alta racionalidad, pues de esta manera los indígenas le apuestan al futuro de la humanidad y adecuan los medios naturales a dicho propósito. De lo contrario, el fin del mundo que se perfila por el deterioro de las condiciones medioambientales, cada vez estará más próximo (Borja, 2011).

Pero así como el reconocimiento de los espacios del poder indígena es una coordenada necesaria para la construcción de formas de gobierno y administración públicas incluyentes, igual sucede con las geografías de las comunidades negras ubicadas en las riberas de los ríos y las costas del país. Con esta dirección se han dado pasos y se abren perspectivas para la inclusión de las negritudes en los ámbitos del Estado, la política, la economía y la sociedad. Los movimientos de las comunidades negras arrancan con fuerza en Colombia a finales del siglo pasado y se fundamentan en las luchas de los cimarrones durante los siglos XV y XVI, quienes en busca de la libertad crearon otras geografías: los palenques y los poblamientos en línea a lo largo de los ríos y las costas. Estas formas de organización del espacio no son reconocidas hoy en día en la organización territorial del Estado a pesar de los avances que se dieron con la Constitución de 1991 y la Ley 75 de 1993, pues ellas aún no son consideradas como entidades territo-

riales, como sujetos jurídicos de pleno derecho. Existe un reconocimiento a medias que permite la conformación de espacios de comunidades negras, y de hecho algunas comunidades ya se encuentran en posesión de algunos territorios en la Costa Pacífica. La ley 75 de 1993 reconoció, entre otras cosas, la propiedad colectiva de la tierra, las formas de gobierno y de organización cultural, las prácticas tradicionales de producción fueron valoradas como mecanismo identificador y se les asignó valor en tanto opción para el uso adecuado de los recursos naturales y fuente de conocimientos. Estas prácticas tradicionales se consideraron como la vía para acceder a la titulación colectiva. Igualmente, se reconoció una territorialidad fundada en las pautas de poblamiento, el control derivado de sus propios sistemas de parentesco y los sistemas de uso de su hábitat. Se reconoce un cuerpo de derechos derivados de sus conocimientos sobre la biodiversidad. Se establecen los Consejos Comunitarios como formas de administración interna de las comunidades, etc. Existe, por tanto, un reconocimiento de carácter legal, que desafortunadamente no se ha traducido en un reconocimiento de carácter político y económico. A lo cual se agrega el hecho de que el Estado no parece tener capacidad para monopolizar la violencia legítima a lo largo y ancho del territorio, de manera que las comunidades negras, al igual que las indígenas, se encuentran entre juegos cruzados.

A casi quince años de la Ley 70 de julio de 1993, que reconociera el derecho al territorio y a los afrodescendientes de Colombia como grupo étnico, tal vez más que nunca, hoy en día el Pacífico colombiano continúa siendo una de las regiones de más álgidas luchas culturales, socioeconómicas y territoriales del país. Desde agroindustriales hasta narcotraficantes, una serie de actores hacen de la guerra una estrategia para negar los derechos colectivos de las comunidades, y generan desplazamientos masivos para expandir los cultivos ilícitos o las plantaciones de palma aceitera para biodiesel[...] Se puede decir que en los últimos años se ha desatado toda una contraofensiva para dismantelar los derechos colectivos de los afrocolombianos que combinan el uso de la fuerza, la promulgación de leyes y, como siempre, los discursos del desarrollo, esta vez en apoyo a megaproyectos y a la misma palma africana (Escobar, 2011, p. 19).

Igualmente, en los movimientos alternativos se forjan propuestas encaminadas a la construcción de una segunda república que dé espacio a formas

de gobierno y direcciones públicas incluyentes y participativas. Esta amalgama de movimientos ha colocado de presente la necesidad de darle vía libre a los mandatos constitucionales que ordenan cosas como: la conformación de los territorios indígenas y negros como entidades territoriales, las regiones de administración y planificación, las regiones como entidades territoriales, las zonas de frontera y las provincias, etc.

En particular, los nuevos movimientos hacen énfasis en el artículo 290 de la Carta Política, que ordena la revisión periódica de los límites de las entidades territoriales con el fin de adecuarlos a los cambios económicos y sociales y el mandato que abre la posibilidad de que los gobiernos y las administraciones públicas de las entidades territoriales se orienten bajo modelos diferentes, ya mencionados. Estos mandatos que permanecen como una posibilidad orientan la actividad de diversos actores en el terreno de la discusión política. Los movimientos alternativos buscan reconstruir las formas federales de organización política, con el propósito de superar los males y las tragedias de la vía centralista de construcción de la nación y el Estado. Dichas corrientes consideran necesario ir más allá de la actual organización territorial basada ante todo en el centralismo y en las cartografías del bipartidismo, con el fin de implementar mapas diferentes que permitan la inclusión y el reconocimiento de la construcción social de los espacios de la nación que han venido realizando los grupos originarios.

En suma, desde el trasfondo de la historia y de la acción política de las clases subalternas se elaboran programas encaminados a construir otros modelos de organización territorial que posibiliten la conformación de un Estado signado por la inclusión y la participación de los pueblos históricos de la nación, que a partir de sus luchas milenarias han forjado tramas territoriales que, si se reconocieran, posibilitarían la construcción de una Colombia diferente.

#### **4. Coda**

Fue Orlando Fals Borda quien señaló: “Es necesario organizar bien los poderes públicos en función del territorio, espacio o circunscripción que les corresponda, porque en ello juega la gobernabilidad en sus diversos niveles, desde el local hasta el nacional, el uso del poder político, y el empleo

correcto y eficiente de los recursos estatales que reciben las unidades territoriales (Fals Borda, 2000, p. 31)” De manera que la conformación de buenos gobiernos y mejores administraciones estatales implica tener en cuenta los determinantes espaciales, las variables geográficas y económicas que van delineando contenedores territoriales por parte de las comunidades de origen. Las geografías sociales deben ser el fundamento territorial de las unidades de administración política, los marcos en los cuales se ejerzan las tareas de gobierno y gestión de lo público. En el caso colombiano, esto requiere ir más allá de los actuales departamentos y municipios, los cuales han demostrado no ser más que los muebles viejos del Estado, las cartografías de los poderes tradicionales que obstaculizan el desarrollo económico y social, útiles únicamente para quienes usufructúan el poder estatal. El actual mapa oficial de la República responde a la vieja sociedad, no interpreta los cambios económicos y culturales que se han dado en la nación, es una plataforma de geografía política obsoleta que representa un país que aún añora los lineamientos espaciales de la Colonia.

Por consiguiente, es necesario llevar a cabo una verdadera transformación en la organización territorial del Estado que dé paso a las propuestas que surgen en la Colombia desconocida: la de las regiones, entidades territoriales indígenas, territorios de las comunidades negras, zonas de frontera, áreas campesinas, etc. Un abanico de geografías comunitarias y del lugar que contiene la Colombia del futuro: la que habrá de reconocer e incluir a los “condenados de la tierra”. Quienes se propongan la génesis de otra nación deberán tener presente que la organización territorial hacia la cual deben orientar sus esfuerzos es la consagrada en la propuesta de construcción de un Estado federal que brinde expresión a las formas regionales, indias y negras de delinear una nación diversa y multicultural. El nuevo federalismo tendrá como fundamento político-territorial nuestras raíces y las prácticas de gobierno, organización social y cultural de los pueblos originarios.

En consecuencia, es prioridad reconocer que a lo largo y ancho de la nación se encuentran por lo menos cien pueblos indígenas, cuyas tradiciones son fuente prístina para solucionar los problemas y desafíos del presente. Esto implica que la nueva forma de organización territorial deberá, en primer lugar, reconocer las entidades territoriales indígenas y las configuraciones

propias de gobierno, sociedad y economía de dichos pueblos. Igualmente, se deberá abrir paso a la instauración de los territorios de las comunidades negras como entidades territoriales y como círculos de poder para la organización de gobiernos autónomos. Es igualmente indispensable apostarle a la construcción de las regiones como Estados, como autonomías de corte político. Territorios indígenas, africanos y regionales serán las piedras angulares de un federalismo anclado a *la modernidad líquida*. (Bauman, 1999) Ellos habrán de liderar los procesos de cambio, serán los espacios en los cuales se puedan resolver los problemas de la guerra y de la paz, la economía y el poder.

Finalmente, es inevitable implementar metodologías participativas para llevar a cabo los cambios en el ordenamiento territorial. Con este fin, los gobiernos tienen la posibilidad de organizar comisiones, foros, talleres, plebiscitos, consultas y todos los mecanismos de participación popular y democracia política, consagrados en nuestro régimen de derecho.

Los cambios introducidos en la organización territorial y las nuevas prácticas en el terreno de la dirección de los asuntos gubernamentales habrán de llevarnos a que se dé el giro espacial en el manejo del Estado, giro que puede generar la estructura territorial adecuada para una administración pública incluyente y participativa, una tarea ya para las nuevas generaciones de colombianos en quienes la nación debe depositar no solo sus sueños, sino también el poder político.

## Referencias bibliográficas

Bauman, Z. (1999). *La modernidad líquida*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Borja, M. (15 de diciembre de 2011). La cartografía del poder indígena. *Nuevo Municipio*, p. 1.

Constitución Política de Colombia. (1991). *Artículo 290*. Bogotá: Copia inédita.

Escobar, A. (2011). Prologo. En: U. Oslender, *Comunidades negras y espacio en el Pacífico colombiano. Hacia un giro geográfico en el estudio de los movimientos sociales* (pp. 19-22). Bogotá: ICANH.

Estupiñán, L. (2012). *Desequilibrios territoriales. Estudio sobre la descentralización y el ordenamiento territorial colombiano; una mirada desde el nivel intermedio de gobierno*. Bogotá: Universidad del Rosario.

Fals Borda, O. (2000). *Acción y espacio. Autonomías en la nueva República*. Bogotá: Tercer Mundo.

Santos, M. (2000). *La naturaleza del espacio*. Barcelona: Ariel.

Weber, M. (1977). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.



# Modelos territoriales para estados plurales y diversos. El caso de Colombia\*

Por: *Liliana Estupiñán Achury*\*\*

Directora del Doctorado en Derecho  
Universidad Libre.

\* Cómo citar este capítulo: ESTUPIÑÁN ACHURY, L. (2018). “Modelos territoriales para Estados plurales y diversos. El caso de Colombia”. En ESTUPIÑÁN ACHURY, L., MORENO GONZÁLEZ, G. y MONTIEL MÁRQUEZ, A. (Coords.). *La cuestión territorial a debate: España y Colombia*, Universidad Libre, Bogotá, pp. 215-138.

Capítulo resultado del proyecto de investigación titulado: “Las transformaciones del Estado unitario en América Latina”, adscrito al Grupo de Investigación “Estudios Constitucionales y de la Paz”, de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre. Línea de investigación “Transformaciones y tendencias del poder y del Estado en América Latina”.

\*\* Profesora titular de Derecho Constitucional y Régimen Territorial de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre (Bogotá). Directora del Doctorado en Derecho de la Universidad Libre. Doctora en Sociología Jurídica e Instituciones Jurídicas de la Universidad Externado de Colombia y abogada de la Universidad Libre. Líder de la Red de Constitucionalistas Democráticos, capítulo Colombia, y directora de la Revista de la Academia Colombiana de Jurisprudencia (lilianaea@hotmail.com @LiliEstupinanAc).



## **Resumen:**

Las historias de América Latina y de Colombia observan con desdén la etapa federal o fases federales bajo el manto de la república. Colombia transitó al federalismo desde la Constitución centro-federal de 1853, y consolidó dicho modelo con la Constitución de los Estados Unidos de Colombia del año 1863. Fase que será nuevamente interrumpida por la Constitución centralista de 1886, modelo que será ratificado en la Constitución Política de 1991.

La pedagogía territorial, la doctrina, las normas y la jurisprudencia suelen ver al federalismo como una opción que no puede volver a suceder en Colombia, la misma lectura para muchos Estados de América Latina. El federalismo se asume como el causante, según literatura satanizadora del modelo, de numerosas guerras civiles. Curiosamente, bajo el manto del modelo unitario o centralista, también se han perdido miles de vidas y de kilómetros territoriales. Todo en el marco de un modelo que no cubre toda la geografía nacional y que no garantiza la presencia de un derecho constitucional vivo, material y de unos derechos humanos en todo el territorio.

## **Palabras clave:**

República unitaria, descentralización, autonomía territorial, federalismo

## A manera de introducción

El tema de la distribución del poder en el territorio parece, para muchos Estados, eterno e inamovible, como si se tratara de una marca o un ADN de administración territorial.<sup>1</sup> Basta ver el caso colombiano, en donde se observa a la república unitaria como la constante constitucional histórica de la administración de la inmensa geografía. Modelo, por lo demás, implementado desde la Constitución de 1821, y reiterado en nuestro trasegar republicano (1830, 1832, 1843, 1853, 1886 y 1991), atemperado por unos leves interregnos de intento federal (1858 y 1863).

Colombia, al parecer, ha sido, es y seguirá siendo una república unitaria, con una tímida descentralización y autonomía de las entidades territoriales. Poco o nada se habla sobre la transformación de esta constante histórica. Las propuestas oscilan entre lógicas conservaduristas: del todo cambie para que todo siga igual o de reformas de mediano vuelo en las que el centro sigue siendo el punto de referencia. Un sector más radical, pero minoritario, habla de la posible transformación del modelo a uno más democrático y plural, asunto que se podría llevar a cabo en una reforma constitucional de altísimo calado y nivel.

---

<sup>1</sup> América Latina se ha caracterizado por la implementación del modelo unitario. Estados como Guatemala, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Colombia, Ecuador, Perú, Chile, Haití, República Dominicana, Puerto Rico y Paraguay retomaron dicha forma de Estado en sus textos constitucionales. De manera excepcional, México, Brasil, Venezuela y Argentina hablan de gobiernos federales, varios de ellos tildados de centralistas. De forma especial, se habla últimamente de autonomías o de la implementación de modelos mixtos en América Latina, por lo menos, eso se colige de una lectura rápida de las constituciones de Ecuador y Bolivia. La realidad dirá cuanto de centralismo sigue presente en estos novedosos Estados. Muy a pesar de las excepciones y de los virajes dados al interior de los Estados unitarios relacionados, la constante centralista caracteriza la historia constitucional, que a veces ha dado tímidos giros hacia modelos federales o más descentralizados.

## **1. Modelos territoriales inamovibles. Transformaciones lentas**

Poca crítica existe, desde el mundo del derecho, sobre el tema de la organización territorial. Algunos estudios en mirada comparada o de otras disciplinas dan lugar a pensar en la posible transformación de esta constante estructural del constitucionalismo colombiano (por ejemplo, Borja, 1998 y 2004). Por el contrario, en el mundo del derecho, son pocos los textos que se atreven a leer el tema de la organización más allá de las lógicas afrancesadas y coloniales, que aún lo invaden (Estupiñán, 2012; Pavani y Estupiñán, 2017; Suel, 2008 y 2018; Trujillo, 2001 y 2007; Hernández, 2006).

En la enseñanza del derecho, por ejemplo, el tema territorial recibe poca importancia. Caso típico del mundo de los Estados unitarios, en donde la frase de “distribución de competencias” poco o nada representa. Se suele revisar el artículo 1° de la Constitución Política, que señala a Colombia como “un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrático, participativo y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”. Estado unitario atemperado o aliviado por los principios de autonomía y de descentralización. Acto seguido, se estudian unas cuantas sentencias de la Corte Constitucional sobre el alcance del Estado unitario y sus necesarias tensiones y armonizaciones con los principios de autonomía y de descentralización territorial. Desde las sentencias más conservadoras, vistas como obvias, hasta otros pronunciamientos más en clave democrática, que hoy parecen sucumbir ante las nuevas tendencias, regresivas y recentralizadoras, del tribunal constitucional.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Sobre las tensiones que se presentan entre la competencia que tiene la entidad municipal para ordenar el desarrollo de su territorio y, más concretamente, la que tiene el concejo o la corporación político-administrativa de la entidad local para reglamentar los usos del suelo frente a la competencia que tiene el Estado sobre la exploración y explotación minera, la Corte Constitucional condicionó la constitucionalidad del artículo 37 del Código de Minas, “en el entendido que, en desarrollo del proceso por medio del cual se autorice la realización de actividades de exploración y explotación minera, las autoridades competentes del nivel nacional deberán acordar con las autoridades territoriales

Una vez superada esta fase, se salta al título XI de la Constitución Política, el cual describe la organización territorial como si fuera la suma eterna de diferentes niveles de gobierno que actúan bajo la férrea dirección de la nación o del Estado centro: departamentos, distritos, municipios, territorios indígenas y, posiblemente, regiones y provincias.

Su suele explicar el tema de la organización territorial desde el derecho administrativo, más ligado a los conceptos de descentralización, desconcentración y delegación, superando así, el debate político constitucional del tema. La discusión sería más enriquecedora y real en clave de poder. Por supuesto, desde la teoría del estado y del derecho constitucional, el acercamiento sería más político que técnico, se trata de pensar en las reglas del juego del ejercicio del poder y de su distribución en la vasta geografía colombiana y su máxima armonización entre todos los actores y entidades.

Debería, más bien, hacerse una compleja discusión sobre la adopción de modelos foráneos, el cruce con las instituciones propias, la evolución constitucional, la constante territorial histórica, para definir con precisión el alcance de los principios asumidos por el último constituyente.

---

concernidas las medidas necesarias para la protección del ambiente sano y, en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, mediante la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad previstos en el artículo 288 de la Constitución Política". (Corte Constitucional. Sentencia C-123 de 2014. Magistrado ponente: Alberto Rojas Ríos). No obstante, valga precisar que por medio de la Sentencia C-273 de 2016, la Corte Constitucional declaró inexecutable el artículo 37 del Código de Minas. Según la Corporación, la prohibición legal citada desconocía la reserva de ley orgánica por tratarse de una norma contenida en una ley ordinaria que se refiere a la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales, en este caso, la reglamentación del uso del suelo. A la fecha, la Corte Constitucional, luego haber construido todo un precedente en materia de garantía del principio de autonomía territorial, ha precisado que "de conformidad con las competencias atribuidas por la Constitución Política a la nación y a las entidades territoriales, las decisiones relacionadas con la exploración y explotación de los recursos naturales no renovables del subsuelo, deben ser adoptadas de manera concurrente y coordinada por las autoridades nacionales, con la participación de las autoridades territoriales, mediante los mecanismos que establezca la ley" (Corte Constitucional. Comunicado de Prensa No. 40. Magistrada ponente: Cristina Pardo Schlesinger. 11 de octubre de 2018). De esta manera, la Corte ha restringido los alcances de la consulta popular y, en consecuencia, la posibilidad de que por medio de ejercicios de democracia local participativa los pueblos puedan poner coto a las leoninas dinámicas extractivistas del sector minero.

La arquitectura territorial en lógica comparada, las entidades seleccionadas, la distribución de competencias, los recursos, las autoridades territoriales, el cómo y el qué, la participación, el pluralismo territorial, los avances y las frustraciones regionales, la jurisprudencia territorial en las altas cortes, así como las nuevas opciones a las que está abocado el tema de la organización territorial tanto en Colombia como en el mundo. Todo esto, a manera de introducción, para luego entender el difuso y temeroso papel del legislador en estos asuntos y la necesaria creación de un verdadero estatuto territorial, que no existe para el caso colombiano, esto es, entre otras cosas, la existencia de una normatividad coherente y sistemática que refleje consensos y avances en materia de distribución del poder.

Por su parte, el tema de la historia también preocupa. Concretamente, el tema de la historia del derecho constitucional, esa que fue suprimida en la mayoría de las mallas curriculares de los programas de derecho en Colombia. De tener esta importante asignatura, se suele iniciar el debate con las tensiones propias entre dos modelos territoriales: centralistas y federales. Unitarios – centralistas (afrancesados – tradición española), frente a los federalistas (aquellos que miraron al norte: EEUU) en pleno proceso de inicio de nuestros caóticos Estados nacionales. Muchas guerras civiles se soportaron en torno de estos dos extremos de la administración territorial. Cientos y miles de muertes, en razón del modelo territorial que debía implementarse luego de la superación del yugo español.

Así se observan muchas historias de derecho constitucional en América Latina, que encontraron en el modelo unitario el adalid de la construcción de los Estados nacionales, tan caóticos y débiles luego de los trecientos años de dominación colonial. Varias explicaciones surgen sobre esta decisión política: cultura, tradición, imitación del modelo napoleónico, debilidad institucional y económica de las entidades subnacionales, etc. Los niveles intermedios, tan diferentes a las viejas colonias americanas, tan avanzadas en materia liberal, institucional y desde el punto económico, esas que primero se confederaron y luego dieron el paso estratégico al modelo federal (Hamilton, Madison y Jay, 1941).

Para el caso de la mayoría de los países de América Latina, la dependencia de la metrópoli española fue determinante a la hora de escoger el

modelo territorial de la construcción republicana. Lamentablemente, ni la esfera local ni la subnacional tuvieron el nivel institucional esperado. “Él se obedece, pero no se cumple” no logró minar el espíritu francés que llegó para quedarse. Factorías, colonias, territorios de explotación, poco o nada se había avanzado en construcción de unidades territoriales fuertes.

En todo caso, las historias de América Latina y de Colombia observan con desdén la etapa federal o fases federales bajo el manto de la república. Colombia transitó al federalismo desde la Constitución centro-federal de 1853, y consolidó dicho modelo con la Constitución de los Estados Unidos de Colombia del año 1863. Fase que será nuevamente interrumpida por la Constitución centralista de 1886, modelo que será ratificado en la Constitución Política de 1991.

La pedagogía territorial, la doctrina, las normas y la jurisprudencia suelen ver al federalismo como una opción que no puede volver a suceder en Colombia, la misma lectura para muchos Estados de América Latina. El federalismo se asume como el causante, según literatura satanizadora del modelo, de numerosas guerras civiles. Curiosamente, bajo el manto del modelo unitario o centralista, también se han perdido miles de vidas y de kilómetros territoriales. Todo en el marco de un modelo que no cubre toda la geografía nacional y que no garantiza la presencia de un derecho constitucional vivo, material y de unos derechos humanos en todo el territorio (García *et al*, 2016; García y Espinosa, 2016; García y Espinosa, 2013). El caso de la Guajira es significativo, representa el máximo abandono y la cooptación territorial por lógicas mafiosas e ilegales.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> La Corte Constitucional, en Sentencia T-302/17, declaró el estado de cosas inconstitucional en La Guajira, luego de constatar “una vulneración generalizada, injustificada y desproporcionada de los derechos fundamentales al agua, a la alimentación, a la seguridad alimentaria y a la salud de los niños y niñas del pueblo Wayúu. Además, constató que las vulneraciones a los derechos fundamentales son causadas por múltiples causas dentro de las cuales se destacan fallas estructurales del Gobierno Nacional, del departamento de La Guajira, de los municipios demandados y de algunas de las autoridades tradicionales Wayúu. En consecuencia, la Corte observa que en el departamento de La Guajira se presenta un estado de cosas inconstitucional en relación con los derechos de los niños y niñas del pueblo Wayúu.”

## 2. La agonía del Estado unitario

Imposible trabajar sobre tipos ideales o modelos perfectos en materia de organización territorial. Por ejemplo, el viejo Estado unitario, caracterizado en la teoría clásica del derecho constitucional como un Estado con un único centro de impulsión política y administrativa, ha tenido que ceder a cientos de transformaciones (Vandelli, 1991 y 2017). Durante buena parte del siglo XX, los Estados unitarios se identificaron con los principios de simetría, uniformidad, homogeneidad, un centro único de poder político, un nivel intermedio de gobierno que obedecía más a lógicas de desconcentración que de descentralización, una tímida regionalización “administrativa”, unos prefectos o unos representantes del Estado centro en el territorio o “Napoléon en el territorio”, unas administraciones locales con un grado de autonomía precario, una transferencia de recursos para el cubrimiento de servicios básicos y el cumplimiento de cometidos constitucionales y legales (Vidal, 2003 y 2001).

En cualquier caso, estas características más o menos desarrolladas, más cercanas a la centralización o a la descentralización, nunca permitieron que los territorios o divisiones subnacionales se convirtieran en sujetos políticos, con verdaderos parlamentos territoriales y autogobierno. El monopolio de la producción legislativa estaba dado en el centro y los territorios apenas contaban con potestades reglamentarias. El libreto o la partitura se escribe en el centro.

La realidad va más allá de estas reglas básicas. Francia ha tenido un importante proceso de regionalización, flexibilización y graduación de su organización territorial (Estupiñán, 2012); Portugal, con Azores y Madeiras —zona insular—, presenta una excepción a su constante centralista (Estupiñán, 2012); Colombia, con sus territorios indígenas, entre otros casos, ofrece un panorama de pluriterritorialidad a la hora de hacer la lectura de la organización territorial unitaria, buen ejemplo de transformación. El Reino Unido (aunque hoy clasificado con el nombre de *the devolution*) admite poco a poco la devolución de competencias a Escocia (quien estuvo a punto de irse), Irlanda del Norte y Gales, estas últimas con menor poder político a la hora de negociar competencias. En general, un modelo que ha tenido que ceder frente al eterno poder del parlamento central o de Westminster (Estupiñán, 2012).

Así las cosas, Colombia, aunque aún marcada por la constitución centralista y de la regeneración de 1886, no es la misma. Si bien, no se reconoce como un Estado plurinacional (Ecuador y Bolivia) (Ávila, 2016), también es cierto que tiene territorios de reconocimiento ancestral y de autogobierno. Esta es una realidad, débil aún, pero es una realidad que no tiene reversa. Además de su lenta pero certera conversión en actores políticos importantes. A tal punto, que nuestros grupos étnicos y sociales son fundamentales para la construcción de la democracia y sus territorios son fortines ideológicos de reconstrucción del Estado. Lo mismo para los campesinos, los afrodescendientes y muchos sectores que hoy claman un nuevo reconocimiento territorial. De ellos provienen movimientos sociales, que fueron fundamentales para impulsar la paz y que hoy son necesarios para bloquear cualquier opción de guerra.

No se puede hablar del mismo Estado tradicional unitario de la doctrina. Este tiene un grado relativo de descentralización y una construcción muy limitada del concepto de autonomía. Las tensiones entre el Estado central y los territorios o microterritorios son evidentes. Pero los avances se observan, se hace difícil regresar al punto de partida. Nada fácil echar por la borda la democracia local que se ha ganado en los últimos treinta años (contados a partir del Acto Legislativo No 01 de 1986 que implementó la elección popular de alcaldes, antes de la Constitución Política de 1991).

De hecho, al estudiar los Estados unitarios de América Latina, se encuentran diversas clasificaciones, algunos oscilan entre los conceptos franceses de descentralización y desconcentración: Colombia, Chile y Perú; otros aparecen con lógicas de descentralización asimétrica y de incursión en el mundo de los plurinacionalismos: caso de Bolivia y Ecuador (Pavani y Estupiñán, 2017).

En esta última categoría, se ubican los casos emblemáticos, experimentales y en plena observación de Ecuador y Bolivia que han legado para el mundo una nueva forma de leer el derecho constitucional en clave ecocéntrica, de derechos de la naturaleza, de pacha mama, del sumak kawsay, del buen vivir, con tribunales constitucionales plurinacionales, con territorios campesinos e indígenas, que han logrado reivindicar siglos de abandono y de exclusión, y con la propuesta de modelos económicos alternativos.



Lo que se ha dado por llamar nuevo constitucionalismo (Wolkmer, 2018; Viciano, 2012; Lugo, Jiménez y Martínez, 2017). Tan nuevo, que ellos mismos están asustados con su propia y maravillosa construcción.

En el tema territorial, se encuentra en estos casos asimétricos todo un híbrido entre el modelo unitario, regional, indígena y campesino. De todo un poco. Las lógicas centralistas perviven, a pesar de los esfuerzos constitucionales de los nuevos y plurinacionales legisladores y jueces constitucionales. Las próximas décadas darán cuenta de cuánto avanzaron en dignidad, emancipación, reconocimiento y autonomía territorial. Este es un tema que se lee lento, imposible retroceder. El reto siempre será avanzar.

### **3. Federalismo: hasta en las mejores familias los problemas abundan. Opción satanizada para Colombia**

En teoría, tres principios se invocan a la hora de hablar de federalismo: separación, autonomía y participación. El primero, referido a un claro reparto de competencias legislativas entre los dos niveles de gobierno; el segundo, que se traduce en la autonomía, e incluso soberanía, de cada parte o división subnacional en su ámbito competencial, lo que impide el ejercicio de cualquier poder de tutela o control jerárquico; y el tercero, que implica la representación de las partes en la toma de las decisiones federales.

En general, un modelo:

Basado en una cierta forma de distribuir y ejercer el poder político en una sociedad y sobre una base territorial. Esta singularidad puede tener su fuente en la voluntad de preservar la diversidad de culturas, de formas de vida, de religiones, de lenguas, de instituciones sociales y de ordenamientos jurídicos. Puede también, simplemente, resultar de la constatación de que la historia y las tradiciones políticas se hallan en el origen de las diferencias, necesitando un estatuto de autonomía local. En este sentido, los estados americanos, las provincias canadienses, los cantones suizos, los Länder alemanes, son la expresión de diversos pluralismos. En consecuencia, el federalismo se sitúa en una perspectiva general, siendo una de sus manifestaciones en el ámbito político (Croisat, 1995, pp. 24-25).

Dual, cooperativo, de competición e incluso Estados federales unitarios. Muchas formas para denominarlos y clasificarlos. Estados Unidos y Alemania parecen ser las constituciones territoriales a imitar. La primera, y en su primera fase, con serios grados de diferencias y respetos competenciales, mínimas competencias para el centro con miras a garantizar el desarrollo pleno de sus estados, para luego vivir a lo largo del siglo XX un proceso de mutación hacia un modelo más de cooperación e incluso de severa intervención del Estado centro en los asuntos de los territorios. Tema, por lo demás, complejo y en plena discusión legislativa, jurisprudencial y doctrinal. La misma transformación del Estado capitalista ha llevado a minar el concepto de autonomía o, incluso, de soberanía de sus estados subnacionales.

El concepto tiene diversas lecturas, se puede observar como una filosofía de vida o como mera forma de organización territorial. Las dos se complementan perfectamente. Pensar en federalismo es, en principio, invocar el reconocimiento de la diversidad, la pluralidad y el respeto por la autonomía de los territorios que integran un Estado. Es pensar en verdaderos sujetos políticos, traducido esto en potestades constitucionales, legislativas, judiciales, administrativas y económicas. Territorios fuertes que se unen para la construcción de un solo proyecto político. O Estados que, siendo unitarios, tienen sus partes la suficiente fuerza presente o futura para construir una historia común en plena autonomía y autogobierno, incluso invocando por momentos el atributo de la soberanía (Haberle, 2007; Ferrando, 1986; Croisat, 1995; Armenta, 2005).

De abajo hacia arriba, tal como lo describe Suel (2018), cuyo modelo ideal está en el pacto de unión de los Estados Unidos (1787) o los casos de Alemania (1871) y Suiza (1874). Los Estados europeos, así como los latinoamericanos, siempre tendrán la impronta del modelo napoleónico, hecho que afecta el desarrollo de la autonomía territorial (ver Biglino, 2007)<sup>4</sup>. Otros Estados federales se construyen de arriba hacia abajo, sin

---

<sup>4</sup> Paloma Biglino Campos explica las diferencias entre el federalismo norteamericano y las diversas versiones de federalismo europeo, a partir de la irrupción tardía de dicho modelo en el Viejo Continente, de forma contraria a la extraordinaria influencia del pensamiento político francés, caracterizada por el centralismo, además de la imagen poco afortunada que tuvo la guerra de secesión norteamericana (1861-1865) en Europa y a la

duda, un proceso complejo ante la debilidad institucional de las partes, como es el caso de Austria (1920) (Suel, 2018), o la construcción de Estados federales a partir de procesos de descolonización, como los casos de Australia (1900), Indochina (1945), Indonesia (1949), India (1950) y Pakistán (1956). En cualquier caso, “todo un método de distribución vertical del poder, en la que el gobierno general y los gobiernos regionales tienen su propia esfera de actuación directa sobre el pueblo, coordinada e independiente”. “De manera que la constitución federal se basa en una doble garantía: la de la independencia y viabilidad del gobierno central, y la garantía de la existencia de los gobiernos de los estados miembros” (Suel, 2018).

Hasta en las mejores familias surgen problemas, es el caso de este modelo territorial que, en teoría, es la máxima de la autonomía territorial. El caso norteamericano, estudiado por Suel (2018), evidencia el incremento de poderes del Estado centro, reflejado en el incremento de las subvenciones:

[...] las cuales variaron sustancialmente, en 1930 eran aproximadamente treinta, en 1970 fueron quinientas, y a finales de 1990, setecientas. El incremento de las acciones regulatorias también es muestra de ello, entre 1960 y 1991 hubo 280 regulaciones totales y parciales, órdenes directas, condiciones para asistencia federal e impuestos y sanciones. Actualmente la lista de mecanismos de cooperación ha aumentado; además de los contratos, existen hoy préstamos, garantías de préstamos, acuerdos de cooperación, franquicias y acuerdos *joint ventures* con organizaciones no gubernamentales.

En la misma línea, los esfuerzos de Alemania por superar el título doctrinal de Estado federal unitario (Hesse, 2006) o de ejecución. Reformas constitucionales de 1994 y 2006 que, en general, apuntaron al fortalecimiento de la cooperación, últimamente la competición entre los estados (unos más ricos que otros) y el control del papel preponderante que tenía el Estado centro en la creación de legislación marco, que a veces invadía el marco

---

identificación que tuvo el federalismo, para los dirigentes políticos del siglo XIX, con las teorías de la soberanía popular. A pesar de ello, Europa construye el Estado liberal, eso sí, sin desprenderse del pasado, una mixtura entre monarquía, nobleza y principios liberales, en donde el federalismo asumió un peso en la historia, ligado a la reivindicación de la diversidad, la pluralidad y los nacionalismos.

competencial de los niveles subnacionales. No ha sido fácil equilibrar el federalismo de la Alemania del este con la del oeste y el desarrollo pacífico del principio de solidaridad.

Colombia no miro con buenos ojos este modelo a lo largo del siglo XX. Para el caso de la creación de la Constitución de 1991, los tiempos no fueron generosos y la simple invocación de este modelo fue rechazada. El tema de la organización territorial apenas tuvo en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 un término de discusión de tres meses. Muy poco. Muy agobiada por el contexto de Estado fallido y narcotizado que la rodeó. Cualquier decisión en materia de administración territorial era avasallada o presionada por la cooptación ilegal que tenía entre dos actores: guerrilla y paraestado.

América Latina tampoco se salva de este rechazo. De manera excepcional, algunos Estados adoptaron este modelo. Aunque hijos del centralismo, tornaron a esta forma de organización, ante sus imponentes tamaños, la influencia del norte y las tendencias centrífugas. Venezuela, por ejemplo, adoptó esta forma de organización más cruzada con la impronta napoleónica francesa que con los aires del federalismo dual norteamericano. Otros países (grandes en tamaño como México, Brasil y Argentina) también acogieron esta forma de ser territorial, muy a su estilo. La marcada huella centralista colonial ha hecho de las suyas en todos estos territorios. Esa marca es muy fuerte y afecta seriamente el tema de la organización territorial, y por ende, el tema de la democracia y de la distribución territorial del poder. Suelen ser federalismos complejos y con serios tintes de Estado unitario.

Pensar en la adopción del federalismo, para el caso colombiano, genera prevención y resistencia para muchos actores y sectores. Algunos pensarán que no es un modelo, *per se*, perfecto o inacabado. Eso sí, siempre en temas de poder y distribución nada está acabado. A veces los territorios más plurales y empoderados piden más competencias y recursos, otras veces, por razones económicas o políticas, son los Estados centro los que quieren concentrar el poder en todas sus manifestaciones. Para el caso de Colombia, esta última tendencia o marca de recentralización ha hecho de las suyas. El Estado centro se aferró a la administración del territorio,

al punto de que los temas de la descentralización y de autonomía apenas salen a flote y se hunden de forma permanente, ya sea por los bandazos propios del Ejecutivo, las dudas del Legislativo o los vaivenes en que han sido leídos estos grandes principios por la Corte Constitucional, conservadora y temerosa en materia de autonomía territorial. Otras veces, es nuestra historia de guerra, mafia, corrupción y narcotráfico la que se apropia del discurso de la descentralización, haciendo de los territorios unos fortines ideales para el saqueo de recursos públicos, por ende, escenarios locales perfectos para la corrupción, la viveza del “cuartico de hora”, la economía ilegal, los corredores de droga y de guerra. En fin, los territorios y la descentralización, presos de los actores ilegales.

Los miedos y la satanización del modelo federal han sido una de las constantes de la historia del constitucionalismo colombiano, así como la adopción permanente del centralismo como única opción, luego del fracaso histórico del modelo federal en el experimento que se llevó a cabo en el siglo XIX. ¿Será cierto lo del fracaso histórico?

Es importante recordar que esta opción fue presentada como una alternativa de organización territorial en el marco de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991. Gaviria, neoliberal de marras, presentó este modelo como forma de Estado para Colombia, nada más ni nada menos que el presidente que lideró la Asamblea Nacional Constituyente de 1991.

Pero en ese momento de bombas, Escobar, narcotráfico y de Estado fallido, pensar en la federalización del país, parecía más que un imposible, una locura, una propuesta absolutamente salida de contexto. A tal punto fue el rechazo en la Asamblea, que se obvió el nombre del modelo territorial y se dio por hecho que toda la discusión se debería hacer en torno del Estado unitario y de la inserción de estos principios que reúnen la influencia francesa y española al mismo tiempo (constitución de 1978): descentralización (francesa) y autonomía a la colombiana: administrarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, crear y administrar tributos y beneficiarse de las transferencias intergubernamentales. Al final, el título XI de la Constitución Política refleja de manera plena la gran influencia francesa y su modelo de regionalización administrativa.

Es evidente que no existe un modelo territorial perfecto ni para Colombia ni para España ni para Argentina ni para el Reino Unido. Estamos en una construcción permanente de organización territorial. Lo que no se concibe es la existencia de un modelo eterno e inamovible.

El tema está en plena ebullición, a tal punto que la doctrina ha cambiado su forma de acercamiento y conceptualización (Pegoraro, 2017). Obvio, las categorías no son eternas. Menos, cuando millones de actores territoriales claman cambios constitucionales en los asuntos de poder y su distribución. Si bien, el gran reto es la protección de la unidad, lo cierto es que debe flexibilizarse para dar lugar a tantos espacios plurinacionales o de mayor atención territorial que hoy reclaman protagonismos: desde arriba del Estado, desde el nivel subnacional, desde el nivel local, desde los territorios indígenas, desde los territorios afro, desde Cataluña, desde Escocia, desde Catatumbo, Chocó, Tumaco, La Guajira, desde Antioquia o desde la Costa Caribe.

En Colombia, este modelo federal no tiene eco. Constante histórica unitaria, satanización de la fase federal, guerras civiles entre los niveles subnacionales, pauperización de la periferia, fortalecimiento del Estado centro, desequilibrios territoriales, corrupción y cooptación de los actores ilegales de los territorios. Ante esta situación, el remedio en materia de administración del territorio es más de lo mismo: Estado unitario. Sin embargo, existen algunos territorios que invocan esta vocación territorial, algunos de ellos por identidades históricas y regionales fuertes, como el caso de la región Caribe, o por la fuerza institucional y económica, caso del departamento de Antioquia o del viejo Estado de Antioquia. Propuestas de federalismo de constituyentes y de sociedad civil, provenientes de estas regiones, se hicieron escuchar y sentir en el marco de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991. De todas formas, la nominación fue satanizada, pero algo de la transformación leve del modelo unitario se debe a los esfuerzos por marcar una diferencia con el pasado centralista y la incursión lenta en los principios de autonomía, e incluso la inserción en el texto constitucional de la entidad regional y provincial.

Volver al debate de la cuestión territorial es trascendental. Más cuando se pretende desarrollar la democracia territorial bajo la lógica centralista que, para el caso colombiano, se ha constituido en una de las causas de

la nefasta guerra que lleva más de cincuenta años y que apenas se espera superar en fase de construcción del posconflicto, esto es, unos treinta años más. Demasiadas cicatrices en la historia, en la gente, en los territorios.

#### **4. Ni autonomía ni federalismo ni centralismo. Construcción de un modelo territorial propio**

Ahora mismo, ni España ni Italia son un ejemplo a seguir, ¿o sí?

En el seno de los propios Estados unitarios observamos serias complejidades, así para todos los demás modelos: el tímido aún regionalismo francés (Tuirán, 2013); el impulso de la regionalización administrativa continental en Portugal y el no rotundo de su pueblo; el fracasado impulso de las regiones tanto administrativas como políticas, para el caso colombiano; el tránsito entre la desconcentración y la descentralización, para el caso chileno y el experimento fascinante de lógicas plurinacionales para el mundo de Ecuador y Bolivia, que aún no logran cautivar a sus legisladores, ejecutores ni jueces. Apenas unos ejemplos que demuestran que el camino es árido y complejo en asuntos de poder y territorio.

Es innegable que la fórmula española fue novedosa e interesante. Aún lo sigue siendo. Diseñar reglas para el sostenimiento de la unidad sin menospreciar las diferencias y la pluralidad que aflora en el contexto del Estado moderno. Tanto España como Italia viraron de un Estado unitario a uno de carácter regional, transformación “aparentemente” menos radical o traumática, “en teoría”, que la implementación de un tajo de una estructura federal. Y se dice, menos traumática, en razón de los diversos debates que hoy se suscitan alrededor de estos modelos o estructuras territoriales.

Para el caso español, una historia marcada por el centralismo e incluso largos períodos autoritarios o dictatoriales. Centralismo, nacionalidades, constitución integral, autonomías y estatutos, fascismo y dictadura, reconstrucción de la democracia, transición, reconocimiento de nacionalidades, regiones y autonomía. Todos estos elementos en menos de un siglo. Y tantas serían las ganas de desarrollar esa historia territorial que, en menos de cuarenta años, luego de la promulgación de la Constitución de 1978, muchas comunidades autónomas se comieron el modelo y se hizo insuficiente el principio de lealtad autonómica.

Los miedos también afloraron en 1978 y la salida no fue un modelo territorial de mayor vuelo. Hoy la pregunta es ¿hacia dónde debe virar este Estado? Estado que ha sido el norte para las transformaciones constitucionales que se están suscitando en América Latina.

Al final, culmina el siglo XX y nace el siglo XXI con la profundización del conflicto vasco, hoy parcialmente superado, la crítica mordaz de los partidos nacionalistas y la severa inconformidad de un núcleo de población significativo para el caso de Cataluña, también con el silencio de otras comunidades que sienten las limitaciones del modelo y las molestias de otras que invocan el principio de lealtad constitucional de forma permanente. Algunos lo identifican como un Estado federal, otros como un Estado intermedio entre el Estado unitario y el Estado federal. De hecho, mucho más ambicioso que los Estados federales europeos tan marcados por la impronta napoleónica.

Los precursores del federalismo en España, un federalismo asimétrico, consideran que dicho norte está aún lejano, en tanto observan severas diferencias entre un Estado federal y el Estado de las autonomías. Señalan que en el federalismo español prima el Estado centro en materia de formulación de políticas; en general, un aspecto sostenido por la marcada tendencia conservadora de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Algunos doctrinantes y políticos colombianos vieron en el modelo español una opción a seguir. Un paso intermedio hacia una posible federalización. Pero los modelos deben ser dignos de prestigio y de imitación. La superación democrática de la crisis territorial española, hoy se hace necesaria. Un Estado que tuvo la valentía de reconocer las diferencias y las nacionalidades, hoy deberá tenerla para reconstruir la unidad en medio de las dificultades sin perder los avances en materia de pluralismo territorial.

Todas las familias territoriales están en proceso de ebullición. En este panorama, la construcción colombiana debe invocar lo mejor de cada una, pero lo propio en clave pluriterritorial, regional y de diversidad. Administrar esta vasta geografía va más allá de la simple copia o imitación de formas de organización. La reflexión debe superar los tres meses en que se llevó a cabo el ejercicio constituyente de 1991 y, más allá, del modelo unitario tan agotado en materia de democracia y de Estado constitucional.



## **A manera de conclusión**

### **El caso colombiano. Vientos hacia formas más agresivas de distribución del poder en el territorio**

El modelo de organización territorial de la Constitución Política de 1991 está agotado, “barajar de nuevo” en asuntos de distribución del poder en el territorio se hace necesario. En cualquier caso, una construcción muy propia que vaya más de la distribución de competencias y de precarios recursos. Un modelo que invoque la heterogeneidad, asimetría, diversidad, regionalidad, gradualidad y plurinacionalidad, pero también, un modelo que descentralice las oportunidades, la riqueza y el desarrollo.

La historia da cuenta de la superación del modelo territorial unitario, solapado por más de cien años de constituciones unitarias, a pesar de ello, la Constitución de 1991 ha sido vista como adalid de una organización territorial atípica, e incluso semilla de un futuro y posible Estado de más raigambre autonómico (Trujillo, 2016). Lo cierto es que la semilla no ha germinado en los últimos veinte años, más bien han soplado vientos de recentralización y de reafirmación de la “constante centralista” de la administración territorial.

En Colombia, hablar de la construcción del Estado significa potenciar la presencia del Estado centro en los territorios periféricos o azotados por el síndrome de la guerra. Considerar que el Estado territorial se construye desde abajo, con las comunidades y en plena ejecución de la democracia participativa y de la visualización de sus modelos de desarrollo vocacionales y sostenibles. En cualquier caso, una combinación de todas las opciones (centro y todos los niveles de Gobierno) será necesaria para la búsqueda de la paz y del desarrollo territorial. No en vano, por una parte, el Estado centro hará falta, tanto en la perspectiva presupuestal, de seguridad, como en las grandes orientaciones; pero, por otra, también será necesario exacerbar el papel de lo local en la búsqueda de su propia autonomía y el control de los destinos territoriales. Romper con la tradición centralista no implica el fin del Estado centro, sino la moderación del mismo y de su responsabilidad frente a la creación del Estado social de derecho, durante tanto tiempo negado a los territorios colombianos.

Debe repensarse la distribución territorial, por supuesto, en primer lugar, el tema del poder, luego pensar en la creación o supresión de departamentos, regiones, revisión de tamaños, regiones como entidades territoriales, regionalización administrativa, más o menos municipios, fortalecimiento de los territorios indígenas, creación de territorios campesinos, fortalecimiento del campo y de las ciudades. El mapa debe revisarse con lupa, historia, sociología, política y economía. Toda una amplia reflexión en torno del nivel intermedio de gobierno: su papel, organización, corporación político administrativa, creación, tamaño, número de municipios, poblaciones, territorios “no municipalizados”, infraestructura, vías, etc. Un gran estudio que supere los intereses electorales, clientelares y fiscalistas, y que esté a tono con la realidad geográfica y política del país que, sin duda, dará lugar a replantear la actual división política y el modelo de descentralización y de autonomía, aún vinculado, a pesar de los cambios propiciados por el Texto Político de 1991 y la nueva LOOT, a los criterios de homogeneidad y unificación.

Escandalosos desequilibrios territoriales entre unos y otros departamentos o regiones, déficit en materia de representación territorial tanto de estos en el Congreso como de los municipios y provincias que los integran (Restrepo, 2016; Rodríguez, 2017). Déficit de la administración de justicia en toda la geografía nacional, la cual actúa en Colombia bajo lógicas de desconcentración. En general, el escenario ideal para la guerra, territorios abandonados por el Estado y cooptados por actores ilegales. ¿Se trata de un mero caso de reforma electoral o de representación territorial, judicial o de distribución de competencias, o va más allá de simples ajustes constitucionales y de gran calado de división territorial?

Para colmo de males, la descentralización ha sido satanizada, cayó presa de la guerra y la corrupción, luego, muchos plantean que la solución de los males está en más de los mismo, esto es, en la fórmula eterna de la centralización. Así, una de las grandes tareas es revisar a fondo el tema de la distribución del poder, que va más allá de competencias, recursos precarios y elección popular de autoridades.

Realizar una gran reforma estructural, no solo en materia de recursos, tan focalizados en el centro, muy a pesar del espíritu inicial del constitu-

yente de 1991, sino también en lo atinente a la participación territorial, al empoderamiento de los actores territoriales, a la participación local, a la construcción de la planeación de abajo hacia arriba, entre otras. Por lo pronto, la realidad es otra: abundan reformas tibias, códigos añejos, leyes orgánicas por pedazos y sin tocar a fondo el tema de la distribución de competencias, homogeneidad, a pesar de la diferencia y del espíritu asimétrico que se le abona a la Constitución. Sin duda alguna, se requiere un verdadero estatuto de la descentralización que reconozca las diferencias de los territorios.

La geografía de la guerra; los desequilibrios territoriales; los departamentos grandes, medianos y pequeños, no solamente en tamaño, sino en municipios, población y recursos; las vocaciones territoriales distintas; los niveles de desarrollo diferentes; la cooptación de organizaciones criminales y territorios con más o menos institucionalización, entre otros aspectos, reclaman una seria revisión constitucional.

Colombia registra un desarrollo desbalanceado, básicamente, porque su diseño institucional, en materia de organización del territorio, potencia las desigualdades.

Surge la necesidad de superar el agotado discurso fiscalista de la descentralización, infortunadamente vinculado a la política de ajuste estructural como criterio único y, por tanto, la ineludible tarea de impulsar un proceso que comprenda las debilidades del modelo económico, la vulnerabilidad del Estado nación en ciernes, la asimetría y heterogeneidad de las regiones colombianas, y la necesaria relación entre descentralización fiscal, Estado social de derecho y desarrollo regional.

Tremendos retos no se pueden realizar con reformas legislativas, leyes orgánicas por pedazos o esperando los pronunciamientos del Tribunal Constitucional que ha sido liberal en derechos, pero conservador en territorio (hoy se observa conservador en los dos frentes).

Se veía en el Acuerdo de paz una gran oportunidad para impulsar este proceso, pero el documento no va más allá que del enfoque territorial en clave de tierras y de reforma rural integral. Todo esto sin desarrollar y hoy sin pocas esperanzas.

Así como están las cosas, el tema nuevamente debe pasar por el constitucionalismo democrático, el poder popular o una nueva asamblea nacional constituyente. Y una de sus grandes tareas será la revisión férrea de esta asignatura pendiente, frustrada, que hoy es causa de la guerra y de la ausencia del Estado constitucional en los territorios.

## Referencias bibliográficas

Armenta López, L. (2005). *La forma federal de Estado*. México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México.

Ávila, R. (2016). *El neoconstitucionalismo andino*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.

Biglino Campos, P. (2007). *Federalismo de integración y de devolución: el debate sobre la competencia*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Borja, M. (1998). *Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia*. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional – CEREC.

\_\_\_\_\_. (2004). “Federalismo, Región y Estado Unitario”. En L. Estupiñán Achury, et al. *Organización del territorio. Teorías, enfoques y tendencias* (pp. 193-200). Bogotá: Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Centro de Investigaciones Socio-Jurídicas.

Croisat, M. (1995). *El federalismo en las democracias contemporáneas*. Barcelona: Hacer.

Estupiñán Achury, L. (2012). *Desequilibrios Territoriales. Estudio sobre la descentralización y el ordenamiento territorial colombiano- una mirada desde el nivel intermedio de gobierno*. Bogotá: Universidad del Rosario y Ediciones Doctrina y Ley Ltda.

Ferrando Badía, J. (1986). *El Estado unitario, el federal y el Estado autonómico*. Madrid: Tecnos.

García Villegas, M., et al. (2016). *Los territorios de la paz. La construcción del Estado local en Colombia*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia.

García Villegas, M. y Espinosa, J. R. (2016). “La geografía de la justicia: evaluando la justicia local en el post-conflicto en Colombia”. En Instituto

Igarapé. *Controlando el territorio y construyendo seguridad y justicia en el posconflicto colombiano. Edición especial de los Diálogos por la Seguridad Ciudadana*. Instituto Igarapé.

\_\_\_\_\_. (2013). *El derecho al Estado. Los efectos legales del apartheid institucional en Colombia*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia. Recuperado desde: [https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi\\_name\\_recurso\\_361.pdf](https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_361.pdf)

Häberle, P. (2007). “Comparación constitucional y cultural de los modelos federales”. *ReDCE*, (8), 171-188.

Hamilton, A., Madison, J., Jay, J. (1941). *El Federalista*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Hernández Becerra, A. (2006). “Nivel territorial intermedio en Colombia y Venezuela”. *Provincia. Revista Venezolana de Estudios Territoriales*, (15), 95-116.

Hesse, K. (2006). “El Estado federal unitario”. *ReDCE*, (6), 425-456.

Lugo González, A., Jiménez Vega, R. y Martínez Dalmau, R. (Eds.). (2017). *El nuevo constitucionalismo latinoamericano. Un aporte para el mundo*. Bogotá: Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

Pavani, G. y Estupiñán Achury, L. (Eds.). (2017). *Plurinacionalismo y centralismo. Tensiones del Estado unitario en América Latina*. Bogotá: Ediciones Nueva Jurídica.

Pegoraro, L. (2017). “Para una teoría integradora del federalismo y la plurinación”. En G. Pavani y L. Estupiñán Achury (Eds.). *Plurinacionalismo y centralismo. Tensiones del Estado unitario en América Latina* (pp. 31-99). Bogotá: Ediciones Nueva Jurídica.

Restrepo, D. (2016). *Dimensiones territoriales del desarrollo, la democracia y el bienestar. Contribución a la agenda alternativa del posacuerdo*. Bogotá: CDPAZ – Planeta Paz.

Rodríguez, J. A. (2017). “Descentralización (y centralización) sin representación. A propósito de la composición territorial del Congreso Colombiano”. *Documentos FCE – CID, Escuela de Economía* No 81. Universidad Nacional de Colombia.

Suelt Cock, V. (2008). “La organización territorial colombiana frente a la tendencia contemporánea de configuración federal”. *Estudios Socio-Jurídicos*, 10 (1), 158-200.

\_\_\_\_\_. (2018). *El caso federal en teoría y práctica. El caso español como proceso federal*. Bogotá: editorial Pontificia Universidad Javeriana.

Trujillo Muñoz, A. (2001). *Descentralización, regionalización y autonomía local*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales.

\_\_\_\_\_. (2007). *Democracia y territorio. El ordenamiento territorial entre el derecho y la política*. Bogotá: Siglo del Hombre – Academia Colombiana de Jurisprudencia.

\_\_\_\_\_. y Pérez Flórez, G. (2016). “El ordenamiento territorial en clave de paz: más allá de La Habana”. En: AA.VV. *Diseños institucionales para la gestión territorial de la paz*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer Stiftung.

Tuirán Sarmiento, Á. (Ed.). (2013). *El territorio. Un análisis desde el derecho y la ciencia política*. Barranquilla: Universidad del Norte.

Vandelli, L. (2017). “Las múltiples caras del Estado unitario”. En G. Pavani y L. Estupiñán Achury (Eds.). *Plurinacionalismo y centralismo. Tensiones del Estado unitario en América Latina* (pp. 21-28). Bogotá: Ediciones Nueva Jurídica.

\_\_\_\_\_. (1991). *El poder local. Su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.

Viciano Pastor, R. (Ed.). (2012). *Estudios sobre el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano*. València: Tirant lo Blanch.

Vidal Perdomo, J. (2003). “¿Cambiar los departamentos por regiones?” En AA.VV. *Crisis y futuro de los departamentos en Colombia* (pp. 289-303). Bogotá: Universidad Externado de Colombia – Konrad – Adenauer – Stiftung.

\_\_\_\_\_. (2001). *La región en la organización territorial del Estado*. Bogotá: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.

Wolkmer, A. C. (2018). *Pluralismo Jurídico: fundamentos de una nueva cultura del Derecho*. 2 ed. Madrid: Ed. Dykinson.

## **Apéndice jurisprudencial**

Corte Constitucional. Sentencia T-302 de 2017. Magistrado ponente: Aquiles Arrieta Gómez.

\_\_\_\_\_. Sentencia C-123 de 2014. Magistrado ponente: Alberto Rojas Ríos.

\_\_\_\_\_. Sentencia C-273 de 2016. Magistrada ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado.

\_\_\_\_\_. Comunicado de Prensa No. 40. 11 de octubre de 2018. Magistrada ponente: Cristina Pardo Schlesinger.

# La democracia local en Colombia\*

*Por: Augusto Trujillo Muñoz\*\**

Vicepresidente

Academia Colombiana de Jurisprudencia

\* Cómo citar este capítulo: TRUJILLO MUÑOZ, A. (2018). “La democracia local en Colombia”. En ESTUPIÑÁN ACHURY, L., MORENO GONZÁLEZ, G. y MONTIEL MÁRQUEZ, A. (Coords.). *La cuestión territorial a debate: España y Colombia*, Universidad Libre, Bogotá, pp. 239-259.

\*\* Doctor en Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, y Magister en Derecho de la Universidad Nacional de Colombia. Cursó estudios de Administración en el Instituto de Alta Dirección Empresarial INALDE de Bogotá y en el Instituto Nacional de Administración Pública INAP de Madrid. Fue Conjuez de la Corte Constitucional de Colombia, del Consejo de Estado y senador de la República. Pertenece a la Red de Iniciativas para la gobernabilidad, la democracia y el desarrollo territorial RINDE y a la Red por el Constitucionalismo Democrático. Es profesor de las Universidades Nacional, del Rosario y Católica de Colombia, autor de varios libros de derecho constitucional e historia política y columnista semanal del diario “El Espectador” de Bogotá.



## **Resumen:**

Al cumplirse cien años de vigencia de la Carta de 1886, con las reformas introducidas a lo largo del siglo XX, fue preciso abrir algunas compuertas para fortalecer la vida local y robustecer los fiscos de las entidades territoriales. Tal apertura fue impulsada por el gobierno del presidente Belisario Betancur y desembocó en el Acto Legislativo n° 1 de 1986, que adoptó la elección popular de alcaldes.

Aquel paso de la descentralización administrativa a la descentralización política puso de presente la necesidad de nuevas reformas. Antes de un lustro fue convocada una Asamblea Constituyente cuyos protagonistas desataron un proceso para profundizar la democracia. En ese propósito entrelazaron tres principios constitucionales: la autonomía política, el pluralismo jurídico y la asimetría institucional. A esos tres principios, que son ejes básicos de la democracia local, se refiere el presente trabajo.

## **Palabras clave:**

Descentralización, democracia local, autonomía política, pluralismo jurídico, asimetría institucional

*Una de las mayores urgencias nacionales es la restauración del municipio...El imperio de la violencia ha pervertido la vida municipal. Es preciso renovarla, organizarla de nuevo racionalmente; preparar los municipios para que vuelvan a ser administrados por los cabildos, que fueron, en otro tiempo, una de las expresiones más fieles de la actividad democrática y una de las tradiciones más antiguas e ilustres de la vida nacional.*

Darío Echandía

## **Introducción**

La Constitución de 1991 hizo posible que las instituciones colombianas se pusieran a tono con el universo de su tiempo. Como había ocurrido antes, en 1968, en 1936, en 1910. Con razón el profesor Jaime Vidal Perdomo insistía en que el siglo XX es un siglo de reformismo constitucional. Para Vidal, el constitucionalismo colombiano ha cumplido tres ciclos, a lo largo de su historia republicana. El primero nace en 1810 y se cierra con la Constitución de 1886. El segundo se cumple entre 1886 y 1991. El tercero corresponde al constitucionalismo del siglo XXI.

El primero de los tres ciclos significó un proceso de búsqueda institucional, el cual estuvo incidido por guerras civiles y levantamientos militares. Sin embargo, aún en aquella época, primaron las bibliotecas sobre los cuarteles. “De los libros llegados en la última goleta trasatlántica, surgían las polémicas; de estas, los bandos; de los bandos, los campamentos; de los campamentos, las constituciones... El país ha expiado secularmente su inclinación ingénita por la inteligencia, pero de esa modalidad, a lo largo de su accidentado proceso histórico, ha derivado su formato jurídico inmune a la vulgar preeminencia de la fuerza” (Estrada, 1946, p. 92).

En 1853, el Congreso aprobó la Constitución de la República de la Nueva Granada y en ella plasmó magistralmente la idea autonómica. A falta de un nombre más apropiado se le llamó constitución centro-federal, pero es el principal antecedente de lo que, en el derecho comparado del siglo XX, se denomina modelo autonómico de Estado. Por desgracia al año siguiente, en abril de 1854, se produjo un golpe de Estado que enervó su vigencia. Pero a su amparo, la provincia de Vélez, instituyó, por primera vez en el mundo, el voto femenino (Tirado, 1996, p. 13).

En el segundo ciclo se consolidaron las instituciones finalmente construidas en el siglo anterior. Supuso un proceso que se movió en torno a la Constitución de 1886, protagonizado por los partidos tradicionales. Durante este período “se producen diferentes episodios político-constitucionales, entre ellos la creación del Frente Nacional y la introducción de nuevos mecanismos de reforma constitucional, cual es el caso del Plebiscito del 1° de diciembre de 1957” (Vidal, 2012, p. 13).

A este ciclo pertenecen las mencionadas reformas de 1910, 1936, 1968 y la nueva Constitución de 1991, con la cual se inicia el nuevo ciclo que, como está dicho, corresponde al constitucionalismo del siglo XXI. En este período se consolidó también la vocación civil de los colombianos. Pero la consolidación de las instituciones no se opone con ajustes, reformas y cambios en el texto superior, porque si las instituciones no están conectadas cabalmente con la realidad contextual, simplemente no funcionan. Alguien ha dicho, acertadamente, que la mejor manera de conservar una buena constitución es a través de sus oportunas modificaciones.

Entre 1968 y 1991, el país intentó varias reformas constitucionales, una de ellas por vía de Asamblea Constituyente, para garantizar mejor su funcionamiento institucional. Aquello fue, simplemente, imposible. Los intentos de reforma naufragaron en el seno del Congreso o de la Corte Suprema de Justicia, debido a interferencias no precisamente transparentes. El centralismo político, calificado como “asfixiante” desde distintas regiones del país, llegó a una situación que se tornó insostenible.

Al cumplirse cien años de vigencia de la Carta de 1886, con las reformas introducidas a lo largo del siglo XX, fue preciso abrir algunas compuertas para fortalecer la vida local y robustecer los fiscos de las entidades territo-

riales. Tal apertura fue impulsada por el gobierno del presidente Belisario Betancur y desembocó en el Acto Legislativo n° 1 de 1986, que adoptó la elección popular de alcaldes.

Aquel paso de la descentralización administrativa a la descentralización política puso de presente la necesidad de nuevas reformas. Antes de un lustro fue convocada una Asamblea Constituyente cuyos protagonistas desataron un proceso para profundizar la democracia. En ese propósito entrelazaron tres principios constitucionales: la autonomía política, el pluralismo jurídico y la asimetría institucional. A esos tres principios, que son ejes básicos de la democracia local, se refiere el presente trabajo.

## **La descentralización política**

La elección popular de alcaldes fue la primera expresión constitucional de descentralización política a lo largo de cien años. Significaba un avance hacia la repolitización de la vida local, prisionera de un centralismo que terminó asfixiando cualquier iniciativa de autoridades o ciudadanos residentes en las entidades territoriales. La reforma estuvo precedida de unas normas legales pensadas para fortalecer a los entes territoriales<sup>1</sup>. Pero la descentralización administrativa y fiscal, contenida en esas normas legales, resultó insuficiente. De tiempo atrás se venía incubando una crisis multidimensional que cerraba los espacios de encuentro entre la Estado y la sociedad civil. Por eso era necesaria una apertura política.

En diferentes sitios de la geografía nacional se incrementó la protesta. Distintos sectores ciudadanos se expresaron por vías no institucionales que iban desde el paro cívico hasta las tomas guerrilleras. Era preciso abrir espacios políticos, relegitimar los gobiernos locales, construir canales de participación ciudadana, Las instituciones habían perdido vasos comunicantes con la realidad contextual y, así, es imposible la gobernabilidad. Era preciso avanzar hacia la descentralización política.

Ese fue el sentido del Acto Legislativo No. 1 de 1986, cuyo texto incorporó la figura de los alcaldes municipales al listado de autoridades elegidas

---

<sup>1</sup> Leyes 14/83 sobre actualización de avalúos catastrales, impuestos de industria y comercio e impuestos al consumo de licores y otros, y 12/86 sobre cesión de impuesto a las ventas a los entes territoriales.

directamente por los ciudadanos. En efecto, el artículo 171 de la Constitución consagraba la elección directa de concejales, diputados a las asambleas departamentales, representantes, senadores y presidente de la República. El nuevo texto invirtió el orden de la enumeración anterior y agregó a la lista los consejeros que, entonces, existían en las llamadas Intendencias y Comisarías y los alcaldes municipales.

La descentralización política lesiona una vértebra del clásico diseño institucional centralista, pero no quiebra el modelo unitario de Estado. La descentralización es, fundamentalmente, un instrumento para gobernar desde el centro, otorgando funciones y/o competencias que habrán de ejercerse en la periferia y, así, garantizar eficiencia administrativa e incluso gobernanza territorial. Pero “la política descentralizadora es, por sus contenidos y sus formas, un programa pensado para el Estado, y no para los entes territoriales” (Alfonso y Pérez, 1992).

La descentralización no sirve para modificar potestades decisorias del poder central sobre las facultades que descentraliza. No está hecha para eso. Ni siquiera la descentralización política porque, en todo caso, mantienen los elementos jerárquicos del centro sobre la periferia. Probablemente los municipios tengan algún nivel de autonomía frente a los departamentos, pero el proceso de recentralización y de residencialización que se cumple hoy en Colombia, refuerza la dependencia local/regional y la prevalencia de los entes nacionales, sobre todo en relación con la planeación y con la ejecución de proyectos.

Los recursos que conforman el Sistema General de Participaciones (SGP) e incluso el Sistema General de Regalías (SGR) tienen características y naturaleza diferentes. Aquellos se trasladan por disposición constitucional a las entidades territoriales con un objetivo específico que atiende la educación, la salud y el saneamiento básico. Estos se destinan a la financiación de proyectos para el desarrollo y a nutrir unos fondos especiales, dentro de una estructura jerárquica encabezada por varios ministros y con alto poder del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

En medio del escenario descrito adquiere gran importancia el concepto de autonomía territorial, porque la descentralización no ofrece respuestas suficientes para abrir espacios políticos y relegitimar los gobiernos locales.

Probablemente, descentralización y autonomía cubren escenarios comunes y, eventualmente, resultan complementarios. Pero, de seguro, tienen alcances distintos y características diferentes. Aquella es un instrumento para administrar. Esta es un derecho local/regional que la Constitución reconoce.

No es así como lo han asumido las leyes ni la jurisprudencia, en el derecho colombiano. Los gobiernos centrales, desde 1991 hasta hoy, y el Congreso de la República han desarrollado el concepto de autonomía territorial en términos regresivos, que la Corte Constitucional encontró exequibles. La hermenéutica progresista de la Corte sobre el tema de los derechos contrasta con su postura negativa y contraproducente sobre la autonomía territorial. En ese marco resulta muy difícil hablar de democracia local.

## **La autonomía territorial**

La Carta Política de 1991 incorporó a su texto un nuevo concepto: la autonomía territorial. Sin perjuicio de conservar la vieja idea descentralista, el constituyente consagró una nueva, que la ley desarrolló con timidez y que la jurisprudencia entendió, apenas, como grado creciente de libertad. Para la Corte, la autonomía se limitaba a obtener mayor y mejor autodeterminación de los habitantes del territorio, para la definición y control de sus propios intereses y el logro del bienestar general, siempre dentro del marco del Estado unitario<sup>2</sup>. La descentralización “apareja la existencia de la centralización y se concibe como el conjunto de relaciones bilaterales y dinámicas de carácter político, jurídico, económico, administrativo o técnico entre el órgano central y sus entidades descentralizadas”<sup>3</sup>.

Las relaciones entre descentralización y autonomía no son pacíficas. En principio, una y otra corresponden a dos modelos de Estado que, sin embargo, tienen en común el eje fundamental de una sola Constitución Política. Como está dicho, la descentralización traslada competencias del Estado central a los entes territoriales, y la autonomía significa reconocimiento —no traslado— de potestades a las mismas entidades territoriales.

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-1258 de 2001

<sup>3</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-1146 de 2011

Tales potestades son suyas, y no del Estado central. La descentralización es un instrumento para administrar, y la autonomía un derecho territorial que la Constitución reconoce.

También allí se está expresando la tensión entre los principios de unidad política y autonomía territorial. “Por eso, cuando se aborda la discusión relacionada con la disparidad —*prima facie*— entre la unidad nacional y la autonomía territorial, no debe dejarse de lado lo preceptuado por el artículo 287 de la Carta Política al advertir que ‘Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley’. Las entidades territoriales manejan, por tanto, poderes jurídicos, competencias y atribuciones, que no son concedidos por otros órganos estatales, y que les sirven para gestionar según sus propios asuntos e intereses” (Rodríguez, 2014, p. 288).

La Corte Constitucional ha sido infortunada en la interpretación del principio autonómico, a pesar de que forma parte de la historia jurídico-política colombiana desde sus propios orígenes republicanos. El 20 de julio de 1810 es una fecha simbólica porque expresa el sentido de diversas movilizaciones sociales que se hicieron con cabildos. El 20 de julio no se proclamó la independencia. Se ordenó adoptar una Constitución en cada una de las provincias de la Nueva Granada, dentro de la vieja idea autonómica española, que hunde su raíz en el pensamiento medieval y en los fueros territoriales ibéricos.

Esa idea de autonomía gravitó a lo largo del proceso de búsqueda institucional, que los colombianos cumplieron durante el siglo XIX: en 1830 se debatió en el seno del Congreso Admirable, en torno al modelo de Estado. En 1848, a pesar de la Constitución centralista vigente desde 1843, se aprobó la “Ley orgánica de la administración y régimen municipal”, enriquecida con la figura del cabildo abierto. En 1853 el Congreso, en forma consensuada, dio forma a un modelo de autonomías locales, sujeto a la Constitución Nacional<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> En 1830, Manuel María Quijano expresó que Colombia no debe ser “central ni federal” porque “según sus costumbres, su localidad y la diseminación de su población, participa de caracteres que reclaman una tercera especie de gobierno” (Sierra, 2006). En 1848, la Ley de 3 de junio (art.34) dio al cabildo atribuciones, algunas de las cuales requerían,

Las cartas de 1863 y 1886 conspiraron contra toda forma de autonomía local/provincial. En cuanto carta federal, la primera montó la organización del territorio sobre la soberanía de los Estados federales. La segunda privilegió, a ultranza, el centralismo político de manera que la idea de autonomía local no tuvo cabida en ella. Durante el siglo XX, el signo autonómico estuvo descaecido y prevaleció la idea del fortalecimiento del Estado-nación, sobre todo después de la crisis mundial de 1929. En Colombia, las reformas constitucionales de 1936 y 1968 obraron en ese sentido.

Sin embargo, en 1959, dentro de los propósitos de paz que comprometieron a los partidos y al gobierno, después de la violencia del medio siglo, el expresidente Darío Echandía proclamó, como una de las mayores urgencias nacionales, la restauración del municipio: “El imperio de la violencia ha pervertido la vida municipal. Es preciso renovarla, organizarla de nuevo racionalmente; preparar los municipios para que vuelvan a ser administrados por los cabildos que fueron, en otro tiempo, una de las expresiones más fieles de la actividad democrática y una de las tradiciones más antiguas e ilustres de la vida nacional” (Echandía, 1969, p. 275).

El siglo XX no se preocupó mucho por la autonomía territorial, pero eventualmente el tema surgía como motivo de debate. Cobró importancia creciente en la medida en que las distintas regiones comenzaron a quejarse del “centralismo asfixiante” y a presionar sobre el gobierno para obtener espacios de participación. De hecho, el presidente Alfonso López Michelsen, en 1975, integró la que se conoció como “Comisión Echandía” para definir unas reformas al régimen territorial, pero la propuesta colapsó en la Corte Suprema de Justicia.

A partir de la década de los ochenta, la presión regional se desdobló en protestas ciudadanas y, como está dicho, el gobierno del presidente Betancur atendió las principales demandas. Sin embargo, la presión continuó hasta precipitar la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente por

---

necesariamente, (art. 46) aprobación en cabildo abierto. (Texto completo de la Ley se transcribe en “Constituciones de la Primera República Liberal” (Restrepo, 1979, p. 14). En 1853, la Constitución (art. 48) reconoció el poder de cada provincia para definir su “organización, régimen y administración interior” dentro del marco general de la Constitución.



parte del presidente Virgilio Barco. Dicha Asamblea adoptó una nueva Carta Política, que fue promulgada el 4 de julio de 1991.

Uno de los principales avances de la nueva Constitución fue la incorporación expresa del concepto autonómico a su texto. El artículo 1° define a Colombia como “un Estado social de derecho organizado en forma de república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales...”. El régimen anterior se caracterizaba por definir claramente el modelo de Estado con una frase que se convirtió en familiar para todos los colombianos: “centralización política y descentralización administrativa”. El Constituyente del 91 fue más allá: apeló a la idea autonómica y decidió constitucionalizarla.

En general la doctrina, tanto nacional como comparada, se identifica en que el concepto de autonomía lleva implícita la facultad de las entidades territoriales para organizarse y crear un derecho propio, dentro del marco de la Constitución. Mientras la descentralización es una figura que otorga competencias, la autonomía reconoce potestades. Es un derecho de los entes territoriales, como lo pone de presente el artículo 287 de la Constitución. Por desgracia, todos los gobiernos nacionales elegidos entre 1990 y hoy privilegiaron la unidad política sobre la autonomía territorial. Ninguno buscó equilibrios entre los dos principios.

Peor aún: el Ejecutivo proyectó semejante postura sobre el derecho legislado y sobre el derecho jurisprudencial, a contrapelo de las normas constitucionales. Por supuesto que entre unidad política y autonomía territorial surgen tensiones. Pero la idea autonómica constitucionalizada supone redefinir la organización territorial del Estado de abajo hacia arriba, y no al revés, como suele hacerse en el clásico modelo unitario descentralizado. Con mayor razón si se agrega que el artículo 311 superior consagra al municipio como la entidad fundamental del Estado.

El jurista Jaime Castro, miembro de la Asamblea Constituyente, dejó constancia expresa de que el modelo de Estado acogido y consignado en la Carta Política era, desde el punto de vista de la teoría del Estado, “un Estado unitario atípico, que no recoge en forma pura los elementos del Estado unitario convencional, puesto que se ve modificado por el reconocimiento de la autonomía de las entidades territoriales” (Sánchez, 2012,

p. 91). Sin embargo, la Corte Constitucional en su sentencia fundacional sobre el tema “marcó el camino de la interpretación centralista del principio de autonomía” (Estupiñán, 2012, p. 153).

La Corte se atreve a afirmar que la autonomía supone expresión de intereses limitados en el espacio. Por eso son de menor alcance que los intereses nacionales<sup>5</sup>. Así mismo, la sentencia “acude al criterio de homogeneidad, con miras a reforzar el concepto de unidad” (Estupiñán, 2012, p. 154). ¿Acaso no existen regiones supranacionales? Además, el reconocimiento constitucional del principio de pluralismo desvertebra la idea misma de homogeneidad. Semejantes criterios serían válidos en el régimen anterior, pero hoy desconocen la Constitución y contradicen los hechos y la lógica.

No obstante lo anterior, la Constitución de 1991 abrió espacios políticos en Colombia y se convirtió en pionera de principios y derechos que después consagraron, en mayor o menor medida, otras expresiones constitucionales de América del Sur. No nació en Colombia el constitucionalismo democrático, pero con aquella Carta Política se dio inicio a un proceso creador de derecho constitucional en la subregión que, hoy, estudian juristas, políticos y sociólogos tanto en algunos países de Europa como en otros de esta América ibérica, particularmente, en torno a las constituciones de Ecuador y de Bolivia.

## **El pluralismo jurídico**

No es, por supuesto, el pluralismo jurídico algo nuevo en la historia. “La teoría estatalista del derecho es el producto histórico de la formación de los grandes Estados que surgieron de la disolución de la sociedad medieval. Esta sociedad fue una sociedad pluralista, es decir, formada por varios ordenamientos jurídicos, que se oponían o se integraban: por encima de lo que hoy son los Estados nacionales había ordenamientos jurídicos universales como la Iglesia y el Imperio, y había ordenamientos particulares por debajo de la sociedad nacional, como los feudos, las corporaciones y los municipios” (Bobbio, 1978, p. 9).

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional. Sentencia C- 478 de 1992, M. P. Eduardo Cifuentes.

La Alta Edad Media se caracterizó por la existencia de normas jurídicas que solo tenían vigencia en ámbitos espaciales reducidos. En casi todo el Viejo Continente, pero de manera especial en Europa mediterránea, se consolidaron formas de derecho local que se convirtieron en origen de los “fueros” territoriales hispanos y de la “ciudades” italianas que terminaron floreciendo en el Renacimiento. “La palabra ‘fuero’ es uno de los términos más usados en el lenguaje jurídico medieval, salvo en Cataluña... significó el conjunto de normas, el ordenamiento jurídico vigente en un lugar determinado, esto es, su derecho” (Tomás, 1988, p. 140).

Con el advenimiento de la Modernidad se implantaron las monarquías donde antes hubo poliarquías. Surge el Estado-nación y se identifica Estado con derecho. El Estado-nación se impuso en el mundo, por cuenta de la expansión política, económica y militar de Europa, a partir del siglo XV. Pero el municipio ibérico llegó a América en el equipaje cultural de los conquistadores y terminó integrándose con el clan de los indígenas. Eso ayuda a explicar “la identidad de los vecinos con el municipio desde siempre, es decir, su profunda raigambre histórica... es en tiempos de la consolidación republicana cuando el país asordina la importancia institucional del municipio” (Trujillo, 2007, p. 195).

De hecho, los colombianos quisieron adoptar, más de una vez, el principio autonómico en algunas de sus cartas políticas del siglo XIX. Solo tuvieron éxito en la Constitución de la Nueva Granada, aprobada en 1853 por consenso entre los partidos representados en el Congreso y con la conformidad del gobierno nacional. Aquella Constitución constituye el primer antecedente de lo que, en el derecho comparado de hoy, se conoce como Estado autonómico<sup>6</sup>. Por desgracia, la Carta de 1853 solo tuvo un año de vigencia, pues en 1854 se produjo el golpe de Estado del general José María Melo y luego un período de guerra civil.

Ese tipo de normas mantuvieron vigente la idea de la autonomía local, que la Constitución de 1991 hace explícita y emparenta con el pluralismo jurí-

---

<sup>6</sup> El artículo 48 de aquella Constitución dice lo siguiente: “Cada provincia tiene el poder constitucional bastante para disponer lo que juzgue conveniente a su organización, régimen y administración interior, sin invadir los objetos de competencia del gobierno general, respecto de los cuales es imprescindible y absoluta la obligación de conformarse a lo que sobre ellos dispongan esta Constitución o las leyes”.

dico y con la asimetría institucional. Sus artículos 1° y 287, por ejemplo, proclaman y reconocen la mencionada autonomía. El artículo 320 abre la puerta hacia la posibilidad de que los municipios adopten regímenes políticos diversos, lo cual supone asimetrías institucionales en el ámbito local. El artículo 330 reconoce el pluralismo jurídico al establecer que “los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades”.

La jurista peruana Raquel Yrigoyen estudia los avances que, en esta materia, se han venido produciendo en América ibérica. Anota que la Constitución de Canadá, en 1982, abrió un ciclo de constitucionalismo pluralista —al que seguirán luego otros dos— que reconoce las realidades multiculturales, seguidas por algunas otras en países de América Central (Yrigoyen, 2011, p. 141). Pero es en el ciclo subsiguiente, llamado del constitucionalismo pluricultural, donde se afirman las diversidades, el derecho a la identidad y los conceptos de nación multiétnica y Estado plurinacional, los cuales suponen una redefinición del carácter del Estado.

La Constitución colombiana es precursora de este segundo ciclo, cuya novedad básica “es que las constituciones introducen fórmulas de pluralismo jurídico que logran romper la identidad Estado-derecho o el monismo jurídico, esto es, la idea de que solo es ‘derecho’ el sistema de normas producido por los órganos soberanos del Estado” (Yrigoyen, 2011, p. 142). Al ser aceptadas otras fuentes de derecho, el monismo jurídico se rompe, pero también los órganos estatales cobran conciencia de que no pueden expedirse normas iguales para realidades distintas. En esos espacios comienzan a entrelazarse los principios de autonomía, pluralidad y asimetría.

El siglo XXI trajo consigo un tercer ciclo, conocido como del constitucionalismo plurinacional, el cual avanza hacia una especie de refundación del Estado “a partir del reconocimiento explícito de las raíces milenarias de los pueblos indígenas ignorados en la primera fundación republicana, y por ende se plantean el reto histórico de poner fin al colonialismo” (Yrigoyen, 2011, p. 149). En las constituciones de Bolivia (2009) y Ecuador (2008), las comunidades indígenas son reconocidas no solo como expresiones de diversidad cultural, sino como pueblos originarios o nacionalidades con derecho a la libre determinación.

A partir de la Carta colombiana de 1991, las constituciones de los países andinos comenzaron a reconocer la existencia de la diversidad e incluso a definir al Estado como multicultural o pluricultural. Tales decisiones quiebran el modelo clásico de Estado-nación y, como está dicho, entrelazan los principios de autonomía territorial, pluralismo jurídico y asimetría institucional. Esa urdimbre activó la relación entre derecho y realidad, como buscando “que ensancháramos nuestros horizontes mentales y dejáramos a un lado las visiones del derecho desconectadas de la vida social” (Morales, 2007, p. 12).

El pluralismo jurídico supone la coexistencia de órdenes diferentes con o sin relaciones entre sí. “Es en ese contexto en el que se desarrolla la dualidad entre un ‘pluralismo jurídico estatal’ y un ‘pluralismo jurídico comunitario’. El primero se concibe como aquel modelo reconocido, permitido y controlado por el Estado. Se admite la presencia de innumerables campos semiautónomos, con relación a un poder político centralizador... (El segundo) actúa en un espacio formado por fuerzas sociales y sujetos colectivos con identidad y autonomía propias, subsistiendo independientemente al control estatal” (Wolkmer, 2018, p. 207). Esa noción es ajena al pensamiento moderno, pero de alguna manera ha venido siendo reconocida por el nuevo constitucionalismo de América del Sur.

Probablemente, la Constitución colombiana del 91 no es tan expresa como lo fueron otras que, en las dos décadas siguientes, se adoptaron en América del Sur. Sin embargo, su reconocimiento del pluralismo jurídico y de la asimetría institucional la hacen, como está dicho, precursora de un fenómeno creador de derecho y partícipe de un reclamo por su democratización, a partir de mayor presencia ciudadana. En efecto, el constitucionalismo democrático se interesa por recuperar el derecho, de manera que la gente lo sienta también como suyo.

## **La asimetría institucional**

La gran apertura hacia la asimetría constitucional está consagrada, en la Carta Política colombiana, por el artículo 320 superior. Su texto completo es el siguiente: “La ley podrá establecer categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación

geográfica, y señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración”. La asimetría es de carácter político en la medida en que el texto transcrito permite a la ley “señalar distinto régimen” para “el gobierno” de los municipios. El contenido del término “gobierno” es eminentemente político. Por lo tanto, la ley podrá señalar distinto régimen para el gobierno de los municipios colombianos.

En otras palabras, el mencionado artículo 320 flexibiliza el régimen municipal hasta el punto de que, mediante una ley ordinaria, se pueden autorizar regímenes políticos diversos para uno o varios municipios. En el derecho colombiano el municipio de Uribia, departamento de la Guajira, en las inmediaciones del mar Caribe, por ejemplo, puede gobernarse con un régimen político distinto al que se adopte para el municipio de Ipiales, departamento de Nariño, en plena cordillera de los Andes. Esa es la asimetría institucional que, en Colombia, puede ser definida por ley de la República.

El artículo 320 fue aprobado por el Constituyente hace 27 años, pero no ha tenido desarrollo alguno. Es como si fuera muy difícil para el establecimiento colombiano entender que el modelo de su Estado desbordó los marcos del unitarismo clásico para asumir características atípicas y adoptar artículos como el antes mencionado, como el 330 sobre gobierno de los territorios indígenas, incluso como el 302 que autoriza a la ley para establecer en “uno o varios departamentos diversas capacidades y competencias de gestión administrativa y fiscal distintas a las señaladas para ellos en la Constitución...”

Estos artículos emparentan claramente el pluralismo jurídico con la asimetría institucional a partir del simple reconocimiento de las diferencias que la realidad muestra entre los distintos departamentos del país. “Es muy curioso este artículo porque parece facultar a la ley para crear excepciones a la Constitución y virtualmente modificarla...” (Lleras *et al*, 1992, p. 510). Sin embargo, lo que hace es establecer unas formas de asimetría institucional compatibles con un modelo que, a pesar de declararse unitario, miró hacia la autonomía territorial y la aproximó tanto al pluralismo jurídico como a la asimetría institucional, en términos inéditos, hasta el momento, en las constituciones de los países de América del Sur.

Este parentesco constitucional entre las figuras mencionadas ha sido desconocido por la jurisprudencia colombiana. En las argumentaciones de la Corte Constitucional se ahogan las potencialidades que la Carta encierra para construir puentes entre aquellas y, por lo mismo, 27 años después de aprobada la nueva Constitución, las relaciones centro-periferia siguen siendo, más o menos, las mismas que existían en el régimen anterior. Como está dicho, las disposiciones progresistas de la Carta Política colombiana vienen siendo desarrolladas por leyes regresivas, que a la Corte le resultan exequibles.

La Constitución, sin embargo, abre la puerta hacia el reconocimiento de “la existencia de asimetrías internas que no es posible armonizar, a menos que se acepte que el concepto de autonomía pueda funcionar dentro de un círculo distinto, en relación con el de unidad política, sin que necesariamente operen con signos contrarios” (Trujillo, 2007, p. 83). En ese marco se mueven los principios de autonomía, pluralismo y asimetría, en cuya combinación reside fundamentalmente la vigencia de la democracia local.

## **La democracia local**

En el último cuarto del siglo XX, diversos especialistas pusieron de presente una crisis en las democracias occidentales, originada en la incapacidad del Estado-nación para responder al cúmulo de demandas sociales. Lo que algunos llamaron la revolución conservadora y otros la desregulación liberal resolvieron, por breve tiempo, algunas dificultades. Sin embargo, los avances de una globalización sin reglas agudizaron la crisis y produjeron una deslegitimación del Estado. Para recuperarla, este terminó contribuyendo a generar un fenómeno de localización de la política, o de repolitización de los espacios locales.

Referirse a lo local, por supuesto, no está exento de ambigüedades. Supone un concepto polisémico. El sociólogo uruguayo José Arocena lo define en referencia a su noción correlativa: lo global. El economista argentino José Luis Coraggio lo considera como el ámbito de posibilidad de la interacción ciudadana, cara a cara, entre distintos actores. Los politólogos colombianos Pilar Gaitán y Carlos Moreno ven en el tema tantas ambivalencias

que sugieren abordarlo desde una perspectiva que reconozca su multidimensionalidad (Arocena, 1995; Coraggio, 1997; Gaitán y Moreno, 1994).

En cualquier caso, el tránsito de la democracia representativa a la democracia de participación activa el ámbito local y produce factores de crisis no solo en los mecanismos representativos, sino en la arquitectura misma del Estado-nación. La omnipresencia de la aldea global, sin duda, modificó los ejes tradicionales del poder y afectó la concepción moderna de la soberanía. El ámbito local se convirtió en el espacio más propicio para la participación ciudadana y, por lo mismo, en el sitio cabal de encuentro entre la sociedad civil y sus instituciones.

La participación ciudadana es un valor democrático en sí mismo. Pero funciona de manera más fluida, eficaz y transparente en escenarios propios de los gobiernos de proximidad. “La acción local se extiende por todo el planeta, articulando esfuerzos productivos y sociales, desde la experimentación, pero también desde una convicción ética que presume la posibilidad de generar espacios reales para otro desarrollo y otra democracia: Participación ciudadana y reorientación de las economías rurales y de la pequeña empresa se articulan como respuesta a una hegemonía globalizadora que no incluye el desarrollo humano sostenible en su ámbito territorial como una de sus prioridades” (Perales, 2003).

La democracia local supone avanzar en el reconocimiento y en la incorporación de los excluidos del intercambio económico y de la movilidad social en la toma de decisiones que los afecten. Para ello resulta clave la participación ciudadana, cuya presencia activa fortalece la sociedad civil en sus dimensiones política, económica, ética y cultural. Lo contrario produce desarraigo, indiferencia y abstencionismo político. La democracia local le da contenido a la política y legitima decisiones que, de otra manera, se agotan en los conciliábulos nacionales que suplantán las decisiones populares.

La participación ciudadana es un medio eficaz para materializar la democracia. Pero esta se hace volátil en el escenario del Estado-nación, que cada vez resigna mayor cantidad de poder tanto hacia arriba, en beneficio de la aldea global, como hacia abajo, en beneficio de la aldea local. El Estado-nación suele hacer demagogia con la participación ciudadana y, de contera, con la democracia local. A menudo consagran normas de carácter parti-



cipativo sin poder decisorio, o ahogan la participación en un cúmulo de procedimientos burocratizados, que neutralizan el ejercicio mismo del mecanismo respectivo.

La Constitución del 91 es municipalista. En su artículo 311 define al municipio como la entidad fundamental del Estado y en el 287 le reconoce autonomía para la gestión de sus intereses. Eso quiere decir que la Constitución también es autonómica. La combinación de ambos factores se dinamiza a través de los mecanismos de participación. Pero, curiosamente, la democracia local permanece atrapada en los artículos de la Constitución. Parafraseando a un analista del tema, puede decirse que aquella sigue desenvolviéndose entre una hermosa realidad constitucional, una enredada realidad legal, una conservadora realidad jurisprudencial y una contradictoria realidad social (Bustamante, 2011).

La democracia local ha de proyectarse sobre la vida cotidiana. Una y otra deben encontrarse en un puente de doble vía que las conecte en medio de las diferencias propias de los respectivos contextos. Pero la idea de un mapa municipal cuya diversidad sociocultural se exprese en diversidad de regímenes políticos municipales garantiza el funcionamiento cabal de la democracia local en el ámbito de la diversidad nacional.

Recuperar la importancia institucional de los cabildos supone reconvertir al municipio en un espacio capaz de construir, de abajo hacia arriba, organizaciones legítimas y regiones subnacionales o supranacionales aptas para promover el desarrollo integral.

La Constitución colombiana fue pionera en materia de autonomía municipal, en América del Sur, pero también en la apertura hacia el pluralismo jurídico y la asimetría institucional, a los cuales me he referido en el presente trabajo. Además, su artículo 1° es una auténtica declaración de principios que deben interpretarse en forma equilibrada. Eso la convierte en precursora del nuevo constitucionalismo que la subregión ha venido construyendo y que, posteriormente, se expresó en cartas políticas como las de Ecuador y Bolivia.

Como Estado unitario atípico, para volver a usar la expresión del constituyente Jaime Castro, Colombia abrió puertas hacia las autonomías políticas territoriales. Quizás alguien se atreva a decir que con esa apertura es, más

bien, un Estado autonómico atípico. En cualquier caso, no se entiende cómo la Corte Constitucional “observa la Constitución de 1991 a través de la lupa con la que debió mirarse, en su momento, la Constitución de 1886...” (Robledo, 2010, pp. 411-412). Aún frente a esa interpretación centralista de la autonomía territorial, la democracia local conserva su connotación republicana, su raigambre histórica y su identidad con un municipio que la Constitución del 91 define como la entidad fundamental del Estado.

En América del Sur se está construyendo un nuevo constitucionalismo que supone “repensar el Estado tanto en su diseño como en su estructura y función organizativa, y proponer fórmulas refundadoras que lo acerquen a las necesidades propias de las actuales sociedades” (Martínez, 2018, p. 7). Ello significa una especie de reingeniería que sintonice al Estado con su contexto, para evitar que se aleje aún más de sus responsabilidades frente al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes. De hecho, no es esa su principal preocupación. Hoy parecería que el Estado no es tanto una solución como un problema, no solo frente a la realidad cotidiana de los ciudadanos, sino frente a lo que representa la relación contemporánea aldea global-aldea local.

En medio de ese panorama crítico del Estado-nación, se yergue la democracia local como una suerte de respuesta cosmopolita, capaz de integrar el cosmos con la polis en medio de una positiva valoración de las diferencias. Alguien ha dicho que tanto el universalismo como el nacionalismo se expresan excluyendo, mientras que la democracia local incluye, percibe a los otros, al mismo tiempo, como diferentes y como iguales, de manera que asumen las fronteras como vínculo, y no como muralla.

Pero además la democracia local recupera para el ciudadano la política que se perdió en la globalización sin reglas y, sobre todo, rescata el patriotismo cívico necesario para hacer del escenario municipal un espacio de consensos, en donde los miembros de la sociedad local construyan los factores más eficaces para garantizar su integración, de manera que no conspiren contra las instituciones, pero tampoco se dejen suplantar por las élites. En Colombia hace falta construir esa democracia local, pero la Constitución del 91 sigue vigente formulándole al país ese reto.

## Referencias bibliográficas

Alfonso Espinal, M. A. y Pérez Toro, W. F. (1992). “La elección popular de alcaldes y los mecanismos de poder político hoy: Guarne y Guatapé”. *Revista Estudios Políticos*, n. 1. Recuperado desde: <http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/estudiospoliticos/article/view/13595/12112>, ISSN en línea 2462-8433.

Arocena, J. (1995). *El desarrollo local, un desafío contemporáneo*. Universidad Católica del Uruguay, Montevideo.

Bobbio, N. (1978). *Teoría General del Derecho*. Editorial Temis, Bogotá.

Bustamante Peña, G. (2011). “¿Qué pasó con la democracia participativa en Colombia?” *Revista Semana*. Recuperado desde: <https://www.semana.com/nacion/articulo/que-paso-democracia-participativa-colombia/238906-3>

Coraggio, J. L. (1997). *La Descentralización. El Día Después*. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Echandía, D. (1969). *Humanismo y Técnica*. Biblioteca del Instituto Colombiano de Cultura Hispánica, Ediciones de la Revista Ximenez de Quesada, Bogotá.

Estrada Monsalve, J. (1946). *Núñez, el político y el hombre*. Ediciones Librería Siglo XX, Bogotá.

Estupiñán Achury, L. (2012). *Desequilibrios territoriales*. Ediciones Doctrina y Ley y Universidad del Rosario, Bogotá.

Gaitán Pavía, P. y Moreno Ospina, C. (1994). *Poder local*. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia – TM Editores, Bogotá.

Lleras de la Fuente, C., Arenas Campos, C. A., Charry Urueña, J. M., Hernández Becerra, A. (1992). *Interpretación y génesis de la Constitución de Colombia*. Cámara de Comercio de Bogotá, Santafé de Bogotá.

Martínez Dalmau, R. (2018). “Los retos del Estado constitucional, democracia, Estado social y globalización”. *Revista de la Academia Colombiana de Jurisprudencia*, n. 368.

Morales de Setién Ravina, C. (2007). Presentación al libro “Pluralismo Jurídico” de Sally Engle Marry y otros autores. Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes y Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.

Perales, I. (2003). “Poder local y democracia participativa en América Latina”. Recuperado desde: <https://www.alainet.org/es/active/3997>

Restrepo Piedrahita, C. (1979). *Constituciones de la Primera República Liberal*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

Robledo Silva, P. (2010). *La autonomía municipal en Colombia*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

Rodríguez Cruz, J. P. (2014). “El principio de la autonomía territorial de los municipios y departamentos en Colombia, análisis y perspectivas desde la jurisprudencia de la Corte Constitucional 1992-2014”. *Revista Summa Iuris*, Vol. 2, No. 2. pp. 275-302.

Sánchez Zapata, D. C. (2012). *Autonomía territorial y potestad normativa-reglamentaria de los Concejos Municipales: Hacia una redefinición del sistema de fuentes del Derecho Administrativo en Colombia*. Universidad de Antioquía, Medellín.

Sierra, G. (2006). *Carta de navegación del proceso de regionalización en Colombia*. Universidad del Rosario, Bogotá.

Tirado Mejía, Á. (1996). Presentación del libro “Colombia una nación a pesar de sí misma” de David Bushnell. Planeta, Bogotá.

Tomás y Valiente, F. (1988). *Manual de Historia del Derecho Español*. Tecnos, Madrid.

Trujillo Muñoz, A. (2007). “Democracia y territorio”. Siglo del Hombre Editores y Academia Colombiana de Jurisprudencia, Bogotá.

Vidal Perdomo, J. (2012). “El constitucionalismo colombiano en el siglo XX”. En Jaime Vidal Perdomo y Augusto Trujillo Muñoz (compiladores). *Historia Constitucional de Colombia, tres tomos*. Tomo 2. Academia Colombiana de Jurisprudencia, Bogotá.

Wolkmer, A. C. (2018). *Teoría crítica del Derecho desde América Latina*. Akal, Bogotá.

Yrigoyen Fajardo, R. Z. (2011). “El horizonte del constitucionalismo pluralista: del multiculturalismo a la descolonización”. En César Rodríguez Garavito (Coord.). *El derecho en América Latina*. Siglo XXI Editores, Buenos Aires.

Este libro se terminó de imprimir en los talleres de  
Panamericana Formas e impresos, S.A, en diciembre de 2018.  
Para su elaboración se utilizó en páginas interiores papel offset  
de 70 grs y la carátula y contracarátula en pasta dura.  
La fuente tipográfica empleada es Warnock Pro pro en 11 puntos en texto corrido  
y 14 puntos en títulos.

“El presente libro colectivo: *La cuestión territorial a debate: España y Colombia*, no pretende realizar una comparación entre Colombia y España; ninguno de los escritos tiene esta pretensión. Al contrario, cada uno da un aporte a un objetivo más alto: tratar la cuestión territorial de los dos países haciendo hincapié en las tensiones actuales y en las perspectivas de reformas, todo desde un marco interdisciplinario. Los temas tratados presentan unas analogías de fondo que justifican la elección de los dos países, no tanto desde el requisito metodológico de la comparabilidad ya mencionado, sino en una perspectiva de tendencias centrípetas y centrífugas de la organización territorial.

Este libro recoge las experiencias de dos países que están apretados en las taxonomías clásicas. España y Colombia, cada uno a su manera, cuentan una versión de la crisis de los modelos jurídicos de organización territorial del poder.

Colombia, una vez resurgida de años de conflicto, a la hora de poner mano a la asignación de territorios reconquistados, se está dando cuenta de que el modelo francés adoptado entonces no corresponde a la mejor forma de organización territorial o, por lo menos, no representa fielmente las exigencias de cambio que están emergiendo tras el proceso de paz. La *uniformité* —expresión del principio de *égalité* conquistado con la Revolución Francesa— que ha marcado el *idolatipo* francés y ha llevado a la generalización, homogeneidad y uniformidad del régimen municipal o territorial, vacila en muchos Estados que nacieron bajo el paradigma unitario, incluso Colombia.

Por su parte, España, con ocasión del 40º cumpleaños del Estado autonómico, está viviendo una grave crisis territorial que afecta a la democracia, siendo la territorial una de las grandes cuestiones históricas no resueltas por la Constitución de 1978, como recuerdan varios autores de este volumen...”

*Prof. Giorgia Pavani*  
Universidad de Bolonia  
Prologuista

ISBN: 978-958-5466-72-2



9 789585 466722