



ADVOCATUS



**COLABORADORES  
INTERNACIONALES**



# Posibles perspectivas

DEL MODELO TERRITORIAL DEL ESTADO ESPAÑOL\*

## *Possible prospects*

*OF TERRITORIAL MODEL OF SPANISH STATE*

### RESUMEN

En el presente trabajo analizamos la actual situación del Estado Autonómico español. La actual crisis económica ha puesto de relieve las carencias del sistema territorial, establecido en su Constitución de 1978. La nefasta situación económica provocó una caída de la producción y de las rentas, y una drástica reducción de los ingresos en las Administraciones Públicas, las cuales debían mantener sus servicios y bienes de calidad a los ciudadanos. Pero estos servicios tienen altos costes, que no podían mantenerse por las Comunidades Autónomas españolas, por lo que solicitaron ayuda económica a los bancos. Pero el sistema financiero español entró en una profunda depresión, lo que provocó que el sistema de Comunidades Autónomas, dependientes del sistema financiero, también entrara en crisis. En nuestra ponencia proponemos dos posibles vías de solución, una a corto plazo y otra a largo plazo.

**Palabras clave:** Crisis económica, Crisis financiera, Estado Autonómico español, Gobierno, Estado Federal.

### ABSTRACT

In this paper we analyze the current situation of the Spanish Autonomic System. The current economic crisis has highlighted the shortcomings of the Spanish territorial system, established in the Constitution of 1978. The horrible economic situation caused a drop in production and incomes, and a drastic reduction in government revenues, which should maintain its quality goods and services to citizens. But these services have high costs, which could not be maintained by the Spanish Autonomous Communities therefore requested financial assistance from banks. But the Spanish financial system went into a deep depression, which caused the autonomic regional system, dependent on the financial system, went into the crisis too. In our paper we propose two possible solutions, one short term and other one to long term.

**Keywords:** Economic crisis, Financial crisis, Spanish Autonomic State, Government, Federal state.

### JOSÉ MANUEL CANALES ALIENDE

*Senior Professor of Political Science and Administration, University of Alicante, Spain.  
jm.canales@ua.es*

### ADELA ROMERO TARÍN

*Assistant Professor of Political Science and Administration, University of Alicante, Spain.  
adela.romero@ua.es*

**Recibido:**  
26 de enero de 2015  
**Aceptado:**  
7 de abril de 2015

\* Esta publicación es el resultado de una ponencia realizada en el Congreso de 2013 en Cardiff de la Asociación de Ciencia Política de Reino Unido (PSA).

## BREVE INTRODUCCIÓN

Tras la muerte del general Franco en noviembre de 1975, que supuso el advenimiento de la democracia en España, después de un largo periodo de dictadura, en noviembre de 1978, se aprobó por el pueblo español la nueva Constitución, que regularía e impulsaría la democracia.

Esta Constitución de 1978, fruto del consenso de la totalidad de los partidos políticos parlamentarios surgidos en esa época, pretendió resolver todos los problemas estructurales e históricos pendientes de la sociedad española, y entre ellos el territorial. La fórmula aprobada en dicha Constitución, para dar solución al problema regional existente desde décadas en España, fue la del llamado “Estado Autonómico”, la cual aparecía como intermedia entre la del “Estado Integral” de la precedente II República, como la del Estado Federal; y a la vez era una fórmula muy abierta y flexible, y poco conocida en última instancia.

A lo largo de la década de los años 80, se desarrolló inicialmente el “Estado Autonómico” o el del “Estado de las Autonomías”, en virtud de los “Acuerdos Autonómicos” de julio de 1981 entre la UCD\* y el PSOE\*\*, proceso que no fue ni aislado ni único, ya que a la vez y de forma simultánea, acontecieron en España otros procesos estructurales relevantes, tales

como: 1) La incorporación a la Unión Europea; 2) El desarrollo del Estado del Bienestar, básicamente a través de la universalización del derecho público subjetivo de la ciudadanía a la salud y a la educación, y 3) Ciertos procesos, si bien desiguales y descoordinados, de modernización de las Administraciones Públicas.

Ahora bien, este proceso de desarrollo del Estado de Autonomías, de los años 80, se caracterizó sustancialmente por las notas siguientes:

- 1) El traspaso de competencias del Gobierno Central a las Autonomías fue descoordinado, desigual y bilateral, sin ser evaluado económicamente, ni planificado previamente.
- 2) La configuración institucional de las Comunidades Autónomas, fue esencialmente mimética a las del Gobierno y la Administración Central, y escasamente innovadora.
- 3) Las competencias transferidas, no siempre fueron acompañadas de los recursos suficientes para poderlas llevar a cabo.
- 4) El proceso de nueva ordenación territorial del Estado, no alteró básicamente el modelo territorial local español en cuanto al número de Entes Locales existentes; aunque sí se habló de la necesidad de una nueva y necesaria descentralización territorial local.

Por último, en la década de los 90 del pasado siglo XX, se produjo la totalidad de los traspasos competenciales previstos en la Constitución de 1978, y fundamentalmente en materia

\* La Unión de Centro Democrático (UCD), partido político español liderado por Adolfo Suárez constituido en los últimos años del franquismo por los sectores moderados del régimen.

\*\* El Partido Socialista Obrero Español (PSOE), partido político español fundado en 1879 por Pablo Iglesias.

de salud, educación y servicios sociales, fruto de los Pactos Autonómicos de 1981.

## UN SUCINTO DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL

En el contexto actual de la globalización, así como de la crisis económica que el mundo está viviendo, y en particular España, la cual además implica “una debilidad institucional de los Estados y de los sistemas democráticos”, acontece la crisis que podríamos denominar territorial, del “Estado de las Autonomías” españolas, la cual es difícil, pero no imposible de solucionar.

La crisis en sí misma, es de múltiples facetas o aspectos del Estado español de las Autonomías, y acontece además junto a otras crisis. La crisis del Estado español es pues también múltiple, porque este ahora se presenta o se manifiesta básicamente por ser:

1) Un Estado fragmentado, ineficaz, y descoordinado en el ámbito territorial, económico, competencial y de prestación de servicios públicos; 2) un Estado casi en quiebra o en bancarrota, con una imposibilidad de dar respuestas a las demandas y derechos de servicios públicos de los ciudadanos; 3) un Estado del Bienestar, inacabado en su proceso total y final, que entra en su cuestionamiento futuro, por falta de viabilidad; 4) una necesidad de adaptación, fortalecimiento, y regeneración democrática de las instituciones político-administrativas; 5) una clase política muy incompetente en general, y también en ocasiones corrupta; 6) una patrimonialización de la vida pública por los partidos políticos, es-

casamente responsables, democráticos en su seno, y transparentes; 7) un alejamiento crítico de la sociedad civil y de la ciudadanía de la clase política; 8) una pérdida de los valores públicos y de la ilusión de la transición política precedente; 9) un abandono generalizado del proceso modernizador de las Administraciones Públicas; 10) un cuestionamiento por los sectores neoliberales de la meritocracia, con la excusa de la ineficacia ocasional y parcial del sector público, para volver a fórmulas superadas del “spoil system”; y 11) una débil y a veces generalizada carrera administrativa objetiva funcional.

Las características esenciales antedichas del propio Estado español en general, también se manifiestan y se agravan incluso más en el Estado Autonomático, por la aparición en él, tras 30 años de su vigencia, de una serie de disfuncionalidades propias, que han conducido a una crítica profunda y generalizada del mismo; y a su cuestionamiento.

Entre los hechos disfuncionales más graves y destacables en este monumento crucial, podríamos destacar los siguientes\*:

\* Carmen Alcaide, analista y expresidenta del INE, publicó en el periódico *El País* del 30 de septiembre de 2012, el artículo “Reformar la organización territorial”, indicando lo siguiente: “A pesar de las múltiples transferencias realizadas, muchas de ellas con el otorgamiento de capacidad legal, no se ha conseguido un equilibrio entre las obligaciones que conllevan esas transferencias y las necesidades para su financiación. Por otra parte, el sistema autonómico ya nació con una diferenciación entre el País Vasco y Navarra con el resto de España, basado en el amparo y respeto de derechos históricos de los territorios forales. Diferencia que a muchas otras regiones, y especialmente a Cataluña, les parece injusto no entendiéndolo por qué unos derechos tan antiguos se pueden aplicar a conceptos fiscales modernos como el IRPF y el IVA que no existían en tiempos de los foros. Para muchos las razones fueron más de tipo político y circunstancial en el momento de redactar la Constitución, aunque ello no sirviese para que ETA renunciase a matar ni a sus aspiraciones de independencia”.

- 1) Una duplicidad competencial y prestacional importante, que produce elevados costes, y una fragmentación estatal relevante y preocupante.
- 2) Una descoordinación de las Comunidades Autónomas entre sí, y con relación al Gobierno Central.
- 3) La ruptura fáctica, en virtud de disposiciones autonómicas propias o de desarrollo de las normas estatales, de la unidad de mercado estatal, con el perjuicio consiguiente a todos los sectores sociales y económicos.
- 4) Unas instituciones políticas y administrativas, no solo miméticas de las estatales, sino abultadas y escasamente eficaces y flexibles en ocasiones.
- 5) Una clase política en general escasamente cualificada, y apenas responsable de sus actos, patrimonializadora al máximo de la vida e instituciones autonómicas, con una “visión particularista”, y escasamente innovadora y transparente.
- 6) Una función pública apenas profesionalizada, con ausencia generalizada de un nivel directivo profesional, y con prácticas en ocasiones corruptas fruto del clientelismo político imperante.
- 7) Un aumento desproporcionado del gasto público autonómico hasta el 45 %, en detrimento del central y del local. El ideal, como es sabido, es un 50 % del gasto total a nivel central o nacional, un 25 % a nivel regional, y un 25 % a nivel local.
- 8) Un abuso generalizado de la figura de los asesores, en detrimento de la función pública profesional de carrera.
- 9) La creación injustificada en la mayoría de las ocasiones, de numerosas empresas públicas, agencias, fundaciones, y organismos públicos diversos; que además de elevar exponencialmente el gasto público, han provocado un descontrol en su funcionamiento, sirviendo tan sólo como “pesebre” para la práctica del clientelismo político.
- 10) La modernización administrativa debe ser real y no simbólica sin confundir los fines de la incorporación de las Nuevas Tecnologías de la Información, que implican cambios de valores y de conductas, con la mera aplicación de nuevas técnicas de gestión y de las antedichas. Estas no dejan de ser unos instrumentos (muy válidos por cierto) pero nunca los fines de la auténtica modernización administrativa, que implica además de valores públicos tales como la ética pública, la transparencia, la eficiencia y la equidad, los cambios de cultura y los procedimientos públicos de actuación y de prestación con calidad total de los bienes y servicios públicos.
- 11) Ciertas experiencias de externalización de bienes y servicios públicos, sin un firme control público de su implementación, que han conducido no solo a la mala calidad prestacional de los mismos, sino también y sobre todo a una degradación de ellos a veces, y de la seguridad jurídica.
- 12) Un reparto en muchas ocasiones de subvenciones públicas sin criterios previos objetivos de la necesidad y utilidad de las mismas, así como de su carácter finalista comprobable y controlable *a posteriori*.

- 13) El descontrol y falta de cumplimiento de la legalidad en la adjudicación de las contrataciones públicas, que en algunas ocasiones ha conducido a casos de corrupción por la comisión de delitos varios (estafa, prevaricación, cohecho, etc.).
- 14) Un retraso notable en ocasiones, sobre todo en los dos últimos años, en el pago de las prestaciones sociales fruto de las demandas sociales de los ciudadanos.

## EPÍLOGO Y PROPUESTAS

No obstante las disfunciones antedichas, en cuanto a la configuración institucional, orgánica, y competencial del Estado Autonómico, así como de las relevantes disfunciones señaladas en su implementación, este ha tenido también, sin duda, otros aspectos positivos, que deben señalarse. Entre estos, podrían citarse, como más significativos, los siguientes:

- 1) La existencia de un nuevo ámbito formal territorial de participación ciudadana;
- 2) La mayor proximidad de las instituciones autonómicas;
- 3) La potenciación por estas, de políticas culturales diversas, y la protección integral del patrimonio histórico-artístico;
- 4) La mejora, en ocasiones, de las prestaciones sociales, especialmente las no contributivas;
- 5) Cierta normativa reguladora de la protección del medioambiente.

Ahora bien, es opinión generalizada ya en la doctrina y en la sociedad española\*, que el

modelo autonómico diseñado en 1978, está obsoleto y que ya no funciona. Este hecho, se ha agravado además por la presente crisis económica y la situación de “rescate” en la que se encuentra la economía española, en dependencia *de facto* total de las directrices de la Unión Europea.

Como alternativa al actual modelo, podrían citarse dos posiciones que no son antagónicas, e incluso nos atreveríamos a decir que son dos soluciones con distinta estrategia y perspectiva temporal, a saber: 1) La cortoplacista, que implicaría una reestructuración del Estado autonómico actual, suprimiendo duplicidades orgánicas y competenciales entre el Gobierno y la Administración Central, y los Gobiernos y Administraciones Autonómicas, así como numerosos órganos y empresas públicas ineficientes e injustificadas de las ahora existentes. En este nuevo modelo, el papel del Gobierno Central sería el de mayor control y coordinación de los Gobiernos Autonómicos; y en su caso podría también implicar una recentralización de cinco competencias esenciales: a) salud pública, b) educación en todas sus fases, c) administración de Justicia, d) ordenación y regulación económica y del mercado, y e) política exterior. Obviamente el sistema público de Seguridad Social, y la Administración Tributaria (salvo ciertas delegaciones de mera gestión de algunos impuestos) seguirían siendo competencias exclusivas y excluyentes del Gobierno y de la Administración Central. 2) La de largo plazo, y en nuestra opinión ineludible en el futuro, que consistiría en la adopción de un mode-

\* Según el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). Organismo dependiente de la Presidencia del Gobierno, en torno al 20 % de los españoles opina que el Estado Autonómico debe desaparecer.

lo federal<sup>1</sup>, para la ordenación y vertebración territorial de nuestro Estado, previa reforma pactada de la Constitución de 1978, o bien la aprobación de otro texto constitucional, que encarase la realidad sociopolítica española del siglo XXI actual. El federalismo es ante todo y sobre todo, una filosofía, que se plasma en el funcionamiento de las instituciones políticas y administrativas, de solidaridad y coordinación entre las personas y territorios. Este modelo sin duda, clarificaría para siempre las competencias, y permitiría solucionar más fácilmente los problemas de independencia existentes en Cataluña y el País Vasco. De todos los varios modelos existentes y exitosos de Estado Federal, el de Alemania (si bien muy adaptado a nuestra realidad), pensamos que podría ser muy válido como solución.

Otras posibles soluciones, menos probables y viables, serían una fórmula Confederal del Estado (Confederación de Estados Ibéricos); o la del País Vasco y Cataluña como “Estados Libres Asociados” a España, conforme al modelo de Puerto Rico en su relación con los Estados Unidos.

Por último y sin perjuicio de lo anterior, la necesaria reestructuración y simplificación territorial española, no debe abarcar solo el ámbito regional o autonómico, sino que también debe incluir inexorablemente el escalón local, y en particular el municipal. Es preciso pues además, abordar la reestructuración

territorial española, en especial la municipal, planteándose la desaparición posible de las Diputaciones Provinciales y la fusión de los más de 8.100 municipios existentes junto a los 12.000 Entes Públicos Territoriales Locales. El territorio español no es solo regional, sino también local, y ambos niveles son sin duda complementarios.

La ordenación y la reestructuración territorial que se haga, condicionará no solo el papel actual y futuro del Estado español, sino también su presencia y relevancia en la Unión Europea y en el mundo. Al mismo su actualización influirá y determinará la viabilidad actual y futura del Estado del Bienestar en España.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Carmen Alcaide, analista y expresidenta del INE, publicó en el Periódico *El País* del 30 de septiembre de 2012, el artículo “Reformar la organización territorial”.

Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). Organismo dependiente de la Presidencia del Gobierno.

Periódico *El País* del 17 de octubre de 2012, el artículo “Las razones del federalismo”. Ramón Maiz, Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Santiago de Compostela (España).

1. Ramón Maiz, Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Santiago de Compostela (España), publicó en el periódico *El País* del 17 de octubre de 2012, el artículo “Las razones del federalismo”.