

# SISTEMA AUTONÓMICO Y SISTEMA DE GOBERNANZA

**Antonio J. Porras Nadales**

Universidad de Sevilla

Colaboración Homenaje a Manuel Terol

Universidad Pablo de Olavide Sevilla 2018 <sup>(1)</sup>

**SUMARIO.** 1. Introducción. 2. El Estado social centralizado. 3. Estado social y políticas públicas. 4. Una cultura de la evaluación. 5. Gobernanza territorial y gobernabilidad del Estado. 6. La clave constituyente. 7. Consideraciones finales.

## 1. INTRODUCCIÓN

La reciente celebración del cuarenta aniversario de la Constitución española de 1978 <sup>(2)</sup> nos ha permitido comenzar a abordar un nuevo tipo de reflexión constitucional dotado de una mayor dimensión histórica; o sea, de una mejor proyección valorativa en el medio o largo plazo. Se trata de algo que, debido a nuestras singularidades históricas, seguramente hasta ahora no había podido plantearse en nuestro país, más allá del reiterado seguimiento del proceso de la transición, donde se expresa más bien el primer momento de “normalización” de nuestra historia constitucional.

Considerada como un ejemplo característico de las Constituciones “de posguerra”, la aparición relativamente tardía de nuestra norma constitucional, tras la larga dictadura franquista, ha suscitado en efecto ciertos déficits de percepción histórica que acaso siguen vigentes hasta el momento presente, provocando algunas dificultades en nuestra comprensión del proceso territorial autonómico. Por eso la conmemoración del cuarenta aniversario de la Constitución ha sido probablemente una buena ocasión para comenzar a analizar de forma normalizada algunas de estas tensiones o contradicciones históricas, que nos siguen atenazando en el contexto actual.

Trataremos en principio de plantear algunas coordenadas básicas que condicionan la evolución general del Estado durante el último tercio del siglo XX, para a partir de ahí tratar de explicar las crecientes tensiones de nuestro proceso territorial, entendidas en parte como consecuencia de una deficiente percepción o aprendizaje de la realidad histórica contemporánea. Nuestra hipótesis de partida será la constatación de que la gran novedad del constitucionalismo de posguerra, y probablemente del todo el siglo XX, ha sido la aparición del Estado social intervencionista, que nace apoyado en los nuevos textos constitucionales surgidos

---

<sup>1</sup> De próxima publicación en Tirant lo Blanc.

<sup>2</sup> En general cfr. PENDÁS, B. (dir.), GONZÁLEZ, E. y RUBIO, R. (coords), (2018), *España constitucional (1978-2018). Trayectorias y perspectivas*. 5 vols., Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. También *Revista de Derecho Político* (2018) Núm. 101, Monográfico con motivo del XL aniversario de la Constitución Española de 1978.

tras la segunda posguerra, contando con algunos antecedentes de las décadas anteriores. Un modelo de Estado que implicaba una ruptura decisiva respecto de su precedente liberal y que va a experimentar posteriormente determinados procesos transformadores o evolutivos que nos llevan hasta las coordenadas del presente.

## 2. EL ESTADO SOCIAL CENTRALIZADO

Ese Estado social intervencionista se configura durante una primera y larga etapa histórica en el siglo XX como un Estado esencialmente centralista o centralizado: es decir, un modelo donde se apuesta por un circuito político central reforzado al servicio de los objetivos programático-finalistas y valores sustantivos consagrados constitucionalmente. Este Estado social centralizado se supone que viene apoyado por unas Constituciones donde además de incorporarse los mecanismos del parlamentarismo racionalizado se abre la mano generosamente a los instrumentos de delegación legislativa a favor del ejecutivo, acentuando así la dinámica de centralización del sistema. La propia categoría doctrinal del impulso político, o "*indirizzo politico*", de origen italiano (y de gran éxito en su recepción en España), reflejaría perfectamente esta posición de centralidad impulsora que en la práctica asume la esfera del gobierno central apoyado en la mayoría. Una categoría que viene precedida por el transitorio apogeo de la planificación en la década de los sesenta. Se trata pues de un impecable diseño centralista que se supone debe hacerse cargo de la trascendental tarea histórica de llevar a cabo los nuevos valores y principios propios del Estado social establecidos en las Constituciones de posguerra.

Recordemos que en un país bien próximo, donde se recorre esta etapa histórica con plenitud, como en el caso de Italia, el diseño constitucional de su Estado regional no llega a tener un desarrollo efectivo (aparte las regiones de estatuto especial) hasta más de dos décadas después de aprobarse su Constitución. Es decir, que en la experiencia italiana el Estado social democrático tiene un recorrido sustancial y consistente durante una primera etapa centralista, que abarca un periodo relativamente amplio, antes de entrar en una segunda fase a partir de la década de los setenta, cuando se ponen en marcha los procesos generales de regionalización. Del mismo modo, países dotados de una estructura federal previa desarrollaron durante este periodo los mecanismos propios del llamado *federalismo cooperativo*, donde se refleja una dinámica esencialmente centralizadora que apuesta por el reforzamiento del poder federal mediante el decisivo apoyo del mayor presupuesto <sup>(3)</sup>.

La lógica benefactora del Estado social se entiende pues, durante gran parte del siglo XX, como una dinámica vinculada a la centralización del Estado y al crecimiento cuantitativo de sus aparatos gubernamentales y burocráticos, sin que los circuitos municipales o regionales tengan en rigor un papel protagonista en este organigrama institucional. Tal experiencia histórica ha debido suscitar pues un proceso de aprendizaje social e institucional a lo largo de una amplia etapa durante la cual los poderes centrales habrían demostrado su capacidad

---

<sup>3</sup> SCHNEIDER, H. P. (1979) "El Estado federal cooperativo" *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 12.

efectiva para asegurar el desarrollo positivo de los valores propios del Estado social. Valores que en todo caso se configuran como principios constitucionales dotados de una pretensión de vigencia generalizada; es decir, que no serían “disponibles” ni por colectividades ni por territorios sino que se imponen siguiendo la propia lógica vertical del Estado.

Sólo a partir de las primeras sintomatologías de la llamada “crisis” del Estado social, es decir, aproximadamente desde la crisis petrolera de 1973 en adelante, comenzará a ponerse en marcha una segunda etapa histórica que trata de reordenar territorialmente el Estado social, buscando ahora una pauta evolutiva de mayor aproximación entre el circuito institucional y el tejido social; lo que implicará tanto la “descarga” de algunos elementos del aparato del Estado central como el paralelo despliegue de procesos descentralizadores. Todo ello con el objetivo de asegurar una mejor implementación de los valores propios del Estado social que, en rigor, no experimentan modificación alguna. Se trata de un proceso de modificación histórica que comienza a partir de esas fechas, como sucede con la regionalización italiana.

Pensemos que en el caso español, con una Constitución aprobada en 1978, no hemos tenido ocasión de vivir esa primera etapa propia del Estado social democrático centralizado, como se vivió en Italia, ni hemos percibido las experiencias o sinergias históricas positivas de tal primer modelo de Estado social; ni en consecuencia hemos podido desarrollar ningún tipo de aprendizaje colectivo al respecto que nos ofrezca una perspectiva histórica suficiente. Nuestra apertura a la democracia constitucional se produce coincidiendo con la segunda etapa histórica de evolución del Estado social, donde se desencadena la apuesta por la descentralización territorial: lo que significa que nuestro itinerario de aprendizaje histórico colectivo tiene en este punto un recorrido unidireccional y limitado, frente al resto de las democracias europeas. Y así, en nuestro imaginario histórico el centralismo resulta ser más bien un concepto franquista y antidemocrático; y todavía nos cuesta trabajo reconocer, por ejemplo, que las bases del actual régimen de la seguridad social se establecieron durante el franquismo.

Esta percepción unidireccional y limitada del entorno histórico propio del Estado social va a estar presente en la evolución de nuestro proceso autonómico<sup>(4)</sup>, donde consciente o inconscientemente hemos operado desde el apriorismo de que la centralización sería algo así como el mal absoluto, mientras que el incremento del autogobierno territorial constituye no ya el resultado de un proceso de aprendizaje histórico que hunde sus raíces en una primera etapa centralista, sino más bien una especie de camino intemporal y sin retorno, válido por sí mismo y destinado a generar toda serie de bondades y beneficios por razones absolutas o trascendentes. Un camino del que dependerían incluso las claves de la auténtica “democracia”.

---

<sup>4</sup> AJA, E. (2003), *El estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, 2ª ed. Madrid, Alianza. SOLOZÁBAL J.J. (1988) *Las bases constitucionales del Estado autonómico*, McGraw-Hill, Madrid, 1998, SOLOZÁBAL, J. J. (ed.) (2014), *La reforma federal. España y sus siete espejos*, Madrid, Biblioteca Nueva. PORRAS NADALES, A. J. (1997), “Estado social y Estado Autonómico” en *Estudios de Derecho Público. Homenaje a. Juan José Ruiz-Rico*, Madrid, Tecnos, Vol. II.

Lo que significa pues que nuestra percepción histórica limitada de la dimensión evolutiva del Estado social en lo que respecta a su ordenación territorial, nos impide tener en cuenta, en términos comparativos, las posibles virtudes positivas de la centralización; o incluso la posibilidad de considerar ponderadamente en qué áreas o materias la centralización habría demostrado ser más positiva que la descentralización durante el largo trayecto histórico del Estado social del siglo XX.

### 3. ESTADO SOCIAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Pero el último tercio del siglo XX marca también la emergencia de otra novedad significativa relacionada con el Estado social intervencionista, cuya recepción en España resulta ser bastante problemática: la aparición del llamado enfoque de *políticas públicas*, que plantea las claves del intervencionismo público desde nuevas coordenadas menos vinculadas a los circuitos de orientación política del gobierno con su lógica vertical o *top/down*, y más permeadas por las ideas de consenso con el tejido social y por planteamientos estratégicos de gestión pública superadores de las tradiciones jerárquicas y legal-burocráticas preestablecidas. Categorías derivadas del enfoque de políticas públicas, como el *New Public Management*, el neoinstitucionalismo, o la propia noción de gobernanza, se van a convertir en las claves semánticas desde las cuales se problematiza el fenómeno del intervencionismo público y, por lo tanto, se plantean las nuevas pautas de evolución histórica del Estado social desde finales del siglo XX <sup>(5)</sup>. Se trata, por otra parte, de un tipo de enfoque que tiende a desplazar la tradicional centralidad de la política (*politics*) frente al protagonismo creciente de la esfera de las políticas públicas (*policies*) en la comprensión general del intervencionismo público.

No parece que sea ninguna sorpresa la constatación de que este tipo de enfoque ha tenido en nuestro país una recepción lenta, limitada y parcial; si es que en rigor ha llegado a tener algún tipo de recepción. Y ello a pesar de que teóricamente los enfoques de la gobernanza resultan ser especialmente adecuados para entender la dinámica de sistemas territoriales horizontalizados, como nuestro Estado autonómico. La idea de que la política vaya a dejar de ser el principal circuito impulsor del sistema resulta, en efecto, difícilmente asimilable desde un entorno cultural donde hasta hace poco nos hemos sentido todavía como una democracia (y una clase política) recién estrenada. Del mismo modo que también parece difícilmente asimilable la idea de que el gobierno (central) deba disminuir su protagonismo en paralelo a la descentralización territorial y funcional del sistema, que consolida a los gobiernos autonómicos: porque aunque esta idea pueda entenderse con relativa facilidad al nivel teórico, en la práctica se enfrenta paradójicamente a inercias y frenos culturales que proceden de nuestra visión tradicional del sistema institucional, entendido como un sistema estable y

---

<sup>5</sup> BARZELAY M. (2001), *The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue*, Univ. California Press. MOORE, M. H., (1998), *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, Barcelona, Paidós. MAJONE, G. (1989), *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, Yale UP, (trad. cast. FCE). SUBIRATS, J. (1989), *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*, Madrid, MAP.

permanente, dirigido desde y por un centro político de gobierno encargado de impulsar la acción general del Estado (<sup>6</sup>).

Esta segunda oleada de innovación histórica, cuyo eco apenas ha resonado en nuestro país, suscitaría además un sustancial cambio semántico: la sustitución de la noción de gobierno por la de gobernanza (<sup>7</sup>). Pero se trata de un cambio que no ha tenido apenas recepción en nuestro caso, donde el proceso autonómico se ha visualizado a lo largo del tiempo como un proceso de incremento indefinido del autogobierno, y donde los tradicionales esquemas estructurales y organizativos que presidían la visión de la esfera gubernamental central se han reproducido e incluso ampliado en la escala autonómica. Por eso entre nosotros la gobernanza sigue siendo en gran medida un concepto retórico y vacío de contenido.

Sin embargo, junto a estas aportaciones generales o semánticas, el principal elemento de innovación que trae consigo la noción de gobernanza haría referencia a la exigencia de *coordinación* como requisito inherente para el buen funcionamiento del sistema del Estado social en su fase avanzada. Pero si ha habido algo que pueda afirmarse que ha funcionado mal en nuestro proceso autonómico ha sido precisamente la coordinación. Al fracaso del Senado le ha seguido el relativo fracaso de las Conferencias Sectoriales que, salvo en casos puntuales o aislados, apenas han conseguido incorporar al sistema una dinámica coordinadora consistente y mantenida en el tiempo. Es cierto que, si avanzamos en análisis comparativos de los distintos ordenamientos autonómicos, percibimos numerosas semejanzas, e incluso podemos detectar pautas de homogeneización a medio o largo plazo: pero ello ha sido más bien el resultado de procesos horizontales de copia o emulación entre unas Comunidades y otras, y no el fruto de una orquestación armónicamente desplegada entre el centro y las periferias. A la inversa de lo que ha sucedido en Italia, nuestro proceso autonómico ha servido para incrementar espectacularmente el autogobierno, pero sin mejorar de modo paralelo las pautas de coordinación general del sistema. Lo que al cabo del tiempo viene generando resultados que bordean los límites del artículo 149.1.1<sup>a</sup> de la Constitución, en términos de garantía de la igualdad de todos los españoles en derechos y deberes.

Nuestro déficit de percepción histórica puede constatarse también en la propia proyección evolutiva del proceso autonómico, entendido como un itinerario de transformación a largo plazo del Estado social. Si es cierto que existe una secuencia evolutiva congruente que debe conducir desde modelos centralizados y verticales hacia una dinámica de horizontalización y reforzamiento de las periferias, teóricamente la etapa autonómica debería haber sido una concreta fase evolutiva a la que seguiría o debería haber seguido posteriormente otra nueva etapa, proyectada hacia la *esfera local*. De hecho así ha sido como se ha desenvuelto el Estado social a lo largo de las últimas décadas en la mayor parte

---

<sup>6</sup> PORRAS NADALES, A. J. (2018) "La función de gobierno en la Constitución Española cuarenta años después", *Revista de Derecho Político*, Núm. 101, pps. 99-122.

<sup>7</sup> Categoría que recibe su consagración a partir del Libro Blanco de la Comisión europea de 2001. Sobre el tema JOERGES, CH., LADEUR, K.-H., ZILLER, J. (eds.) (2002), *Governance in the European Union and the Commission White Paper*, EUI Working Paper LAW, Num. 2002/8. GUY PETERS, B. (2007) "Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Núm. 39.

de los países nórdicos, que siguen constituyendo modelos de referencia para entender la sostenibilidad a largo plazo del Estado social. Sin embargo en nuestro caso las instancias autonómicas han acabado por consolidar nuevos centralismos territoriales, donde la autonomía local, o la posición de las esferas municipales como puntos estratégicos en la evolución avanzada del Estado social, queda perfectamente marginada.

El Estado autonómico no se entiende pues como una realidad histórica subordinada a un objetivo superior, la vigencia efectiva de los principios y valores propios del Estado social, sino como una realidad intemporal o ahistórica, válida por sí misma y capaz de imponerse eventualmente incluso a las exigencias del artículo primero de la Constitución, con el riesgo inherente de degradación de los grandes valores de igualdad y solidaridad que están en la misma base del Estado social.

Estas coordenadas históricas nos mostrarían pues la deficiente ubicación de nuestras pautas evolutivas y de aprendizaje colectivo en torno al fenómeno de la descentralización territorial: un proceso que, en general, hemos encarado desde la perspectiva unidireccional del incremento constante e indefinido del autogobierno, sin considerar como un argumento prioritario la otra cara de la moneda: los mecanismos de coordinación entre las Comunidades Autónomas y el sistema central. Y por supuesto, sin el balance previo de un recorrido histórico consistente y constructivo sobre el Estado social centralizado. Y esta deficiencia se detecta no sólo en el relativo fracaso de los instrumentos generales de coordinación del sistema, sino incluso en la falta de aplicación de los mecanismos de control central sobre las competencias transferidas, dado que los instrumentos de alta inspección, previstos teóricamente en los decretos de transferencias, en la práctica no se han utilizado mínimamente, demostrando así el deficiente encaje entre ambos circuitos.

#### 4. UNA CULTURA DE LA EVALUACIÓN

Pero el enfoque de políticas públicas traía consigo igualmente una innovación metodológica que se supone debería afectar al modo de valorar el rendimiento institucional de las nuevas instancias autonómicas, afectando así a las pautas históricas de aprendizaje colectivo sobre la evolución del Estado social. Nos referimos a lo que podríamos llamar como una *cultura de la evaluación*, aplicable inicialmente al segmento de las propias políticas públicas, donde se supone que la evaluación se incorpora como un elemento analítico normalizado y objetivable, que permite la periódica retroalimentación de las mismas, de acuerdo con los resultados constatados en cada momento (<sup>8</sup>). Una clave esencial para entender y valorar las pautas evolutivas del Estado social a lo largo del tiempo.

Nuestras visiones del Estado autonómico no han tenido en cuenta hasta ahora semejante despliegue de argumentos evaluativos, ni siquiera simples elementos de valoración histórica mínimamente ponderados; elementos que, en la

---

<sup>8</sup> BALLART, X. (1993) "Evaluación de políticas. Marco conceptual y organización institucional", *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 80; (1992) *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y Estudios de Caso*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. PORRAS NADALES, A. (2007) "Evaluar la acción de gobierno", *Nuevas Políticas Públicas*, Núm. 3, IAAP, págs. 59-82.

práctica, han sido sustituidos imperceptiblemente por la simple ordenación en fases evolutivas del proceso autonómico. Así, conocemos a través de diversos observatorios territoriales cómo ha evolucionado el Estado autonómico a lo largo de casi cuatro décadas (<sup>9</sup>), pero carecemos de balances evaluativos suficientes y ponderados para determinar en qué ámbitos tal evolución ha sido un éxito o un fracaso. ¿Acaso ha habido éxito en salud y fracaso en educación? ¿Han mejorado las políticas de dimensión física o territorial pero fracasado las de dimensión inmaterial, o ha sido más bien a la inversa? ¿Avanzamos mejor en medio ambiente o en el ámbito de las políticas asistenciales? ¿En políticas meramente declarativas o regulativas, o en las propiamente intervencionistas y prestacionales? ¿Sigue subsistiendo la dialéctica Norte/Sur o se ha incrementado la cohesión general, atenuándose las diferencias socioeconómicas? ¿O acaso se ha acabado generalizando, como en otros lugares, el ancho camino que conduce hacia las *easy policies*, siguiendo una perversa dinámica de no-acción?

Evidentemente, una cultura de la evaluación bien desarrollada exige no solamente la aplicación de una mentalidad crítica ante la realidad sino seguramente también la presencia de unos términos suficientes de comparación, algo de lo que en nuestro caso carecemos: si en Italia por ejemplo pueden ponderarse las ventajas o inconvenientes de la regionalización, o valorar la transferencia de una determinada materia, a la vista de la anterior experiencia histórica de un Estado social centralizado, en cambio, nuestra percepción del proceso autonómico carece por definición de una contraparte que sirva de pauta valorativa o comparativa en términos históricos de medio plazo. Por ejemplo ¿verdaderamente hemos hecho bien en transferir universidades o administración de justicia, competencias típicamente estatales, a las esferas autonómicas, o se ha tratado más bien de un precipitado error histórico? De este modo, los posibles éxitos o fracasos de determinadas políticas no parecen admitir la existencia de alternativas en clave territorial; con lo cual la nueva realidad resultante (con sus ventajas o inconvenientes) tendrá finalmente que ser aceptada en cualquier caso con la ciega resignación de lo inexorable. Lo que implicará perder toda perspectiva crítica en nuestra visión colectiva de la realidad existente. Y desde esta posición, ya sabemos que carecer de adecuados instrumentos evaluativos, o de una perspectiva crítica suficiente, significaría algo así como caminar a ciegas por los recovecos de la historia.

En tal contexto, una visión del proceso autonómico entendido exclusivamente como un proceso optimista de incremento indefinido del autogobierno, sin una preocupación paralela por los mecanismos de coordinación o de evaluación, sólo puede derivar en una dinámica precipitada de tipo incrementalista. O sea, que la evolución del proceso autonómico (animada estatutariamente por el llamado principio dispositivo, según el cual lo que no se incluye en los Estatutos no podrá llegar a existir) consiste al final en el puro y simple incremento del autogobierno; y a una determinada fase transferencial sólo

---

<sup>9</sup> ARAGÓN REYES, M. (2006) "La construcción del Estado autonómico", *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* Núm. 54/55, pp. 75-95. PORRAS NADALES, A. J. (2003) "Del proceso autonómico hacia un sistema de red (Regiones y Comunidades Autónomas en los albores del siglo XXI)", *Revista de Fomento Social*, 229.

podrá seguir otra nueva fase transferencial, en una serie destinada a prolongarse hasta el infinito.

Nuestra perspectiva evaluativa del proceso autonómico (o más bien la ausencia de la misma) se limitaría entonces a constatar el incremento indefinido de las competencias autonómicas transferidas, es decir, el crecimiento del autogobierno; pero sin posibilidad de manejar argumentos suficientes tanto para valorar o ponderar los resultados del ejercicio de tales competencias como para determinar su grado de coordinación con el conjunto del sistema, permitiendo así hacer efectivos los grandes principios y valores de igualdad y solidaridad inspiradores del Estado social.

Este planteamiento crítico que estamos desplegando no significa que la evolución histórica española presente un desajuste total y absoluto respecto del contexto general o exterior, sino tan sólo la presencia de unas deficientes coordenadas de partida en la percepción del modelo territorial, originadas por la larga dictadura franquista. Lo que se confirmaría a la inversa si tenemos cuenta el otro gran impacto transformador de los Estados europeos, especialmente a partir de la década final del siglo XX: el proceso de la Unión Europea <sup>(10)</sup>. Porque en relación con Europa puede afirmarse alternativamente que nuestra incorporación histórica se ha producido con plena congruencia y responsabilidad, asumiendo de forma integral y acelerada todo lo que de positivo cabe deducir de esta experiencia europea. De hecho, si hay algún punto donde la coordinación territorial haya podido funcionar operativamente ha sido precisamente en las relaciones con Europa; la emergencia de una “cultura” de las políticas públicas se ha desenvuelto siguiendo la estela de los proyectos y programas europeos; y la propia modernización general de nuestro ordenamiento jurídico viene siguiendo desde las últimas décadas la pauta marcada por las innovaciones procedentes de Bruselas.

## **5. GOBERNANZA TERRITORIAL Y GOBERNABILIDAD DEL ESTADO**

Todos estos argumentos referidos al desarrollo del circuito de la gobernanza territorial del Estado nos descubren un escenario suficientemente complejo y cuajado de incertidumbres tras el cual, sin embargo, se esconde finalmente un nudo problemático acaso más proceloso. Nos referimos a la superposición entre el circuito de la gobernanza (destinado a operar en clave territorial) y el circuito de la gobernabilidad (referido ahora a la gobernabilidad del Estado).

Desde una visión sistémica parece claro que, en principio, ambas esferas deberían configurarse como circuitos separados o independientes: es decir, destinados a operar en distinta escala y sin que se produzcan interferencias entre ambos. Y ello tanto (A) en relación con el circuito de entrada o mecanismo de representación, como (B) con el circuito de salida, desde donde deben diseñarse y coordinarse las distintas políticas públicas.

---

<sup>10</sup> SCHARPF, F. (1996), “Unione europea e welfare state nazionali”, *Rivista Italiana di Scienza Politica*, Num. 1.



(A) En relación con el primer ámbito, nuestro sistema electoral (del que dependen, siguiendo los viejos paradigmas de Duverger, las claves de la gobernabilidad del sistema) ha operado un desigual tratamiento de las minorías: discriminando a las minorías difusas o generales y permitiendo en cambio, a través de una sobrerrepresentación, la incorporación de minorías territoriales (que en rigor deberían operar tan sólo en el circuito de gobernanza territorial) al sistema central de la gobernabilidad. La ausencia de filtros electorales sobre base estatal, es decir, de una barrera legal nacional similar al 5 % exigido en Alemania, contribuye a permitir la interferencia entre el circuito de gobernanza territorial y el de la gobernabilidad estatal, marginando reiteradamente a las minorías difusas de proyección territorial generalizada <sup>(11)</sup>. O sea, el circuito de entrada no ha establecido una adecuada separación sistémica entre dos niveles de representación, el territorial y el estatal, que en principio deberían operar de forma perfectamente autónoma y autorreferencial; es decir, como circuitos separados o no interferidos entre sí, y destinados a encontrarse sólo cuando llega la hora de la coordinación. Se trata de una disfuncionalidad a la que nos hemos habituado como una especie de patología “normal” de nuestro sistema, imponiendo una presencia de la esfera territorial autonómica (o mejor, de ciertos ámbitos políticos territoriales) sobre la esfera de la gobernabilidad del Estado, impidiendo así que la programación política que debe conformar la gobernabilidad se formule de una forma perfectamente autónoma, es decir, afectando unitariamente al Estado en su conjunto.

(B) En relación con el circuito de *output* o de salida, donde deben diseñarse las políticas públicas propias de un Estado social autonómico, la interferencia entre ambos niveles ha provocado un bloqueo reiterado en las conexiones entre la normativa básica estatal y la normativa de desarrollo autonómico: el sector jurídico estratégico desde donde se conforman en la práctica la mayor parte de las políticas de bienestar. El interminable e irresuelto debate sobre qué es o qué debe ser “lo básico” <sup>(12)</sup> se ha traducido en una interferencia reiterada entre ambos planos, hasta el punto de hacer fracasar alguna de las políticas principales del Estado social, como la educativa. Ni la esfera central ha conseguido entender adecuadamente su rol de simple instancia regulativa, ni las esferas autonómicas han dejado de comportarse como esferas “soberanas” o autorreferenciales, con capacidad para conformar sus propias agendas de forma plenamente autónoma y sin formar parte de una unidad superior. Ni por supuesto el Tribunal Constitucional ha sido capaz de frenar en el largo plazo esta confusa dinámica. Y tal deriva perversa ha llevado, en su evolución a lo largo del tiempo, hasta el uso de los gobiernos autonómicos como instrumentos de “oposición” al gobierno de Madrid. En definitiva, un panorama disfuncional donde la supuesta lealtad federal que debería presidir su dinámica, ha brillado por su ausencia.

De este modo la práctica política ha derivado en un escenario histórico donde determinadas minorías territoriales (vasca o catalana) condicionan desde

---

<sup>11</sup> PORRAS NADALES A. J. “El sistema electoral y sus mecanismos de control” en B. Pendás, (dir.) (2018) *España constitucional (1978-2018). Trayectorias y perspectivas*, op. cit. vol. IV, pps 3243-3254. PAJARES MONTOLÍO, E. (2017) «Revisión y reforma del régimen electoral», en G. Ruiz-Rico, A. Porras, M. Revenga (coords.), *Regeneración democrática y reforma constitucional*. Valencia: Tirant lo Blanch, págs. 157 y sigs.

<sup>12</sup> JIMENEZ CAMPO, J. (1989) “¿Qué es lo básico? Legislación compartida en el Estado Autonómico”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 27.

fuera el sistema central de la gobernabilidad del Estado, sin llegar nunca a incorporarse normalizadamente al mismo mediante una coalición de gobierno; es decir, compartiendo un proyecto político común. Y por supuesto, impidiendo que el conjunto del sistema territorial pueda entrar en procesos efectivos de coordinación que, por definición, requieren de la presencia de *todas* las partes afectadas. En definitiva, una interferencia constante y disfuncional entre el sistema de gobernanza territorial y el sistema de gobernabilidad del Estado: circuitos que, por definición, deberían operar de forma sistémicamente separada o autónoma; o sea, donde los proyectos de gobernabilidad del Estado no resulten ser una simple adición o encaje de los respectivos proyectos territoriales. Del mismo modo que la *volonté generale* de Rousseau no era la mera suma de las voluntades individuales de cada uno.

Habitualmente esta dinámica perversa ha venido operando durante décadas en clave de demandas-chantaje sobre el presupuesto estatal. Pero la propia inercia incrementalista en que se mueve el proceso autonómico conduce finalmente a condicionar la gobernabilidad del sistema mediante demandas-chantaje que acaban afectando no ya al reparto del presupuesto sino a las propias reglas de juego del sistema. Y si el circuito territorial propio de la gobernanza acaba condicionando e interfiriendo de forma incremental sobre el circuito de la gobernabilidad, el riesgo final de esta dinámica es evidente: del mismo modo que la gobernabilidad ha estado condicionada por el subsistema de la gobernanza territorial (o mejor, por algunos de sus protagonistas, como los partidos nacionalistas vasco o catalán), el propio ordenamiento constitucional estará ahora condicionado no por el poder constituyente de todos los españoles, sino por alguno de los circuitos territoriales que condicionan la gobernabilidad, que asumirían una ilegítima dimensión de poder constituyente fragmentario.

El balance negativo general en este terreno nos expresaría pues el punto terminal de bloqueo al que se aproxima el sistema autonómico a partir del siglo XXI: ni tenemos un sistema de gobernanza bien coordinado, ni tampoco un sistema de gobernabilidad claramente autorreferencial. Ni por supuesto, argumentos que nos permitan una comparación valorativa bien ponderada con otras fases anteriores (centralistas) de la evolución histórica del Estado social, permitiendo así una proyección fundamentada y congruente en el tiempo de nuestro modelo territorial. Y ello a pesar de que la carrera autonómica, entendida en términos de incremento del autogobierno, se ha desplegado generalizadamente con todas sus consecuencias.

## 6. LA CLAVE CONSTITUYENTE

Se supone que este deficiente desajuste entre el circuito de la gobernabilidad del Estado y el de la gobernanza territorial responde en realidad a ciertas claves del proceso constituyente, que se conformaron difusamente durante el periodo pactista de la Transición, contando con un alto protagonismo de las burguesías vasca y catalana: lo que les permitió adquirir una posición de preeminencia que trataría de reflejarse en la propia configuración constitucional del sistema autonómico.

El diseño territorial de partida marcaba en efecto una ambigua superposición entre (a) un proyecto territorial de tipo regional-federal más o menos uniforme y adecuado al principio de igualdad (prediseñado en parte desde un momento anterior, a través de las llamadas *preautonomías*), y (b) un proyecto dualista que en todo caso reservaba a ciertos territorios la dimensión de autonomía política plena (o sea, al estilo italiano) dejando el resto del territorio del Estado en una dimensión de mero proyecto de futuro.

Tanto el artículo 2 de la Constitución con su distinción entre nacionalidades y regiones, como la mayor parte de las Disposiciones Transitorias conformaban este sistema dual, cuyo desarrollo básico se concretaba en el Título VIII. A lo que se une un segundo circuito de dualidades no menos relevante, proyectado sobre el ámbito financiero, que se recoge en la Disposición Adicional 1ª con un ambiguo reconocimiento de “derechos históricos” de territorios forales, tras el que se esconde un auténtico privilegio fiscal.

Conforme a estas coordenadas de partida, a lo largo del siglo XX la carrera autonómica ha circulado en efecto por una suerte de doble circuito.

(A) Por una parte la dinámica horizontal territorial, siguiendo pautas propias de la gobernanza, ha suscitado una tendencia homogeneizadora difusa, operando, más allá de los diversos Pactos territoriales, a través de fenómenos dispersos de copia o emulación y aprendizaje entre las diversas Comunidades. Todo ello siguiendo una dinámica de geometría variable donde no siempre las innovaciones procedían de Cataluña (como sucede acaso durante una primera etapa), apareciendo otras Comunidades que transitoriamente asumen el liderazgo de la innovación, como por ejemplo la Comunidad de Madrid durante la década final de siglo <sup>(13)</sup>.

(B) Por otra parte, y de forma alternativa, ha operado la dinámica de la gobernabilidad que se balancea casi exclusivamente a favor de Cataluña o País Vasco, alimentando una dimensión de bilateralidad que por una parte asegura un razonable grado de gobernabilidad del Estado, al mismo tiempo que impide en la práctica la generalización de los instrumentos coordinadores propios del federalismo cooperativo. La estabilidad del ejecutivo se prolonga, en efecto, hasta la segunda década del siglo XXI, cuando el cuasibipartidismo dominante resulta alterado con la emergencia del nuevo pluralismo.

Si esta difusa dualidad recurrente del proceso autonómico, donde se combinan postulados de igualdad territorial con evidentes posiciones de privilegio, tiene unas raíces que entroncan con el complejo entorno del proceso constituyente, puede afirmarse que, cuando celebramos el cuarenta aniversario de la Constitución, ese supuesto pacto constituyente ha quedado roto. Y en consecuencia, también ha decaído el precario equilibrio entre el principio general de igualdad territorial y las posiciones de privilegio de ciertas Comunidades; es decir, el dualismo que ha caracterizado a nuestro sistema territorial durante el siglo XX.

El primer embate de este proceso de ruptura se produjo en 2005 con la presentación del llamado Plan Ibarretxe al Congreso, donde sería finalmente rechazado. A continuación el proceso pasa a Cataluña donde se elabora el

---

<sup>13</sup> SUBIRATS, J. GALLEGU, R. (eds.) (2002), *Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*, Madrid, CIS.

Estatuto de 2006 bajo el falaz espejismo de un entorno de “plenos poderes” prometido por el presidente Zapatero: lo que seguramente explica el rechazo frontal desde las instituciones catalanas a las tímidas rectificaciones del Tribunal Constitucional al nuevo Estatuto en su Sentencia de 2010, y la inmediata reivindicación de un privilegio fiscal similar al del País Vasco; hasta culminar en la declaración de independencia de octubre de 2017.

La idea de que pueda mantenerse un equilibrio, aunque sea precario, entre un proyecto territorial igualitario o federalista y un modelo asimétrico que reservaría ciertas posiciones de privilegio a algunas Comunidades, una idea que se sostenía difusamente en el contexto del espíritu constituyente, ha saltado pues por los aires. Y en tal escenario, sólo cabe responder al nuevo contexto histórico a partir de un enfrentamiento entre el Título Preliminar de la Constitución y las Disposiciones Transitorias y Finales, donde se concretaba el tratamiento privilegiado a favor de ciertas Comunidades: las dos almas territoriales de la Constitución.

Se trata de una tensión que en realidad ya se había evidenciado tempranamente con el referéndum de iniciativa autonómica de Andalucía de 28 de febrero de 1980, en torno a la aplicación del artículo 151 de la Constitución. Y al mismo tiempo, constituye por otra parte una fenomenología histórica bien conocida, que reproduce en lo fundamental el mismo tipo de tensión Norte/Sur que se suscitó en Estados Unidos durante el momento constituyente, a propósito del debate federalista: la apuesta por el principio de igualdad territorial como postulado originario del pacto constituyente.

La pregunta sería pues: si de acuerdo con los postulados propios de una Constitución que nace en el contexto del Estado social, el valor igualdad se configura como un postulado supremo, entonces ¿qué sentido tenían las dualidades territoriales contenidas en la Constitución? A lo que cabría responder en primer lugar recordando que lo previsto en las Disposiciones Transitorias sólo tenía en rigor un valor meramente procesual o adjetivo, afectando al *proceso* autonómico: o sea, imponiendo una vía rápida a favor de ciertos territorios, pero sin condicionar el punto de llegada para el resto. En definitiva, el contenido clásico de unas disposiciones *transitorias*. En consecuencia, la auténtica dualidad sustantiva sería entonces la que asegura un privilegio fiscal en la Disposición Adicional primera, aludiendo a unos difusos derechos históricos rigurosamente contradictorios con una Constitución democrática, como ya recordara García Pelayo durante el momento constituyente: un ejemplo paradigmático de norma constitucional inconstitucional.

Como hemos sugerido en otro lugar <sup>(14)</sup>, el trasfondo social de aquel acuerdo se conformó durante el periodo de la transición como una especie de pacto social implícito en virtud del cual los españoles le entregábamos a vascos y navarros sus impuestos a cambio de la paz, es decir, de que cesara el terrorismo. O sea, más dinero a cambio de que se acabaran las bombas. Los resultados son bien conocidos: ellos se quedaron con sus impuestos y durante décadas continuaron los atentados terroristas. Fue un pacto incumplido. Pero como ya se había incluido en la Constitución, no había marcha atrás. Ese mismo tipo de pacto

---

<sup>14</sup> PORRAS NADALES, A. “Reforma de la Constitución y cláusula del Estado social”, *Temas para el debate*, Núm. 281, 2018.

es el que vienen a invocar los gobernantes de Cataluña, como una suerte de pacto fiscal que debería acabar con el imaginario “expolio fiscal” de España sobre Cataluña. Un diagnóstico que paradójicamente discurre en paralelo con la progresiva consolidación hegemónica del capitalismo catalán sobre el resto de España.

Habiéndose producido entonces la ruptura del implícito pacto constituyente que primaba el protagonismo de Cataluña o País Vasco dentro del sistema territorial (lo que en sentido estricto constituía una auténtica excepción al sistema), está claro que, más allá, sólo nos queda la propia Constitución: o más en particular su Título Preliminar, formulando unos principios generales de igualdad y de solidaridad propios del Estado social, que serían resistentes a todo tipo de privilegio y que sólo pueden conducir finalmente al apogeo de un modelo territorial igualitarista.

## 7. CONSIDERACIONES FINALES

La difícil y compleja evolución del proceso territorial español no debe hacernos olvidar los innegables éxitos de nuestro desarrollo constitucional a lo largo de estos cuarenta años; especialmente en lo que se refiere a su elemento más nuclear y decisivo, la fuerza normativa de la Constitución <sup>(15)</sup>. Al cabo de este periodo histórico, puede afirmarse en efecto el indiscutible apogeo de la concepción normativa de la Constitución española, que ha alcanzado un desarrollo pleno en nuestro país: lo que impide que la lógica del Estado de Derecho así como los grandes principios finalistas y valorativos propios del Estado social se configuren como meras normas programáticas, es decir, como categorías disponibles o prescindibles bien desde la esfera política o bien desde la órbita territorial. Antes al contrario, el Título VIII, así como las Disposiciones Transitorias o Finales, quedaron establecidos *a partir del* diseño nuclear de nuestra Constitución normativa, basada en la categoría *Estado social y democrático de Derecho*: es decir, como piezas o variables que complementan tal sistema, pero no lo “definen”. Lo que significa pues que el sistema autonómico, entendido como un sistema de gobernanza territorial, no puede operar en la práctica como un circuito superpuesto al sistema de gobernabilidad del Estado, ni mucho menos al propio poder constituyente. O sea, que los grandes principios de igualdad y solidaridad propios del Estado social serían resistentes a los embates de los egoísmos territoriales que, aunque presentes ya en el momento originario, se desencadenan con mayor intensidad desde comienzos del presente siglo.

Pero estos cuarenta años de evolución histórica marcan también una evidente novedad: el apogeo de procesos de globalización jurídica y la intensificación de una visión universalista de los derechos humanos, que implicaría una mutación cultural desarrollada en paralelo a la revolución de las comunicaciones, donde la concepción de los derechos tiende a proyectarse de forma activa más allá de las fronteras territoriales imponiendo una nueva y reforzada vigencia de los valores igualitarios propios del Estado social.

---

<sup>15</sup> En general, HESSE, K. (1982) *Escritos de Derecho Constitucional*, Madrid, Centro Estudios Constitucionales. CRUZ VILLALÓN, P. (2006) *La curiosidad del jurista persa y otros escritos sobre la Constitución*, Madrid, Centro Estudios Políticos y Constitucionales.

Por eso, una vez disueltos los precarios compromisos territoriales del periodo constituyente de la Transición, y finalizada la vigencia procesal y temporal de las Disposiciones Transitorias, los elementos centrales o nucleares de la Constitución de 1978 acabarían adquiriendo por fin su plena vigencia. Todo ello asentado sobre la consagrada dinámica inercial de un proceso territorial que históricamente, al cabo de cuarenta años de vigencia constitucional, puede entenderse ya como un Estado autonómico completamente normalizado. Y por “normalización” debemos entender aquí, evidentemente, la generalización del modelo territorial común y la renuncia a cualquier tipo de privilegios. Quedando pendientes las tareas complementarias de mejorar el sistema general de coordinación o los instrumentos de evaluación.

Así pues, la ruptura de los compromisos que transitoriamente han perturbado el proceso territorial español durante cuarenta años sólo puede significar al final un reencuentro con la auténtica voluntad constituyente: la que consagra un principio de igualdad territorial, entendido como concreción de la igualdad de derechos y deberes de todos los españoles y, por lo tanto, como un postulado inherente a la lógica del *Estado social y democrático de Derecho* configurado constitucionalmente.