

EL PROBLEMA TERRITORIAL ESPAÑOL DESDE LA PERSPECTIVA DEL INFORME ESPAÑA

JOSÉ MANUEL IGLESIAS GRANDA¹

Fecha de recepción: junio 2019

Fecha de aceptación y versión definitiva: octubre 2019

RESUMEN: El objetivo de este estudio es recoger la perspectiva acerca del problema territorial español que el Informe España ha venido ofreciendo a lo largo de sus más de 25 años de vida. Éste ha abordado la cuestión desde dos focos diferentes: estudiando objetivamente el funcionamiento del Estado Autonómico —con relación a los objetivos para los que fue concebido— y analizando la percepción del mismo por parte de la ciudadanía. Siguiendo ese esquema, en el presente trabajo se consideran primeramente los objetivos con los que fue concebido el modelo territorial y se analiza su respuesta a los mismos; en este sentido, se señalan la cuestión de la financiación autonómica y del mimetismo/clientelismo institucional como principales escollos. Posteriormente, se presta atención a la opinión ciudadana —uno de los pilares fundamentales de los estudios presentes en el informe—; y se constata una valoración positiva creciente del modelo hasta el año 2010, momento en que se desencadena el procés catalán. A partir de ahí, se estudia la injerencia de las élites políticas en la opinión ciudadana y en la pérdida de apoyos del modelo territorial del 78.

PALABRAS CLAVE: Informe España; injerencia élites políticas; modelo territorial; opinión ciudadana; respuesta a objetivos.

The territorial problem in Spain from the perspective of the Informe España Study

ABSTRACT: This project intends to present the Informe España's perspective regarding the Spanish territorial problem. These studies have addressed the question in two ways: analysing the functioning of the territorial model and analysing the perception that the citizens have of it. Following this logic, the current essay takes into consideration both the initial objectives of the model and the response given by it; examining the autonomic financing and institutional imitation/patronage as the most fundamental problems. Subsequently, the essay focuses

¹ Cátedra José María Martín Patino de la Cultura del Encuentro. Universidad Pontificia Comillas. Correo electrónico: josemanueliglesiasgranda@gmail.com.

on the question of the civic opinion —a fundamental source of the research in the Informe España study— and a growing support for the territorial model can be seen until 2010. The interference of the political elites is considered as one of the reasons for the decrease of that support since 2010. Consequently, there is a thorough analysis of this question.

KEY WORDS: civic opinion; Informe España; interference political elites; response to the objectives; territorial model.

1. INTRODUCCIÓN

El presente es quizá un momento decisivo en la historia de la democracia en nuestro país. Las miradas de muchos parecen estar vueltas al proceso judicial abierto contra los dirigentes catalanes que iniciaron un proceso independentista —con declaración unilateral de independencia incluida— en 2017. La crispación, al igual que en otros países, viene definiendo desde hace algún tiempo el *ritmo* del panorama político de España. Y en medio de todo esto, uno de los pilares del modelo de Estado de 1978, la distribución territorial del poder, atraviesa una importante crisis. Aun cuando desde su establecimiento había venido gozando de una aceptación creciente entre los ciudadanos, de un tiempo a esta parte muchos son los que desconfían del mismo y apuestan por soluciones más radicales, tanto a un extremo como a otro.

¿Ha sido realmente eficaz el modelo descentralizado? ¿Ha cumplido con los objetivos que de él se esperaban? ¿Qué ha animado a buen número de ciudadanos a retirarle su apoyo? Estos interrogantes, y algunos otros, se vuelven hoy imprescindibles en el debate filosófico-político de nuestro país. La situación presente tiene causas profundas y, más allá de la política de desgaste partidista o del enfrentamiento entre «*patriotas*» y «*enemigos de la patria*», se vuelve acuciante la reflexión seria y realista acerca de ellos. No valen las meras opiniones, tampoco los sentimientos e historias del pasado; sino que es preciso reflexionar sobre datos reales para desde ahí ser capaces de ofrecer un pensamiento iluminador y sincero que, aun cuando no interese ni sea rentable, sirva a aquellos que busquen aclararse en medio del ruido del momento.

En esta misión ha venido trabajando desde hace más de 25 años el *Informe España* —elaborado por la Fundación Encuentro y actualmente por la UP. Comillas—. Este ensayo trata de recoger la perspectiva aportada por el citado informe a lo largo de sus 25 años de vida, entendiéndola como enriquecedora a la hora de comprender las raíces, objetivos y problemas principales del actual modelo territorial del Estado en su evolución.

Esta perspectiva ha constado de dos ejes principales: el primero de ellos es el estudio del funcionamiento objetivo del Estado Autonómico desde su implantación en adelante; esto es, un análisis de sus objetivos iniciales y de las respuestas que el modelo ha dado con respecto a ellos. El segundo, es el estudio de la percepción que los ciudadanos han ido teniendo con respecto al modelo territorial.

Siguiendo la lógica que el *Informe España* ha venido desarrollando, se comienza abordando los objetivos iniciales del modelo territorial y la evolución de su respuesta a ellos a lo largo del tiempo (Apartado 2). Posteriormente (Apartados 3 y 4), se estudiará la opinión ciudadana —tomando como referencia los años 1996 momento en el que el modelo comienza a consolidarse en su aplicación— y 2010 —momento previo a que se desaten las tensiones originadas por el *proceso* catalán—. Y a partir del estudio de la opinión ciudadana del 2010², se abordará el papel de las élites políticas de cara a la estabilidad del mismo —hilo argumental desarrollado con especial atención en el Informe a raíz de desatarse el conflicto catalán—. Estamos, pues, ante un trabajo con dos partes diferenciadas que encuentran sentido y relación al consistir en los dos enfoques mediante los cuales la Fundación Encuentro ha venido estudiando el problema en cuestión.

Cabe señalar que estamos ante un estudio meramente descriptivo y que como tal no hace mayores aportes al estado de la cuestión del problema territorial en España. El objetivo principal de este ensayo es —como se ha dicho— recoger la perspectiva que la Fundación Encuentro ha ido aportando a lo largo de su larga vida y organizarla como un todo de forma que pueda comprenderse la visión con que la mentada institución ha venido observando y tomando el pulso al sistema territorial del 78.

2. RESPUESTA DEL MODELO TERRITORIAL A SUS PRINCIPALES OBJETIVOS

2.1. DOS OBJETIVOS CLAVE: DEMOCRATIZACIÓN Y ATENCIÓN CIUDADANA MÁS EFICIENTE

Desde los últimos tiempos del franquismo, democracia y autonomía se fundían ya en nuestro país en un solo grito (Fundación-Encuentro, 1993).

² Estos datos se complementarán y revisarán a luz de otros más recientes que aporten una visión más completa y actualizada de la cuestión.

Por ello, en el momento en que la democratización se convirtió en un objetivo clave, un Estado fuertemente centralizado —como el que había sido España durante todo el régimen— se volvía ingobernable. El territorio es claramente una estructura política (Rokkan & Urwin, 1983), por ello se hizo, entonces, evidente la necesidad de hallar una solución que, priorizando la convivencia dentro del conjunto del Estado, permitiese el reconocimiento de las identidades regionales/subestatales y de las libertades públicas a ellas subsiguientes. Dada la historia y estructura de España, democratización y distribución territorial del poder político eran las dos caras de una misma moneda, de ahí que nuestro Estado autonómico, diseñado en el Título VIII de la Constitución, surgiese como una necesidad evidentemente ligada a la voluntad democrática. Y aunque, en un primer momento, la generalización del sistema quizá no respondiera a los sentimientos populares, pronto se despertó en todas las regiones la voluntad autonómica.

Con este modelo se aseguraba, por una parte, la unidad solidaria de todas las nacionalidades y regiones de España, mediante una norma única de referencia suprema, y por otra, se garantizaba el derecho a la autonomía diferenciada. Una hazaña lograda con el consenso de todas las fuerzas políticas, algo inédito en nuestra historia, caracterizada por la sucesión de periodos liberales y conservadores en los que lo llevado a cabo por unos era desmontado por otros. Y además, se hacía justicia con ello a la realidad de una España, que como bien recogieron nuestros historiadores, era más histórica y plural que esencialista (Vivens Vives, 2003).

El reconocimiento de la entidad política de las Comunidades Autónomas, con poder legislativo y ejecutivo propio, cambió sustancialmente la estructura del Estado³. El espacio político-territorial comenzaba a actuar como centro de referencia de los agentes sociales; y el Estado central, por su parte, asumía una nueva función: ser garante del ejercicio de las diversas competencias y de representar o aglutinar los intereses colectivo-territoriales. Y es que, el interés nacional-estatal ya no se define solo por la agregación de intereses individuales e ideológicos, sino también a partir de la agregación de derechos colectivo-territoriales (Fundación-Encuentro, 1993, p. 433).

³ Es importante señalar que el «Estado de las autonomías» se trata de un modelo *sui generis* de organización territorial que se asemeja en ciertos aspectos al modelo federal existente en otros países. Sin embargo, presenta importantes diferencias como la ausencia de un foro territorial que represente los intereses de los diferentes territorios —cuestión a la que haremos alusión más adelante—. A este respecto cabe mencionar los estudios del politólogo catalán Miquel Caminal que se enfocan en el estudio del federalismo y en sus posibles aportes al problema territorial español —principalmente en relación a los conflictos nacionalistas— (Caminal, 2002).

Aparte de la cuestión político-democratizadora, otro de los objetivos esenciales del Estado de las Autonomías fue la mejora de la efectividad en la atención ciudadana, comprendiendo que una descentralización del poder ayudaría a lograr una mayor cercanía entre los ciudadanos y la administración correspondiente, y a conseguir así un incremento en la calidad de servicios tan básicos como la educación o la sanidad. Analizaremos con detenimiento ambos objetivos en los siguientes dos apartados.

2.2. EL OBJETIVO DE LA DEMOCRATIZACIÓN: LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA Y LA REPRESENTACIÓN DE LOS INTERESES TERRITORIALES COMO PRINCIPALES ESCOLLOS

Un punto de crucial importancia a la hora de estudiar la consolidación del modelo de descentralización en España radica en la cuestión financiera. Lógicamente, la autonomía política va íntimamente ligada a ésta; y parece ser que en el progresivo desenvolvimiento y estructuración del nuevo modelo de Estado ésta ha venido siendo uno de los déficits principales, además de una de las principales causas de conflicto. En su estudio de 1993, el *Informe España* ya señalaba esto y hacía caer en la cuenta de cómo había sido precisamente la cuestión de la financiación concebida como uno de los instrumentos fundamentales de la política regional del Estado, a fin de evitar la desigualdad (Fundación-Encuentro, 1993, p. 443).

La ausencia de autonomía financiera se traduce en una incapacidad efectiva de los gobiernos autonómicos para llevar a cabo su labor con plena independencia. Esto ha generado que, desde los inicios hasta prácticamente el presente, la inestable financiación de las comunidades autónomas se ha manifestado en la existencia de un debate político permanente acerca de la cuestión y en la sucesión de diversos sistemas de financiación todos fallidos (Torre, 2011).

El argumento más importante contra una mayor autonomía financiera de las comunidades autónomas (CC. AA.) se fundamenta en el papel del Estado para organizar la solidaridad interregional o, si se quiere, para mantener una política regional activa. Función que es entendida como moral. Existen múltiples debates teóricos acerca de la oportunidad o no del desarrollo de políticas de igualación económica interregional. No obstante, lo que está claro, es que, a la hora de referirse a la necesaria o innecesaria intervención activa del Estado para equilibrar las desigualdades socioeconómicas interregionales, es deseable no escudarse en posiciones teóricas maximalistas. Se hace preciso intentar aclarar de qué desigualdades y de qué

igualdad se habla, y medir los efectos económicos de la intervención pública para las regiones atrasadas, para las relativamente mejor situadas y para la marcha general del país. Sin una labor de racionalización de este tipo se cae en el riesgo de no atajar nunca la verdadera problemática, quedándose en una mera lucha sentimental-ideológica que poco aporta al verdadero progreso democrático del país.

Sí, podemos decir que la cuestión de la financiación es uno de los principales escollos con los que se ha encontrado el Estado de las Autonomías y, por ende, su objetivo democratizador principal (Fundación-Encuentro, 1996). No obstante, y a pesar de estudios comparativos en los que se intenta destacar que la desigualdad en España no se vería incrementada con la desaparición de la intervención del Estado en la política regional (Fundación-Encuentro, 1993, pág. 466), el debate se ha mantenido y, de hecho, podríamos decir que ha definido y caldeado el ambiente político a lo largo de nuestro corto devenir democrático. Bien es cierto, que las opiniones a este respecto han sido encontradísimas (Queralt, 2006) (Francisco Javier Lasarte Álvarez (coord.), 2003). Ahora bien, más allá de ellas, creo que merece la pena que profundicemos —siguiendo la lógica del IE— en la identidad política de las autonomías a fin de lograr comprender mejor el papel democratizador del Estado. Y es que, quizá buena parte de nuestros problemas radiquen en una insuficiente comprensión de ella.

El Estado moderno, siguiendo las pautas de la ideología liberal más pura, se construyó a partir de la destrucción de todas las estructuras intermedias de representación y gestión de intereses colectivos. Éste se pasó a considerar como la única entidad poseedora de un interés colectivo legítimo, resumen de todos los individuales. Aunque esta posición iría cediendo con el paso del tiempo (O’Learly & Fernández Martín, 1995), se ha tardado mucho desde el punto de vista territorial en admitir que el Estado se compone, además por intereses individuales o ideológicos, por intereses colectivo-territoriales⁴. Pues bien, el Estado de las autonomías representa una crisis de esa idea de Estado como representación única y unitaria de los intereses individuales, admitiendo que el interés estatal no es únicamente la agregación de los intereses de los individuos o de los ideológicos, sino también la agregación o integración de los intereses colectivo-territoriales.

No obstante, a pesar de este reconocimiento constitucional de las entidades territoriales, la estructura del Estado español continúa dominada, considerablemente, por la inercia de una concepción de Estado propiamente

⁴ Tocqueville (1989) consideraba que la relación directa y excluyente entre el individuo y el Estado era la fuente de una enajenación básica de aquél con respecto de este.

centralista. Podríamos decir, siguiendo la reflexión del Informe España, que no se han terminado de sacar las consecuencias lógicas del artículo 137 de la Constitución. Situación que, claramente, afecta a la forma de entender el modelo autonómico.

¿Es la actuación del gobierno central acorde con los principios de descentralización económica? ¿Desarrolla realmente la constitución todas las consecuencias de tal modelo de Estado? Como vemos, estamos ante una cuestión compleja, ya no solo a nivel político, sino también a nivel legal (Romero, 2002). En el presente apartado solo pretendemos que quede puesta en evidencia a fin de lograr una comprensión más profunda de la situación que vivimos.

Ahora bien, si continuamos profundizando en el funcionamiento democrático del Estado autonómico, detrás de la financiación, nos encontramos con otro punto fundamental: *el papel del Senado*. Si se reconocen unos intereses colectivo-territoriales, éstos han de gozar de algún tipo cauce u órgano de representación a nivel estatal. Se esperaría que fuese el Senado el encargado de esta función, sin embargo, la Constitución lo establece como una segunda cámara de la representación de los ciudadanos-individuos (Aja Hernández & Arbos i Marín, 1980). Éste representa al pueblo español en su conjunto y no a los territorios. Se podría concluir de esto, al igual que con la cuestión de la financiación, que no se han reconocido y desarrollado todas las implicaciones prácticas del artículo 137 de la Constitución, cuya lógica debería haber conducido al reconocimiento franco de que las CC. AA. tienen o representan intereses territoriales específicos que precisan ser defendidos o contrastados en algún tipo de organismo⁵.

Conviene, también, a propósito de este tema, hacer mención al conflicto competencial entre CC. AA. y Estado que ha venido desarrollándose a lo

⁵ Fabiola Mota Consejero (2015) apuntó al respecto en su ensayo de 2015 nuestra afirmación de que la inexistencia de una cámara de representación territorial era uno de los déficits principales de nuestra democracia; además de una importante fuente de rivalidad entre las CC. AA. Sin embargo, la socióloga madrileña no se quedó ahí. Señaló también a partir de datos del CIS (2009-2011) que la reforma del Senado constituye una de las preocupaciones menores de los parlamentarios a la hora de reformar la Constitución. Solo el 31% lo considera uno de los tres objetivos principales de reforma. Aunque sí que es cierto que la opción de convertirlo en Cámara territorial es mayoritariamente apoyada.

Este escaso interés parece justificado cuando: un 73% de los parlamentarios no cree posible llegar a una reforma constitucional en los aspectos territoriales del Estado que satisfaga a los nacionalismos vasco y catalán, lo que refleja un pesimismo generalizado sobre la posibilidad de lograr un acuerdo político y que perdure en el tiempo sobre la reforma de la organización territorial del Estado.

largo de estos años de historia democrática. No puede dejar de tenerse en cuenta la *tecnificación jurídica* a la que se ha sometido el problema autonómico, síntoma también de debilidad democrática y de la ausencia de cauces de diálogo y debate político en esos ámbitos.

A partir de estas reflexiones, se puede deducir que la autonomía de los diversos territorios tiene dos vertientes:

- 1) El reconocimiento de las entidades territoriales para gestionar los intereses de la colectividad del territorio sub-estatal.
- 2) El reconocimiento de las entidades territoriales para participar, como tales, en la toma de decisiones políticas del Estado.

La primera de estas vertientes se ha venido dando de una forma notable y creciente en estos años de historia democrática, con el importante matiz de la cuestión de la financiación y los conflictos competenciales; sin embargo, es en la segunda donde encontramos las mayores lagunas. Tan grandes que podríamos decir que no está siendo considerada en la estructura del Estado.

Sin embargo, el hecho de que no sea considerada en la estructura oficial del Estado, no quiere decir que esos intereses territoriales no se hayan manifestado y no hayan influido en la política nacional. Sí que lo han hecho, de facto, pero de una forma desordenada jurídicamente e incluso podría decirse que injusta, ya que se ha basado exclusivamente en el poder o la fuerza económica, política o social de los distintos territorios.

Quizá sea éste el déficit democrático más grande de nuestro sistema político, que hemos siempre de considerar que es un modelo no cerrado. Solo las comunidades más fuertes socio-política y económicamente pueden ejercer, de facto, su derecho a participar en las decisiones del Estado. Llegando incluso a influir decisivamente y a posibilitar la consolidación de gobiernos. Esta perversión del sistema proporciona una gran ventaja a las CC. AA. gobernadas por partidos nacionalistas o regionalistas en su influencia sobre el Estado (Tapia, 2011). Influencia que representa un poder o una fuerza de hecho y no de derecho; y que genera una verdadera desigualdad... quizá mucho mayor que la que pudiera generarse con una no intervención del Estado en la financiación autonómica. ¿Quién no es consciente del papel de *bisagra* que los partidos nacionalistas han jugado, y de las consecuencias que ello ha tenido para la gobernabilidad del Estado?

Por otra parte, la falta de reconocimiento de la capacidad política externa de las autonomías puede llegar a dar lugar a situaciones en las que la Administración o Gobierno centrales limiten, por la vía de los hechos, incluso el autogobierno de las CC. AA. Esto lo hemos visto en la cesión de competencias del Estado a la Unión Europea, donde no se ha tenido en cuenta a las CC. AA. que ya las gestionaban. Y, es que, las relaciones internacionales

siguen siendo entendidas como competencia exclusiva del Estado (comprendiendo por Estado los órganos políticos y la Administración centrales).

Se observa, pues, la necesidad de una estructura de Estado donde este se conciba abiertamente como una integración de intereses colectivo-territoriales y no solo individuales e ideológicos. Esta carencia es la fuente de mayor inestabilidad de la estructura política del Estado español, la cual, como ya hemos dicho en otras ocasiones, no ha superado en la práctica las concepciones sobre el Estado que el artículo 137 de la Constitución sí que parecía superar (Fundación-Encuentro, 1993).

Aceptar e integrar los intereses territoriales parece ser el camino para el pleno funcionamiento democrático del sistema. Ello implica detectar y subsanar las inercias centralistas que estigmatizan esos intereses territoriales haciéndolos parecer incompatibles con los del Estado en su totalidad, ya que de la misma manera que se acepta la existencia de intereses individuales e ideológicos opuestos o contradictorios en el seno del Estado, y no por ello se consideran irreconciliables, los intereses colectivo-territoriales, opuestos o contradictorios con otros intereses legítimos, también son susceptibles de integración.

Se puede concluir afirmando la existencia, en la actividad política, de cierta inercia contraria a la descentralización que ha venido ocasionando los principales problemas en el desenvolvimiento del sistema autonómico. Y, también, las principales desigualdades y fallas democráticas; ya que sólo las CC. AA. con partidos regionalistas fuertes tienen la oportunidad de defender sus intereses en el marco de la política estatal.

2.3. EL OBJETIVO DE LA MEJORA DE LA EFECTIVIDAD EN LA ATENCIÓN CIUDADANA: MIMETISMO Y CLIENTELISMO COMO PRINCIPALES ESCOLLOS

Vimos que uno de los principales objetivos de la descentralización era un acercamiento de la administración a los ciudadanos en pos de un aumento de la calidad de la atención ciudadana. ¿Ha sido realmente efectiva la descentralización en este sentido?

La respuesta a esta pregunta no es tarea fácil. Pues requiere un estudio preciso del funcionamiento institucional en toda su amplitud. El *Informe España* (1996) se hizo cargo de ello a mediados de la década de los noventa, en este ensayo rescataremos su perspectiva a la luz de otros estudios más recientes que nos ayuden a comprender mejor la evolución de la cuestión.

A pesar de su a primera vista escasa actualidad, este estudio de 1996 nos resulta especialmente valioso al aportarnos conclusiones de unos momentos

en los que el sistema descentralizado había llegado ya prácticamente a su consolidación, después de casi una década y media en funcionamiento.

La primera cuestión que se pone en evidencia en él es que las estructuras administrativas de empleados públicos en la CC. AA. vienen a ser una copia más o menos completa de rasgos básicos de la Administración del Estado (*mimetismo*). Lo cual nos permite deducir, de primeras, que éstas no han aprovechado sus competencias de autoorganización en pos de una modernización y mejora de las estructuras burocráticas. Centrándose, quizás, las élites políticas más en la rápida asunción de competencias y recursos que en las formas de gestionarlas. Se habla también de un fenómeno de *neocentralización*, que vendría a reproducir en las autonomías un modelo centralista (*neocentralismo y policentralismo*) como el que antaño existía a nivel nacional.

Nos encontramos con un panorama administrativo muy poco prometedor, caracterizado por la novedad de unas administraciones que funcionan como si fuesen antiguas. En 1996 solo el 16,6% de las oficinas y servicios autonómicos funcionaban mejor que sus homólogos estatales⁶. En general, el estudio ponía de manifiesto que el funcionamiento de los servicios en las autonomías respondía más al cumplimiento de normas que a la satisfacción de las necesidades.

A fin de comprender esto, es importante también tener en cuenta la forma en que se construyeron las estructuras autonómicas y se reclutó a su personal: sin ningún tipo de parámetro organizativo coherente, y con la presión de tener que responder a la construcción —en un tiempo muy limitado— de toda una administración desde cero.

En el estudio se presentan los resultados de varios experimentos, mediante los cuales se pretendía medir y analizar el funcionamiento de diferentes administraciones públicas en varias autonomías. Entre sus principales conclusiones podemos destacar:

- 1) Las autonomías no han llevado a cabo una política de orientación al ciudadano de contenido transversal y singular de acuerdo con las estrategias de gestión administrativa de cada una de ellas. Es decir que ha faltado una racionalización del funcionamiento y estructura de la administración autonómica.
- 2) Se observa una capacidad de respuesta administrativa heterogénea, incluso dentro de una misma Comunidad, si se atiende a los distintos resultados obtenidos para cada uno de los experimentos realizados.

⁶ Datos provenientes de una encuesta del CIS de ese mismo año (CIS, Estudio 2211, pregunta 34, marzo de 1996).

- 3) La mayor cercanía en los canales de relación con el ciudadano no influye de forma determinante en el nivel de calidad logrado en el momento de proveer los servicios administrativos.
- 4) Los servicios sometidos a examen se circunscriben en un modelo de calidad todavía más próximo al principio burocrático de cumplimiento de normas y procedimientos que al de satisfacción de necesidades.

Otro fenómeno importante también puesto de manifiesto es el clientelismo, desarrollado por las Administraciones autonómicas como herramienta eficaz para lograr adeptos, sobre todo entre ciudadanías con poca o nula tradición autonómica (Garicano, 2014).

Falta de innovación, mimetismo y clientelismo vienen a definir, pues, los resultados del sistema autonómico en lo referente a este importante objetivo de la atención ciudadana según el Informe España. No obstante, ¿son estas consecuencias algo irreversible e inseparable de la descentralización territorial, o más bien se trata de cuestiones en las que se puede mejorar?

La revista argentina *Studia politicae* publicó, hace unos años, un interesante artículo (Ramió & Serna, 2004) en el que señalaba el caso de la descentralización de nuestro país como un claro ejemplo de las dinámicas de isomorfismo institucional que tienden a producirse en este tipo de procesos, en los que, por regla general, la configuración de los sistemas administrativos de las entidades sub-estatales suele ser relegado de las agendas políticas.

La transformación de un sistema administrativo no es una cuestión sencilla y, en muchos casos, hace falta mucho más que cercanía entre la administración y el ciudadano. Precisamente, y al igual que recogiera el Informe España, aparte de la descentralización, se requiere una racionalización y organización de las estructuras. No sólo para mejorar la atención, sino también para evitar la duplicación de entidades y el gasto innecesario, acusación repetida que también se le hace al sistema. Ahora bien, la modernización y mejora de la administración no es algo que se haga de la noche a la mañana; y para nada hemos de entender el modelo autonómico y la descentralización como la *varita mágica* que solucione todos nuestros problemas. Más bien, se trata de un proceso de renovación continua, del que la descentralización ha de ser un paso más, y en el que las diferentes administraciones han de tomar la iniciativa en cada momento. Los estudios de 1996 nos ofrecían una perspectiva importante al estudiar la evolución de los primeros años tras la implantación del nuevo sistema, no obstante, es importante tener en cuenta que la renovación administrativa no terminó ahí, sino que más bien ahí comenzará otro periodo en el que las nuevas instituciones puedan aprovechar sus márgenes de autoorganización y cercanía al ciudadano para mejorar

la calidad de sus servicios. El profesor José María Canales Aliende (1997) expresa muy claramente las ideas que venimos a transmitir:

Los procesos de cambio administrativo, cualquiera que sean sus características y contenido, siempre serán algo inacabado; y por tanto continuos, y necesarios en todo momento; y estarán íntimamente relacionados con el sistema político-administrativo vigente y con las demandas de la sociedad civil. Por otro lado, los procesos de cambio no implican normalmente cambios totales o radicales, sino que implican la suma de realidades diferentes y a veces contradictorias, como los estratos superpuestos en la geología. Necesitamos hoy Administraciones Públicas «emprendedoras», que son aquellas que siempre orientan sus recursos a los resultados, y ello a través de diversos instrumentos y técnicas para incrementar su eficacia y eficiencia. Pero además de necesitar Administraciones Públicas «emprendedoras», en un proceso continuo de adaptación y de aprendizaje, hace falta también que éstas «piensen» sus actividades; y a la vez que opten por una auténtica reestructuración de las mismas, siendo esto último algo más que la sola mera reorientación, o cambio de fachada; sino un cambio en profundidad, de todos sus aspectos y elementos interdependientes.

Algunos estudios más recientes —enfocados en sectores concretos— ponen de manifiesto que, a día de hoy, las inercias señaladas siguen vigentes (Segura Benedicto & Oñorbe de Torre, 2010). Por ello, las palabras del profesor Aliende —sumadas a las conclusiones del Informe España de 1996— han de constituir una llamada a una nueva revisión del Estado de las Autonomías en estos aspectos. El hecho de que las nuevas administraciones asuman su papel de motores dinamizadores de la atención pública se torna fundamental para que, efectivamente, el sistema descentralizado funcione adecuadamente.

Habiendo analizado todo lo detenidamente que podemos la realización en el tiempo de los dos objetos principales por los que fue concebido el modelo autonómico. Centramos ahora nuestra atención en la opinión que él mismo ha suscitado en los ciudadanos, otro de los aspectos a los que el Informe España se ha dedicado a lo largo de su trayectoria.

3. EVOLUCIÓN DE LA OPINIÓN CIUDADANA

El análisis que hemos venido haciendo hasta ahora ha sido eminentemente objetivo, no obstante, en toda cuestión política la opinión ciudadana acerca de la realidad juega un rol tan importante o más que la realidad misma.

Siguiendo los estudios publicados en el Informe España, centraremos nuestra atención en dos momentos precisos, los cuales, a su vez,

consideramos significativos para comprender la evolución histórica de la opinión pública acerca de la cuestión que nos atañe, 1996 y 2010.

El Informe de 1996 comenzaba señalando el crecimiento de la aceptación del pluralismo nacional español. Después de veinte años de democracia y más de una década y media de funcionamiento del sistema autonómico, quedaba constancia a mediados de los noventa de que el porcentaje de los partidarios de un modelo centralista había descendido en casi un 40% desde 1976, suponiendo tan solo 13%, cifra muy inferior en comparación de la holgada mayoría (70%)⁷ que se declaraba a favor de mantener o aumentar el grado de autonomía de las comunidades autónomas. Estos datos tan esperanzadores no eran para nada evidentes, sobre todo teniendo en cuenta nuestra bien marcada tradición centralista y autoritaria. Ahora bien, algo que el informe también señalaba con gran claridad era que los españoles se mostraban, por el contrario, y muy en contraste con lo analizado anteriormente, mucho más críticos con el funcionamiento real de las Comunidades Autónomas. No terminaban de ver que el incremento del gasto público, provocado en su opinión por ellas hubiera acompañado de una mejora correlativa de los servicios públicos, dudando de las dotes administrativas de las Autonomías. Aparte de eso, en muchos ciudadanos el sentimiento de desigualdad entre las diferentes regiones también aumentó. Esta circunstancia movía a los redactores del informe de aquel año a detectar un desplazamiento del conflicto territorial a una dimensión interterritorial, dejando atrás la dimensión radial tradicional.

Aun con todo, la legitimidad del modelo territorial iba por aquel entonces en aumento, aunque desde un principio el compromiso inicial para con el mismo había sido muy diferente en función de la región.

No obstante, aun cuando un motivo importante de la centralización había sido conseguido una mayor integración de las regiones, las encuestas mostraban ya en 1996 un aumento del sentimiento de *agravio territorial*⁸. Si en 1988 el 60% de los españoles opinaba que el Gobierno Central favorecía a unas Comunidades Autónomas más que a las demás, en 1996 era el 71,4% de los ciudadanos los que compartían esta creencia; y, además, las comunidades señaladas como las más favorecidas eran las dos gobernadas por un partido regionalista fuerte: Cataluña y País Vasco, la que albergaba al gobierno central: Madrid, y Andalucía, considerada el feudo socialista.

⁷ Los datos aquí manejados por el *Informe España* forman parte del estudio de la Fundación FOESSA, informe sociológico sobre el cambio político en España (1975-1981), *Euramérica* (1981) y CIS, Estudio 2.211, mayo 1996.

⁸ Consideración por parte de los ciudadanos de que el gobierno central favorece más a unas comunidades que a otras.

En el primero de los casos, la situación se vio agravada con la participación de sendos partidos nacionalistas en los respectivos gobiernos de 1993 (F. González) y 1996 (J. M. Aznar), siendo Cataluña el principal foco del sentimiento de agravio (el 81% así lo consideraba)⁹. Es importante señalar que el sentimiento de agravio ha aumentado con el surgir del sentimiento de pertenencia a las diferentes comunidades autónomas.

No obstante, y con todo lo dicho, el estudio resaltaba un éxito patente del modelo autonómico, materializado tanto en la identificación política de los ciudadanos con la propia autonomía como en el compromiso social manifestado con el grado de autogobierno alcanzado. Señalaba también que este éxito era más o menos uniforme en todo el territorio nacional, pero lo que sí que variaba sustancialmente era la valoración que hacían de sus instituciones autonómicas los ciudadanos de cada región.

Catorce años más tarde, el *Informe España* volvía a publicar otro estudio acerca de este tema. A grandes rasgos, el estudio de 2010 (Fundación-Encuentro, 2010) señalaba la consolidación de la organización territorial y su preferencia por parte de los ciudadanos. No obstante, hacía especial énfasis en la intensidad del conflicto político que se vivía en esos años. Tres factores se señalaban a tener en cuenta como causantes de este conflicto constante: las reformas estatutarias, la pérdida de control del gobierno autonómico por parte de los partidos nacionalistas y el regionalismo competitivo.

La pregunta que atraviesa el artículo es la de si realmente ese conflicto político era percibido y reproducido en la opinión pública. La observación del indicador sobre la forma de organización territorial presente en los estudios del CIS sobre la cuestión autonómica confirmaba la legitimidad del sistema... lo cual, de primeras, choca con la importancia otorgada al debate sobre el modelo de Estado. Incluso en las comunidades donde las clases políticas tenían una participación más activa en el modelo territorial la legitimidad del modelo era amplia (52,1% en Cataluña —en 2005— y 59,5% en País Vasco —en el mismo año—). La postura que quizá fuese más negativa era la relativa a si el modelo había servido para mejorar la convivencia de las distintas regiones y nacionalidades —solamente un tercio creía que había sido positivo—; siguen percibiéndose diferencias interregionales en la distribución de la riqueza, aun cuando en múltiples estudios realizados sobre la integración económica regional se coincide en subrayar un fuerte proceso de convergencia en la distribución de la renta media per cápita entre las diferentes regiones españolas.

⁹ CIS 1996 Estudio 2.211.

Por otra parte, el estudio de la Fundación Encuentro señala que los españoles seguían entonces tendiendo mayoritariamente a considerar que el gobierno central no trata a las comunidades autónomas de forma igual. Además, se señala que los españoles calificaban las relaciones gobierno central-autonómico como de confrontación y no de colaboración. Eso sí, se puntualiza también que el *color político* de los gobiernos parece condicionar la percepción de enfrentamiento o colaboración que en esas fechas existía.

Se hace eco el Informe también de la importante cuestión del debate acerca de la reforma constitucional del Estado autonómico. ¿Hasta qué punto la Constitución era percibida por los ciudadanos como un instrumento efectivo para la organización del país? Pues bien, por aquel entonces (2010) un 35% de los ciudadanos consideraba muy necesario una reforma de la misma, un 42% poco o totalmente innecesario y un 23% se mostraba indiferente. Cataluña (con un 65%) y País Vasco (53%) eran las comunidades más partidarias de la reforma. Si atendemos a lo que los ciudadanos consideraban necesario reformar, un 56 y un 57% veían necesario aumentar las competencias de los gobiernos autonómicos y la capacidad de las autonomías para intervenir en las decisiones tomadas con respecto a Europa respectivamente.

Con todo esto, los autores del Informe observaban que la opinión sobre la reforma constitucional estaba íntimamente ligada con la opinión acerca de la actual forma de España, pero que por el contrario, se confirmaba que los debates sobre el modelo de Estado y el proceso reformador estatutario no habían sido impulsados por la opinión pública¹⁰. Un elemento que podría impulsar el conflicto territorial y centro-periferia sería, para ellos, la presencia de subsistemas de partidos que generan dinámicas de competición propias, donde este aspecto del debate político adquiere una notable significación. Cuanto más nacionalista es la posición de un partido, mayor es la correlación que se observa entre aquellos que se sienten cercanos a esos partidos políticos y su posición respecto a la reforma constitucional.

Todo conduce a pensar que las posiciones sobre el modelo autonómico español y la reforma constitucional y de los Estatutos están articuladas en torno a las posiciones de los partidos políticos y sus líderes, quienes, con mayor o menor éxito, han generado un debate de carácter identitario, dando forma a la competición de los respectivos subsistemas de partidos en estos términos, y con ello a la subsiguiente polarización social. Esto se constata

¹⁰ Bien porque la valoración no es tan negativa o bien porque, si lo es, no parece tener relación empírica ni lógica con la presencia y virulencia del debate y las posiciones divergentes de los españoles con respecto al modelo de Estado.

con la falta de información de los españoles con relación a las reformas estatutarias.

Robert Liñeira lleva a cabo un interesante y valioso estudio que corrobora estas conclusiones del *Informe España*. Liñeira (2012, págs. 7-8) señala como las preferencias acerca de la organización territorial dependen en gran medida de los posicionamientos cambiantes de los partidos. Para él, las negociaciones partidistas juegan un papel fundamental en la definición del proceso autonómico, disfrutando las élites políticas de una capacidad muy importante para activar y modificar las preferencias de sus seguidores. Al igual que los autores del *Informe España*, entiende el componente identitario como fundamental a la hora de entender la posición ciudadana en cuanto a la organización autonómica.

4. INTERFERENCIA DE LOS INTERESES PARTIDISTAS EN LA OPINIÓN PÚBLICA

Los estudios del *Informe España* barajados hasta el momento nos han hecho reflexionar acerca de la evolución del sistema autonómico en lo referente a sus objetivos iniciales, además de aportarnos una visión de la opinión ciudadana en dos momentos significativos. Con todo, el Informe de 2010 señalaba ya un dato de particular interés: la influencia de las élites políticas en la valoración del modelo territorial por parte de la ciudadanía. Este hilo ha sido desarrollado con especial ahínco en las ediciones posteriores y, sobre todo, a raíz del conflicto catalán. A él prestaremos atención en este apartado.

Los trabajos de la Fundación Encuentro han venido apuntando hacia una conclusión clara: ha existido un progresivo crecimiento de la aceptación del modelo (a pesar de sus carencias y limitaciones), que se contrasta con una gran ignorancia por parte de los ciudadanos acerca del sistema y ante la que influye con gran fuerza la acción de los partidos políticos, quienes tienen un gran poder para cambiar la opinión ciudadana.

Frente a la indiferencia política que existe en general, los partidos políticos cobran un protagonismo decisivo, haciendo que sus propias luchas de intereses calen hondo en la población llegando a producir transformaciones realmente sustanciales en la opinión pública. En lugar de empaparse los partidos políticos y sus discursos de los problemas ciudadanos, son precisamente los intereses de los partidos los que movilizan a la ciudadanía determinando así las agendas políticas de los gobiernos.

El estudio que Fabiola Mota Consejero aportaba al informe en 2015 (La descentralización política en España) puede ayudarnos a abordar la espinosa cuestión del conflicto partidista en torno a la cuestión territorial en nuestro país. La socióloga distingue cuatro fases principales en la evolución de este:

- Fase 1: comprende el proceso de redacción Estatutos-Pactos autonómicos 1992. En esta época el desarrollo autonómico estuvo menos sujeto a la confrontación política. Este bajo nivel de conflictividad política quizá ha sido el causante de que la crisis que dio lugar a los pactos no tuviera repercusiones en el apoyo al Estado de las Autonomías.
- Fase 2: iría desde los Pactos del 92 hasta la victoria electoral PSOE 2004: en ella, el desarrollo autonómico empezó a vincularse en mayor medida a las estrategias políticas de los partidos y a la confrontación política, aunque el conflicto partidista en torno a la dimensión territorial quedó circunscrito a la confrontación del PP con los partidos nacionalistas. La Declaración de Barcelona de 1998 fue una manifestación simbólica de la demanda de las nacionalidades históricas de un trato y estatus diferencial ante la homogenización de competencias que se estaba produciendo en el Estado autonómico. Ante el nacionalismo, Aznar respondió incentivando el nacionalismo español.
- Fase 3: abarcaría los procesos de reforma del estatuto vasco y catalán: las elecciones de 2004 darían lugar a una legislatura muy polarizada, con una gran relevancia de la cuestión territorial. El modelo de organización territorial se convirtió en un factor de competición, no solo entre partidos nacionalistas y de ámbito estatal, sino entre los dos principales partidos de ámbito nacional. La intensificación del papel de la cuestión territorial en competición partidista comenzó a tener efectos en las actitudes hacia el Estado autonómico.
- No obstante, la fase (4ª) más aguda de la crisis económica (2011-12) ha coincidido con un proceso de erosión en las actitudes de apoyo al Estado autonómico. Surgiendo dos tendencias:
 - 1) Se ha distinguido entre las comunidades contribuyentes y las receptoras de fondos. Se han incrementado, pues, la opción de salida de un Estado descentralizado que no sólo no parece reportar ningún valor que no pueda proporcionar la propia comunidad, sino que además le supone incurrir en un coste evitable con la independencia.
 - 2) Se ha puesto también de manifiesto una ruptura con el modelo autonómico y la reivindicación del restablecimiento de un Estado centralista.

Santiago Pérez-Nievas y José Ramón Caamaño (2018) vienen a corroborar en su estudio acerca de las bases sociales y actitudinales del voto nacionalista en España esta división por fases hecha por Mota Consejero. Ambos autores analizan la evolución en el tiempo del voto nacionalista, y señalan como efectivamente el periodo 2010-2012 fue decisivo en el aumento de las posiciones independentistas secesionistas en Cataluña —con la consiguiente polarización—. En contraste con la aceptación mayoritaria del modelo de estado predominante hasta 2010, a partir de ese año los partidarios de la independencia en Cataluña aumentaron del 23% al 45%. Este aumento registrado por el *Informe España* se ha ido consolidando hasta que finalmente en 2017 (a partir del referéndum y de la declaración unilateral de independencia) el porcentaje de los que se declaraban independentistas comenzó a superar a los contrarios. Esta situación se ha mantenido hasta mayo de 2019, cuando el Centro de Estudios de Opinión de la Generalitat (CEO) detectó un incremento (4,5 puntos) de los no independentistas con respecto al informe del marzo anterior (CEO, CEO, 2019). La ausencia de estudios posteriores a la fecha nos impide constatar una consolidación de este despunte del rechazo al independentismo. La sentencia en ciernes con respecto a los hechos del 1 de octubre dará a lugar nuevos escenarios que permitirán avanzar en la comprensión de este proceso.

Por otra parte, la cuestión catalana ha marcado el panorama y la agenda política del Estado, y también ha influido a nivel general en la opinión de los ciudadanos con respecto al modelo territorial, haciéndole perder considerable popularidad y aceptación (Fundación-Encuentro, 2014). La aparición de partidos políticos con posiciones más críticas con respecto al modelo territorial (Vox, Unidas Podemos y Ciudadanos) han tenido también un rol importante en estos hechos. En 2005, más de la mitad de los entrevistados por el CIS¹¹ (51,4%) optaba por un Estado con comunidades autónomas como el actual mientras que en 2012 solo el 31,6% lo hacía. Se observaba también como la opción recentralizadora era la que más había avanzado (desde el 8,7% en 2005 al 23,1% de 2012). Yendo más allá de los datos del *Informe España*, los Barómetros de enero de los últimos tres años muestran como las tendencias han vuelto a acercarse a las anteriores a 2010. En enero de 2017 (antes del 1 de octubre) los partidarios del modelo territorial actual alcanzaban el 38,2% —6,6 puntos más de los que recogiera el *Informe España* en 2012—; este porcentaje descendía en 2018 al 37,9% pero volvía a aumentar en 2019 al 42,2% —porcentaje aún lejano al 51,4% de 2005—. Con

¹¹ CIS (2005): Estudio 2.610: Barómetro autonómico; CIS (2010): Estudio 2.829: Barómetro autonómico II; CIS (2012): Estudio 2.956: Barómetro autonómico III.

relación al modelo centralista —reclamado por Vox— se observa un descenso de apoyos: 18,7% en 2017, 17,9% en 2018 y 16,0% en 2019. Aunque estos datos parecen indicar una cierta vuelta a las tendencias anteriores, es importante tener en cuenta que aún están lejanos a ellas y que los porcentajes son muy vulnerables a cualquier acontecimiento que pueda tener lugar en las próximas fechas (sentencia 1 O, elecciones generales, posibles elecciones catalanas); solo tenemos que remitirnos al precedente de 2010 cuando se desencadenó la *marejada independentista* en Cataluña¹². En todo caso, es importante considerar el aumento del porcentaje de ciudadanos que entienden el problema catalán como uno de los tres principales del Estado¹³ —pasando del 1,4 en 2017 al 4,3 en 2018 y al 6,8 en 2019—¹⁴. De nuevo, la actuación de los partidos será clave para comprender la evolución de los datos.

Ahora bien, vayamos más allá y tratemos de aclarar más a fondo el fenómeno catalán, desencadenante de esta polarización¹⁵. Los estudios anteriormente citados señalaban como el periodo concerniente entre 2010 y 2012 fue decisivo en el aumento de las posiciones independentistas entre los ciudadanos. Éste no se comprendería sin traer a colación el proceso judicial en que desembocó la reforma del *Estatut*, en el cual una cuestión eminentemente política pasaba a dirimirse en los tribunales, ocasionando un gran descontento en el pueblo catalán. Más aún, cuando los artículos considerados inconstitucionales existían en otros estatutos de autonomías en plena vigencia.

No obstante, si atendemos a los datos anteriormente barajados, la cuestión de la reforma del Estatuto de Autonomía catalán no era algo prioritario ni demandado por el grueso de la población, sino más bien una cuestión de las élites políticas nacionalistas. De hecho, se podría decir que fue su derivación al ámbito judicial la causante de que el interés de las élites calase entre la población, generando un fuerte rechazo al modelo de Estado —y al Estado en sí—, al comprenderlo como un opresor de sus libertades políticas.

Como bien señalaba Fabiola Mota en el *Informe España* del 2010 (La opinión ciudadana sobre el Estado autonómico), todo conduce a pensar que las

¹² Un dato relevante que aportaba el CIS de 2019 era que casi 60% de los encuestados creía que la situación catalana influiría en las elecciones de abril de ese mismo año. Este dato da a entender la repercusión que la situación política que esa comunidad autónoma tiene con relación al conjunto del país.

¹³ Los datos dejan claro el fuerte impacto que el referéndum del 1 O tuvo en la opinión ciudadana.

¹⁴ Los datos relativos a 2017, 2018 y 2019 han sido obtenidos a partir del barómetro de Enero del CIS de los respectivos años.

¹⁵ Que, aunque parece atenuarse, nada indica que vaya a desaparecer por el momento.

posiciones sobre el Modelo Autonómico español y la reforma constitucional y de los Estatutos están articuladas en torno a las posiciones de los partidos políticos y sus líderes, quienes, con mayor o menor éxito, han articulado un debate de carácter identitario, dando forma a la competición de los respectivos subsistemas de partidos en estos términos. Esto se constata con la falta de información de los españoles con relación a las reformas estatutarias. Solo después del paso por el poder judicial de la propuesta de reforma, ésta caló hondamente entre los catalanes.

Las identidades nacionales tienen una fuerte capacidad para alimentar el debate político entre las élites partidistas. Por ello, éstas no han dudado en utilizarlas a fin de lograr mayor éxito electoral, sobre todo cuando los ciudadanos no conocen los detalles del proceso autonómico y se vuelven extremadamente vulnerables al sentimentalismo nacionalista.

Ahora bien, y pese a esta polarización, una buena parte del conjunto de los ciudadanos reconoce el pluralismo lingüístico-nacional del Estado y parece confiar en la Constitución como instrumento capaz de garantizar y mejorar, no sólo la convivencia entre los distintos territorios —cuestión pendiente de resolver por el Estado autonómico, de acuerdo con la opinión pública—, sino también la eficacia del Estado a la hora de proporcionar las políticas y servicios públicos del bienestar. Estos aspectos son ventanas de oportunidad para poder cerrar con responsabilidad y de un modo realista y satisfactorio el debate del modelo de Estado. Las élites partidistas podrían tener la clave al respecto, ya que el espacio de encuentro es posible y existe entre la opinión pública. La cuestión es que esta posición de bien general prime sobre sus intereses partidistas.

5. CONCLUSIONES

Hecho este recorrido, nos disponemos a enumerar una serie de conclusiones que —a nuestro modo de ver— resumen las principales pistas que el trabajo de la Fundación Encuentro puede aportar a la comprensión del problema territorial en España.

- Con relación al funcionamiento objetivo del Estado Autonómico y a la respuesta a sus objetivos iniciales:
 - 1) Los objetivos primarios que dieron lugar al «Modelo territorial de 1978» han sido en parte satisfechos, pero solo en parte, quedando de manifiesto ciertas deficiencias que de una manera u otra han determinado el funcionamiento del mismo. Es evidente el

fuerte avance en la atención a las demandas de reconocimiento de los diferentes territorios y nacionalidades, pero, por otro lado, el modo de financiación y la incapacidad de intervención en los asuntos estatales limitan fuertemente a las entidades regionales en el ejercicio de sus libertades políticas. Además, el clientelismo y mimetismo observado en las administraciones autonómicas con relación a la Administración Central es otro importante escollo de cara al óptimo funcionamiento del sistema.

- 2) Esta situación ha sido salvada, en parte, únicamente por aquellas comunidades autónomas con partidos regionalistas lo suficientemente fuertes como para obtener representación nacional y servir así de bisagra de cara al establecimiento de gobiernos de un cuño u otro. Sólo éstas comunidades, y gracias a las dinámicas de interés de los partidos políticos, han logrado cierta capacidad de intervención en la política nacional —de cara a la defensa de sus intereses— y un mayor margen de maniobra económica. Esta tesitura, profundamente injusta, ha sido considerada por muchos y también en este artículo como una de las principales fallas democráticas del sistema autonómico.
- Con relación a la opinión ciudadana:
 - 1) Los intereses de los distintos partidos políticos no son para nada inocuos de cara a la situación político-social. De hecho, paradójicamente, y nuestro país es buen ejemplo de ello, éstos más que hacerse eco de los anhelos y opiniones de la calle, influyen en ellos, llegando a modificarlos de forma considerable e incluso a cambiarlos. Estos intereses no suelen responder a un bien común y a un proyecto de convivencia; sino que, más bien, van encaminados a la consecución del poder, aun a costa de la estabilidad política.
 - 2) Las identidades nacionales son un punto clave en la movilización ciudadana. Y, como bien hemos venido mostrando en este artículo, han sido teas eficaces y hábilmente percutidas por las élites políticas en su afán de pervivencia y ascenso al poder. Los sondeos del CIS, anteriormente citados, mostraron claramente como las opiniones de los ciudadanos con respecto al modelo de estado han ido experimentando aceptación creciente, y como su desconocimiento general y desafección política les colocaba muy lejos del debate en torno a la reforma de la constitución que alimentó la vida parlamentaria de buena parte de las élites políticas nacionalistas. Fue solo tras la judicialización del caso catalán cuando ese debate realmente caló en la calle, llegando a enconarse en buena

parte de la sociedad catalana, y generando la crisis territorial que ahora nos ocupa. Sí, primero vino el interés partidista, posteriormente una falla en el sistema político nacional a la hora de gestionar la cuestión, y finalmente la crisis social. Crisis surgida primero en la sociedad catalana, y extendida posteriormente por contagio, y también por intereses de partido, al resto del territorio nacional. Se puede decir, que el interés partidista y los déficits del sistema se han retroalimentado en el surgimiento y desarrollo de esta crisis, que actualmente bastante dista de ser solucionada.

¿Qué podemos esperar de cara al futuro? ¿Hay esperanza para España o la crisis del modelo de Estado del 78 es definitiva? Es evidente que pensar que del panorama político actual pueda surgir una solución de cara a la crisis que nos ocupa no es para nada realista. Quien ponga un poco de atención a los medios de comunicación podrá darse cuenta de que la falta de moderación y el interés partidista parecen ser los únicos motores de los diferentes líderes políticos. Sin embargo, y como ya hemos apuntado en otras partes de este escrito, la única forma de estabilizar esta crisis y proporcionar una mayor calma política al país radica en la mera voluntad de diálogo y consenso de las diferentes fuerzas políticas. España ya ha vivido momentos de fecundidad tal, sin ir más lejos durante la elaboración de la Constitución de 1978, pero lejos de quedarse en él y convertirlo en seña de identidad partidista ha de procurar avanzar de cara a la consecución de otros nuevos, en los que las fallas constatadas a lo largo de la vida democrática puedan tomarse en consideración e intentar subsanarse con las modificaciones legales pertinentes. Frente a los tremendistas, es importante señalar —como ya hemos venido haciendo— que el modelo del 78 no es un modelo cerrado; sino tan solo un escalón en la tarea de construir un marco de convención común para todos los territorios que conforman España. ¿Es esto un ideal difícil de conseguir? Puede que sí, pero no podemos desistir de él; y en este sentido, los trabajos de la «Cátedra José María Martín Patino» cobran una importancia fundamental al aportar una perspectiva consolidada de cara a este problema y siempre orientada al diálogo y al encuentro entre los ciudadanos.

REFERENCIAS

- Aja Hernández, E., y Arbós i Marín, X. (1980). El senado, cámara posible de las autonomías. *Revista de estudios políticos*, 27-66.
- Aliende, J. M. (1997). Las Administraciones Autonómicas ¿imitación o renovación? *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 138-142.

- Caminal, M. (2002). *El federalismo pluralista*. Barcelona: Paidós.
- CEO (26 de Julio de 2019). *Baròmetre d'Opinió Política. 2a onada 2019*. Obtenido de <http://upceo.ceo.gencat.cat/wsceop/7188/Dossier%20de%20premsa%20-942.pdf>
- (5 de 4 de 2019). *CEO*. Obtenido de: <http://upceo.ceo.gencat.cat/wsceop/7008/Dossier%20de%20premsa%20-919.pdf>.
- CIS (enero de 2017). *CIS*. Obtenido de: http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/3160_3179/3164/es3164mar.pdf.
- (enero de 2018). *CIS*. Obtenido de: http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/3200_3219/3203/es3203mar.pdf.
- (enero de 2019). *CIS*. Obtenido de: http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/3220_3239/3238/es3238mar.pdf.
- (1996). *Estudio 2,211*. Madrid: CIS.
- (1996). *Estudio 2.211*. Madrid : CIS.
- (1996). *Estudio 2.211*. Madrid: CIS.
- (2005). *Estudio 2.610 Barómetro autonómico*. Madrid: CIS.
- (2012). *Estudio 2.956: barómetro autonómico*. Madrid: CIS.
- (2010). *Estudio 2826: Barómetro Autonómico*. Madrid: CIS.
- Consejero, F. M. (2015). La descentralización política en España. En Fundación-Encuentro, *Informe España*. Madrid.
- FOESSA, F. (1981). *Informe sociológico sobre el cambio político en España (1975-1981)*. Madrid: Euramérica.
- Francisco Javier Lasarte Álvarez (coord.), F. D. (2003). *El debate sobre el sistema de financiación autonómica*. Madrid: Comares.
- Fundación-Encuentro (1993). La distribución territorial del poder político como forma de integración y democratización del Estado. En *Informe España* (págs. 427-512). Madrid.
- (1996). El dinero de las autonomías: una polémica inacabable. En *Informe España*. Madrid.
- (1996). Crece la conciencia autonómica de los españoles. En *Informe España*. Madrid: Fundación Encuentro.
- (1996). *Informe España*. Madrid.
- (1996). Mimetismo, clientelismo e innovación en las Administraciones Públicas. En *Informe España*. Madrid: Fundación Encuentro.
- (2002). ¿Convergencia o divergencia entre las autonomías? En *Informe España*. Madrid.
- (2003). Descentralización de las políticas de garantía de rentas. En *Informe España*. Madrid: Fundación-Encuentro.
- (2010). La opinión ciudadana sobre el Estado autonómico. En *Informe España*. Madrid.
- (2014). Modelo autonómico y convergencia territorial. En *Informe España* (págs. 283-355). Madrid.
- Garicano, L. (2014). *El dilema de España*. Barcelona: Booket.
- Liñeira, R. (2012). *El estado de las autonomías en la opinión pública*. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona.
- O'Learly, S., y Fernández Martín, J. M. (1995). ¿Hacia la Europa de las regiones? *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 299-322.

- Perez-Nievas, S., y Rama Caamaño, J. (2018). Las bases sociales y actitudinales del voto nacionalista en España: Cataluña, Galicia y País Vasco. En C. J. Encuentro. Madrid: Universidad Pontificia Comillas.
- Queralt, J. M. (2006). El poder financiero en el marco constitucional del Estado de las Autonomías. *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Cerio* (54-55), 189-99.
- Ramió, C., y Serna, M. (2004). El proceso de descentralización regional en España y el fenómeno de no innovación ni mejora de las nuevas instituciones administrativas. *Studia politicae*, 21-50.
- Rokkan, S., y Urwin, D. (1983). *Economy, territory and identity*. Londres: Sage Publications.
- Romero, J. (2002). Naciones y regiones, realizaciones, insuficiencias y límites del proceso de descentralización en España. En J. Farinós y Dasi, A. Cucó, y J. Romero, *La organización territorial del Estado: España y Europa: un análisis comparado* (págs. 13-40). Valencia: Universidad de Valencia.
- Segura Benedicto, A., y Oñorbe de Torre, M. (2010). Cambios en la salud pública: el papel del estado y de las autonomías. *Informe SESPAS*, 19-22.
- Tapia, O. M. (2011). *La dimensión centro-periferia en los partidos nacionalistas de Cataluña y el País Vasco 1977-2008*. Madrid: Universidad Complutense.
- Tocqueville, A. (1989). *La democracia en América*. Madrid: Alianza.
- Torre, M. G. (2011). Las etapas en la financiación autonómica, un nuevo sistema de financiación. *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*.
- Vivens Vives, J. (2003). *Aproximación a la Historia de España*. Barcelona: Ediciones Vicens Vives.