

22

INFORME
ESPAÑA
2 0 1 5

Homenaje a
José María Martín Patino

Fundación Encuentro

Equipo de dirección y edición

Agustín Blanco • Antonio Chueca • Giovanna Bombardieri



Edita: Fundación Encuentro
Oquendo, 23
28006 Madrid
Tel. 91 562 44 58 - Fax 91 562 74 69
correo@fund-encuentro.org
www.fund-encuentro.org

ISBN: 978-84-89019-43-0
ISSN: 1137-6228
Depósito Legal: M-37865-2015

Fotocomposición e Impresión: Albadalejo, S.L.
Antonio Alonso Martín, s/n - Nave 10
28860 Paracuellos del Jarama (Madrid)



Gracias a la Fundación Ramón Areces, la Fundación Encuentro dirige el Centro de Estudios del Cambio Social (CECS), que elabora este Informe. En él ofrecemos una interpretación global y comprensiva de la realidad social española, de las tendencias y procesos más relevantes y significativos del cambio.

El Informe quiere contribuir a la formación de la autoconciencia colectiva, ser un punto de referencia para el debate público que ayude a compartir los principios básicos de los intereses generales.



VNiVERSiDAD
D SALAMANCA

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL

ÍNDICE

UN PROYECTO DE DIÁLOGO Y RECONCILIACIÓN XVII

José María Martín Patino y Agustín Blanco

El encuentro: una vocación y un proyecto de vida	XX
Saber lo que nos pasa: una larga tradición	XXV
Datos, pensamiento complejo, perspectiva plural	XXVIII
Conocimiento para la acción	XXX
Diálogo y consenso	XXXI
Una vida buena, una buena muerte	XXXIII

PARTE PRIMERA: LOS ACTORES

Capítulo 1

LOS RETOS EN EL CAMINO HACIA LA IGUALDAD DE GÉNERO 3

Nuria Guilló, María Isabel Martínez y Elvira González

1. Introducción	5
2. Sin (co) educación no habrá avances reales hacia la igualdad	6
2.1 Lo que nos preocupa	6
2.2 Por dónde avanzar	11
3. Trabajo remunerado y cuidados: una ecuación imposible en la realidad actual	13
3.1 Lo que nos preocupa	14
3.2 Por dónde avanzar	18
4. Las violencias contra las mujeres: una dolorosa actualidad reflejo de la envergadura del problema	20
4.1 Lo que nos preocupa	20
4.2 Por dónde avanzar	27
5. Indicadores	29

Capítulo 2

LA JUVENTUD ESPAÑOLA: EL IMAGINARIO DE LA TRANSICIÓN PERMANENTE 33

Josune Aguinaga Roustán y Domingo Comas Arnau

1. Un repaso histórico al estudio de la juventud en España	35
1.1 Los estudios de juventud en España	35
1.2 Las limitaciones de una perspectiva estrictamente empirista y bastante cuantitativa	37
1.3 Las aportaciones de los informes de la Fundación Encuentro	39
1.4 La perspectiva racional de la teoría de las generaciones	41
2. Las generaciones juveniles en el último medio siglo en España	42
2.1 El juego de las generaciones, la estratificación social y la diversidad territorial	42
2.2 La generación del tardofranquismo	45
2.3 La generación de la democracia	46
2.4 La generación de la suficiencia pragmática	47
2.5 La emergencia de una nueva generación	48

3. La dimensión cultural familia/educación y la transformación de las generaciones jóvenes en España	49
3.1 ¿Qué representa la dimensión cultural familia/educación?	49
3.2 La dependencia familiar y la dimensión cultural familia/educación en una perspectiva generacional	52
4. Los retos: ¿cómo debemos apoyar a la generación emergente para que aumente nuestra competitividad internacional y haga sostenible nuestro Estado de bienestar?	54
5. Indicadores clave para evaluar nuestra evolución y perspectivas	55

Capítulo 3

LAS PERSONAS MAYORES Y EL DESAFÍO INTERGENERACIONAL 57

Antonio Abellán, M^a Dolores Puga y Rogelio Pujol

1. Abordaje de las grandes cuestiones sobre las personas mayores	60
1.1 El proceso de envejecimiento demográfico	60
1.2 Estado de salud y necesidades de cuidados	63
1.3 Las pensiones	66
1.4 Familia y bienestar	68
1.5 Solidaridad y transferencia de recursos	70
2. Los retos	75
2.1 Pérdida poblacional	75
2.2 Más enfermedad crónica y ¿más discapacidad?	77
2.3 Descenso de la actividad económica	78
2.4 Sostenibilidad de las finanzas públicas	78
2.5 Otros retos	79
3. Propuestas de actuación	81
3.1 Una reflexión necesaria sobre el inicio de la vejez	81
3.2 Políticas frente al reto del envejecimiento demográfico	84
3.3 Políticas de envejecimiento activo	86
4. Indicadores clave	88

Capítulo 4

CONSENSO FAMILISTA Y PACTO DE PROTECCIÓN INFANTIL EN ESPAÑA 89

Fernando Vidal

1. Claves interpretativas y posicionamiento de los informes de la Fundación Encuentro	91
1.1 Una sociedad en busca de la familia	92
1.2 Una crecida demanda de familia	95
1.3 La relegitimación de la familia por la individuación	97
1.4 Una España familista, pero a contracorriente del utilitarismo y la pobreza	101
2. La evolución de la infancia	104
2.1 Severo empobrecimiento de la infancia en España	105
2.2 La mejora en salud y los nuevos riesgos de los estilos de vida	106
2.3 Descensos en las dificultades educativas	108
2.4 La excesiva alarma social por el mundo televisivo y digital	109
3. Retos y propuestas	111
3.1 El nuevo marco político de familia	111
3.2 Centrarse en la sostenibilidad familiar y el capital familiar en los enclaves de exclusión	112
3.3 El enfoque familiaricéntrico	116

3.4	La activación de las familias	117
3.5	Parentalidad positiva en los vínculos tempranos	119
3.6	Conyugalidad positiva	120
3.7	Propuestas en materia de infancia	122

Capítulo 5

MIGRACIONES EN ESPAÑA 125

Raquel Caro y Mercedes Fernández

1.	Claves interpretativas	127
1.1	La inmigración a España: rasgos generales y evolución	127
1.2	La crisis económica y la evolución del mercado de trabajo (inmigrante)	129
1.3	Una breve reflexión	130
2.	Principales retos que se plantean en un horizonte a corto y medio plazo	131
2.1	La historia de la política migratoria en nuestro país: ¿lo que pudo ser y no fue?	131
2.2	Cuestiones relevantes	133
3.	Propuestas de actuación	137
3.1	Catalizadores	137
3.2	Barreras	139
3.3	Propuestas	140
4.	Aplicaciones prácticas	141
4.1	Programas de fomento del empleo y la empleabilidad de los migrantes	141
4.2	Incorporación de sistemas de calidad y adiestramiento de profesionales y voluntarios	142
4.3	Programas de sensibilización y prevención de la discriminación en el centro de trabajo	142
4.4	Programas de educación extracurricular	143
4.5	Programas para mujeres o en los que las mujeres son las beneficiarias principales	144
4.6	Programas de promoción de la igualdad de trato y no discriminación en la sociedad de acogida	144
5.	A modo de conclusión	145

PARTE SEGUNDA: LOS GRANDES PILARES DEL BIENESTAR

Capítulo 6

EL EMPLEO 149

Begoña Cueto

1.	Introducción	151
2.	Evolución del mercado de trabajo: ¿podemos hablar de recuperación?	152
2.1	Empleo asalariado y autónomo	155
2.2	Características del empleo asalariado	157
2.3	Evolución del empleo por ramas de actividad	160
2.4	Evolución del empleo según ocupación	162
3.	Retos en el corto y medio plazo	164
3.1	La formación de la población desempleada	165
3.2	El desempleo de larga duración	166
3.3	El desempleo juvenil	167
4.	Las políticas de empleo	169

4.1	La protección por desempleo	170
4.2	Las políticas activas	172
5.	Consideraciones finales	174

Capítulo 7

LA EDUCACIÓN: RETOS Y PROPUESTAS	177
<i>Alejandro Tiana Ferrer</i>	

1.	Claves para el análisis	179
2.	Retos planteados	185
2.1	Reducir el fracaso escolar	185
2.2	Identificar los saberes necesarios para el futuro	187
2.3	Mejorar el rendimiento educativo	188
2.4	Aumentar la equidad	190
2.5	Mejorar el funcionamiento de las instituciones educativas	190
2.6	Dar forma a la profesión docente	192
2.7	Lograr el consenso en materia de educación	193
3.	Propuestas de actuación	194
4.	Indicadores clave	198

Capítulo 8

CRISIS ECONÓMICA, ESTADO DE BIENESTAR Y SISTEMA SANITARIO	201
<i>Julián García Vargas</i>	

1.	La asistencia sanitaria, víctima de la crisis económica de la UE	203
2.	España: la caída del gasto sanitario	204
3.	Efectos sobre el SNS: cómo hacer frente a la nueva demanda	208
4.	La respuesta ciudadana	210
5.	Efectos en las comunidades autónomas	212
6.	El gasto sanitario en el conjunto del Estado de bienestar	213
7.	Acabar con el “todo para todos y gratis”: el Estado de bienestar y las dificultades de la recaudación tributaria	215
8.	Cuánto y cuándo recuperaremos gasto sanitario. El Programa de Estabilidad del Reino de España (PERE)	216
9.	Recuperar el presupuesto de la mano de las reformas	217
10.	Una nueva manera de enfocar la política sanitaria: Estrategia Nacional de Salud	219
10.1	Contenido de la Estrategia Nacional de Salud	220
	Conclusiones	222

Capítulo 9

LOS RETOS DEL SISTEMA DE PENSIONES EN ESPAÑA	223
<i>Gerardo Meil</i>	

1.	Relevancia económica y social de los sistemas públicos de pensiones	225
2.	Desafíos a la sostenibilidad del sistema de pensiones	226
2.1	Envejecimiento de la población	226
2.2	Cambios en la dinámica familiar	229
2.3	El impacto de la crisis económica	231
3.	Reformas, proyecciones y perspectiva de futuro del sistema de pensiones	235

3.1 Reformas acometidas en los últimos años para hacer frente a los desafíos del envejecimiento	235
3.2 Las proyecciones de futuro de la Unión Europea	239
3.3 Perspectivas de futuro	241
4. Indicadores de seguimiento del sistema público de pensiones	244

Capítulo 10

ESTADO DE BIENESTAR Y POLÍTICAS SOCIALES: TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS 249

Luis Ayala Cañón y Jesús Ruiz-Huerta Carbonell

1. Introducción	251
2. Los Estados de bienestar en transformación	254
2.1 La evolución de los Estados de bienestar	254
2.2 La crisis económica y el Estado de bienestar	258
3. El Estado de bienestar en España: ¿dónde hemos llegado?	261
3.1 Expansión y asistencialización del Estado de bienestar en el largo plazo	261
3.2. Crisis económica y políticas sociales en España	265
4. La reforma de las políticas sociales	268
4.1 ¿Cómo mejorar la capacidad redistributiva de las políticas sociales?	268
4.2 ¿Cómo articular las políticas sociales en un marco descentralizado?	270
4.3 ¿Cómo avanzar hacia una gestión mixta del bienestar social eficaz y eficiente?	274
4.4 ¿Qué sistema de financiación es posible?	276

PARTE TERCERA: TERRITORIO, REDES Y SOSTENIBILIDAD

Capítulo 11

EL RESCATE EUROPEO DE LA UNIÓN EUROPEA 283

Agustín José Menéndez

1. Los “lugares comunes” que bloquean el discurso público en España y en Europa	287
1.1 La tesis del Estado manirroto	287
1.2 ¿Fuera del euro no hay salvación?	294
1.3 “No hay alternativa a las políticas que se están aplicando”	297
1.4 “A medio y largo plazo, la única solución es más Europa” (el mantra del más Europa)	300
2. De los clichés al análisis: las cinco dimensiones de la crisis europea	302
2.1 Herramientas analíticas y conceptuales con las que deshacer el galimatías de la crisis	302
2.2 Las cinco dimensiones de la crisis	304
3. El gobierno europeo de la crisis	316
3.1 Preservación del capital financiero	317
3.2 La despolitización de la política económica como garantía de la credibilidad de la misma	319
3.4 Un modelo de crecimiento basado en un saldo exportador alto y sostenido	320
4. El reto al que nos enfrentamos: el rescate europeo de la Unión Europea	323
4.1 Repensar el mercado interior: una concepción distinta de las libertades económicas	324

4.2	Repensar la infraestructura monetaria de la integración económica	326
4.3	Repensar la solidaridad entre Estados europeos	327
5.	¿Cómo podemos saber si Europa avanza en la dirección correcta?	329

Capítulo 12

LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA EN ESPAÑA 337

Fabiola Mota Consejero

1.	Creación, desarrollo y crisis del Estado autonómico	339
1.1	El objetivo de la democratización	339
1.2	El objetivo de la integración nacional	344
1.3	El objetivo de la legitimidad del Estado autonómico	351
2.	Retos del Estado autonómico y propuestas de reforma	358
2.1	Estado plurinacional y asimétrico	358
2.2	Financiación autonómica y política regional	360
2.3	Relaciones intergubernamentales cooperativas	361
2.4	Senado como cámara de representación territorial	364
	Anexo	366

Capítulo 13

MUNDO, MEDIO Y TERRITORIO RURAL 371

Fernando Franco Jubete

1.	Introducción	373
2.	Claves para entender lo que está pasando	374
2.1	Realidad actual del mundo rural	374
2.2	Las posibilidades de un desarrollo rural no agrario	378
2.3	La Agricultura, clave en la construcción europea	380
3.	Principales retos que se plantean en un horizonte a corto y medio plazo y propuestas de actuación	383
3.1	Valoración de lo rural en residencia urbana	384
3.2	El refugio ante la crisis: siempre nos quedará la Agricultura	385
3.3	Rejuvenecimiento rural y relevo generacional agrario	387
3.4	Una nueva revolución agraria	389
3.5	De la brecha geográfica a la brecha digital	391
3.6	Es necesario el compromiso de los poderes públicos y de la sociedad	392

Capítulo 14

ENERGÍA Y SOSTENIBILIDAD 395

José María Bellver, Adela Conchado, Rafael Cossent, Alessandro Danesin, Pedro Linares, José Ignacio Pérez Arriaga y José Carlos Romero

1.	Claves para entender la situación	397
1.1	Producción y consumo de energía	398
1.2	Precios y disponibilidad de recursos fósiles	403
1.3	Emisiones de CO ₂ y otros contaminantes	404
1.4	Pobreza energética	407
1.5	Innovación	408
2.	Retos	410
3.	Propuestas	414
4.	Indicadores clave	417

Capítulo 15**TIC Y SOCIEDAD: LA INFORMACIÓN QUE SE CONVIRTIÓ EN PODER PARA TODOS**

419

Dolors Reig

1. La web 2.0 o web social como cambio de paradigma: algunas claves para entender el fenómeno 421
2. Intercreatividad (Berners-Lee): intercambios creativos digitales 424
3. Inteligencia colectiva (Lévy): un ciberespacio que conecta inteligencias 425
4. Multitudes inteligentes (Howard Rheingold): el conocimiento colectivo apoyado en la Red (McLuhan) 426
5. La sabiduría de las multitudes (Surowiecki) 427
6. Arquitectura de la participación, los contenidos generados por el usuario 427
7. *Sharismo* y licencias Creative Commons 428
8. La sociedad aumentada 430
9. Big data: los datos como el petróleo del siglo XXI 436
10. Empatía, valores de la cibercultura y evolución de la realidad 437
11. Nuevos modelos de innovación social 438
12. Sociedad y TIC: las tecnologías del empoderamiento y la participación 440

PARTE CUARTA: SOCIEDAD Y POLÍTICA**Capítulo 16****¿NUEVA POLÍTICA? ARGUMENTOS A FAVOR Y DUDAS RAZONABLES**

445

Joan Subirats

1. Crisis de los sujetos políticos tradicionales y nuevos actores 447
2. Los efectos en las instituciones y en las formas de gobernar y de gestionar 450
3. ¿Nueva política? 452
4. Nueva política y redes sociales 455
5. El “dentro-fuera” de las instituciones 458
6. Dudas razonables 460
7. Y, finalmente, ¿cuál es la diferencia? 463

Capítulo 17**CUANDO VUELVA A SALIR EL SOL: POSCRISIS, PARTICIPACIÓN Y SOCIEDAD CIVIL**

465

Chaïme Marcuello Servós y Carmen Marcuello Servós

1. Introducción 467
2. La crisis como transformación 468
3. Mirando más allá: poscrisis 475
4. Unas prescripciones posibles 480
5. Para cuando el sol se esconda 483

Capítulo 18

LAS CLASES SOCIALES EN ESPAÑA: CAMBIO, COMPOSICIÓN Y CONSECUENCIAS

Miguel Requena y Mikolaj Stanek

	487
1. Introducción	489
2. La transformación de la estructura de clases	491
3. Dos procesos de formación de las clases	495
3.1 Clases e inmigración	495
3.2 Clase y movilidad intergeneracional	500
4. Algunas consecuencias de la desigualdad de clase	503
4.1 Clase social y logro educativo	504
4.2 Clase y desempleo	507
4.3 Clase social e ingresos	509
4.4 Clase social y salud	512
5. Recapitulación	515

Capítulo 19

MÁS ALLÁ DE UNA SOCIEDAD PRECARIA: DE LOS PROCESOS DE EXCLUSIÓN A LOS PROCESOS DE EXPULSIÓN

Guillermo Fernández Maíllo

	519
1. ¿Qué está sucediendo en el ámbito de la pobreza y la exclusión social? Claves para entender el aumento de los procesos de exclusión	521
2. Un paso más allá: los expulsados del sistema. ¿Cuáles son los principales retos que se plantean en un horizonte a corto y medio plazo?	528
3. ¿Qué hacer para ralentizar este proceso de expulsión en el ámbito de nuestro país? Propuestas de actuación	531
4. ¿Cómo proceder al diagnóstico permanente de la exclusión social? Indicadores clave para el seguimiento	536

Capítulo 20

LA INNOVACIÓN SOCIAL ANTE LOS DESAFÍOS DEL BIENESTAR

Xavier Martínez-Celorio

	541
1. Introducción	543
2. ¿Qué es la innovación social? Definición y tendencias	545
3. El ecosistema de la innovación social: componentes y actores	550
4. La institucionalización de la innovación social	561
5. ¿La innovación social como motor de cambios en la política pública?	569

Capítulo 12

LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA
EN ESPAÑA

Fabiola Mota Consejero
Universidad Autónoma de Madrid

1. Creación, desarrollo y crisis del Estado autonómico

El desarrollo y evolución del proceso de descentralización autonómica en España ha sido una cuestión de interés presente en los informes de la Fundación Encuentro desde sus inicios. En particular, desde el primer informe, en 1994, se vienen analizando las oportunidades y consecuencias del proceso de descentralización territorial en al menos tres aspectos clave: profundización de la democracia, mejora de la integración nacional e incremento de la legitimidad de la forma territorial del Estado en virtud de la aceptación ciudadana del modelo. A lo largo de estos más de treinta años se ha constatado el extraordinario éxito del proceso de descentralización política territorial en España, al tiempo que se advertían ciertas fallas o déficits en la configuración y funcionamiento del sistema autonómico que han conducido inevitablemente a la crisis actual del modelo. Sin duda, la confluencia a partir de 2008 de la crisis económica y de una crisis institucional del régimen político sin precedentes en nuestra corta historia democrática¹ ha contribuido a intensificar las tensiones, como muestra el secesionismo encabezado por la propia Generalitat de Cataluña, y a extender la demanda de una revisión constitucional del sistema democrático y en particular del modelo territorial de Estado.

1.1 *El objetivo de la democratización*

Como ha sido tantas veces señalado, la creación del Estado de las autonomías perseguía el doble objetivo de contribuir, por una parte, a la democratización plena del país –lo que implicaba la modernización y descentralización de una estructura estatal jerárquica, centralizada y obsoleta

¹ Esta crisis institucional del régimen se aprecia en la creciente desafección política de los españoles, que se habría extendido a todas las instituciones del Estado, incluida la Monarquía, y al propio funcionamiento de la democracia. Como revelan los datos del Eurobarómetro de 2012, el 90% de los españoles desconfía de los partidos políticos y el 70% se muestra insatisfecho con el funcionamiento de la democracia en España.

heredada del franquismo— y, por otra parte, a la integración nacional mediante el reconocimiento de las diferentes identidades y demandas políticas de autogobierno, expresadas fundamentalmente desde el País Vasco y Cataluña. Esta circunstancia explica la acertada observación realizada en el citado primer informe: que la democratización en España no pudo no optar por la descentralización territorial del poder político y que el nuevo Estado democrático sólo podía ser un Estado descentralizado. Así lo entendió también uno de los más reputados expertos en la escena internacional, Alfred Stepan², quien en su investigación comparada sobre los sistemas federales en el mundo acertó a identificar el modelo autonómico español dentro del tipo *holding together*, concebido para mantener unido un territorio plurinacional en el marco de un régimen democrático. A pesar de ello, han persistido quienes identifican la unidad del Estado con el anterior Estado unitario centralizado, lo cual ha representado y aún representa una rémora para la plena construcción de un Estado federal.

El impulso democratizador del Estado autonómico se observó, en primer lugar, en la solución constitucional para extender la autonomía a todas las regiones mediante un proceso de abajo arriba, es decir, a partir del consenso de las diputaciones y municipios que condujo a la creación de las diecisiete comunidades autónomas (CCAA). Al mismo tiempo, la extensión de la autonomía sería gradual o diferenciada, en virtud de la conciencia y voluntad política de autogobierno también diferente entre los territorios, y contemplaría el reconocimiento constitucional de aspectos específicos en algunos territorios³. El primer resultado de este proceso fue que cuatro de las diecisiete CCAA (Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía) alcanzaron desde el principio el máximo nivel de autonomía política en ese momento (a través del artículo 151 CE) y la capacidad de celebrar elecciones separadamente del calendario electoral impuesto a las autonomías restantes (de la vía 143 CE). Por ello, una vez aprobados los estatutos de autonomía de todas las CCAA, en 1983, se distinguían dos grupos de comunidades de acuerdo con el nivel de autonomía política alcanzado: siete regiones gozaban del máximo nivel de autogobierno (las cuatro antes mencionadas más Navarra, Comunidad Valenciana y las Islas Canarias) mientras que las diez restantes compartían el modelo de una vía lenta hacia el autogobierno. A pesar de esta asimetría inicial, todas las CCAA han ido ganando autonomía en el proceso de decisión y elaboración de las políticas públicas así como sobre el gasto.

² Stepan, A. (2001): "Toward a New Comparative Politics of Federalism, (Multi) Nationalism and Democracy: Beyond Rikerian Federalism", en *Arguing Comparative Politics*, Oxford: Oxford University Press (pp. 331-360).

³ Aja, E. (2001): "Spain. Nations, Nationalities and Regions", en Loughlin, J. (ed.): *Subnational Democracy in the European Union: Challenges and Opportunities*. Oxford: Oxford University Press (pp. 229-253); Moreno, L. (1997): *La federalización de España. Poder político y territorio*. Madrid: Siglo XXI (2ª edición, revisada y actualizada, enero de 2008).

Especial importancia ha tenido la descentralización del Estado de bienestar, puesto que, desde 2002, todas las CCAA tienen transferidas las competencias en gestión sanitaria y educativa, disponen de competencias en políticas activas de empleo, ingresos mínimos y servicios sociales, y destinan alrededor del 70% de sus presupuestos a políticas sociales. El proceso de descentralización del Estado de bienestar en España, donde los gobiernos autonómicos se han convertido en los productores y gestores de las políticas esenciales del sistema de bienestar, tales como la educación y la sanidad –que son las que más recursos concentran⁴–, ha representado un enorme avance en la democratización del Estado. Este avance se ha visto reconocido en la extendida opinión de los españoles de que las CCAA han contribuido a acercar la gestión de los asuntos públicos a los ciudadanos –observándose un incremento del 46% al 59% entre 1992 y 2005, última fecha para la que existe este indicador en el banco de datos del CIS⁵– y han servido también para atender mejor los problemas propios de cada comunidad (con un incremento del 50% al 69% entre 1992 y 1996)⁶.

No obstante, los estudios de opinión pública también muestran que los españoles siguen sin identificar correctamente qué nivel de gobierno es el responsable de la prestación de los diferentes servicios públicos, apreciándose diferencias entre las opiniones mayoritarias de distintas autonomías que no se explican por la asignación efectiva de las competencias políticas en cuestión. En particular, el *Informe España 2010* advertía que en 2008⁷ los ciudadanos atribuían una excesiva responsabilidad al Estado central en la prestación de los servicios públicos (opinión expresada por el 37% de la muestra, frente al 16% que consideraba a las CCAA las principales responsables, el 13% a los ayuntamientos y el 21% que señalaba a todas las Administraciones por igual), lo cual no responde al nivel alcanzado en la descentralización autonómica de las políticas y el gasto público. Por su parte, el *Informe España 2014* observaba los cambios producidos en sólo dos años, de 2010 a 2012, por los que en algunas autonomías se había incrementado la opinión de que el Estado central y no la comunidad autónoma era el principal responsable de los resultados de determinadas políticas, como la educación o la sanidad (en particular, en Cataluña y en la Comunidad de Madrid)⁸. En dichos informes se avanzaron dos tipos de explicaciones de esta circunstancia:

□ Por una parte, la lógica multinivel del modelo territorial del Estado español entraña una enorme complejidad, dado el solapamiento que se pro-

⁴ Gallego, R. y Subirats, J. (2012): “Spanish and Regional Welfare Systems: Policy Innovation and Multi-level Governance”, en *Regional and Federal Studies*, n. 22 (3), p. 285.

⁵ Estudios del CIS: 1992 (2.025 a 2.041) y 2005 (2.610).

⁶ Estudios del CIS: 1992 (2.025 a 2.041) y 1996 (2.211).

⁷ Estudio del CIS número 2.762 de 2008.

⁸ Estudios del CIS 2.829 del año 2010 y 2.956 del año 2012.

duce entre las competencias políticas del nivel central y autonómico de gobierno, competencias que además son asimétricas y que conviven en un modelo de Estado formalmente unitario. Esto dificulta enormemente la identificación de los responsables políticos por parte del ciudadano corriente y, por ende, reduce su poder para exigir una efectiva rendición de cuentas a los gobiernos.

□ Por otra parte, considerando que tanto los políticos como los responsables públicos toman decisiones racionales de maximización del propio interés, tanto en el Gobierno central como en el de las CCAA, éstos pueden comportarse como *'credit-claimers'* –demandantes de fondos– o como *'blame-avoiders'* –evitadores de la propia responsabilidad o culpa– en función de la lógica de las circunstancias y sus estrategias políticas⁹. Dado el modelo de regionalismo competitivo que se configura en el Estado autonómico –y que se examinará en el siguiente apartado–, no resulta sorprendente que las opiniones de los ciudadanos respecto a qué nivel de gobierno es el responsable de las políticas dependan en mayor o menor medida de las estrategias políticas de los gobiernos y actores políticos en competición.

Por otro lado, como observaron los informes de 2002 y de 2003 respecto a la descentralización de las políticas de bienestar, y en particular de educación, sanidad y servicios sociales, la financiación y el funcionamiento del Estado de bienestar descentralizado ha puesto de manifiesto la tensión continua, no resuelta, entre dos objetivos políticos: por una parte, garantizar la igualdad de oportunidades individuales y de las condiciones económicas mínimas de todos los territorios para satisfacer aquéllas y, por otra parte, reconocer la voluntad y garantizar la autonomía política expresada por las instituciones de gobierno democrático de las CCAA. Este conflicto, que se ha expresado fundamentalmente en el continuo debate sobre la financiación autonómica y la política estatal de solidaridad y cohesión interterritorial, evidencia uno de los principales déficits democráticos del modelo autonómico de descentralización política: la falta de mecanismos efectivos de articulación de los intereses territoriales para ser integrados en la formación del interés estatal.

En efecto, el Estado de las Autonomías no ha logrado impulsar ni desarrollar institucionalmente la capacidad de las CCAA para participar en la gestión y administración de los intereses del Estado. El Senado no cumple esta función institucional de representación de los intereses colectivos territoriales. De acuerdo con la Constitución, el Senado es la cámara de representación territorial en el Parlamento, pero sólo una quinta parte de sus miembros es elegida por las cámaras autonómicas (no por el gobierno

⁹ Pino, E. del y Van Ryzin, G. (2012): "Intergovernmental Responsibility for Social Policy: An Analysis of Public Preferences in Spain", en *Publius: The Journal of Federalism*, n. 43/4 (pp. 676-700).

regional, como en el típico federalismo cooperativo alemán), siendo la mayoría elegida directamente en las circunscripciones provinciales. Por otra parte, el Senado, como segunda cámara del Parlamento español, desempeña un muy secundario papel en el proceso político del Estado central. Como resultado de su composición y de su escaso poder en la adopción de decisiones políticas, el Senado no constituye una verdadera cámara de representación territorial ni proporciona un medio efectivo para integrar los intereses territoriales en la conformación de la política nacional. Por lo tanto, la capacidad de influencia de las CCAA en la conformación de la voluntad del Estado ha dependido exclusivamente del poder político, económico o social de los distintos territorios y, en particular, de la presencia de partidos nacionalistas o regionalistas con representación en el Congreso que pudiesen dotar de estabilidad al Gobierno central –papel que, por ejemplo, ha desempeñado CiU durante varias legislaturas nacionales apoyando a partidos de diferente signo–, lo cual ha introducido una enorme desigualdad en la capacidad de influencia de las distintas CCAA en la política estatal. No sorprende, por tanto, que la opinión pública española exprese de manera importante y creciente que el Gobierno central no trata a todas las CCAA por igual, como constató el informe de 2010.

Ante la ausencia de mecanismos institucionales efectivos para la articulación y agregación de los intereses territoriales en la conformación de los intereses del Estado, y dado que la Constitución no prescribe más que un débil vínculo entre los dos niveles de gobierno, el Gobierno central ha establecido nuevos mecanismos de cooperación intergubernamental para lograr un mínimo de armonización interregional y coordinar la implementación de las políticas estatales por parte de las diecisiete CCAA. En 1983 se crearon las conferencias sectoriales como foro interministerial multilateral para que el Gobierno central y las CCAA coordinasen sus intereses. Sin embargo, las autonomías de la vía rápida percibieron las conferencias sectoriales como un intento del poder central de intervenir en sus esferas autónomas de competencias. Cataluña y el País Vasco insistieron en una representación privilegiada respecto a las comunidades de vía lenta, debido a su estatus especial, lo cual fue rechazado por el Gobierno central y el resto de CCAA. Aunque el Gobierno central ha incrementado el número de conferencias sectoriales a lo largo de los años, éstas han resultado en general ineficaces debido a la naturaleza competitiva del Estado de las autonomías, a la pugna por competencias entre el Estado central y las CCAA y entre las propias comunidades. Como consecuencia, las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico han estado dominadas por las relaciones bilaterales entre el Gobierno central y las distintas CCAA, lo cual también ha favorecido la regionalización del sistema de partidos estatal, como se verá en el siguiente apartado.

Por último, la profundidad democratizadora del Estado autonómico se ha visto también mermada por el recurso a la tecnificación y judicializa-

ción del problema autonómico. La intervención del Tribunal Constitucional (TC) ha sido continua en la resolución de los conflictos entre el Estado central y las CCAA, especialmente en las primeras legislaturas autonómicas, cuando, de un lado, la misma naturaleza abierta y ambigua del modelo autonómico sancionado en la Constitución, y de otro, cierta incapacidad política, propiciaron que la disputa permanente entre el aparato central del Estado y los aparatos autonómicos se resolvieran en el TC. Como se aprecia en las tablas 1 y 2 del Anexo, del total de los recursos y conflictos presentados entre 1980 y 2014 por las CCAA contra el Estado y de los presentados por el Estado contra las CCAA, más de la mitad se concentraron en la primera década de 1980 a 1989. Como señalaba el *Informe España 1993*, la disminución del número de recursos presentados ante el TC responde en gran medida a que éste ha creado una amplia jurisprudencia sobre la estructura autonómica del Estado en sus aspectos prácticos, de modo que cada vez ha quedado menos por definir, “lo cual también conlleva que las posibles insatisfacciones con el Estado autonómico se podrán solucionar cada vez menos de forma técnica o jurídica y tendrán que remitirse, de nuevo, al diálogo o debate político” (p. 479). No obstante, tanto los recursos presentados ante el TC frente a la reforma del nuevo Estatut de Cataluña, como la muy reciente ley promovida por el Gobierno del PP para la reforma del propio TC como reacción al desafío independentista de la Generalitat de Cataluña¹⁰, llevan a concluir que la vía jurídica de resolución de los problemas del modelo autonómico sigue imponiéndose a la más democrática del diálogo y la negociación política.

1.2 El objetivo de la integración nacional

En líneas generales, el desarrollo del Estado de las Autonomías ha seguido un modelo de competición etnoterritorial¹¹ o de regionalismo competitivo¹², que también es potenciado por una competición entre partidos a lo largo de un eje territorial y un eje izquierda-derecha¹³. El modelo de regionalismo competitivo, que anima a las regiones históricas a buscar el re-

¹⁰ Véase la información publicada el 2 de septiembre de este año, entre otros medios en el diario *El País*, sobre el rechazo de todos los grupos parlamentarios de la oposición a la Proposición de Ley presentada unilateralmente por el PP para reformar el Tribunal Constitucional a las puertas de las elecciones catalanas del 27 de septiembre.

¹¹ Moreno, L. (1994): “Ethnoterritorial Concurrence and Imperfect Federalism in Spain”, en Villiers, B. de (ed.): *Evaluating Federal Systems*, Ciudad del Cabo: Juta; Colino, C. (2009): “Constitutional Change without Constitutional Reform: Spanish Federalism and the Revision of Catalonia’s Statute of Autonomy”, en *Publius: The Journal of Federalism*, n. 39/2 (pp. 262-288).

¹² Börzel, T. (2002): *States and Regions in the European Union: Institutional Adaptation in Germany and Spain*. Cambridge: Cambridge University Press.

¹³ Lago, I. (2004): “Cleavages and Thresholds: The Political Consequences of Electoral Laws in the Spanish Autonomous Communities, 1980-2000”, en *Electoral Studies*, 23/1 (pp. 23-43).

conocimiento de que son diferentes mientras que el resto de regiones tratan continuamente de alcanzarlas, ha creado en el sistema fuertes tendencias centrífugas que ponen en cuestión el objetivo de la integración nacional del Estado autonómico.

Como advertía Stepan a propósito de los modelos federales o descentralizados de carácter plurinacional y asimétrico como el español¹⁴, el principal desafío es cómo conciliar nacionalismo y democracia, pues el federalismo puede resultar una solución no exenta de riesgos de desintegración nacional. La literatura sobre federalismo concede especial importancia a dos factores clave en el logro de la integración en un sistema federal plurinacional y asimétrico: la extensión entre la ciudadanía de identidades político-territoriales duales y complementarias, de un lado, y la presencia de partidos políticos integrados en el nivel estatal, de otro. Sendos factores han sido analizados en diversos informes de la Fundación Encuentro, desde 1996 hasta 2014, que han revelado, primero, la relativa estabilidad de una mayoritaria identidad nacional dual entre los españoles y, segundo, el creciente papel de las dinámicas de competición partidista interterritorial en la conformación de la opinión pública sobre el funcionamiento del Estado autonómico y las preferencias sobre el modelo territorial.

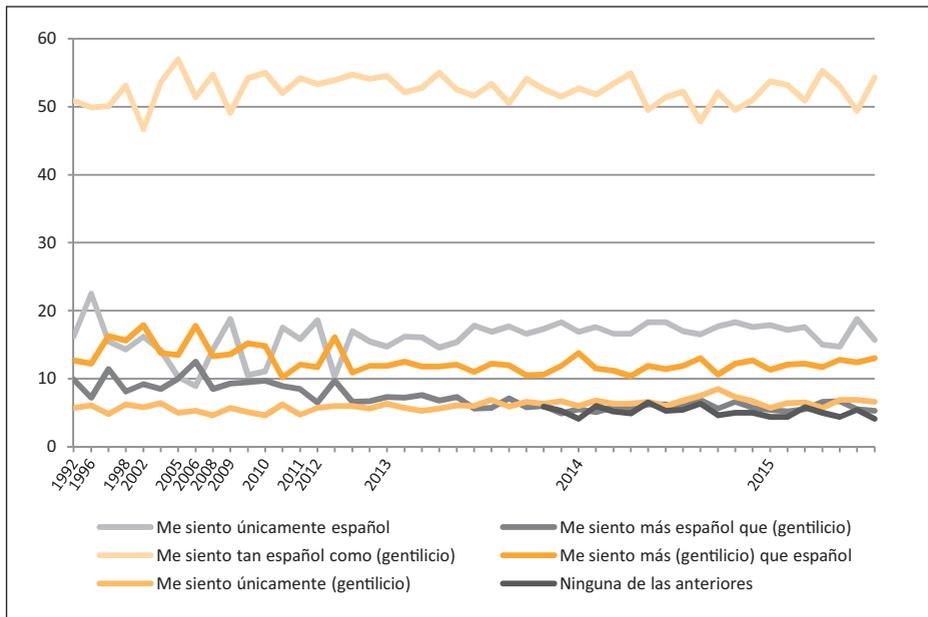
En primer lugar, idealmente los ciudadanos de una federación democrática tendrían que tener una identidad política dual y complementaria. Esto responde a que si, como miembros de un territorio subestatal, los ciudadanos y líderes electos de este territorio no sienten que el centro les proporciona bienes, seguridad o identidad que consideran valiosos y que en principio no están disponibles o no son proporcionados por el propio territorio, entonces su lealtad hacia el centro se debilitará. Potencialmente esto puede generar líderes y electores partidarios de la secesión, y como mínimo puede favorecer una ciudadanía alienada o con un sentimiento de explotación, lo que en ninguno de los casos contribuye a la consolidación democrática de un Estado federal. Del mismo modo, si muchos ciudadanos del Estado federal y los líderes del centro sienten que el sistema federal entraña pocos beneficios e impone muchos costes políticos y económicos, y que los costes de la intervención (anulación de la autonomía) o de fomento de la salida son relativamente bajos, la federación democrática estará en peligro¹⁵.

Se puede afirmar que un indicador de la consolidación del Estado autonómico lo representa la evolución de la identidad nacional subjetiva

¹⁴ A. Stepan (2001) advierte la existencia de una asimetría constitucional (además de económica y lingüístico-cultural) en el Estado autonómico en la medida en que la Constitución Española reconoce y distingue entre nacionalidades y regiones, las diferentes vías y ritmos de acceso a la autonomía política, además de por la singularidad de los regímenes forales de financiación del País Vasco y Navarra y de otros hechos diferenciales contemplados en la Constitución.

¹⁵ A. Stepan (2001), p. 326.

Gráfico 1 – Evolución de la identidad nacional en España. 1992-2015



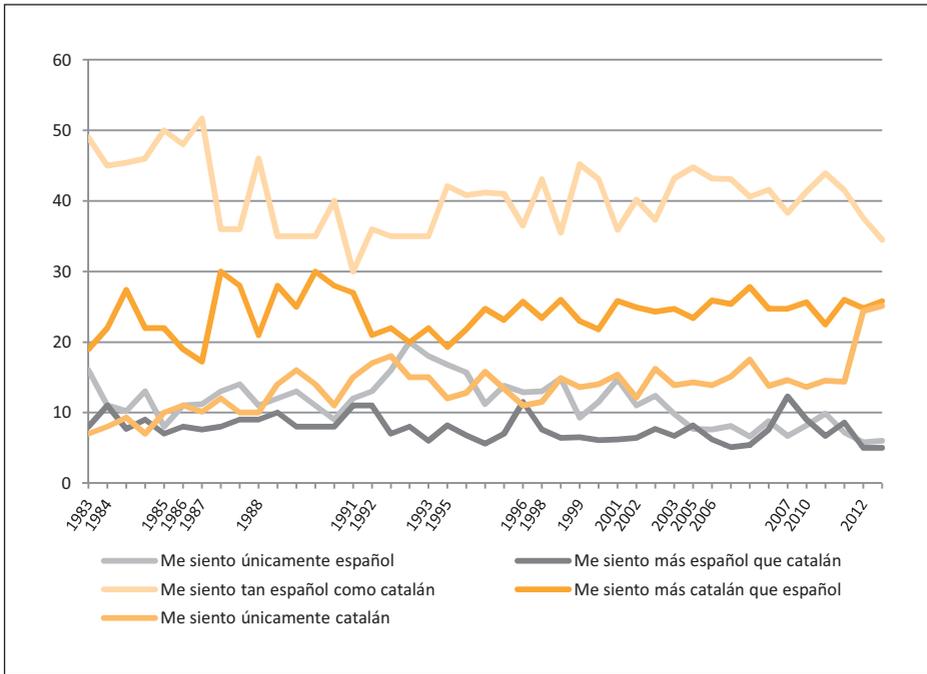
Fuente: Elaboración propia a partir de Banco de datos del CIS. Varios años.

en España desde al menos principios de los años 90 y hasta nuestros días. Como muestra el gráfico 1, se observa una estable mayoría de ciudadanos (en torno al 50%) que manifiesta un sentimiento de identidad dual y complementaria, tan español como de su comunidad autónoma, al tiempo que las identidades o sentimientos nacionalistas excluyentes se han mantenido también relativamente estables, por debajo del 20% en el caso del sentimiento español y por debajo del 10% los sentimientos nacionalistas o autonómico territoriales. Considerando que durante la transición democrática la existencia de conciencia o identidad político-regional estaba muy poco extendida y prácticamente concentrada en Cataluña y el País Vasco, lo cual hacía prever una difícil institucionalización y arraigo social de las recién creadas entidades políticas de autonomía regional en el resto del Estado¹⁶, resulta indudable el éxito del modelo autonómico en la generación de identidades político-territoriales duales y compatibles que favorecen la integración nacional y, por ende, la estabilidad del sistema federal democrático.

No obstante, esta evolución de la identidad nacional en el nivel agregado de todo el territorio español no puede ocultar que el comportamiento

¹⁶ Campo, S. del *et al.* (1977): *La cuestión regional española*. Madrid: Cuadernos para el Diálogo.

Gráfico 2 – Evolución de la identidad nacional en Cataluña. 1983-2012

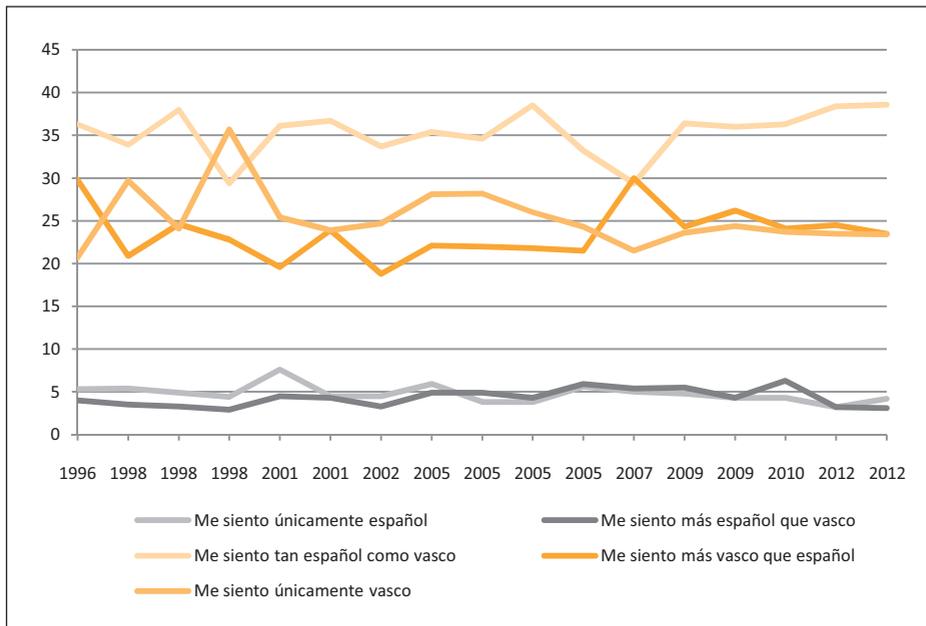


Fuente: Elaboración propia a partir de Banco de datos del CIS. Varios años.

de este indicador ha presentado disparidades regionales de importancia. Especial atención merecen los casos de Cataluña y el País Vasco, las comunidades cuyas demandas de reconocimiento identitario y de autogobierno político buscaron ser encajadas mediante la creación del Estado autonómico. Los gráficos 2 y 3 muestran la evolución de este indicador en Cataluña y el País Vasco respectivamente, observándose que el porcentaje de ciudadanos que expresan una identidad nacionalista excluyente ha crecido espectacularmente en Cataluña en los últimos años, hasta aproximarse e incluso superar el porcentaje de vascos que manifiesta esta identidad.

Parece inequívoco que este reciente incremento de la identidad catalana excluyente puede estar relacionado con las consecuencias de la crisis económica y, en particular, con los recortes del gasto público que han afectado a la capacidad financiera del gobierno catalán (en claro contraste con la autonomía vasca, que disfruta de un régimen de financiación propio en virtud del concierto y cupo vasco). De hecho, la teoría nos dice que el recorte del Estado de bienestar en un Estado descentralizado plantea un serio desafío para la integridad territorial del Estado, sirviendo para politizar las identidades territoriales subestatales en demanda de mayor grado de autogobierno, mientras socava la capacidad del Estado para responder a tales

Gráfico 3 – Evolución de la identidad nacional en el País Vasco. 1996-2012



Fuente: Elaboración propia a partir de Banco de datos del CIS. Varios años.

desafíos¹⁷. Con independencia de la confluencia de circunstancias como las consecuencias sociales y políticas de la crisis económica y la crisis institucional de la democracia española, sólo el dato del creciente sentimiento nacionalista excluyente en Cataluña es revelador de que el funcionamiento del actual modelo autonómico ha fallado en la integración nacional de una parte importante de la ciudadanía catalana y, por tanto, pone en tela de juicio el aparente éxito del sistema en el objetivo de la integración federal.

Un segundo factor explicativo de la integración nacional en Estados federales, y particularmente plurinacionales, se refiere al propio grado de integración del sistema de partidos nacional. En España, la consolidación del poder regional ha provocado un debilitamiento del grado de integración del sistema de partidos. Por un lado, las estructuras organizativas de los partidos de ámbito estatal (PP y PSOE fundamentalmente) se han regionalizado en la misma medida en que lo hacía la estructura institucional del Estado¹⁸, especialmente en las regiones en las que la competición electoral

¹⁷ McEwen, N. y Moreno, L. (eds.) (2005): *The territorial politics of welfare*. London: Routledge, p. 15.

¹⁸ Fabre, E. y Méndez-Lago, M. (2009): "Decentralization and Party Organizational Change: The British and Spanish Statewide Parties Compared", en Swenden, W. y Basingstoke,

está dominada por partidos regionalistas o nacionalistas¹⁹. Además, ello ha ido acompañado de una diversificación de los programas electorales de estos partidos de ámbito estatal en las elecciones autonómicas, en la medida en que los líderes regionales adaptan las promesas electorales del partido a las demandas específicas del electorado regional²⁰. Por otro lado, la acumulación de importantes recursos y competencias en manos de las CCAA ha permitido la aparición de feudos electorales regionales cuyos líderes han conseguido sobrevivir electoralmente con independencia de los vaivenes del partido en las elecciones generales.

El resultado de la centrifugación de la estructura organizativa de los partidos de ámbito estatal y de una baja contaminación electoral entre elecciones regionales y nacionales es un sistema de partidos menos integrado, en el que los líderes nacionales tienen menos capacidad para imponer disciplina a los políticos regionales y para desarrollar una agenda política coherente. En efecto, mantener una agenda política cohesionada en todo el territorio resulta tanto más difícil para los líderes nacionales cuanto más independencia exista entre la arena electoral nacional y la regional. Las tentaciones oportunistas crecen cuando la supervivencia de los políticos regionales depende fundamentalmente de ellos mismos (sobre todo, cuando tienen responsabilidad de gobierno regional, con amplias competencias en políticas esenciales y deben dar cuenta a sus electores por la gestión de los problemas específicos de su región) y no de la evolución de los apoyos que tenga el partido a nivel nacional²¹. En este contexto, los políticos regionales tendrán más incentivos para adoptar posiciones propias –y en ocasiones maximalistas– en la defensa de los intereses de sus territorios, aunque ello suponga el deterioro de la coherencia del discurso del partido a nivel nacional e incluso pueda implicar poner en peligro la eficacia de ciertas políticas de Estado.

En consecuencia, se puede atribuir a este carácter multinivel e interregional de la competición político-partidista en el Estado autonómico, en el que se observa la coexistencia de distintos sistemas de partidos –uno de ámbito nacional cada vez más regionalizado y otros subsistemas de ámbito regional (aquellos con una presencia estable de partidos regionalistas o nacionalistas)–, y donde los partidos compiten tanto en un eje izquierda-

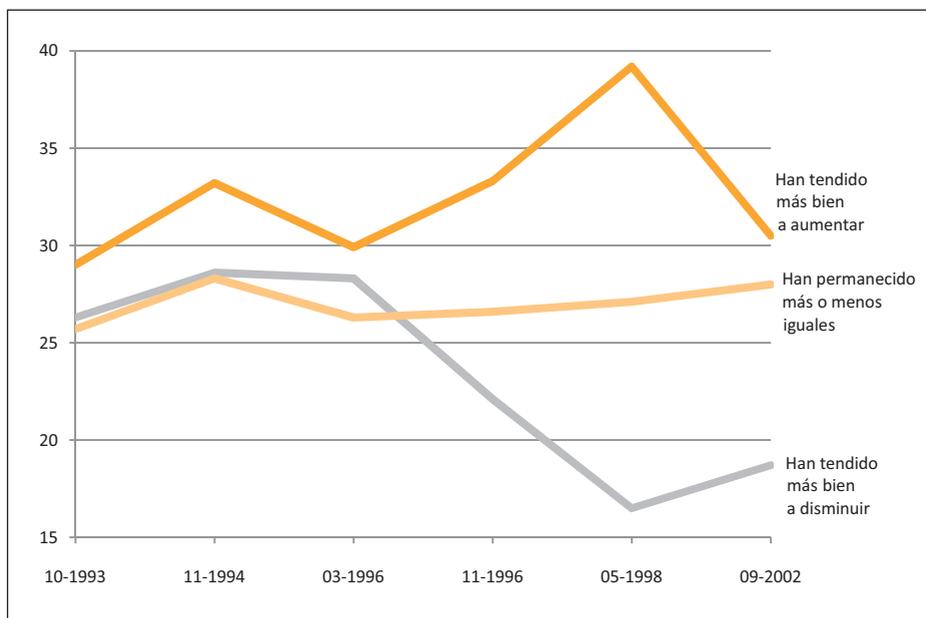
B. M. (eds.): *Territorial Party Politics in Western Europe*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

¹⁹ Amat, F. et al. (2009): “A political theory of decentralization dynamics”, en *Juan March Institute Working Paper Series*, n. 248.

²⁰ Alonso, S. y Gómez, B. (2011): “Partidos nacionales en elecciones regionales: ¿Coherencia territorial o programas a la carta?”, en *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), n. 152 (pp. 183-209).

²¹ León, S. (2013): “Crisis, opinión pública y Estado Autonómico”, en *Informe sobre Federalismo Fiscal*. Barcelona: Cátedra de Federalismo Fiscal, Institut d’Estudis Autònoms i Institut de Estudios Fiscales.

Gráfico 4 – Opiniones sobre las diferencias de riqueza entre las CCAA desde la creación del Estado autonómico. 1993-2002



Fuente: Elaboración propia a partir de Banco de datos del CIS. Varios años.

derecha como en un segundo eje que podemos denominar central-regional, el que la opinión pública española exprese de manera continua y creciente que el Estado autonómico no ha contribuido a una mejor convivencia entre las distintas regiones y nacionalidades y que, por el contrario, ha contribuido al fomento de los separatismos²². En tal caso, la regionalización del sistema de partidos de ámbito nacional, su menor grado de integración en el nivel estatal de gobierno y las estrategias partidistas de competición en diferentes arenas electorales habrían contribuido a que la ciudadanía española perciba cierto fracaso en el objetivo de la integración nacional del Estado autonómico.

Por último, las estrategias electorales y de competición interpartidista en este modelo de competición entre el Gobierno central y el de las CCAA

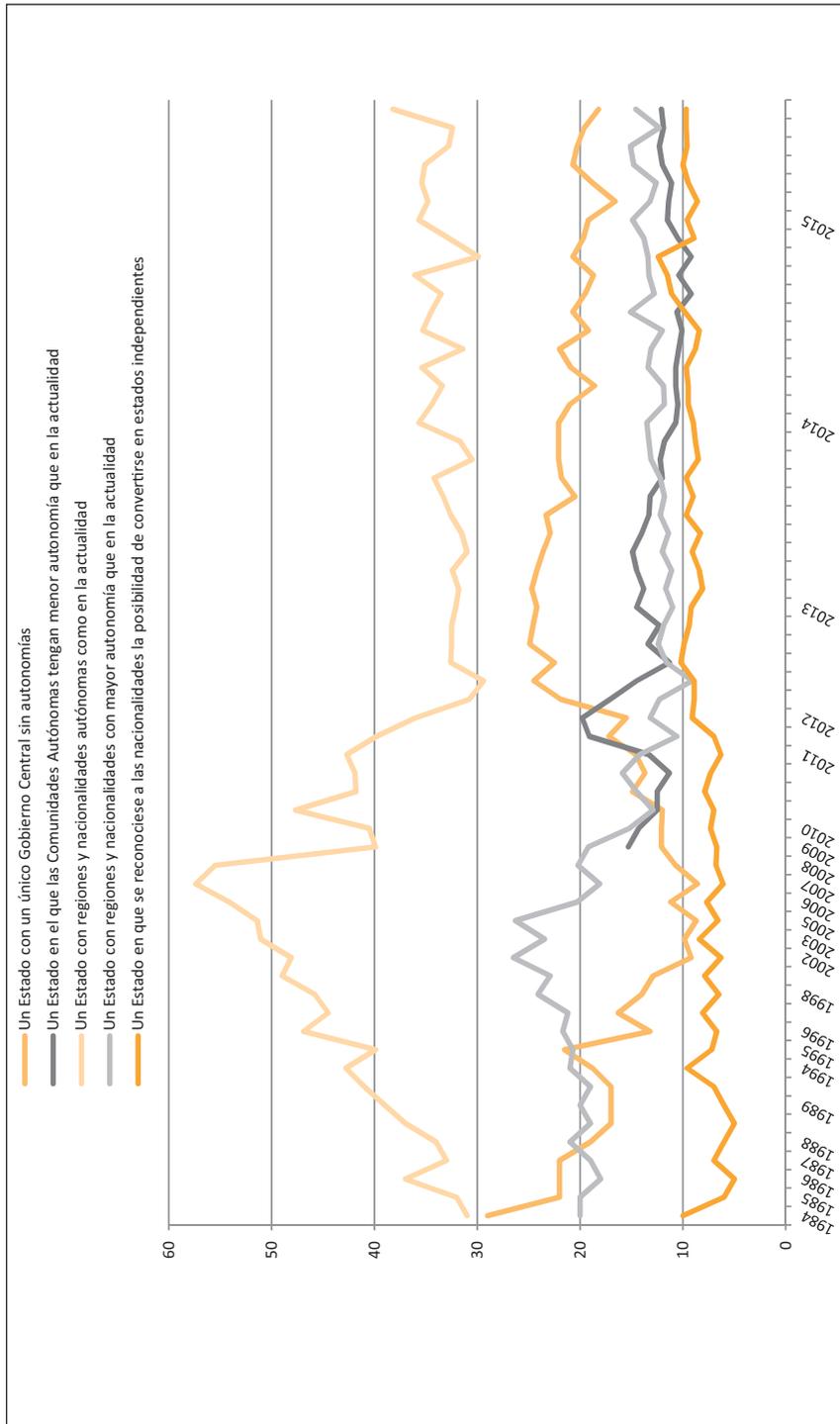
²² Véase el *Informe España 2010*, en el que se constataba que estas opiniones predominaban incluso entre los ciudadanos partidarios del actual modelo autonómico o de un Estado con mayor autonomía de las CCAA, y en el que además se demostraba que las preferencias de los ciudadanos por el modelo de Estado se relacionan con la posición adoptada por los partidos de ámbito estatal en las distintas CCAA. Por otra parte, el *Informe España 2014* observaba el crecimiento de estas opiniones, desde 2010 a 2012, entre los motivos señalados por los ciudadanos que expresan que el desarrollo de las CCAA había sido algo más bien negativo para España.

y entre los de éstas entre sí, también pueden estar detrás de la creciente y generalizada percepción en la opinión pública de que las desigualdades económicas territoriales se han incrementado a lo largo del desarrollo del Estado autonómico. Como muestra el gráfico 4, en la década de 1993 a 2002 siempre fue superior el porcentaje de españoles que opinaba que las diferencias de prosperidad y riqueza entre las regiones y nacionalidades han tendido más bien a aumentar desde la creación del Estado de las autonomías. De acuerdo con las estimaciones realizadas en el *Informe España 2014*, esta percepción negativa se incrementa una década más tarde, en 2012, según la encuesta autonómica del CIS del mismo año. Tanto en dicho informe de 2014 como en otros previos (1993, 1996 y 2010) se observaba que estas opiniones no parecían corresponder con el proceso de convergencia en la distribución de la renta media per cápita de las distintas regiones españolas que habría tenido lugar durante el período democrático. Si bien es cierto que dicha convergencia en renta no ha sido paralela a una convergencia del PIB per cápita, las diferencias entre las regiones españolas no son superiores a las existentes entre los territorios de otros países democráticos de nuestro entorno como Italia o Reino Unido. Por consiguiente, estas percepciones que apuntan a cierto fracaso del modelo autonómico en el objetivo de la integración nacional –en particular la integración económica– pueden ser también resultado del modelo institucional y político de regionalismo competitivo, que alienta la competición y el conflicto entre los territorios y la expresión permanente de agravios comparativos en el discurso político.

1.3 El objetivo de la legitimidad del Estado autonómico

Un tercer aspecto clave en la creación y desarrollo del sistema autonómico ha sido el del necesario respaldo ciudadano que debía generar el actual modelo de Estado descentralizado en orden a garantizar la estabilidad y consolidación del nuevo Estado democrático. En varios informes de la Fundación Encuentro se ha tratado esta cuestión, analizándose de manera particular los indicadores presentes en los estudios de opinión del CIS que miden el grado de apoyo al actual modelo de Estado autonómico frente a otras posibles alternativas de organización territorial del Estado. En efecto, este ítem de las encuestas ha sido considerado el mejor indicador del grado de legitimidad de o apoyo ciudadano al Estado de las Autonomías a lo largo de su desarrollo. El gráfico 5 muestra su evolución desde 1984 hasta 2015, reproduciendo las series del CIS anteriores y posteriores a 2008, cuando se añade una quinta categoría de respuesta. Se observa, en primer lugar, un importante aumento del respaldo ciudadano al actual modelo autonómico durante las dos primeras décadas de su desarrollo, desde mediados de los años 80 hasta 2005, paralelo a un significativo descenso de las preferencias por el viejo modelo de Estado centralizado. Esta evolución ha sido interpretada como un indicio positivo de la capacidad del nuevo Estado descen-

Gráfico 5 – Evolución de las preferencias por la forma de organización territorial del Estado. 1984-2015



Fuente: Elaboración propia a partir de Banco de datos del CIS. Varios años.

tralizado para generar apoyos entre una mayoría de ciudadanos que en un principio no eran partidarios del proceso autonómico o que bien preferían soluciones políticas de mayor descentralización e incluso de posible independencia de algunos territorios (véase en particular los informes de 1996 y de 2010). En segundo lugar, se observa que desde 2008, la evaluación general sobre el funcionamiento del modelo territorial se ha deteriorado y las preferencias sobre la forma de organización territorial del Estado se han polarizado. Como observaba el informe de 2014, el resultado es que ha aumentado el número de ciudadanos que quiere un modelo territorial distinto al actual, pero las alternativas que prefieren van en direcciones opuestas: una tendencia recentralizadora, que quiere disminuir o acabar con las competencias autonómicas, y otra, territorialmente concentrada en Cataluña y en el País Vasco, que apuesta por la independencia.

Es importante subrayar que este deterioro de la legitimidad del Estado autonómico que se observa a partir de 2008 en el conjunto nacional no corresponde, como se ha visto anteriormente, con una reducción paralela de las identidades duales complementarias, el sentirse tan español como de su comunidad autónoma, que sigue expresando una mayoría de ciudadanos de una muestra nacional. Por este motivo, en el informe de 2010 se introdujo en el análisis el papel que los partidos políticos –y el conflicto partidista en general– puede tener en la explicación de este cambio en las preferencias de los españoles respecto al modelo de Estado. Investigaciones recientes han apuntado que, además de a los factores identitarios de la población que constituyen la base de las diferencias plurinacionales, hay que prestar atención al papel de los actores políticos, fundamentalmente los partidos, y a la ideología como conformadores de estas preferencias²³.

En este sentido, un repaso a la evolución del conflicto partidista en torno a la cuestión territorial en España puede arrojar algo de luz sobre los cambios producidos en el apoyo de los españoles al Estado autonómico. De acuerdo con F. Amat²⁴, se pueden distinguir tres etapas, que coinciden con el desarrollo institucional y profundización de la descentralización del Estado autonómico:

□ La primera fase comenzaría con la redacción de los estatutos de autonomía y las primeras elecciones autonómicas y se cerraría con los pactos autonómicos de 1992 entre el PP y el PSOE. Estos pactos fueron básicamente el resultado de la incertidumbre que generaba un modelo de descentralización cuya definición seguía abierta, por un lado, y de las demandas de

²³ Torcal, M. y Mota, F. (2014): “The role of political parties in shaping citizens’ political preferences for the territorial organization of the State: the Spanish case”, en *European Political Science Review*, n. 6/3 (pp. 477-502).

²⁴ Amat, F. (2012): “Party competition and preferences for inter-regional redistribution in Spain”, en *South European Society and Politics*, n. 17(3) (pp.449-465).

las comunidades de vía lenta para alcanzar el grado de transferencias de las de mayor nivel competencial, por otro. La misma naturaleza de los pactos indica que, durante esta primera etapa, el desarrollo autonómico estuvo menos sujeto a la confrontación política y la competición partidista de lo que lo estaría en fases posteriores. Parece claro que la enorme ventaja electoral del partido del gobierno con respecto al principal partido de la oposición, y la presencia del mismo partido en el Gobierno central y en la mayor parte de los gobiernos de las CCAA²⁵, favorecieron que la cuestión territorial quedara al margen de la competición entre los dos grandes partidos. Al mismo tiempo, las actitudes de apoyo al Estado autonómico se fueron ampliando y consolidando durante los años 80 y 90, reduciéndose paralelamente las preferencias por un modelo de Estado centralizado. Es este bajo nivel de conflictividad política (en relación con las fases subsiguientes del desarrollo autonómico) lo que quizás explique que la crisis económica que puso fin a este período no tuviera repercusiones en la tendencia de consolidación de actitudes de apoyo al Estado autonómico, en contraste con el efecto negativo que la actual recesión sí parece haber tenido en esas mismas actitudes²⁶.

□ La segunda fase del desarrollo autonómico abarcaría desde los pactos de 1992 hasta la victoria electoral del PSOE en las elecciones de 2004, y en ella se aprecian dos tendencias. Por una parte, la victoria del PP en las elecciones autonómicas de 1995 permitió a este partido ocupar un buen número de gobiernos autonómicos que hasta entonces habían estado dominados por el PSOE, lo que sin duda contribuyó a la consolidación de las actitudes de apoyo al Estado autonómico entre el electorado del PP. Por otra parte, sin embargo, el desarrollo autonómico empezó a vincularse en mayor medida a las estrategias políticas de los partidos y 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, suscrita por partidos nacionalistas de Cataluña, Galicia y País Vasco, en la que expresaban el compromiso de avanzar en un proyecto de remodelación del Estado español para conseguir, mediante una acción conjunta, configurar un Estado plurinacional de tipo confederal, fue una manifestación simbólica de la demanda de las nacionalidades históricas de un trato y estatus diferencial ante la homogeneización de competencias que se estaba produciendo en el Estado autonómico. En respuesta al cambio de estrategia de los partidos nacionalistas, durante la segunda legislatura de José María Aznar, el PP respondió a las iniciativas antes mencionadas con una política expresa de movilización del nacionalismo

²⁵ Montero, J. R. y Torcal, M. (1990): "La cultura política de los españoles: pautas de continuidad y cambio", en *Sistema*, n. 99 (pp. 39-74).

²⁶ Pérez-Nievas, S. *et al.* (2014): "Los efectos de la crisis económica en la democracia española: legitimidad, insatisfacción y desafección". Informe *online* en <http://www.uam.es/otros/afduam/documentos/Informe-Losefectosdelacrisis.pdf>

español, lo que polarizó la cuestión territorial e hizo imposible restablecer cualquier alianza entre el PP y sus antiguos socios nacionalistas²⁷. No obstante, y pese a las estrategias crecientemente divergentes de los partidos nacionalistas, por un lado, y del PP, por otro, la tendencia de consolidación en las actitudes de apoyo al Estado autonómico todavía no se modificó sustancialmente durante este período.

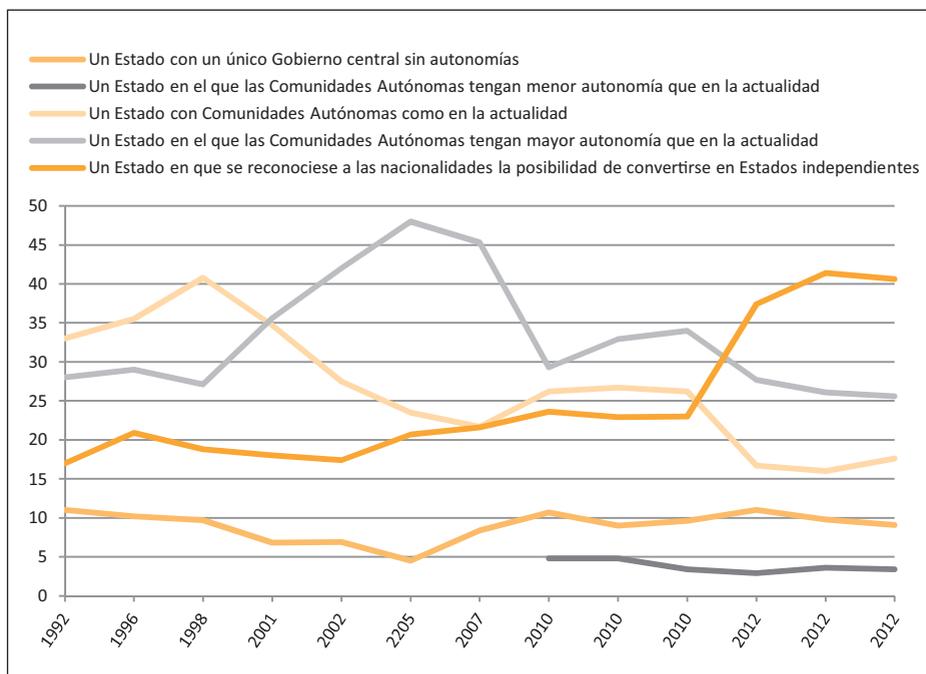
□ La tercera fase del desarrollo autonómico contiene la propuesta de reforma del Estatuto vasco y especialmente el conflictivo proceso de reforma estatutaria en Cataluña. Las elecciones de 2004 darían lugar a una legislatura muy polarizada con una gran relevancia de la cuestión territorial e identitaria. Aunque el mayor protagonismo, con una fuerte proyección sobre la opinión pública, se lo llevó la reforma del Estatuto catalán, también se abrieron procesos de revisión estatutaria en un buen número de CCAA (Andalucía, Aragón y Comunidad Valenciana entre otras). En esta tercera fase, el modelo de organización territorial se convirtió en un factor de competición no sólo entre partidos nacionalistas y partidos de ámbito estatal sino entre los dos principales partidos de ámbito nacional, PP y PSOE –cabe recordar el mensaje lanzado por el PP de que “España se rompe”–, lo que condujo a la emergencia de pautas de territorialización del voto en las elecciones municipales y autonómicas de 2007 y en las generales del año siguiente²⁸. Se debe advertir que en esta tercera fase entra en escena un nuevo partido político, UPyD, fundado en 2007, que obtiene 5 escaños en el Congreso en las elecciones generales de 2011. Este partido se define de manera importante en el eje centro-periferia denunciando las duplicidades administrativas y el alto coste que representan las CCAA y contemplando entre sus objetivos programáticos la devolución al Gobierno central de parte de las competencias transferidas a las autonomías. Parece, por tanto, que la intensificación del papel de la cuestión territorial en la competición partidista comenzó a tener efectos en las actitudes hacia el Estado autonómico, de tal modo que si el apoyo al *statu quo* autonómico alcanzó un máximo del 60% (y el centralismo un mínimo del 10%) en torno a 2005, en los tres años siguientes –coincidiendo con la segunda ola de reformas estatutarias– tanto el *statu quo* como la reivindicación de mayor autonomía sufrieron una pérdida de apoyos en torno a veinte puntos porcentuales en favor de una recentralización del Estado.

Si bien la cuestión territorial en la competición y el conflicto partidista durante el desarrollo del Estado autonómico puede dar cuenta, en cierta medida, de los cambios en el apoyo ciudadano a la actual forma de orga-

²⁷ Balfour, S. y Quiroga, A. (2007): *The Reinvention of Spain: Nation and Identity since Democracy*. Oxford: Oxford University Press, pp. 193-229.

²⁸ Bonet, E. et al. (2010): “España en las urnas: territorialización del voto e identidad nacional en las elecciones de 2008”, en Montero, J. R. y Lago, I. (eds.): *Elecciones generales 2008*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Gráfico 6 – Evolución de las preferencias por la forma de organización territorial del Estado en Cataluña. 1992-2012



Fuente: Elaboración propia a partir de Banco de datos del CIS. Varios años.

nización territorial del Estado, parece indudable que los efectos de la crisis económica también han tenido alguna influencia, aunque sea indirecta, en los apoyos al modelo autonómico. Esta cuestión es tratada en el *Informe España 2014*, en el que se analiza el incremento de las opiniones que expresan una pérdida de eficacia del Estado autonómico, en particular las opiniones de que el desarrollo del Estado autonómico ha sido algo más bien negativo para el país, fundamentalmente debido al crecimiento del gasto público. Aparte de que las CCAA son las que han realizado los recortes de gasto público que, impuestos desde el Gobierno central, han afectado de manera muy visible a las prestaciones y servicios de las políticas de bienestar, parece que factores relativos a la desafección democrática están también detrás del espectacular descenso de la valoración positiva del funcionamiento de las CCAA. Cabe recordar, por ejemplo, el tremendo impacto que produjo en la opinión pública la quiebra de Cajas de Ahorros “supervisadas políticamente” por los gobiernos de las CCAA (Bankia sería un ejemplo paradigmático), lo cual ha podido afectar sin duda a la confianza de los ciudadanos en los gobiernos autonómicos y a la percepción que tienen de su eficacia.

En definitiva, durante la fase más aguda de la crisis económica –entre 2010 y 2012, un período caracterizado no sólo por los altos niveles de des-

empleo sino también por las políticas de austeridad y el recorte del déficit tanto en el nivel estatal como en el autonómico— el proceso de erosión en las actitudes de apoyo al Estado autonómico se ha acelerado notablemente en dos tendencias que evolucionan en sentido contrario. Haciendo un símil con el escenario europeo de países deudores y países acreedores durante la crisis económica y financiera, se ha distinguido entre comunidades contribuyentes y comunidades receptoras de fondos para dar cuenta del cambio de las preferencias en los últimos años respecto a la forma de organización territorial del Estado²⁹. De una parte, en el caso específico de Cataluña (gráfico 6), comunidad que aporta riqueza a las menos prósperas (contribuyente neto de acuerdo a las balanzas fiscales publicadas), la tendencia hasta 2010 de una reivindicación de más autonomía se ha transformado en una reivindicación por un modelo de Estado que permita a las CCAA convertirse en Estados independientes. En otras palabras, se ha incrementado 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.

Tabla 1 – Preferencias en la organización territorial del Estado en 14 comunidades autónomas. 2015

	Un Estado con un único Gobierno central sin autonomías	Un Estado en el que las CCAA tengan menor autonomía que en la actualidad	Un Estado con CCAA como en la actualidad	Un Estado en el que las CCAA tengan mayor autonomía que en la actualidad	Un Estado en el que se reconociese a las CCAA la posibilidad de convertirse en Estados independientes	N.S.	N.C.	(N)
Andalucía	14,8	9,6	56,6	9,5	1,5	7,3	0,5	100
La Rioja	20,2	21,2	35,4	10,6	2,2	9,5	1,0	100
C. Madrid	24,7	22,2	26,6	11,8	4,4	6,4	3,8	100
Navarra	5,7	4,4	39,4	24,4	16,6	8,9	0,6	100
R. Murcia	21,7	13,2	40,6	14,5	1,6	8,2	0,2	100
Extremadura	21,3	7,7	52,2	9,4	1,0	8,2	0,2	100
C. y León	32,9	13,7	34,1	7,4	2,4	8,2	1,3	100
C.-La Mancha	25,3	15,7	37,7	6,4	2,3	11,0	1,5	100
Cantabria	14,2	22,2	32,8	11,2	1,9	16,4	1,4	100
Canarias	8,2	6,2	39,0	30,7	2,6	11,5	1,8	100
I. Baleares	10,7	8,2	35,6	24,7	6,7	13,4	0,7	100
Asturias	24,2	18,8	32,4	12,1	2,3	10,0	0,2	100
C. Valenciana	19,8	13,8	38,8	13,6	4,5	8,3	1,3	100
Aragón	22,8	21,2	33,2	11,4	2,0	6,6	2,8	100

Fuente: Elaboración propia a partir de Banco de datos del CIS.

²⁹ Pérez-Nievas, S. *et al.* (2014).

En la dirección contraria, en algunas regiones del resto de España se ha puesto de manifiesto una ruptura con el modelo autonómico y la reivindicación del restablecimiento de un Estado centralista o bien de una reducción o recentralización de las competencias autonómicas (opciones que sumadas son mayoritarias, según datos de 2015, en las CCAA de Madrid y de Castilla y León). En la Comunidad de Madrid (tabla 1), también contribuyente neto al equilibrio interregional, y donde la identidad españolista excluyente ha sido siempre muy significativa en comparación con el resto de CCAA, el incremento de la opción por un Gobierno centralizado sin autonomías parece también responder a un cálculo económico por el que el Estado autonómico representaría un gasto superfluo del que se puede prescindir³⁰

2. Retos del Estado autonómico y propuestas de reforma

El momento actual de agotamiento y crisis del modelo de descentralización política en España responde a diferentes factores, entre los que destacan los políticos e institucionales, como hemos analizado en las páginas precedentes. Son varios los retos que afronta el actual modelo autonómico y no son escasas las propuestas de actuación y reforma que se proponen desde los más diversos ámbitos. En general, se pueden agrupar en los cuatro puntos siguientes.

2.1 Estado plurinacional y asimétrico

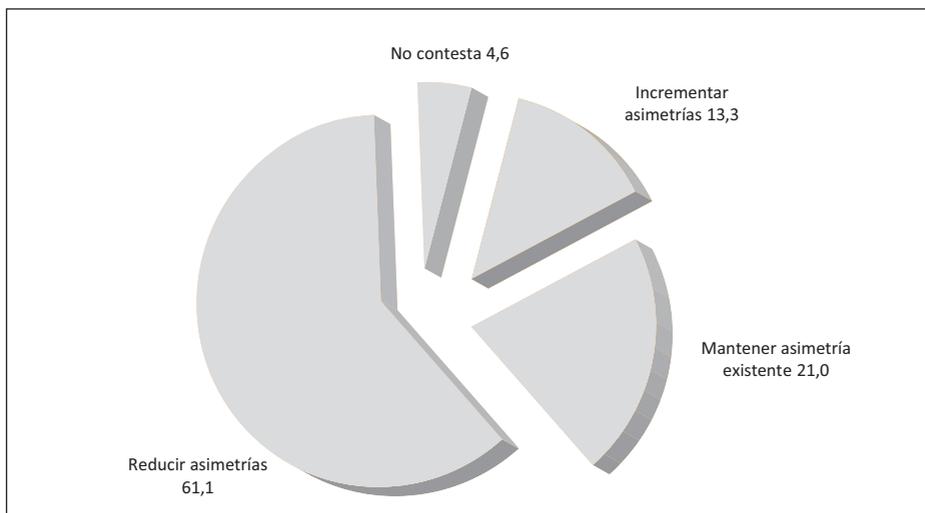
En primer lugar, el objetivo fundacional de mantener unida, en el marco de un régimen democrático, una realidad territorial plurinacional que reclama un reconocimiento asimétrico parece haberse diluido frente a la urgencia y prioridad de otros objetivos políticos, entre ellos, los electorales. Por este motivo, un primer reto para la supervivencia del Estado autonómico consiste en recuperar la visión de un Estado plurinacional y, en consecuencia, acometer las reformas constitucionales que de ello se deriven en toda su profundidad. En este momento son muchas las voces autorizadas y provenientes de diversos sectores sociales y partidos políticos que apuntan en esta misma dirección, que proponen desde el reconocimiento constitucional de una nación de naciones hasta el reconocimiento también constitucional del derecho a la autodeterminación de las CCAA que así lo expresen.

Cabe plantearse qué probabilidades reales tiene una reforma constitucional en esta dirección, pues ello depende fundamentalmente de la voluntad y las posiciones políticas que expresan y defienden nuestros parlamentarios. El estudio de opinión del CIS 2.827, realizado a una muestra de 580 miembros del Parlamento nacional y de las 17 Asambleas autonómicas

³⁰ *Ibidem.*

entre junio de 2009 y febrero de 2011, permite indagar en esta cuestión, aunque en estos últimos cuatro años hayan podido cambiar algunas actitudes ante el nuevo escenario abierto por el proceso soberanista en Cataluña y también por el fin de la violencia terrorista de ETA, asociada al conflicto sobre el modelo de Estado. No resulta muy favorable el dato de que sólo la mitad de la muestra total de parlamentarios, nacionales y autonómicos, cree necesaria una reforma de la organización territorial del Estado (expresándose claramente en contra casi el 46%). También la mitad cree que el motivo principal para reformar la Constitución en los aspectos territoriales del Estado está en las demandas de algunas autonomías (opinión no compartida por el 43%). Como muestra el gráfico 7, la recuperación de una perspectiva plurinacional que reconozca las asimetrías territoriales queda lejos de predominar entre las preferencias de los parlamentarios: el 61% respalda la opinión de que, independientemente de sus hechos diferenciales y su tratamiento de nacionalidad, las CCAA deben alcanzar las mismas competencias y ser tratadas igual, mientras que el 13% es partidario de incrementar la asimetría entre nacionalidades y regiones y el 21% de mantener la asimetría existente. Las diferencias entre cámaras autonómicas son muy llamativas, destacando la catalana, donde el 66% de sus parlamentarios defiende un incremento de las asimetrías entre regiones y nacionalidades, mientras que en el País Vasco las opiniones sobre esta cuestión se dividen en prácticamente tres tercios. Por otro lado, la preferencia por el modelo simétrico es mayoritaria tanto en el Parlamento español como en los de las comunidades del artículo 143, y aun superior en la cámara andaluza.

Gráfico 7 – Opinión de parlamentarios nacionales y autonómicos sobre la asimetría del Estado autonómico. En porcentaje. 2009-2015



Fuente: Elaboración propia a partir de CIS, *Élites políticas en España*, Estudio 2.827.

Interrogados los parlamentarios sobre si estarían a favor de la independencia de su comunidad si hubiera una oportunidad para votarla, el 84% se pronuncia en contra y el 11% a favor. Pero más interesante resulta la cuestión hipotética de que la reforma constitucional reconociese el derecho a la autodeterminación. En esta circunstancia, el 65% opina que el cuerpo electoral para tomar esta decisión es el español en su conjunto y el 32% considera que sería el de la comunidad autónoma; además, el 80% sería partidario de exigir una mayoría cualificada de votos –de entre tres quintos y tres cuartas partes de los votos según el 95% de los parlamentarios que responde a esta pregunta–. De acuerdo con estas opiniones, una hipotética reforma constitucional que contemple el derecho a la autodeterminación de las CCAA aplicaría criterios de máxima protección de las mayorías frente a las minorías.

2.2 *Financiación autonómica y política regional*

En segundo lugar, el sistema de financiación autonómica, en constante debate y revisión, es una fuente esencial de la dinámica de competición interterritorial en el Estado autonómico. Si bien es cierto que el debate permanente acerca de la financiación de las unidades territoriales subestatales es recurrente y común en otros Estados descentralizados, en España concurren dos circunstancias complejas. Primero, la aparente o deliberada confusión en el debate público entre financiación autonómica (recursos suficientes en todas las CCAA para la prestación de servicios) y política de cohesión regional o solidaridad (recursos para ayudar al desarrollo económico de las comunidades de menor renta per cápita), lo cual favorece el conflicto entre las comunidades autónomas receptoras y las aportadoras de fondos para la cohesión territorial. Segundo, la diferencia extraordinaria que introducen los regímenes forales del Concierto y el Convenio en las comunidades autónomas del País Vasco y Navarra, según los cuales en estos territorios se pagan menos impuestos y se disfruta de mayor volumen de gasto público en políticas de bienestar (educación, sanidad y servicios sociales).

Las propuestas de reforma en este capítulo distan de concitar un acuerdo interterritorial al respecto en este momento. Lo más urgente es introducir claridad y honestidad en el debate político, para no generar confusión entre la financiación de los servicios y prestaciones públicas, de un lado, y las políticas de financiación del desarrollo o solidaridad regional, de otro. Por otro lado, en oposición a la demanda de la Generalitat de Cataluña de recibir el mismo trato diferencial que vascos y navarros en la financiación autonómica –que ha obtenido un rechazo rotundo por parte del Gobierno central y la reacción negativa de los gobiernos autonómicos que se han expresado–, desde el ámbito académico se propone una solución política basada en la negociación, que permita incorporar en los acuerdos de

Tabla 2 – Opiniones de los parlamentarios sobre techo competencial y nivel de financiación alcanzado. En porcentaje. 2009-2015

Nivel competencial		Nivel de financiación	
La Administración autonómica está bien tal y como está ahora	51,3	La Comunidad está bien en cuanto a financiación	37,1
La Comunidad no ha alcanzado un nivel competencial satisfactorio	44,5	La Comunidad no ha alcanzado un nivel satisfactorio de financiación	59,9
N.C.	4,2	N.C.	3
N	580	N	580

Fuente: Elaboración propia a partir del CIS, *Élites políticas en España*, Estudio 2.827.

Concierto y Convenio, de forma paulatina, una participación en la nivelación a favor del resto de CCAA³¹. Esta propuesta de reforma puede implicar una reducción de la asimetría actual en el Estado autonómico, lo que lleva a plantearse si existen o no incentivos para su aceptación y, en cualquier caso, exige el rediseño de una estructura de incentivos políticos e institucionales que garantice a medio y largo plazo la colaboración interterritorial en el conjunto del sistema autonómico.

Si contemplamos las opiniones de los parlamentarios sobre este particular, resulta llamativo que son más numerosos los que consideran que su comunidad autónoma no ha logrado un nivel satisfactorio de financiación autonómica que los que expresan que su comunidad no ha logrado un nivel competencial satisfactorio (tabla 2). Estos resultados parecen demostrar que el conflicto de la financiación ha superado al conflicto por el incremento del techo competencial. Sin embargo, ante la opción de extender a todas las CCAA el régimen fiscal del que disfrutaban los territorios del País Vasco y Navarra, el 73% se manifiesta en contra y el 13% a favor. Sólo el 19% considera que su comunidad autónoma debe aspirar a un régimen fiscal de cupo con independencia de lo que hagan otras comunidades, opinión expresada por el 66% de los parlamentarios de la asamblea catalana, la única comunidad del régimen común en la que esta posición es mayoritaria.

2.3 Relaciones intergubernamentales cooperativas

En tercer lugar, no cabe duda de que el proceso de europeización del sistema político español, la adaptación al marco político de la Unión Europea (UE), ha conllevado una recentralización del poder político territorial por cuanto ha supuesto una cesión de competencias a la UE sobre materias total o parcialmente transferidas a las CCAA, mientras que la participación del Estado español en las instituciones de gobierno de la UE se entiende

³¹ León, S. (coord.) (2015): *La financiación autonómica. Claves para comprender un (interminable) debate*. Madrid: Alianza.

como competencia exclusiva del Estado y éste, a su vez, se continúa concibiendo en la práctica como los órganos políticos y administrativos centrales. Es cierto, no obstante, que la capacidad de coordinación y negociación multilateral en el Estado autonómico ha conocido un notable éxito en la Conferencia de Asuntos Europeos, donde se ha debatido principalmente sobre la adopción de la normativa comunitaria en el sistema político español. El importante volumen de fondos europeos estructurales y de cohesión recibidos por España, hasta el último ejercicio presupuestario europeo concluido en 2013, puede haber servido de aliciente para la colaboración interterritorial y con el Gobierno central en esta Conferencia de Asuntos Europeos, a diferencia del patrón general de funcionamiento de otras conferencias sectoriales³². En la medida en que estos flujos financieros se han detenido también se han podido reducir los incentivos para la cooperación multinivel en este ámbito de las relaciones intergubernamentales que parecía llamado a proyectar su eficacia cooperativa sobre el resto de las políticas tratadas en las conferencias autonómicas³³. En este sentido, como recuerda Javier Tajadura³⁴, el excesivo bilateralismo en la construcción del Estado autonómico, la escasa participación de las CCAA en las decisiones del Estado que les afectan principalmente a ellas (como la política europea), la excesiva conflictividad territorial y la práctica ausencia de cooperación horizontal constituyen aspectos de nuestro modelo de Estado susceptibles de ser mejorados. Las últimas reformas estatutarias han sido una oportunidad perdida para que las CCAA incrementasen su nivel actual de autogobierno abriéndose a un control mutuo entre ellas mismas, desarrollando la cooperación horizontal, lo cual es imprescindible para el desarrollo de un modelo descentralizado o federal cooperativo.

Respecto a las relaciones intergubernamentales entre el Estado central y las CCAA, las posiciones de los parlamentarios del legislativo nacional y los autonómicos se dividen entre quienes apoyan la opción de negociar cada cierto tiempo la relación entre el Estado y las CCAA (44,3%) y los que prefieren una fórmula definitiva (52,5%). Este resultado contrasta con la preferencia mayoritaria, expresada por el 63,5% de la muestra total de parlamentarios, de que exista un órgano colectivo en el que se diriman los conflictos entre el Gobierno del Estado y los ejecutivos autonómicos –que podría ser una cámara de representación territorial–, frente al 29% partida-

³² T. Börzel sostiene que, si bien la distribución de fondos europeos ha podido servir de incentivo para la cooperación multilateral entre las CCAA y el Gobierno central en la Conferencia de Asuntos Europeos, no se constata que éste haya sido el factor explicativo de la eficacia colaborativa demostrada en estas conferencias. Véase Börzel, T. (2000): "From competitive regionalism to cooperative federalism: The Europeanization of the Spanish State of Autonomies", en *Publius*, n. 30 (2) (pp. 17-42).

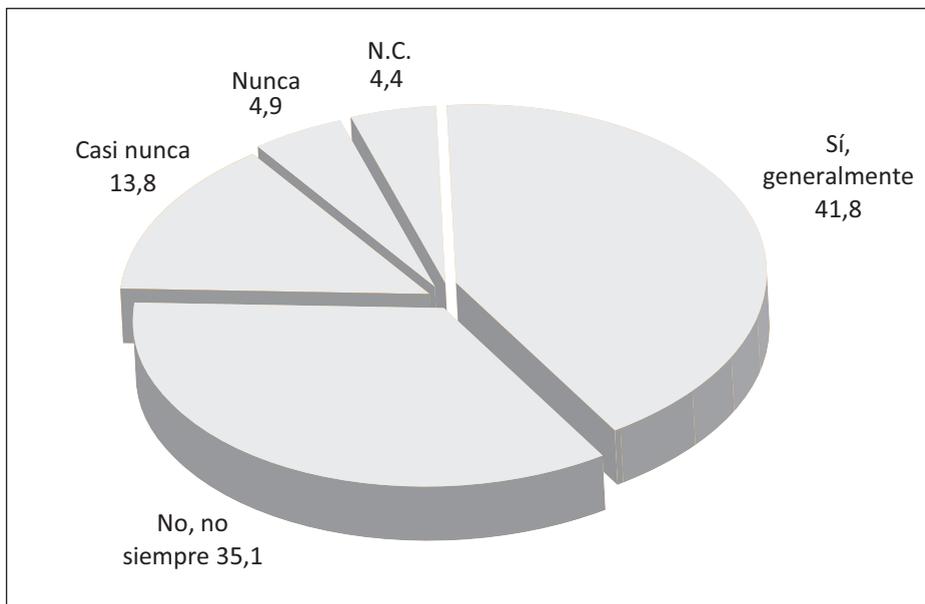
³³ *Ibidem*.

³⁴ Tajadura, J. (2010): "Los convenios de cooperación entre Comunidades Autónomas: Marco normativo y propuestas de reforma", en *REAF*, n. 11 (pp. 206-254).

rio de que los ejecutivos autonómicos se relacionen bilateralmente con el Gobierno del Estado (en esta categoría predominan los parlamentarios de los partidos nacionalistas catalanes y vascos).

En estas opiniones puede pesar la consideración de cuánta confianza mutua existe entre las CCAA y entre éstas y el Gobierno central. De hecho, mientras que el 62% cree que el gobierno de su comunidad autónoma actúa de acuerdo con el principio de lealtad federal (el 16% opina que no siempre, el 9% que casi nunca y el 7% que nunca), sólo el 42% sostiene que el Gobierno central actúa de acuerdo con dicho principio (gráfico 8). Existe, por tanto, una desconfianza hacia el Gobierno central que ha podido alimentarse, por lo menos, del proceso de recentralización de competencias que ha tenido lugar durante la adaptación del sistema político español al marco de la UE. Al mismo tiempo, la desconfianza interregional se expresa en las opiniones de que hay gobiernos autonómicos que en ocasiones no muestran lealtad federal (el 81,5%), e indagando en qué gobiernos son éstos la mayoría señala a Cataluña (57,3%), seguida del País Vasco (42,7%) y la Comunidad de Madrid (21,2%), a gran distancia del resto. Estos resultados se corresponden con la opinión generalizada entre nuestros representantes políticos nacionales y autonómicos de que la aritmética parlamentaria en el Congreso y en el Senado puede conducir a cierta desigualdad de trato del Gobierno central a las CCAA (69,2%). Estos resultados también demuestran

Gráfico 8 – Opiniones de parlamentarios sobre si el Gobierno central actúa con lealtad federal. En porcentaje. 2009-2011



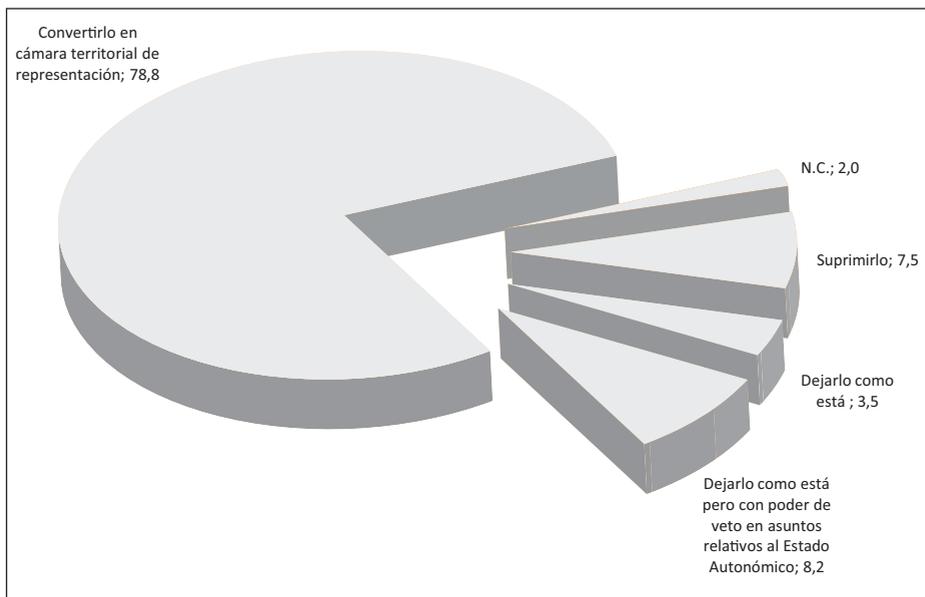
Fuente: Elaboración propia a partir de CIS, *Élites políticas en España*, Estudio 2.827.

la necesidad de reformar las instituciones y reglas de las relaciones intergubernamentales para recuperar la necesaria confianza mutua imprescindible en un modelo de federalismo cooperativo en lugar de competitivo.

2.4 Senado como cámara de representación territorial

En cuarto lugar, y como ya se ha mencionado, el desarrollo del Estado autonómico no ha logrado crear mecanismos institucionales eficaces para la articulación y agregación de los intereses territoriales en la conformación de los intereses del Estado. La desigual influencia de las CCAA en las decisiones del Gobierno central, derivada de la presencia de partidos nacionalistas/regionalistas en el Congreso, ha favorecido la rivalidad entre las CCAA así como sentimientos de rechazo hacia las autonomías “privilegiadas” entre las otras en “desventaja”. La creación de una cámara de representación de los intereses territoriales –función que no cumple el Senado a día de hoy– constituye uno de los principales retos del Estado autonómico. La reforma del Senado se ha visto frustrada en sucesivas legislaturas y no parece, además, lograr el acuerdo parlamentario necesario sobre la dirección y el momento oportuno para acometerla.

El estudio del CIS sobre las élites parlamentarias revela, en efecto, el escaso interés que manifiestan los parlamentarios, de manera espontánea, respecto a la reforma del Senado. Sólo el 31,2% de la muestra total la incluye entre los tres objetivos de reforma de la Constitución (pregunta abierta de hasta tres respuestas). Ni siquiera en el Parlamento español se percibe la reforma del Senado como un aspecto esencial de la reforma constitucional, pues sólo el 19% de estos parlamentarios cita esta cuestión. No obstante, cuando se plantea a los parlamentarios qué hacer con el Senado, la opción de “convertirlo en cámara territorial de representación” logra un apoyo prácticamente unánime del 79% de la muestra total (gráfico 9). Sin embargo, las preferencias difieren respecto a las reglas de elección de los representantes en una segunda cámara de representación territorial: la mayoría (50%) prefiere el actual sistema de elección de los senadores, frente al 32% que opta por la elección directa por los ciudadanos, el 11% por la elección de los parlamentos autonómicos y el 2% por el nombramiento de los gobiernos autonómicos. Por otra parte, más del 53% es partidario de que las elecciones al Senado se realicen con las elecciones autonómicas, mientras que el 37% se opone. No menos llamativo es que el 50,2% es partidario de que, si los senadores fueran elegidos directamente por los ciudadanos, la provincia fuera la circunscripción electoral en lugar de la comunidad autónoma (apoyada por el 43,5% de la muestra). En definitiva, las opiniones de los parlamentarios españoles respecto a la reforma del Senado demuestran importantes diferencias e incoherencias que son consecuencia de la ausencia de un objetivo programático, de un proyecto claro de reforma del

Gráfico 9 – Futuro del Senado en opinión de los parlamentarios. En porcentaje. 2009-2011

Fuente: Elaboración propia a partir de CIS, *Élites políticas en España*, Estudio 2.827.

Senado, entre las reformas fundamentales que deben acometer los partidos políticos.

No obstante, la escasa preocupación por la reforma del Senado parece justificada cuando se comprueba que el 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.

Anexo

Tabla 1 – Recursos y conflictos por año: Estado contra las CCAA

Año	Conflictos	Recursos	Impugnaciones	Desistimientos	Sentenciados por el T.C.	Pendientes de sentencia
1980-1989	171	105	276	87	189	0
1990	2	13	15	3	12	0
1991	2	8	10	2	8	0
1992	0	8	8	4	4	0
1993	1	8	9	2	7	0
1994	1	3	4	3	1	0
1995	0	8	8	3	5	0
1996	0	8	8	1	7	0
1997	1	7	8	2	6	0
1998	4	10	14	5	9	0
1999	5	10	15	5	10	0
2000	5	4	9	5	4	0
2001	2	12	14	5	9	0
2002	0	17	17	8	9	0
2003	2	9	11	7	4	0
2004	0	3	3	1	2	0
2005	2	5	7	2	4	1
2006	1	3	4	0	2	2
2007	1	6	7	1	3	3
2008	0	4	4	0	4	0
2009	0	5	5	0	2	3
2010	1	13	14	2	6	6
2011	0	9	9	0	5	4
2012	6	13	19	1	4	14
2013	1	18	19	2	5	12
2014	8	5	13	1	0	12
Total	216	314	530	152	321	57

Fuente: *Conflictividad entre el Estado y las Comunidades Autónomas*. (Boletín Informativo) Cuarto Trimestre 2014. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Tabla 2 – Recursos y conflictos por año: CCAA contra el Estado

Año	Conflictos	Recursos	Impugnaciones	Desistimientos	Sentenciados por el T.C.	Pendientes de sentencia
1980-1989	353	120	473	109	364	0
1990	7	10	17	5	12	0
1991	7	1	8	3	5	0
1992	8	16	24	1	23	0
1993	4	3	7	1	6	0
1994	8	6	14	1	13	0
1995	6	5	11	3	8	0
1996	5	28	33	20	13	0
1997	8	21	29	15	14	0
1998	5	10	15	7	8	0
1999	11	7	18	8	10	0
2000	12	32	44	22	22	0
2001	4	29	33	9	24	0
2002	12	24	36	9	27	0
2003	25	36	61	16	45	0
2004	9	3	12	1	11	0
2005	10	5	15	0	15	0
2006	6	5	11	2	9	0
2007	15	14	29	2	25	2
2008	12	2	14	0	14	0
2009	10	9	19	0	16	3
2010	7	14	21	2	10	9
2011	6	13	19	0	7	12
2012	7	40	47	0	10	37
2013	7	45	52	0	0	52
2014	3	4	7	0	0	7
Total	567	502	1069	236	711	122

Fuente: *Conflictividad entre el Estado y las Comunidades Autónomas*. (Boletín Informativo) Cuarto Trimestre 2014. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Tabla 3 – Recursos y conflictos por CCAA: Estado contra CCAA. 1980-2014

Comunidad Autónoma	Conflictos	Recursos	Impugnaciones	Desistimientos	Sentenciados por el T.C.	Pendientes de sentencia
Andalucía	13	24	37	11	19	7
Aragón	1	16	17	4	9	4
Asturias	1	9	10	0	9	1
Islas Baleares	14	15	29	14	15	0
Canarias	7	19	26	6	15	5
Cantabria	7	9	16	7	9	0
Castilla y León	3	7	10	3	7	0
Castilla-La Mancha	1	13	14	7	7	0
Cataluña	73	65	138	41	82	15
Comunidad Valenciana	5	21	26	8	13	5
Extremadura	1	16	17	5	11	1
Galicia	24	20	44	11	27	6
Madrid	3	10	13	3	8	2
Murcia	0	5	5	2	3	0
Navarra	6	26	32	7	16	9
País Vasco	57	35	92	23	67	2
La Rioja	0	4	4	0	4	0
Total	216	314	530	152	321	57

Fuente: *Conflictividad entre el Estado y las Comunidades Autónomas*. (Boletín Informativo) Cuarto Trimestre 2014. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Tabla 4 – Recursos y conflictos por CCAA: CCAA contra el Estado. 1980-2014

Comunidad Autónoma	Conflictos	Recursos	Impugnaciones	Desistimientos	Sentenciados por el T.C.	Pendientes de sentencia
Andalucía	30	57	87	34	39	14
Aragón	22	30	52	13	36	3
Asturias	2	21	23	8	7	8
Islas Baleares	5	13	18	6	12	0
Canarias	12	48	60	4	41	15
Cantabria	9	5	14	2	12	0
Castilla y León	7	10	17	3	12	2
Castilla-La Mancha	5	31	36	23	13	0
Cataluña	270	120	390	73	278	39
Comunidad Valenciana	12	9	21	1	17	3
Extremadura	3	25	28	13	9	6
Galicia	53	31	84	15	63	6
Madrid	11	7	18	1	16	1
Murcia	2	6	8	2	4	2
Navarra	0	24	24	8	7	9
País Vasco	122	57	179	29	138	12
La Rioja	2	8	10	1	7	2
Total	567	502	1069	236	711	122

Fuente: *Conflictividad entre el Estado y las Comunidades Autónomas*. (Boletín Informativo) Cuarto Trimestre 2014. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.