

Repartiendo el café

40 años de descentralización política en España

Sergio Pérez Castaños



COLECCIÓN
VOLVERÁS
A LA POLIS



COMARES

Sergio Pérez Castaños

Repartiendo el café

40 años de descentralización
política en España



EDITORIAL COMARES

Granada 2023

COLECCIÓN
**VOLVERÁS
A LA POLIS**



DIRECTOR DE LA COLECCIÓN

Ángel Valencia Sáiz (Catedrático de Ciencia Política de la Universidad de Málaga)

COMITÉ EDITORIAL

Manuel Arias Maldonado (Catedrático de Ciencia Política de la Universidad de Málaga)

José Manuel Canales (Catedrático de Ciencia Política de la Universidad de Alicante)

Arantxa Elizondo (Profesora Titular de Ciencia Política de la Universidad del País Vasco)

Nieves Lagares (Profesora Titular de Ciencia Política de la Universidad de Santiago de Compostela)

Carmen Navarro (Profesora Titular de Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Madrid)

Pablo Oñate (Catedrático de Ciencia Política de la Universidad de Valencia)

Inmaculada Smolzka (Profesora Titular de Ciencia Política de la Universidad de Granada)

Pere Vilanova (Catedrático de Ciencia Política de la Universidad de Barcelona)

Fernando Vallespín (Catedrático de Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Madrid)

Diseño de colección:
Virginia Vílchez Lomas

Maquetación: Miriam L. Puerta

© Sergio Pérez Castaños

© Editorial Comares, 2023

Polígono Juncaril

C/ Baza, parcela 208

18220 • Albolote (Granada)

Tlf.: 958 465 382

www.comares.com • E-mail: libreriacomares@comares.com

facebook.com/Comares • twitter.com/comareseditor • instagram.com/editorialcomares

ISBN: 978-84-1369-570-9 • Depósito Legal: Gr. 743/2023

Impresión y encuadernación: COMARES

SUMARIO

AGRADECIMIENTOS	IX
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1.—ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, FEDERALISMO Y ESTADO REGIONAL	5
I. ¿QUÉ ES LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL?	6
II. ¿QUÉ ES EL FEDERALISMO?	9
1. Federalismo político.	10
2. Federalismo fiscal	14
3. Las Relaciones Intergubernamentales.	17
III. ESTADO REGIONAL	19
IV. COMPARANDO MODELOS DE DESCENTRALIZACIÓN	21
CAPÍTULO 2.—EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS	25
I. LAS BASES DE SU CREACIÓN	26
II. LAS FASES EN LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA	29
1. Etapa asimétrica (1979-1983)	30
2. Etapa de centralización (1982-1991)	32
3. Etapa homogeneizadora (1991-2000).	35
4. Mayoría Absoluta del PP (2000-2004).	38
5. Etapa de reforma estatutaria (2005-2012)	39
6. Etapa re-centralizadora (desde 2012)	41
III. LAS FASES EN LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL	43
1. Primera etapa (1980-1986)	44
2. Segunda etapa (1987-1991)	45
3. Tercera etapa (1992-1996)	45
4. Cuarta etapa (1997-2001)	46
5. Quinta etapa (2002-2008)	47
6. Sexta etapa (2009-2012)	47
7. Séptima etapa (desde 2012)	48
IV. LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN ESPAÑA	49
V. LA POSICIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA UNIÓN EUROPEA.	53
VI. EL SISTEMA RESULTANTE	56

CAPÍTULO 3.—ESPAÑA ¿FEDERALISMO, ESTADO REGIONAL U OTRA COSA?	67
I. EL ENCAJE DE ESPAÑA EN LOS MODELOS DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL.	68
II. MIDIENDO LA DESCENTRALIZACIÓN DE ESPAÑA	73
1. La revisión del índice de Riker	74
2. Regional Authority Index.	77
3. New Integrated Approach	82
III. LA ESPAÑA DESCENTRALIZADA EN PERSPECTIVA COMPARADA	88
1. La organización territorial en otros países	88
2. Comparando los índices	95
CAPÍTULO 4.—LOS RETOS DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS TRAS 40 AÑOS.	103
I. LA CIUDADANÍA ANTE LA DESCENTRALIZACIÓN	104
II. LA PARADOJA DEL FEDERALISMO: LAS RUPTURAS Y EL SECESIONISMO	119
1. La paradoja del federalismo	120
2. El Secesionismo	125
3. El caso del País Vasco	129
4. El caso de Cataluña	136
III. LOS AGRAVIOS FISCALES Y SUS CONSECUENCIAS	144
1. Los regímenes general, especial y foral	144
2. La pelea fiscal entre Comunidades Autónomas	154
CAPÍTULO 5.—LA REFORMA DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS	159
I. EL CIERRE DEL MAPA AUTONÓMICO	160
II. EL SENADO Y EL PAPEL NO DESEMPEÑADO	167
III. SOLIDARIDAD Y DESEQUILIBRIOS	177
1. La falta de mecanismos de cogobierno reales.	177
2. Las diferencias en lo económico	182
3. La solidaridad interterritorial.	186
CONCLUSIONES	191
BIBLIOGRAFÍA	199

AGRADECIMIENTOS

Cuando uno finaliza un trabajo que resume su trayectoria académica hasta la fecha, es muy complicado mantener en un volumen adecuado el número de agradecimientos que puede realizar. Por seguir un orden cronológico, comencé mi carrera académica en septiembre de 2010, incorporándome al equipo del Eusko-barómetro en la Universidad del País Vasco y, casi de forma simultánea, empecé a trabajar sobre la opinión pública y la descentralización. Por ello, los primeros agradecimientos deben de ser a Francisco J. Llera por darme la oportunidad de empezar mi carrera investigadora y a Ainhoa Novo, por tutorizar mis trabajos académicos de Máster y de Doctorado de forma efectiva, consistente y, sobre todo, abriéndome la ventana al mundo de la descentralización, el federalismo y este sistema que tenemos en España de organización del Estado.

Igualmente, no puedo no agradecer a mis compañeros de despacho y sin embargo amigos, Rafael Leonisio y Jonatan García, por sus consejos y aprendizaje. Debo a ellos ser capaz de estructurar mis ideas de forma clara y analizar los datos de manera sucinta y concreta, igual que ser capaz de escribir tanto para la academia como para que toda persona que se acerque a mis textos comprenda lo que se está contando. Porque no hay transferencia de conocimiento sin acercar tus descubrimientos a la ciudadanía —aunque sean en modo de resumen, como este volumen—.

También a José Manuel Trujillo y a Alberto Mora por los innumerables debates sobre política en general, pero también sobre nuestro Estado Autonómico y sobre política territorial. Ellos han sido capaces de sacarme de mi zona de confort y de hacer que abandone la torre de marfil en lo que se refiere a nuestro sistema territorial, comprendiendo sus disfuncionalidades pero también reforzando sus posibilidades.

A Javier Antón también le debo un gran agradecimiento, porque una buena parte de este volumen no hubiera sido posible sin sus vastos conocimientos sobre nacionalismo y secesionismo. Sus recomendaciones literarias siempre han ayudado a que consiga tener una idea clara de cómo se encuentra nuestro entorno en estos temas tan complejos.

A Sandra y Sonsoles, por ser modelos de esfuerzo y trabajo y por ayudar a equilibrar las labores de escritura de este volumen con otra serie de preocupaciones y éxitos académicos. De ellas es el futuro de sus respectivas disciplinas gracias a su forma de motivar, trabajar y entender el desarrollo de nuestra labor docente e investigadora.

A mi familia, por supuesto, por entender sin comprender ni juzgar. Por estar siempre ahí, orgullosos, apoyando siempre que uno se encuentra con trabas, sean de la índole que sean. A Andoni y a María, parte de la familia que uno elige y que saben hacerme volver a conectar con la realidad con una sandía. A Lara, por tener siempre palabras de ánimo y haber hecho de relatora de este volumen.

Finalmente, no puedo dejar de agradecer al director de esta colección «Volverás a la Polis» de la editorial Comares, el profesor Ángel Valencia. Sin su idea y ánimo en aquella Tesis Doctoral en Santiago de Compostela, este trabajo no habría visto nunca la luz. Sus ideas y conocimiento son algo difícil de encontrar en una academia esclavizada por la dictadura numérica.

INTRODUCCIÓN

El 25 de febrero de 1983 se cerraba en España el proceso autonómico, con la aprobación y publicación en el Boletín Oficial del Estado (BOE en adelante) de los Estatutos de autonomía de Extremadura, Baleares, Comunidad de Madrid y Castilla y León. Estas cuatro comunidades, y por este orden, fueron las últimas —descontando las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, que no obtendrían la categoría de Comunidad Autónoma hasta 1995— que dibujaron el mapa autonómico que se comenzó a delinear con la votación de los Estatutos de autonomía del País Vasco y Cataluña casi cuatro años antes, en diciembre de 1979.

Tomando este aniversario en consideración, la pertinencia de este volumen cobra especial relevancia. Y es que para poder saber en qué momento se encuentra el sistema de descentralización en España, conviene realizar un análisis retrospectivo que nos ayude a poder alabar y/o criticar el modelo con todos los elementos sobre la mesa. Esto es aún más importante en la medida en que, en los últimos años, diferentes voces han criticado y cuestionado el modelo vigente e incluso se pide que el mapa autonómico quede fijado con detalle en la Constitución, para evitar problemas vinculados a la creación de nuevas Comunidades Autónomas o, sobre todo, que estas puedan optar por soluciones drásticas como la secesión.

Por todo ello, este volumen cuenta con el objetivo de hacer llegar tanto al público general como al académico, una retrospectiva lo más completa posible desde el inicio del proceso allá con la redacción de la Constitución Española de 1978, hasta la actualidad, con los diferentes modelos de organización y funcionamiento existentes. Todo ello sin olvidarnos de la parte internacional, dado que conviene conocer cómo se organizan los países democráticos de nuestro entorno y cómo han optado por disponer de su organización territorial del Estado. Por ello, el texto se encontrará trufado de referencias bibliográficas que enriquezcan y sirvan tanto para aquella persona que busca comprender un poco más sobre

nuestro sistema político-administrativo subcentral, como para quien se encuentre realizando labores de investigación en la materia. A pesar de esto, se va a tratar de utilizar un lenguaje lo más cercano posible.

Con todo, en ocasiones se utilizará terminología más técnica o específica del campo de conocimiento, pero siempre tratando de que el lector, sea cual sea su nivel de conocimiento, pueda entenderlo, ayudándole a identificar el sistema en el que vive. En este sentido, conviene recalcar que se utilizarán muchos términos que, en según qué contextos y según quién los enuncie, pueden tener un significado u otro; sobre todo, tienden a tener una carga negativa o positiva. Para evitar desasosiegos posteriores a los lectores, en este volumen se utilizará la palabra «Estado» para referirse a España. Se ha optado por esta palabra en la medida en que la literatura académica que analiza los procesos de descentralización realiza una diferencia entre Estado como sede del Gobierno central —poder ejecutivo del país— y las unidades subcentrales, que en algunos países también pueden denominarse de esta manera, pero que en nuestro caso no son otras que las Comunidades Autónomas. Igualmente, a lo largo del texto se evitará el uso del término «Región» para referirse a las Comunidades Autónomas, en la medida en que una vez que adquieren su estatus legal y administrativo, pasan a ser Comunidades y no regiones, ya que estas últimas tienden a vincularse a elementos geográficos y culturales (Ferrando Badía, 1979) que pueden o no superar los límites administrativos de las Comunidades Autónomas.

Igualmente, en el texto aparecerán los términos «Descentralización» y «Federalismo». Estas dos palabras no tienen el mismo contenido y, como se explicará más adelante, no hacen referencia a las mismas cuestiones. Para que no se comenten errores a la hora de hablar de ambos términos, se va a dedicar el primero de los epígrafes de este volumen a realizar una diferenciación de estas. Si bien, una sí que puede formar parte de la otra, como veremos.

Así, tras 40 años desde que se dibujaron las últimas líneas de las Comunidades Autónomas, cabe la posibilidad de realizar una retrospectiva sobre el proceso de creación de estas. También resulta posible realizar una evaluación de los sistemas que se han ido dotando cada una de ellas, gracias a la posibilidad de un análisis comparado y longitudinal de esta forma de gobierno intermedio.

Para ello, este volumen se ha estructurado en cinco capítulos, además de esta breve introducción y unas recapitulaciones finales en forma de conclusiones. El primero versará sobre los diferentes conceptos a la hora de referirse a los Estados políticamente descentralizados ¿Es lo mismo federalismo y descentralización? ¿Qué otras formas de organización territorial existen? Esta y otras cuestiones de carácter más teórico tendrán cabida en este primer capítulo.

El segundo epígrafe se centra en exclusiva en cómo se creó el Estado de las Autonomías. En este se combinarán cuestiones vinculadas con el aparato legal

(por ejemplo, la aprobación de la Constitución Española de 1978) con otras más estrictamente político-politológicas (por ejemplo, el peso de los partidos políticos de corte nacionalista en dichas Cortes Constituyentes). Se sientan, en este capítulo, las bases para poder conocer cuáles han sido las etapas del proceso de descentralización y cuál ha sido el resultado de este. Y es que el proceso de construcción de un sistema tan complejo como el que nos dotamos hace ya 40 años ha sufrido diferentes cambios, homogeneizaciones y adaptaciones económicas necesarias para que funcione. Para finalizar este apartado, se resumirá de forma somera cuál es el resultado de todo este proceso; es decir, la conformación de 17 Comunidades Autónomas junto con dos Ciudades Autónomas. Así, y a pesar de que podrían realizarse tantos volúmenes como comunidades existen en España, se tratará de dibujar cómo son los sistemas de gobierno, políticos y administrativos existentes en las Comunidades Autónomas.

Tras conocer tanto de manera teórica como en la realidad cómo se ha dibujado el Estado de las Autonomías español, el tercer capítulo buscará conectar el apartado teórico con el caso específico de España. Así, se comprobará exactamente dentro de qué fenómeno se encuentra nuestro país y trataremos de catalogarlo en el mundo de la descentralización. Nos serviremos de los elementos teóricos para poder conocer qué requisitos cumple y cuáles no, así como de otras formas establecidas por autores internacionales que utilizan indicadores diferenciados para medir la descentralización. Por supuesto, no se puede obviar la comparación internacional que ayude a entender por qué en ocasiones se ha dicho que España es uno de los países más descentralizados del mundo.

El cuarto de los apartados corresponde a los retos que afronta el Estado de las Autonomías. Primero, para conocer éstos, hablaremos de cómo la opinión pública contempla su modelo territorial y qué le parece el sistema o si quisiera una reforma de este. Gracias al análisis realizado de manera longitudinal por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), se buscará comprender este fenómeno desde una perspectiva diferente. Además, se analizará uno de los grandes dilemas que tiene la descentralización, que no es otra que su «paradoja» y, por lo tanto, su estrecha relación con el separatismo o secesión. En este contexto, además, se detallarán dos de los grandes retos en este sentido que ha tenido nuestro Estado en las últimas fechas: los procesos independentistas en el País Vasco y Cataluña. Cabe destacar que únicamente se hace mención a estas dos Comunidades Autónomas en la medida en que son aquellas que han tenido un proceso secesionista abierto contra el Estado. Para finalizar el capítulo, hablaré de las desigualdades fiscales existentes entre Comunidades Autónomas.

Previo a las recapitulaciones generales aparece el quinto y último capítulo, que parte de lo explicado en el anterior. En él me centraré en la posible reforma del Estado de las Autonomías. Primero hablaré del muy manido cierre del mapa

autonómico para después centrarme en el papel que puede y debe jugar el Senado en nuestro país, teniendo en cuenta cómo lo tenemos organizado territorialmente. Finalmente, hablaré de las inequidades y desequilibrios territoriales que se han ido generando fruto del modelo que nos hemos dotado, así como la falta de solidaridad interterritorial.

Toda vez que han quedado claras las cuestiones más relevantes a diseccionar en las siguientes páginas, conviene coger aire y comenzar a prepararse para conocer un poco más el sistema político-institucional que tradicionalmente se ha etiquetado con el nombre de «Estado de las Autonomías» ante su difícil encaje de manera comparativa con otros sistemas existentes en el mundo (Aragón Reyes, 2006) y que coloquialmente se ha venido en llamar como de «Café para todos», un término que fue acuñado por el ministro de las Regiones del gobierno de Adolfo Suárez, Manuel Clavero Arévalo. España pasaba de dictadura a democracia y uno de los grandes debates sobre la formación de la nueva nación era si formar un gobierno centralista o federalista, ya que ciertas regiones exigían mayor autonomía. La solución pretendidamente «neutral» fue la de ofrecer la autonomía a todas las regiones.

Repartiendo el café. 40 años de descentralización política en España nace fruto de la «olvidada» celebración del cuarenta aniversario del cierre del proceso de construcción de las Comunidades Autónomas. En 1983 se acaba el proceso con la aprobación de los cuatro últimos Estatutos y comienzan otros pasos para estructurar nuestro sistema de organización territorial del Estado.

En este libro he tratado de combinar una visión pedagógica con una más académica, de tal manera que tanto si quien lo lee sabe mucho sobre el tema como si simplemente le interesa la descentralización, el federalismo o por qué tenemos un sistema tan diferente al de otros países, pueda pasear por sus diferentes apartados y aprender un poco más de nuestro proceso.

Merece la pena alertar de que, aunque los primeros capítulos están escritos desde una perspectiva neutral y centrada en los procesos históricos, conforme nos acercamos a los capítulos finales la posición que se toma es clara: el Estado de las Autonomías necesita reformas que profundicen e institucionalicen la descentralización ¿Significa esto que haya más competencias para las Comunidades Autónomas? Para nada. ¿Tal vez que el Estado tenga que convertirse en un mero proveedor de ejército y embajadas? Tampoco.

En este libro se explican las ventajas e inconvenientes de nuestro modelo autonómico, se habla del separatismo y del País Vasco y Cataluña. También de las insolidaridades económicas como las reducciones fiscales y el sistema foral. Y, como no, se hace un repaso al Senado y al papel que constitucionalmente tiene, pero que en la práctica no aplica.

Ahora que vienen elecciones —no importa cuando lea esto—, conviene informarse un poco sobre cómo funciona nuestro país, más allá de lo que los medios nos cuentan que pasa en Madrid.



COMARES
editorial

ISBN 978-84-1369-570-9



9 788413 695709