

¿El fin del consenso territorial en España?

Amuitz Garmendia
Sandra León

I. Introducción

La irrupción parlamentaria a nivel nacional, en abril de 2019, de Vox, un partido de ámbito estatal con un programa de organización y gestión territorial contrario al consenso constitucional y político mayoritario, supone el culmen del proceso de deterioro del aparente acuerdo autonómico entre los principales partidos políticos en España desde los años ochenta. Como no es de extrañar, el creciente desacuerdo entre las élites políticas ha ido acompañado de cambios en las preferencias de los españoles sobre la cuestión territorial. Y esto a pesar de que, tradicionalmente, la posición sobre el modelo territorial en España ha sido uno de los temas que más ha dividido a la ciudadanía según su autoubicación ideológica (Piedras de Papel, 2015): quienes se identifican con la derecha suelen preferir un Estado con un Gobierno central más poderoso, mientras que quienes se identifican con la izquierda prefieren un modelo que otorgue más competencias a las comunidades autónomas o que incluso permita la posibilidad de que algunas regiones se independicen del resto. Sin embargo, en los últimos años, la relación entre ideología y preferencias por la organización territorial del Estado ha sufrido un proceso de polarización, dando lugar a bloques ideológicos más compactos en su visión sobre el Estado autonómico.

Desde el punto de vista comparado, en democracia, la relación entre ideología y preferencias por la organización territorial del Estado no es unívoca. Tal y como recogen Toubeau y Wagner (2015) en su investigación de más de treinta

países a principios de los 2000, las posiciones sobre la descentralización de los partidos de ámbito estatal en democracia están estrechamente relacionadas con las preferencias de estos partidos en las dos dimensiones principales de competición: la económica y la cultural. En concreto, el análisis comparado demuestra que, mientras que los partidos en la derecha económica tienden a apoyar la descentralización como mecanismo para mejorar la producción eficiente de bienes públicos, aquellos en la izquierda se oponen a la misma por suponer un impedimento a la redistribución de la riqueza. Por otro lado, los partidos culturalmente liberales suelen apoyar la descentralización como medio para el reconocimiento de la diversidad y la toma de decisiones local, mientras que los conservadores tienden a mostrarse contrarios a esta medida por considerar que erosiona la unidad nacional y la integridad territorial. Para algunos partidos, las posiciones que adquieren en cada una de estas dimensiones redundan en una postura consistente en lo que a descentralización se refiere. Para otros, las contradicciones entre las posiciones en estas dimensiones dan lugar a tensiones ideológicas internas.

Desde la transición a la democracia en España, tanto los partidos que han conformado la derecha política como aquellos que se sitúan en la izquierda del espectro ideológico han experimentado cambios en su posición sobre esta cuestión. También contradicciones. Las tensiones entre las visiones más y menos descentralizadoras dentro de los partidos son más agudas en la derecha durante el debate constitucional y los años ochenta,

mientras que en la izquierda se intensifican posteriormente, sobre todo a partir de la tercera ola de reformas estatutarias que se inician a principios de la década de los 2000. En este capítulo analizamos la evolución del consenso territorial en España desde una triple perspectiva: la posición de los partidos de ámbito estatal en el proceso de desarrollo del Estado autonómico, la heterogeneidad sobre la cuestión territorial dentro de estas formaciones, y el impacto en el debate territorial de las dos crisis que tienen lugar durante el periodo más reciente: la económica, en el periodo 2008-2015, y la territorial, como consecuencia del auge del independentismo en Cataluña a partir del 2010.

Este capítulo se organiza de manera cronológica. La siguiente sección analiza desde un punto de vista discursivo y programático el nacimiento y evolución de lo que aquí llamamos el “consenso territorial” en los aproximadamente primeros 20 años de democracia en España; esto es, el acuerdo entre las fuerzas –principalmente mayoritarias– de ámbito estatal de izquierdas y de derechas para, a pesar de sus diferencias, hacer del desarrollo del Estado autonómico una causa común. En este sentido, dado que los partidos nacionalistas y regionalistas nunca han reivindicado un modelo territorial común, generalmente aplicable, no forman parte del foco específico de este estudio. Esto no quita que su presencia institucional, sus demandas y la influencia de estas en la reforma territorial en España los convierta en actores relevantes para la comprensión del análisis que aquí se presenta; especialmente, desde que el mandato constitucional

de desarrollo del modelo territorial es culminado con la firma de los segundos pactos autonómicos y la cuestión territorial empieza a convertirse en un tema de confrontación electoral entre las fuerzas estatales mayoritarias. En la última sección sugerimos que el fin, o notable deterioro, de este consenso entre las élites políticas tiene una serie de consecuencias que son empíricamente observables a través del análisis de aspectos específicos de la opinión pública en España.

2. El consenso autonomista (1977-2004)

2.1. La derecha: de la inicial división al consenso por la vía de la unificación

El consenso constituyente básico en España se construye, por un lado, sobre los supuestos democrático y monárquico, y por otro, sobre la aspiración de un Estado no unitario con amplios niveles de descentralización (Ramírez, 1989). A pesar de ello, la concreción de tal proyecto en un texto constitucional pronto pone de manifiesto la existencia de posturas anti-téticas entre los distintos partidos políticos que conformaban la derecha política de la Transición, e incluso, en el seno de estos. Este último punto no es de extrañar si tenemos en cuenta que en las Cortes que emanaron de las elecciones generales de 1977, cuatro quintas partes de los diputados y senadores de Alianza Popular (AP) habían sido antiguos procuradores en Cortes franquistas, frente a una quinta parte en la Unión del Centro Democrático (UCD).

Así, en aquellos primeros años, AP muestra una posición marcadamente

centralista, tanto en términos identitarios como en relación con la organización territorial del poder, mientras que UCD decide abrazar una posición culturalmente más liberal, centrada principalmente en los retos de la gestión económica descentralizada. De hecho, en el famoso “puedo prometer y prometo” de 1977, Adolfo Suárez presenta el problema regional como una de las grandes cuestiones pendientes en España y a UCD como una organización con partidos regionales en su seno “capaz de llevar a las Cortes las ansias de los pueblos de España y dotarles así de su propia personalidad”. No es de extrañar, por tanto, que mientras la mayoría de los representantes de UCD en las Cortes Constituyentes desarrollasen una férrea defensa del texto negociado en la ponencia constitucional, el desacuerdo en AP fuese evidente.

Desde su formación, AP apuesta por un modelo regional generalizado en todo el país con el fin de aminorar las presiones autonomistas allí donde existen nacionalismos periféricos. Por ello, la inclusión del término “nacionalidades” en el artículo 2 de la Constitución, defendida con pragmatismo por UCD a través de su representante Arias Salgado con el fin de evitar que “el texto constitucional fuese rechazado o escasamente votado en el País Vasco o Cataluña [...] naciendo con un delicado vicio

de origen” (Ramírez, 1989), es unánimemente rechazado por AP. Según el diputado Licinio de la Fuente, el término “nacionalidad” quebraba la unidad de la nación y rompía la igualdad de los distintos territorios de España, creando dos clases entre los mismos, lo que inevitablemente implicaba un riesgo de desintegración nacional, promovida por la competición entre territorios¹. Lo mismo ocurre con el Título VIII², sobre el cual AP mantiene el voto particular de la ponencia tanto en la Comisión como en Pleno³.

Como es bien sabido, el grupo parlamentario de AP se divide en tres bloques en la votación final del texto constitucional: cinco representantes votan en contra, tres se abstienen y ocho votan a favor, entre ellos el propio Fraga y Laureano López Rodó, quien, como fundador de Acción Regional, intenta, tras su integración en AP, imprimir un sesgo autonomista al partido. Alianza Popular acaba recomendando el Sí con reservas en el referéndum constitucional del 6 de diciembre, haciendo hincapié en su total disconformidad con el uso del término “nacionalidades”, aunque queda claro que la cuestión autonómica supone un punto de fricción inevitable en las filas de AP, que irá evolucionando con el incipiente proceso de institucionalización del Estado autonómico. Un año más tarde, en pleno proceso de constitución de

1 “Debate Constitucional”. *El País*, 13 de mayo de 1978.

2 “Debate Constitucional”. *El País*, 19 de julio de 1978.

3 Curiosamente, la inclusión de la Disposición Adicional Primera no generó demasiada controversia entre los grupos de la derecha política. El propio Herrero de Miñon calificaría los derechos históricos como “la más relevante muestra de la penetración de la historicidad en el Derecho Constitucional español, fenómeno del más alto valor jurídico y de inapreciables consecuencias políticas” en un artículo publicado en la *Revista de Estudios Políticos* en 1987.

la autonomía vasca en julio de 1979, el entonces presidente de la organización Félix Pastor defiende que “el Estatuto vasco, como la Constitución, siguen sin gustarnos pero porque queremos servir a España con inteligencia es por lo que los aceptamos”⁴. Sin embargo, los asesinatos a manos de ETA de destacados dirigentes de AP en Bizkaia aquel otoño y la división interna llevan a Alianza Popular a pedir el No en el referéndum de aprobación del Estatuto de Gernika el 25 de octubre. Paradójicamente, ese mismo día, en el referéndum del Estatuto de Autonomía de Cataluña, Alianza Popular decide dejar libertad a sus afiliados para que voten “en el sentido que juzguen más conveniente”⁵. Meses más tarde, y quizás conscientes del apoyo popular de la empresa autonómica en Cataluña y País Vasco, y del suyo propio en Galicia, AP adopta por primera vez una posición activa en la negociación del texto estatutario gallego⁶ y el propio Manuel Fraga pide el Sí en el referéndum a sus afiliados, afirmando: “somos un partido nacional, pero profundamente regionalista”⁷.

Esta primera fase del desarrollo del Estado autonómico también deja claro que existen divisiones importantes en el seno de la UCD. La dimisión y posterior abandono del partido en 1980 del entonces ministro adjunto para las Regiones y artífice del “café para todos”, Manuel Clavero, pone de manifiesto que el Go-

bierno de UCD, claro valedor de los estatutos vasco y catalán como mecanismos para apaciguar las reivindicaciones nacionalistas en estos territorios, se muestra contrario a que el resto de comunidades autónomas accedan al mismo nivel competencial.

En estas circunstancias, el consenso territorial empieza a cimentarse, casi de manera involuntaria, como consecuencia de la creciente inestabilidad política en España desde principios de 1981. La crisis del Estatuto andaluz, la dimisión de Suárez y el intento de golpe de Estado del 23-F obligan al recién investido Calvo Sotelo a buscar la estabilidad territorial por la vía del acuerdo con el principal partido de la oposición, el PSOE⁸. Los primeros pactos autonómicos de la democracia –que establecieron el mapa actual de diecisiete comunidades y dos ciudades autónomas, racionalizaron los procesos autonómicos pendientes y concretaron los mecanismos para su armonización– no cuentan, sin embargo, con el apoyo de AP, que abandona la mesa de negociación. Será una de las últimas veces en las que se manifiesten por separado las dos principales posiciones en el seno de la derecha española en torno al tema territorial. Por un lado, se encuentra la que ve la descentralización desde la perspectiva de la eficiencia económica; en palabras de Calvo Sotelo “los acuerdos no solo no van a suponer un gasto, sino que se habían elaborado con

4 “Alianza Popular acepta el Estatuto vasco”. *El País*, 24 de julio de 1979.

5 “Alianza Popular deja libertad a sus afiliados”. *El País*, 10 de octubre de 1979.

6 “Alianza Popular concreta las bases de negociación sobre el Estatuto Gallego”. *El País*, 10 de mayo de 1980.

7 “Alianza Popular votará “sí” en el referéndum autonómico”. *El País*, 2 de diciembre de 1980.

8 “El Gobierno y el PSOE firman los acuerdos autonómicos, tras la retirada del PCE y AP”. *El País*, 1 de agosto de 1981.

el objetivo contrario, es decir, no duplicar las administraciones. En definitiva, el objetivo de estos pactos es introducir orden, rigor y racionalidad al proceso autonómico”. Por otro lado, la que la observa desde perspectivas identitarias y de distribución de poder. Los representantes de AP no solo apelan al necesario papel de las diputaciones a la hora de gestionar las transferencias, sino a la necesidad de atajar “el problema esencial” de la Constitución, “la reforma del artículo 2 y el título VIII”⁹.

El hundimiento de la UCD inmediatamente posterior a las elecciones generales de 1982 y las tres mayorías absolutas consecutivas del PSOE en los ochenta obligan a una refundación de la derecha en España que tiene importantes consecuencias para el tema que aquí nos ocupa¹⁰. Ya en el libro blanco *Soluciones para una década*, así como en su programa electoral de 1982, se vislumbra un viraje en la posición de AP, que, por primera vez y de manera inequívoca, acata el título VIII comprometiéndose a su desarrollo. Además, desde el IX Congreso de 1989, el nuevo Partido Popular (PP) hace gala de su “compromiso autonómico” y, de la mano de José María Aznar, establece como punto de partida

la necesidad de ordenar el proceso autonómico atendiendo a tres principios: la defensa de la unidad nacional, el mantenimiento de la identidad cultural común y la unidad de mercado (López Nieto 2009, p. 182). Aznar que, en contra de la posición oficial de Fraga, defendió la necesidad de la denominada Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA)¹¹ para evitar el aumento del gasto público, la quiebra de los equilibrios financieros y el incremento de la presión fiscal, aúna las posiciones identitarias y economicistas que separaban a la derecha hasta entonces. Por ello, cuando en torno a 1989 se cumplen los 5 años que establece el artículo 148.2 CE desde la aprobación de los Estatutos de aquellas comunidades autónomas con un nivel inferior de competencias y estas empiezan a solicitar su ampliación, el Partido Popular acepta empezar a negociar un segundo pacto autonómico con el Gobierno socialista.

La década de los noventa será la de la consolidación consensuada, principalmente entre el PSOE y el PP, del modelo territorial esbozado en el texto constitucional. El acuerdo autonomista entre los dos partidos, que se repartían el Gobierno de la mayoría de las comu-

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Paralelamente, la desintegración de la UCD da lugar al nacimiento de partidos de orientación regionalista o nacionalista como Unión del Pueblo Navarro (escindida en 1979), Unió Mallorquina, Agrupaciones Independientes de Canarias (que habría de ser el germen de la actual Coalición Canaria), Partido Riojano Progresista, Extremadura Unida o Coalición Galega, entre otros, demostrando el peso que la pulsión territorial había tenido en el seno de esta organización.

¹¹ La LOAPA, aprobada en el verano de 1982 en el Congreso como consecuencia del pacto suscrito entre UCD y PSOE, fue elevada ante el Tribunal Constitucional a través del extinto recurso previo de inconstitucionalidad por el Gobierno Vasco, la Generalitat de Cataluña, el PNV y CiU. El 13 de agosto de 1983, estando el PSOE en el gobierno y UCD desaparecida, el Tribunal Constitucional niega el carácter orgánico y armonizador de la ley, declarando inconstitucionales 14 de los 38 artículos del proyecto de ley.

nidades autónomas, se da curiosamente en un clima de alta tensión entre ambas formaciones, en plena batalla electoral por el poder. Aznar firma los segundos pactos autonómicos en 1992 declarando que este paso ni mejoraría las relaciones con el PSOE, ni las suyas propias con González¹². Y gana sus primeras elecciones en 1996 exhibiendo un compromiso inédito en el PP con el desarrollo del Estado de las autonomías, a las que ofrece más recursos y poder en su discurso de investidura, siempre de acuerdo con los objetivos del déficit europeo. El primer Gobierno en minoría del PP conlleva además una transformación en la manera en la que esta organización había venido relacionándose con los partidos nacionalistas. El Pacto del Majestic o el acuerdo Aznar-Arzalluz suponen un cambio radical en el discurso de esta organización en relación con el papel que las fuerzas nacionalistas deben de jugar en España, pasando de subrayar su carácter marcadamente egoísta a alabar la “coincidencia en la visión sobre las necesidades y los problemas de España, así como en las posibles vías de su solución”¹³.

El compromiso con el consenso se repite también con mayoría absoluta en el discurso de investidura de Aznar del año 2000: “El Estado de las autonomías es una realidad plenamente asentada. España se ha convertido en uno de los países más descentralizados del mundo. Las comunidades autónomas están prestando ya servicios públicos, entre

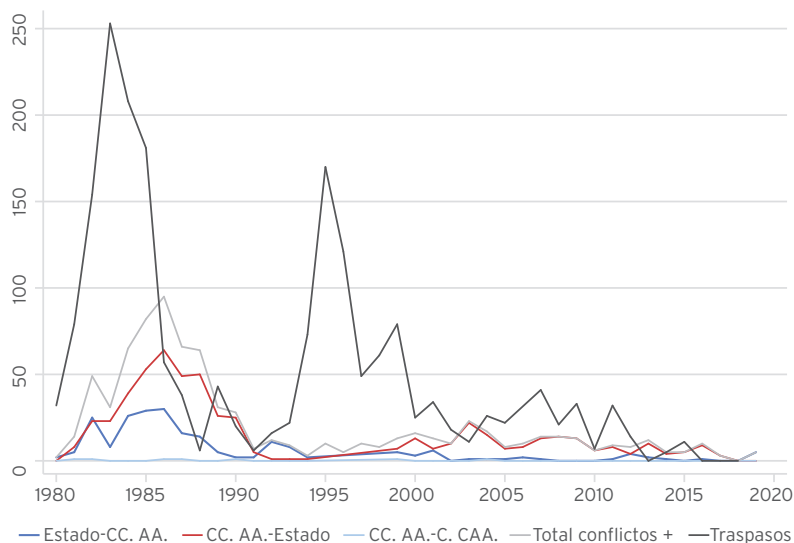
otros la educación y la sanidad, que contribuyen de manera determinante a la calidad de vida de los ciudadanos. Nuestra obligación ahora es hacer que el Estado de las autonomías funcione cada vez mejor, con arreglo a sus principios inspiradores”¹⁴. La orientación que imprime Aznar a los avances del sistema autonómico es netamente económica, y está fundamentalmente vinculada a la contención del gasto público, las mejoras en la eficiencia del sistema y el cumplimiento del déficit presupuestario. La reforma de la financiación autonómica es un buen ejemplo de ello. En su discurso de investidura, Aznar enmarca esta reforma en los siguientes términos: “Desde 1978 hemos ido construyendo un modelo de distribución de responsabilidades políticas y de descentralización del gasto. Cuando nos acercamos a su configuración definitiva, debemos revisar su esquema de financiación con vocación de permanencia. Ello resulta imprescindible si queremos mantener el equilibrio presupuestario y reducir el tamaño del sector público”. De hecho, el nuevo sistema de financiación autonómica aprobado con el apoyo del PSOE en diciembre de 2001 supuso un avance considerable en la corresponsabilidad fiscal de las comunidades autónomas y una reducción de las transferencias del gobierno central (ver León, 2015). Para conseguir que ninguna comunidad autónoma se quedase fuera del acuerdo, Aznar vincula la ratificación del nuevo sistema de financiación (que incremen-

12 “Aznar dice que la firma del pacto autonómico no mejorará las relaciones con el PSOE”. *El País*, 28 de febrero de 1992.

13 Discurso de investidura de José María Aznar, Congreso de los Diputados, 3/5/1996.

14 Discurso de investidura de José María Aznar, Congreso de los Diputados, 25/4/2000.

GRÁFICO 1: Conflictos competenciales positivos ingresados en el TC y traspasos competenciales a las CC. AA. (1980-2019)



Fuente: elaboración propia a partir de estadísticas oficiales del Tribunal Constitucional y del Ministerio de Política Territorial.

taba los recursos de todas las regiones) a la aceptación de la descentralización de la sanidad a las CC. AA. que hasta la fecha habían pertenecido al llamado territorio Insalud. Las reformas son ampliamente secundadas por los distintos presidentes autonómicos del partido; solo en 2001, Zaplana publica *El Acierito Autonómico*¹⁵, Mayor Oreja califica el concierto económico de “columna vertebral de los vascos”¹⁶ y Fraga defiende que la “autonomía financiera alcanzada por Galicia con el nuevo modelo de financiación supone un paso más hacia la autonomía política del país”¹⁷.

Sin embargo, con la llegada de la mayoría absoluta, las relaciones entre el PP y las formaciones nacionalistas vuelven a su punto de partida, como deja claro Aznar al pronunciar aquello de “el momento del nacionalismo reivindicativo ha terminado”¹⁸. Además, el deterioro de las relaciones entre el Gobierno central y los autonómicos durante el segundo mandato de Aznar se extiende a los órganos de cooperación y coordinación intergubernamental y su consecuencia más inmediata es el aumento de los conflictos competenciales (ver Gráfico 1)¹⁹. El empeoramiento de las relaciones inter-

15 “Eduardo Zaplana: ‘Apuesto por una lealtad generosa entre autonomías’”. *ABC*, 7 de febrero de 2001.

16 “Mayor Oreja promete que defenderá el concierto ‘sin torpezas políticas’”. *El Mundo*, 1 de mayo de 2001.

17 “Fraga afirma que la nueva financiación es un paso más hacia la autonomía política”. *La Voz de Galicia*, 25/9/2001.

18 “El momento del nacionalismo reivindicativo ha terminado”. *El País*, 9 de abril de 2000.

19 Ver Fundación Alternativas (2007, p. 97).

gubernamentales durante la VII Legislatura (2000-2004) representa el preludio del deterioro del consenso autonómico que se inicia durante el primer Gobierno de Zapatero.

2.2. La izquierda: entre el consenso autonomista y el anhelo (con)federal

Como establecimos en la introducción, las divisiones en la izquierda en torno a la cuestión territorial serán especialmente evidentes a partir de la tercera ola de reformas estatutarias que comenzará en el año 2003. Por tanto, el periodo entre el momento constituyente y la llegada al poder de José Luis Rodríguez Zapatero estará marcado por una constante: el desarrollo, dentro de los límites de la Constitución de 1978, de un proyecto de consenso, el Estado de las autonomías. No es casualidad que, en el debate del texto constitucional en el Pleno del Congreso, la primera intervención de Felipe González llegase con el Título VIII. En palabras de González: “Los socialistas no hemos sido nunca dudosos respecto a nuestra actitud sobre la unidad, pero no nos parece sensato incompatibilizar unidad incluso con federalismo. Creemos, sin embargo, que este no es el momento histórico para hacer un planteamiento federalista, que puede ser el resultante de todo un proceso. Partimos de un punto importante: nadie aquí ha defendido el Estado centralista y uniformista. Hay distintas concepciones autonomistas, todas ellas absolutamente respetables en democracia, porque las únicas no respetables son las que quieren imponer la voluntad de una minoría sobre una mayoría”.

La intervención del secretario general del PSOE adquiere una relevancia his-

tórica, no solo por el momento –recordemos que AP acababa de confirmar su voto particular al texto del Título VIII de la ponencia constitucional–, sino porque deja claras las dos premisas que regirán la posición del PSOE en las próximas dos décadas: por un lado, la moderación y la voluntad de acuerdo y, por otro, el anhelo federal, que resurgirá periódicamente de entre sus filas. Las holgadas mayorías absolutas de los ochenta facilitan mucho el desarrollo de una postura coherente en este sentido. Tanto es así que, en cuanto el PSOE pierde esta condición en 1993, el necesario acuerdo de gobierno tanto con CiU como con el PNV dará lugar a las primeras concesiones de poder territorial por gobernabilidad de la democracia: una mayor corresponsabilidad fiscal vía cesión del 15% del IRPF para los primeros (que se aplica al resto de regiones reguladas por el Régimen Común) y el traspaso de competencias pendientes estatutariamente reconocidas para los segundos.

La trayectoria del Partido Comunista de España es claramente otra. La principal formación política antifranquista, desde un planteamiento plurinacional de España, reconoce explícitamente en su manifiesto-programa del año 1975 el derecho de autodeterminación de catalanes, vascos y gallegos. Por ello, cuando en 1978 se vota la propuesta de autodeterminación planteada por Euskadiko Ezkerra (EE) en la Comisión Constitucional del Congreso, el partido deja claro su compromiso con la posición mayoritaria. Jordi Solé Tura, ponente por el PCE, se desmarca de la propuesta de EE calificándola de “ideologista”, afirmando que “no se está ante una Constitución federal y hay que buscar lo común, dejando al

margen aquellas cosas que no son compartidas por la mayoría, o pueden provocar divisiones y laceraciones tremendas”.

A lo largo de este periodo, tanto el PSOE como el PCE-IU muestran posiciones sobre el modelo territorial culturalmente liberales, ligadas principalmente a la participación y a la representación de la heterogeneidad autonómica. Estas posiciones incluso llegan a reproducirse organizativamente con estructuras internas federales en las que los territorios, representados a partir de las “federaciones”, adquieren una autonomía y peso organizativo muy importantes. En cualquier caso, la dimensión que más marcará la posición y debate durante este periodo, sobre todo en el PSOE, será la económica y, en particular, los elementos redistributivos del modelo. Este partido muestra una preocupación recurrente en relación con la convivencia pacífica entre el reconocimiento e institucionalización de la diversidad territorial y la garantía del principio de igualdad de todos los españoles en sus condiciones básicas de vida, en el disfrute de los servicios básicos esenciales, así como en el ejercicio de los derechos y libertades y el cumplimiento de los deberes. La descentralización adquiere sentido en tanto que “los ciudadanos, en definitiva, últimos receptores a los que tenemos que prestar el servicio en ese esfuerzo de desconcentración, de descentralización, de reparto de poderes del Estado, tienen derecho a esperar que con el desarrollo autonómico, con el desarrollo, por consiguiente, de ese proce-

so de reparto de poderes, haya cada vez más y mejores servicios, más eficaces servicios para ellos y se presten con más inmediatez y más proximidad”²⁰.

En estos 20 primeros años, el cambio discursivo más importante en el PSOE se produce estando el partido en la oposición, tras la dimisión de Josep Borrell y con Joaquín Almunia preparando la campaña electoral del año 2000. Almunia, que había sido el ministro de Administraciones Públicas que negoció los segundos pactos autonómicos con Aznar y que, primero como portavoz parlamentario y después como secretario general del PSOE, había compartido con el líder del PP los años más tenebrosos del terrorismo de ETA –Pactos de Estella incluidos–, decide a principios del 2000 abogar abiertamente por una estrategia federal para España. En concreto, Almunia propone un acuerdo a tres bandas (PSOE, IU y PP) con el objetivo de “acabar con el intercambio de autogobierno por gobernabilidad” que había definido las relaciones del Ejecutivo con los nacionalistas desde que los partidos de ámbito estatal perdieron la mayoría absoluta, colocando al Gobierno “en situaciones de peligrosa debilidad para la cohesión territorial o para los equilibrios del modelo”²¹. Este impulso federalista, que por primera vez habla de culminar el proceso autonómico de manera conjunta, tenía cinco objetivos: la reforma del Senado, un nuevo modelo de financiación con una agencia tributaria federal,

²⁰ Discurso de investidura de Felipe González, Congreso de los Diputados, 22/7/1986.

²¹ “Almunia ofrece al PP un pacto para culminar el proceso autonómico sin presiones nacionalistas”. *El País*, 12 de febrero de 2000.

la mejora de la cooperación intergubernamental, una mayor participación de las autonomías en la Unión Europea y un impulso al poder municipal. Aznar rechaza el pacto replicando aquello de “la España posible es la constitucional y con eso no se juega, ni con federalismos ni con frivolidades”²².

En cuanto a IU, como segundo partido de la izquierda, desarrollaría posturas más ambiguas, tratando de diferenciarse del PSOE, abogando por un modelo autonómico federal. Lo hace a principios de los ochenta, tras abandonar la negociación de los primeros pactos autonómicos²³ y repite también esta postura en 1989²⁴, en plena negociación de los segundos pactos autonómicos cuando insta al PSOE a promover la reforma de la Constitución española para llegar a un Estado federal²⁵. Quizás la discontinuidad más importante del partido político en este tema se da cuando Julio Anguita, en plenas fiestas del PCE en septiembre de 1996²⁶, decide advertir abiertamente a las demás formaciones parlamentarias de que el PCE aparcó “transitoriamente” la reivindicación “irrenunciable” de la república como forma de Estado en el momento constituyente, pero que, si la “degradación democrática continúa”, abandonaría el pacto constitucional y pediría el Estado federal, la autodetermi-

nación y la república. Sin embargo, tras su dimisión en 1998, la formación volverá a posiciones más mayoritarias de la mano de Francisco Frutos.

3. La crisis del modelo en tres fases

3.1. La reforma del Estatut, las bases del desacuerdo y la sentencia 31/2010

Tal y como afirman Beramendi y Maiz (2004), España a principios de los 2000 se caracterizaba por ser un caso exitoso de descentralización abierta que, sin embargo, escondía dinámicas tremendamente complejas que estaban causalmente ligadas a las consecuencias, intencionadas y no intencionadas, de su diseño institucional original. Atraer a los partidos nacionalistas al consenso constituyente supuso el reconocimiento explícito e implícito de la asimetría entre comunidades autónomas. Sin embargo, pasadas dos décadas desde la puesta en marcha del Estado autonómico, con el sistema abierto y asimétrico de la Constitución de 1978 aún encima de la mesa y el grueso de los traspasos casi agotado, el espacio constitucional para el acuerdo político entre PP y PSOE se ve fuertemente menguado y, por ello, las negociaciones bilaterales entre el Gobierno central y los autonómicos empiezan a

22 “Aznar rechaza el pacto autonómico de Joaquín Almunia ‘No se juega con federalismos ni frivolidades’”. *El País*, 13 de febrero de 2000.

23 “EL PCE propone un pacto de Estado para diseñar un modelo autonómico federal”. *El País*, 9 de mayo de 1984.

24 “El PCE propone la reforma de la Constitución para llegar a un Estado federal”. *El País*, 12 de marzo de 1989.

25 “El pacto autonómico reaviva las diferencias internas en IU”. *El País*, 3 de febrero de 1992.

26 “Anguita amenaza con reclamar la república, el federalismo y la autodeterminación”. *El País*, 15 de septiembre de 1996.

consolidarse como mecanismo de avance del modelo territorial. No parece casual, por tanto, que esta ventana de oportunidad vaya acompañada de un proceso de radicalización de los hasta entonces considerados partidos nacionalistas moderados (BNG, CiU y PNV) que queda plasmado en la Declaración de Barcelona del año 1998 (Aja, 2014).

La reforma estatutaria en Cataluña que plantea el Gobierno tripartito de Pasqual Maragall en 2003 inicia, junto con la presentación del Plan Ibarretxe, una “tercera ola” de reformas del modelo autonómico que culminará con la aprobación de nuevos estatutos de autonomía en ocho comunidades autónomas. Hasta la consecución de la equiparación competencial en el año 2001 con el traspaso de la sanidad a las diez regiones del llamado “territorio Insalud”, que cierra la segunda ola de reformas, los traspasos competenciales se sustentan sobre el consenso de los pactos autonómicos y las previsiones constitucionales. Sin embargo, en la tercera ola de reformas, el proceso es más incierto porque el modelo se transforma esencialmente de abajo a arriba, es decir, a partir de las propuestas que iban formulando los distintos parlamentos regionales y que debían ser finalmente ratificadas por el Congreso. Ello complica la armonización de los cambios introducidos en los distintos estatutos, especialmente los relativos a la financiación autonómica.

Durante este periodo, la relaciones entre el Gobierno y la oposición, así como el consenso territorial que había prevalecido hasta ese momento, se deterioran enormemente. La llegada al poder de Rodríguez Zapatero en las elecciones de 2004 da inicio a una legislatura marcada por la confrontación entre los dos principales partidos con motivo de la reforma estatutaria en Cataluña. Rajoy califica la posición de Zapatero como “irresponsable”, Aznar afirma que la aprobación del nuevo Estatuto conducirá a “un cambio de régimen”²⁷ y, finalmente, la aprobación del texto acaba llevando a los populares a calificarlo de inconstitucional²⁸. El discurso de confrontación del Partido Popular a nivel nacional contrasta con la actuación de sus representantes autonómicos, algunos de los cuales (por ejemplo, los de la Comunidad Valenciana, Baleares o Aragón) lideran o dan su apoyo a la reforma de estatutos que replican parcialmente el contenido del Estatuto de Cataluña, tanto en lo que se refiere a nuevas competencias como a la afirmación de la peculiar identidad nacional de la región frente al conjunto de territorios del Estado.

El clima de tensión política que acompaña al debate sobre la aprobación definitiva del texto estatutario catalán en el Congreso tiene importantes consecuencias políticas, tanto dentro del PSOE como en el mapa de competición en Cataluña. Por un lado, Zapatero, mo-

²⁷ “Aznar afirma que el nuevo Estatuto conducirá a un ‘cambio de régimen’”. *El País*, 27 de septiembre de 2005.

²⁸ En enero de 2006, Rajoy promovió la recogida de firmas por todo el Estado con el objetivo de presentar una proposición no de ley que instase al Gobierno a convocar un referéndum sobre el Estatuto de Cataluña. Más tarde, a finales de julio, el PP presenta un recurso de inconstitucionalidad contra la reforma del Estatuto catalán. A finales de septiembre el Defensor del Pueblo, Enrique Múgica, recurre también algunos de los aspectos del texto estatutario catalán ante el Tribunal Constitucional.

vido por las crecientes tensiones entre las distintas federaciones del partido y del PSC²⁹, a cuyo líder se acusa de deslealtad por haber permitido la aprobación en el Parlamento de Catalunya de un texto inconstitucional, decide cerrar el asunto buscando el apoyo en el Congreso del entonces líder de *Convergència i Unió*, Artur Más. Ambos líderes llegan a un acuerdo para revisar el Estatuto que se había aprobado en el Parlament. El texto revisado se aprueba finalmente en marzo de 2006 y es refrendado popularmente dos meses más tarde. El pacto con Artur Más debilita la posición de Pascual Maragall, quien acaba renunciando a ser candidato en las siguientes elecciones y, posteriormente, abandona el PSC. Por otro lado, la creciente polarización del debate público en Cataluña en torno a la cuestión estatutaria desemboca en la creación de una plataforma cívica, *Ciutadans per Catalunya*, contraria al nacionalismo catalán. Esta plataforma es el germen de un nuevo partido político catalán –*Ciutadans*– que se presenta por primera vez a las elecciones catalanas de noviembre de 2006, ganando dos escaños en el Parlamento de Cataluña.

Otra de las reformas importantes del modelo territorial durante este periodo en la que el acuerdo entre los dos principales partidos no es posible es la revisión del sistema de financiación autonómica. Los cambios introducidos por los nuevos estatutos de autonomía relativos a la financiación fuerzan la renovación del modelo en su conjunto, vigente desde 2002. Por primera vez, el presidente del

Gobierno se implica directamente en las negociaciones, en las que la ideología de los territorios perderá peso a favor de los intereses territoriales. Tanto el PSOE como el PP tienen dificultades para mantener la unidad de acción entre la dirección del partido y las divergencias de sus territorios. Para Rodríguez Zapatero, su principal problema es que las CC. AA. sobre las que se sostiene la mayoría socialista tienen posiciones enfrentadas sobre los principales aspectos del modelo (León, 2009, p. 148). A pesar del largo proceso de negociación, el resultado final no concita el apoyo del principal partido de la oposición: en la votación del Consejo de Política Fiscal y Financiera sobre el nuevo modelo, las CC. AA. gobernadas por el PP se abstienen y los representantes parlamentarios del PP también votan en contra de la nueva ley de financiación en el Congreso, en diciembre de 2009.

Finalmente, la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña se publica el 28 de junio de 2010, cuatro años después de la presentación del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Partido Popular el 31 de julio de 2006. La publicación de la sentencia, que declara inconstitucionales o reinterpreta casi 50 artículos del mismo, reactiva la confrontación que con anterioridad había provocado la aprobación del Estatuto, tanto dentro del PSOE como entre el Gobierno y la oposición, y tiene como respuesta una movilización masiva de la sociedad catalana. El aumento progresivo del independentis-

29 “Los barones urgieron a cerrar el Estatuto durante el debate del Comité Federal”. *El País*, 22 de enero de 2006.

mo en la opinión pública catalana desde el 2010 reduce el espacio discursivo que hasta ese momento había ocupado con éxito el “catalanismo progresista”, alrededor del cual el PSC había aunado a sus distintas facciones, y aboca a la sociedad catalana a una creciente polarización que se agudizará con el deterioro de la situación económica.

3.2. Los efectos de la crisis económica y la crisis política sobre el Estado autonómico

A finales del 2008, las CC. AA. controlaban la mayoría de los servicios públicos que conforman el Estado del bienestar y sus gastos crecientes (educación, sanidad, servicios sociales y atención a la dependencia), a excepción de las pensiones. Esto, en un contexto de ingresos decrecientes como el de la Gran Recesión y mayor corresponsabilidad fiscal, eleva la deuda autonómica a máximos históricos. El Gobierno de Zapatero, tras un periodo inicial de negación de la crisis³⁰, reacciona abogando primeramente por un ambicioso plan que, entre otros, conlleva la creación de un fondo estatal de inversión local de 13.000 millones de euros. Sin embargo, los resultados macroeconómicos³¹ obligan a un viraje en la posición que tendrá importantes consecuencias para la configuración del propio Estado de las autonomías.

La primera es un cambio en el funcionamiento del modelo autonómico, pues la crisis presupuestaria de las comunidades autónomas se aborda desde una lógica economicista que aboga por

la racionalización territorial a través de la intervención estabilizadora del Gobierno central. Son dos las iniciativas en este sentido durante el periodo. Por un lado, con anterioridad a las elecciones generales del 2011, algunas de las CC. AA. gobernadas por el PP (Castilla-La Mancha y Murcia) rechazan el traspaso de competencias específicas en materia de justicia y aquellas que las poseen abogan abiertamente por su recentralización (Aragón, Madrid y Comunidad Valenciana)³². Por otro lado, la propuesta de Zapatero de reformar el artículo 135 CE, que sale adelante con el apoyo sin fisuras del Partido Popular en el verano del 2011, establece márgenes para el déficit estructural del Estado, imponiendo la novedosa obligatoriedad para las comunidades autónomas de solicitar por ley la emisión de deuda. Dados los tiempos electorales, el desarrollo de la reforma lo lleva a cabo el nuevo Gobierno de mayoría absoluta de Rajoy que, tras la aprobación de la Ley de Estabilidad Presupuestaria, fija los techos de déficit y rescates “condicionados” a las CC. AA. través del Fondo de Liquidez Autonómica.

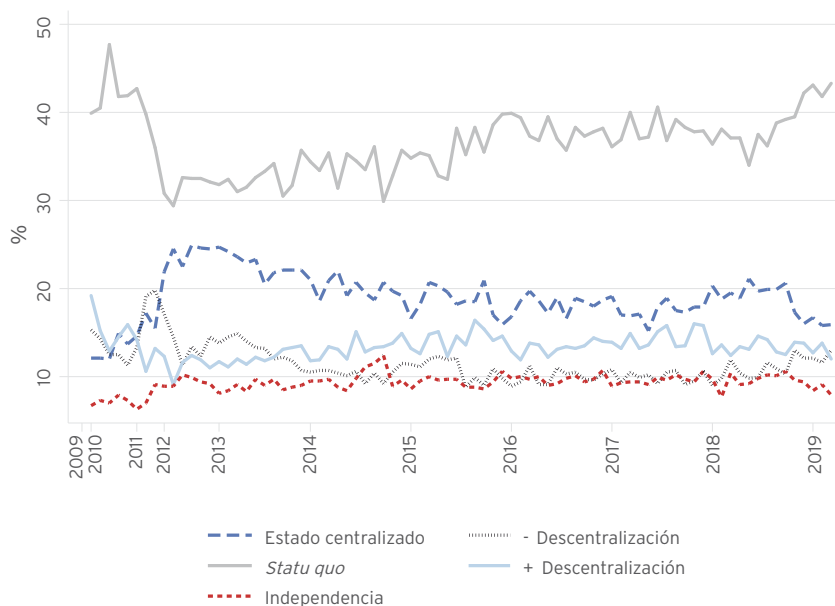
En segundo lugar, la difícil situación de las cuentas autonómicas contribuye a alumbrar un discurso territorial semejante en las dos fuerzas estatales mayoritarias. El PSOE da por terminada la etapa expansiva del Estado de las autonomías y defiende abiertamente racionalizar el modelo y, en algunos casos, aumentar el papel de la Administración central en el control o la gestión de determinados

30 “Zapatero se queda solo en el Congreso en su empeño por rebajar la crisis”. *El País*, 3 de julio de 2008.

31 “Sebastián hace un “balance crítico” del Plan E”. *El País*, 14 de septiembre de 2011.

32 “Dos comunidades del PP rechazan ahora las competencias de Justicia”. *El País*, 19 de julio de 2011.

GRÁFICO 2: Preferencias sobre el modelo territorial (2009-2019)



Fuente: elaboración propia a partir de encuestas del CIS.

asuntos ya desde la ponencia marco que establece las bases del programa electoral de Rubalcaba en el 2011³³. En el seno del PP existen voces que van más allá y que no se moderarán con la victoria electoral: el propio Aznar declara el Estado autonómico como “inviabile”³⁴ y Esperanza Aguirre propone a Rajoy, cuando ya es presidente, vaciar de contenido competencial el Estado de las autonomías³⁵. Tras la llegada al poder de este último, el Gobierno perfila su discurso territorial desde un enfoque esencialmente económico, vinculando la revisión del Estado autonómico a la reforma del conjunto de las Administraciones públicas. En su discurso de investidura, Mariano Rajoy

resalta la necesidad de implementar una reforma del sector público “para primar la austeridad, lograr mayor eficiencia, y evitar duplicidades, atendiendo a la premisa de ‘una Administración, una competencia’”³⁶. Dichos discursos conectan con la creciente desconfianza de la opinión pública hacia el modelo autonómico, reflejada en un progresivo aumento de las preferencias por fórmulas más centralizadoras. Entre 2009 y 2012 el porcentaje de ciudadanos que prefieren un Estado centralizado (un Estado unitario o un Estado donde las CC. AA. tengan menos competencias) se incrementa gradualmente hasta llegar a casi el 25% en 2012 (ver Gráfico 2). El aumento

33 Conferencia política de septiembre de 2011.

34 “Aznar cree que el actual Estado es ‘marginal’ y, como tal, ‘inviabile’”. *ABC*, 15 de enero de 2011.

35 “El Gobierno rechaza el plan de Aguirre de vaciar el Estado autonómico”. *El País*, 10 de abril de 2012.

36 Discurso de investidura de Mariano Rajoy, 2011.

de las preferencias centralizadoras parece responder también al conflicto en Cataluña, sobre todo a partir del segundo semestre de 2012 (Orriols y León, 2020). La opinión pública española se polariza, pues se produce al mismo tiempo un ligero aumento de las preferencias por un modelo que permita la independencia de algunas comunidades autónomas.

En tercer lugar, a los cambios en la opinión pública sobre el modelo territorial se añade un cambio en la oferta política. La crisis económica en España transita desde el 2011 hacia una crisis política (ver Torcal, 2019 y Vidal, 2018) cuyos efectos sobre el sistema de partidos se manifiestan en el deterioro del bipartidismo y en la aparición de nuevas formaciones que presentan un discurso más radical sobre el modelo territorial. Por ejemplo, en diciembre del 2013 nace Vox, un mes más tarde de que su nuevo líder, Santiago Abascal, subraye en su carta de abandono del PP “la actitud pasmada y pasmosa ante el desafío de los dirigentes separatistas” de esta organización. En su presentación, escasas semanas más tarde, Vox defiende “el desmantelamiento del Estado de las autonomías”³⁷, apostando por un Estado unitario administrativamente descentralizado, tal y como hiciese Alianza Popular en sus inicios. La nueva formación concentra sus críticas en el Gobierno de Rajoy, a cuyos miembros califica como “socialdemócratas”, “autonomistas” y “relativistas morales”³⁸. A pesar de que no faltan las críticas económicas de corte libertario al sistema³⁹, Vox se dis-

tinguirá especialmente en la dimensión cultural, en donde mantendrá posturas extremas en temas como la defensa de la unidad y la identidad nacionales y su simbología.

Más tarde, en diciembre de 2015, dos nuevas formaciones que se presentan por primera vez a las elecciones generales –Podemos y Ciudadanos– ganan representación en el Congreso. Ciudadanos, que da el salto a la política nacional desde Cataluña, propone cambios importantes en el modelo territorial, como la abolición del sistema foral vasco y navarro, la regulación de una lista de competencias exclusivas del Estado en la Constitución o la eliminación de las diputaciones provinciales para evitar duplicidades y corrupción (Rodríguez Teruel y Barrio, 2015). Su aproximación al modelo territorial mezcla tanto argumentos de corte económico (reducción de las ineficiencias de las Administraciones públicas) como identitarios: “la diversidad no es, ni puede ser, una amenaza a los derechos ni, por consiguiente, a la unidad misma”⁴⁰. Podemos, que emerge en la escena política nacional con un discurso de corte populista (Fernández-Albertos, 2015), comienza a trasladar su mensaje más claramente en el eje ideológico izquierda-derecha a principios de 2016 (Chazel y Fernández-Vázquez, 2020), y es a partir de entonces cuando su discurso territorial queda más definido. Si bien en el programa electoral de las elecciones de 2015 la cuestión del Estado autonómico está

37 “El nuevo partido de Ortega Lara propone desmantelar el modelo autonómico”. *El País*, 16 de enero de 2014.

38 “Entrevista a Vidal-Quadras: ‘Las políticas que hace el PP son socialdemócratas’”. *El País*, 21 de mayo de 2014.

39 “Los viejos partidos se lo están gastando todo en las autonomías”. *El País*, 9 de mayo de 2014.

40 Programa electoral de Ciudadanos en las elecciones generales de 2015.

prácticamente ausente, unos meses más tarde se presenta a las elecciones de junio de 2016 en coalición con Izquierda Unida (en la coalición Unidos Podemos) y con un programa que se hace eco de algunas de las demandas nacionalistas, como la del “derecho a decidir”⁴¹.

En definitiva, a partir de las elecciones generales del 2015, el hasta entonces tenso y debilitado, pero aún vigente consenso territorial deja de estar exclusivamente condicionado por el acuerdo o desacuerdo entre el Partido Popular y el PSOE, y pasa a depender de la heterogeneidad y polarización que aportan los discursos sobre la cuestión territorial de los nuevos partidos y la nueva competición electoral por la hegemonía política de cada espacio ideológico. Esta cuestión se analiza en la siguiente sección.

3.3. Polarización política, ideológica y social

El fin del consenso quedará cristalizado en las diversas visiones del Estado autonómico que propugnan los diferentes partidos políticos estatales con representación parlamentaria, así como en sus propuestas para gestionar la crisis catalana, en un contexto político caracterizado por largos periodos de parálisis institucional, altos niveles de crispación política y la aparición de indicadores de polarización afectiva, tanto en la sociedad catalana como en el conjunto de la sociedad española.

Durante este periodo, se producen dos acontecimientos interrelacionados que desatan la polarización política sobre la cuestión territorial. Uno es el proceso unilateral e inconstitucional de desconexión que se inicia en Cataluña por parte de los partidos secesionistas en septiembre de 2017 y que conlleva la celebración de un referéndum sobre la independencia en octubre de 2017, así como una declaración unilateral de independencia días más tarde en sede parlamentaria. El otro es el ascenso electoral de Vox, primero en las elecciones andaluzas de 2018 (Turnbull-Dugarte, 2019) y, más tarde, en las elecciones generales de abril de 2019 (Garmendia y Riera 2020), que parece estar directamente relacionado con el impulso secesionista en Cataluña⁴². La llegada de Vox desequilibra la competición electoral en el ámbito de la derecha y desencadena una batalla por la hegemonía de su espacio ideológico que tiene como protagonista la cuestión territorial⁴³.

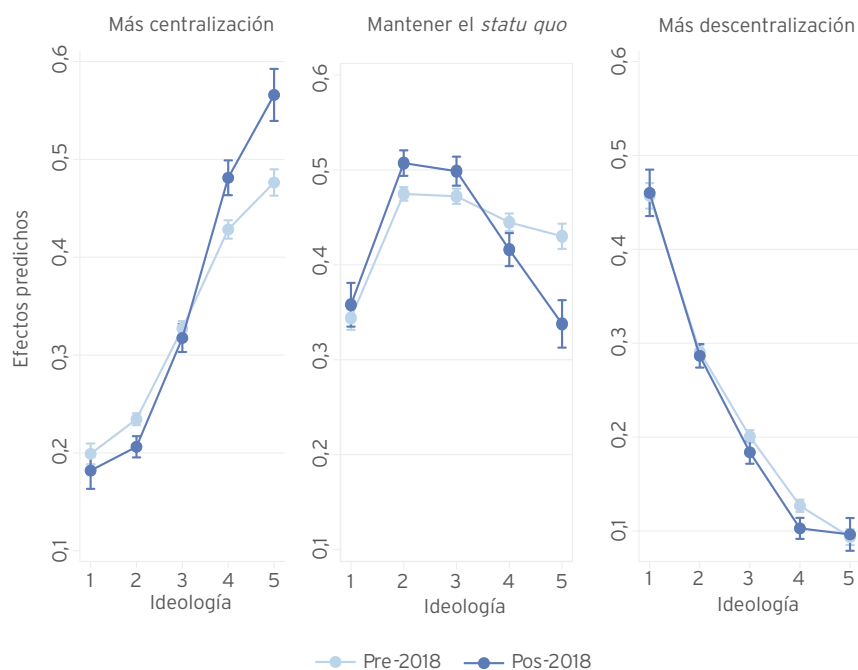
La polarización sobre la cuestión territorial entre los partidos políticos cementa la separación de dos bloques ideológicos: el de la derecha, formado por el Partido Popular, Ciudadanos y Vox, y el de la izquierda, formado por (Unidas) Podemos y el PSOE. La excepción en esta fractura es el apoyo que el Partido Socialista brinda al Gobierno de Mariano Rajoy para que active el artícu-

41 Punto 24 del programa electoral de Unidas Podemos en las elecciones generales de 2016.

42 Los datos postelectorales de abril 2019 del CIS muestran que un 58% de los votantes de Vox piensan que los acontecimientos en Cataluña influyeron en su voto. Y más de la mitad de estos votantes afirman haber apoyado a quienes podían “parar” a los partidarios de la independencia o a quienes podían garantizar la “unidad” de España.

43 Durante 2018 los votantes de Ciudadanos y el Partido Popular cambian sus preferencias y apuestan en mayor medida por un modelo territorial más centralizado.

GRÁFICO 3: El efecto de la ideología sobre las preferencias territoriales



Fuente: elaboración propia a partir de encuestas del CIS.

lo 155 de la Constitución en la gestión del conflicto con Cataluña, una decisión que separa a los partidos de izquierda –Podemos impugna ante el Tribunal Constitucional la activación del artículo 155–. De hecho, la cuestión territorial se convertirá en una de las principales fuentes de desacuerdo entre Podemos y el PSOE (Orriols y León, 2020).

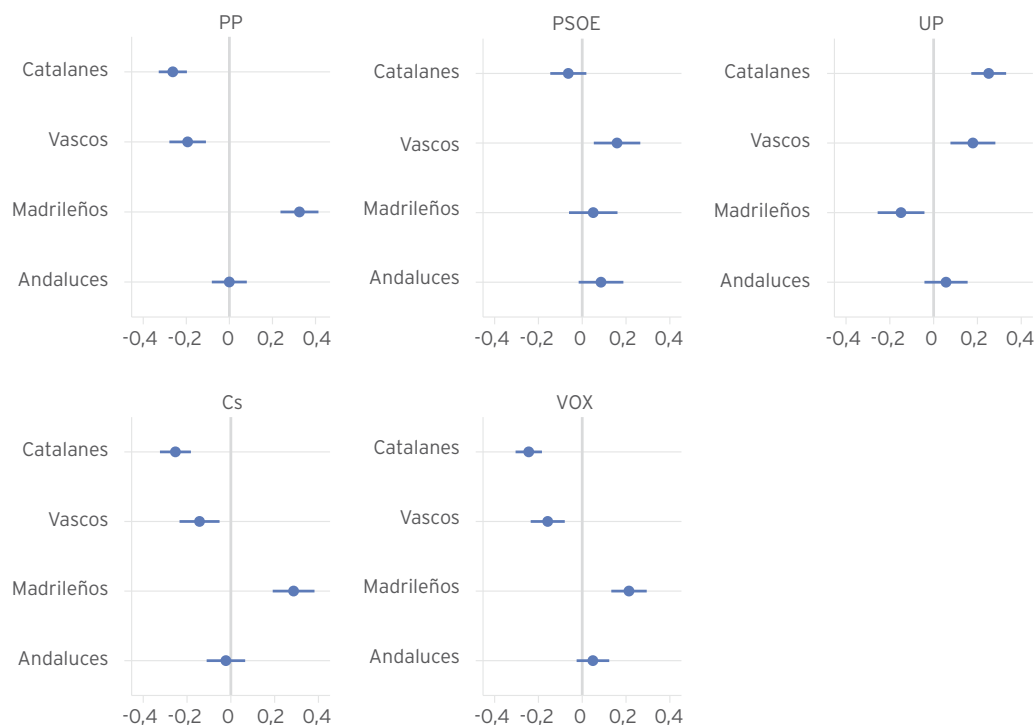
Los resultados de la polarización política tienen un reflejo en la evolución de la opinión pública. Aunque para el

conjunto de la ciudadanía española las preferencias sobre el modelo territorial parecen moderarse a partir del 2014, en realidad dicha evolución enmascara una creciente polarización ideológica (León, 2020). El Gráfico 3⁴⁴ muestra varios gráficos con el efecto de la ideología⁴⁵, antes y después de la crisis catalana, sobre las preferencias de los ciudadanos respecto a la cuestión territorial. Como puede apreciarse, el impacto de la ideología en la probabilidad de optar por un modelo

44 Los datos representan la estimación de probabilidad de una regresión logística donde la variable dependiente es preferencias sobre el modelo territorial y la principal variable independiente es la ideología. Además, se han introducido controles adicionales como la identidad nacional, la edad, la valoración de la situación económica y el género. Los datos corresponden a todos los barómetros del CIS publicados entre enero de 2014 y noviembre de 2019 (37 barómetros en total) que contienen la pregunta de preferencias sobre el modelo territorial.

45 La ideología se mide en una escala del 1 al 10 donde el 1 significa izquierda y el 10 derecha. Para el análisis se ha reagrupado dicha escala en 5 categorías: las posiciones 1 y 2 son izquierda, las de 3 y 4 son “centro izquierda”, la de 5 es “centro”, las posiciones 6 y 7 el “centro derecha” y las posiciones 8, 9 y 10 “derecha”.

GRÁFICO 4: Confianza en grupos regionales y probabilidad de voto por partido



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Torcal (2019).

centralizado o por un modelo que mantenga el *statu quo* se polariza. En cambio, el efecto de la ideología sobre las preferencias de un modelo más descentralizado no cambia significativamente entre periodos. En definitiva, los datos ilustran que las opiniones de los españoles sobre el modelo de organización territorial se vuelven más distantes dependiendo de su ideología.

La tercera forma de polarización, además de la ideológica, tanto en sus vertientes de la oferta (partidos) como de la demanda (votantes), es la polarización afectiva, es decir, aquella que se produ-

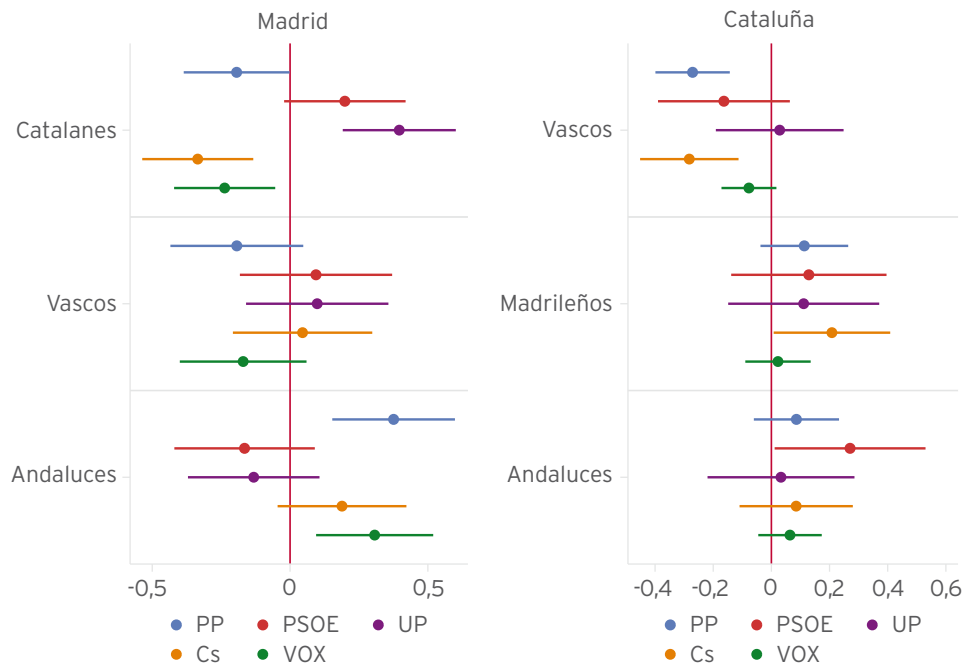
ce entre colectivos sociales concretos. Con el fin de mostrar la relevancia de este fenómeno en el 2019, el Gráfico 4 muestra varios gráficos que recogen los coeficientes de regresión de cada uno de los indicadores de confianza en una lista de grupos sociales pertenecientes a distintas regiones de interés. Si dichos coeficientes aparecen a la izquierda de la línea vertical, significa que hay una relación negativa entre el grado de confianza en ese determinado grupo y el voto a los distintos partidos. Si aparece a la derecha, entonces, la relación es positiva⁴⁶. Para ello utilizamos los datos de

⁴⁶ Este gráfico muestra una réplica, incluyendo también al resto de partidos, del análisis realizado por Mariano Torcal sobre Vox para la revista *CTXT* el 20 de noviembre de 2019.

la cuarta y última ola del panel de datos de Torcal (2019), cuyo estudio de campo se realizó en mayo del 2019, entre las elecciones generales y europeas. Los datos muestran que la confianza hacia distintos grupos territoriales sigue un patrón ideológico polarizado: los ciudadanos con mayor probabilidad de votar por partidos ubicados en el centroderecha y derecha (Ciudadanos, PP y Vox) muestran menor confianza en los ciudadanos de comunidades nacionalistas (vasca y catalana) y una mayor confianza hacia los ciudadanos de Madrid, en donde se concentra el poder de la Adminis-

tración central. De manera interesante, el comportamiento de las variables es justamente el contrario si analizamos la probabilidad de votar por Unidas Podemos. Conviene también subrayar que la probabilidad de votar al PSOE es la menos influenciada por estas dinámicas de polarización, siendo la confianza en los vascos la única variable que parece correlacionar con la probabilidad de voto, en este caso, positiva y significativamente. El Gráfico 5 propone acercarse a esta misma cuestión reduciendo la muestra a los votantes de dos CC. AA. específicas, Madrid y Cataluña.

GRÁFICO 5: Confianza en grupos regionales y probabilidad de voto por partido en Madrid y Cataluña



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Torcal (2019).

Conclusiones

1 A lo largo de este capítulo hemos analizado desde un punto de vista discursivo, programático y empírico, el nacimiento y evolución del consenso político sobre la cuestión territorial en España. Denominamos consenso territorial al acuerdo entre las fuerzas –principalmente mayoritarias– de ámbito estatal de izquierdas y de derechas para, a pesar de sus evidentes diferencias ideológicas, hacer del desarrollo del Estado autonómico una causa común en los aproximadamente primeros 20 años de democracia en España.

2 En esta primera fase, el acuerdo es complejo, aunque viene pautado constitucionalmente por una serie de reglas de desarrollo concretadas en la norma básica y consensuadas en el momento constituyente. UCD, PSOE y AP/PP no solo controlan el Gobierno central, sino que gobiernan la gran mayoría de CC. AA., lo cual facilita el desarrollo e implantación del modelo.

3 El deterioro del consenso territorial comienza con el agotamiento del mandato constitucional de desarrollo del Estado autonómico y la primera gran reforma para el aumento de la corresponsabilidad fiscal de las CC. AA. en 2001. Casi a continuación da comienzo la tercera ola de reformas estatutarias, esta vez a propuesta e iniciativa de los distintos Parlamentos regionales. Aunque se inicia en el País Vasco con el Plan Ibarretxe, es la reforma del Estatuto catalán, entre 2003 y 2006, la que motiva un largo periodo de con-

frontación entre PP y PSOE que se prolonga durante la negociación del nuevo modelo de financiación autonómica, en 2009.

4 La llegada de la crisis económica a finales de la década del 2000 y sus efectos sobre la deuda autonómica alumbran cierta convergencia en el discurso territorial de los dos principales partidos: ambos propugnan el fin de la expansión del Estado autonómico y su racionalización en el marco de una reforma del sector público orientada a mejorar su eficiencia. Además, el PSOE y el PP acuerdan la reforma del artículo 135 de la Constitución que, entre otras cuestiones, abrirá la puerta a una mayor fiscalización de las Haciendas autonómicas. Estos cambios se corresponden con un aumento de quienes prefieren un Estado centralizado en la opinión pública.

5 Los efectos en el medio plazo de la crisis económica alumbran una crisis política que afecta especialmente al sistema de partidos y que erosiona de manera significativa el consenso territorial. La deriva soberanista en Cataluña, la radicalización de los partidos nacionalistas que antaño habían servido a la formación de mayorías legislativas estables y el fin del bipartidismo tras la aparición de nuevas formaciones parlamentarias de carácter estatal que intentan capitalizar el descontento con la gestión política, económica y territorial de los partidos tradicionales, dificultan mucho el acuerdo entre los mismos.

6 Los nuevos partidos (Ciudadanos, Podemos y Vox) presentan posiciones antagónicas ideológica y territorialmente hablando, lo que contribuye a un incremento en la polarización política e ideológica, especialmente tras los acontecimientos de otoño del 2017 en Cataluña. La polarización se manifiesta también en términos afectivos, evidenciándose en el distanciamiento y desconfianza entre distintos grupos territoriales.

Bibliografía

- Aja, E. (2014). *Estado autonómico y reforma federal*. Madrid: Alianza.
- Beramendi, P. y Maiz, R. (2004). "Spain: Unfulfilled Federalism (1978-1996)". En: U. Amoretti y N. Bermeo (eds.). *Federalism and territorial cleavages*. Johns Hopkins University Press, pp. 123-154.
- Chazel, L. y Fernández-Vázquez, G. (2020). "Podemos, at the origins of the internal conflicts around the 'populist hypothesis': a comparison of the theoretical production, public speeches and militant trajectories of Pablo Iglesias and Íñigo Errejón". *European Politics and Society* 21(1):1-16.
- Fernández-Albertos, J. (2015). *Los votantes de Podemos. Del partido de los indignados al partido de los excluidos*. Madrid: Catarata-Fundación Alternativas.
- Garmendia, A. y Riera, P. (2020). "Radical Change? Territorial Polarization after Far Right's Breakthrough in Spain". *Working Paper*.
- León, S. (2009). "La reforma de la financiación autonómica". En: *Informe sobre la Democracia en España 2009*. Madrid: Fundación Alternativas, pp. 123-161.
- León, S. (2015). *La financiación autonómica. Claves para comprender un (interminable) debate*. Madrid: Alianza.
- León, S. (2020). "La brecha ideológica". *Piedras de Papel. eldiario.es*. 29 de enero de 2020.
- López Nieto, L. (2009). "20 años del Partido Popular: del aislamiento al liderazgo." *Cuadernos de Pensamiento Político*, pp. 175-198.
- Orriols, L. y León, S. (2020). "Affective polarization in Spain and the electoral battle between PSOE and Podemos". *South European Society and Politics* [en prensa].
- Ortiz, J. y Cordero, G. (eds.). (2007). *Informe sobre la Democracia en España 2007. La estrategia de la crispación*. Madrid: Fundación Alternativas. Disponible en: <https://www.fundacionalternativas.org/laboratorio/libros-e-informes/informes/informe-sobre-la-democracia-en-espana-2007-la-estrategia-de-la-crispacion>
- Piedras de Papel (2015). *Aragón es nuestro Ohio*. Malpaso Ediciones.
- Ramírez Jiménez, M. (1998). *Partidos políticos y constitución. Un estudio de las actitudes parlamentarias durante el proceso de creación constitucional*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Rodríguez Teruel, J. y Barrio, A. (2015). "Going National: Ciudadanos from Catalonia to Spain". *South European Society and Politics*, 21(4):587-607.
- Torcal, M. (2014). "The Decline of Political Trust in Spain and Portugal: Economic Performance or Political Responsiveness?". *American Behavioral Scientist*, 58(12):1542-1567.
- Torcal, M. (2019). *Participación y deliberación política online en una democracia en crisis: una aproximación metodológica nueva (E-Dem)*. Ministerio de Economía y Competitividad, Programa Estatal de Fomento de la Investigación Científica y Técnica de Excelencia (CSO2016-79772-P, 2017-2020).
- Toubeau, S. y Wagner, M. (2015). "Explaining party positions on decentra-

- lization". *British Journal of Political Science* 45(01):97-119.
- Turnbull-Dugarte, S. J. (2019). "Explaining the end of Spanish exceptionalism and electoral support for Vox". *Research & Politics* 6(2):1-8.
- Vidal, G. (2018). "Challenging business as usual? The rise of newparties in Spain in times of crisis". *West European Politics* 41(2):261-286.