

**EL PAPEL DEL FEDERALISMO COMO  
MODELO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL  
DEL ESTADO**

---

ANTONIO ÁVILA CANO



**E**l próximo jueves conmemoramos un momento histórico para Andalucía. Hace 35 años el pueblo andaluz inició una lucha que culminó en la conquista de su autonomía y marcó el rumbo en la configuración del actual Estado de las Autonomías. Ésa fue una batalla que muchos estudiantes han podido conocer a través del testimonio de familiares y allegados.

El 28-F representó el triunfo de la igualdad de todos los territorios de España. Algunos quisieron distinguirse descalificando esa aspiración con la expresión “café para todos”. Pero quedó claro que los pueblos pueden interferir en los procesos históricos, una vez más, y que la diferencia no tenía por qué convertirse en desigualdad.

Fue la voluntad de los andaluces la que, invocando la Constitución, permitió el máximo nivel de autonomía con un objetivo claro: mejorar la vida del pueblo andaluz y ser protagonistas del futuro de esta tierra.

Éste es el anhelo que hoy sigue presente en unas circunstancias económicas muy difíciles, en un momento en el que, lejos de aplicar las medidas adecuadas para impulsar el crecimiento económico y combatir el desempleo, se están recortando los derechos sociales que hemos conquistado desde entonces.

En contra de lo que algunos piensan, plantear en este contex-

to de crisis el debate territorial, tal y como hace la Cadena SER en estas IV Jornadas de Radio, me parece plenamente oportuno. Definir un modelo territorial acorde con la situación actual de nuestro país es útil en términos políticos y de convivencia. También para luchar contra la crisis con mayores medios y más eficazmente.

No es ajeno a esta crisis que se haya abierto el debate territorial. Desde algunas opciones políticas se ha podido plantear, precisamente, para desviar la atención de problemas como el paro, las dificultades financieras o los recortes en servicios públicos. Y, aunque no ha sido un debate iniciado en Andalucía, sí debemos sumarnos a él con la misma contundencia y responsabilidad que en el pasado.

Respecto al papel que ha de jugar Andalucía en ese debate, creo, con humildad, pero también con convencimiento, que la aportación de Andalucía ha de ser esencial para seguir construyendo España desde un proyecto compartido, que sea capaz de dar más solidez al conjunto.

El jurista Francisco Rubio Llorente sostiene que la Constitución sirve para limitar y dividir el poder, pero también para dotarlo de una organización que asegure su legitimidad democrática, de manera que le permita actuar con eficacia. Pero no puede llevarse a cabo aquella tarea sin hacer primero ésta. No hay Estado de derecho, dice, si no hay Estado.

Nuestro modelo territorial no está definido en la Constitución.

El Estado autonómico se fue edificando con el tiempo y es el resultado de 17 pactos bilaterales de cada uno de los territorios con el Estado; pero no ha habido en realidad un pacto de integración en un Estado común. Ello ha dado lugar a avances coherentes, pero también a numerosos problemas.

Hoy las instituciones han cambiado con respecto al comienzo de la democracia. Los elementos que constituyen el Estado

Autonómico en la actualidad no son los mismos que en 1978 y se están produciendo disfuncionalidades que pueden dar al traste con una fórmula territorial, como es el Estado de las Autonomías, que ha prestado un gran servicio a la sociedad española. Y a Andalucía.

En este marco autonómico, el Gobierno andaluz ha podido abordar profundas reformas, que nos han permitido el tránsito de una Andalucía atrasada a una Comunidad Autónoma moderna y cohesionada.

- Hace 30 años tener estudios secundarios o universitarios era una excepción. Sólo habían accedido a estos estudios el 36% de los andaluces en edad de trabajar (700.000 personas).

En este periodo, hemos conseguido invertir esa proporción y hoy el 83%, 3,3 millones de personas, tiene formación cualificada.

- Hemos abordado reformas estructurales en nuestra economía, que hoy es menos dependiente del sector primario, está más industrializada y se orienta a actividades de mayor valor añadido.

- Hemos mejorado la competitividad, aumentando la capacidad emprendedora y la presencia en los mercados internacionales. En 30 años se han creado, netas, 340.000 empresas y las exportaciones se han multiplicado por 17.

- Y hemos modernizado las infraestructuras económicas: disponemos de 14 veces más kilómetros de autovías que en 1980 (actualmente tenemos 2.581 kilómetros); junto a ello, la alta velocidad ferroviaria, los cinco aeropuertos internacionales y los diez puertos marítimos comerciales nos dotan de la red de infraestructuras más completa a nivel nacional.

La aplicación y la gestión de estas reformas estructurales ha favorecido el proceso de convergencia de Andalucía, con las economías de referencia, y en el ámbito de la Unión Europea.

Efectivamente, no podemos ignorar que nuestro sistema actual presenta desequilibrios, carencias y asimetrías que son motivo continuo de conflictividad. Todos estos problemas han provocado que, en los últimos años, se haya fragmentado el consenso que había sobre nuestro modelo autonómico.

Hoy algunos cuestionan el Estado autonómico, a pesar de que, según la última encuesta (enero) del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), la mayoría de los españoles quiere mantener el modelo de Estado Autonómico, un 54,4% frente a un 36,9% que defiende el centralismo.

Para hacer frente a ello es necesario plantear un debate sobre cuál es el modelo de Estado que necesita nuestro país y sobre cómo avanzar hacia él. Un debate que evite el extremismo y el inmovilismo, alejado tanto de quienes quieren hacernos creer que la solución pasa por planteamientos secesionistas como de quienes plantean una postura neocentralista.

La mayoría de los ciudadanos se sitúa entre ambas posiciones y es en este contexto en el que hay que hacer valer una propuesta de federalismo como forma de redefinir el Estado español.

Se trata de una transformación pactada, dialogada y consensuada para convertir nuestro sistema actual en un Estado federal, porque creo que es la fórmula más adecuada para dotar de estabilidad, previsibilidad y seguridad a nuestro actual modelo autonómico. Estamos hablando de un modelo que debe contener ciertos principios fundamentales. En primer lugar, la garantía de igualdad de todos los ciudadanos y el reconocimiento de la diversidad de los territorios que integran España. Necesitamos, además, unos objetivos compartidos para nuestro modelo de bienestar y crecimiento económico, y unas estructuras de cooperación tanto entre los gobiernos como entre los territorios.

Del mismo modo, resulta imprescindible clarificar las competencias y también convertir al Senado en una verdadera cámara

ra de representación territorial, que facilite, además, relaciones de colaboración.

Los ayuntamientos constituyen el gobierno más cercano al ciudadano, el que está en condiciones de prestar un servicio más inmediato. Por eso, debemos seguir fortaleciendo el municipalismo como uno de los pilares de la democracia.

Especialmente importante es un sistema de financiación basado en los principios de suficiencia, corresponsabilidad, solidaridad y estabilidad. Sólo de esta forma podremos hacer frente a los objetivos de cada uno de los entes autonómicos. En resumen, un federalismo social, cooperativo y pluralista como mejor vía para conjugar igualdad y legítimas diferencias.

El desenlace lógico de esta propuesta es tomar cuerpo en la Constitución. Nuestra Constitución ha durado tanto porque estuvo bien hecha y porque fue fruto del consenso, es decir, porque nadie quiso imponer su voluntad a los demás. Ese espíritu de diálogo y acuerdo es hoy imprescindible para afrontar una necesaria reforma constitucional, a la que no hay que tener miedo. Las constituciones no están escritas en piedra. Y, como afirma el profesor Rubio Llorente, “una reforma constitucional no es un objetivo, sino un instrumento para hacer frente a las nuevas realidades”. De lo que se trata es de adaptar la Constitución a los tiempos presentes y a las necesidades futuras.

En este debate que impulsamos desde Andalucía, nos guía una idea básica que está presente en nuestro Estatuto y que inspiró a nuestra Comunidad desde los comienzos de nuestra democracia: la igualdad; la igualdad de derechos y deberes de todos los ciudadanos del conjunto del Estado español, vivan donde vivan.

El debate territorial no debe ser un debate de hectáreas. Es un debate de personas, un debate en que el Andalucía debe jugar un papel protagonista: por nuestro peso poblacional, 8,5 millones

de habitantes, el 18 % del total nacional. Pero también por el dinamismo de nuestra población, que nos ha convertido en una región referente en campos como las energías renovables, el turismo, la agroindustria, la agricultura ecológica, la aeronáutica, la biotecnología y las ciencias de la salud.

Para luchar contra la crisis necesitamos recuperar la economía, pero también la política. La política como instrumento para cambiar la realidad, para afianzar la democracia y para garantizar la protección y la igualdad de oportunidades de quienes, en estos momentos, están en una situación más vulnerable. Y en ello tiene mucho que ver avanzar hacia una organización territorial del Estado mejor que la que tenemos.

En esta tarea necesitamos la implicación y el compromiso de todos, pero especialmente de los más jóvenes; de quienes por motivos generacionales no participasteis en el diseño de nuestro modelo territorial, pero que hoy sois protagonistas plenos de nuestra realidad política y social. De hecho, a día de hoy dos de cada tres andaluces ni siquiera votaron el texto constitucional, porque no habían nacido o no tenían edad para votar.

La Universidad es, sin duda, un buen sitio para proponer un diálogo sereno y un debate productivo cuyo objetivo no es otro que pensar en los intereses de los ciudadanos, en la estabilidad política que necesitamos y en seguir trabajando para fortalecer la convivencia democrática de nuestro país.