

Reseña

FERRI DURÁ, J. (Dir.) (2013): *Política y gobierno en el estado autonómico*, Valencia, INAP Tirant to Blanch. 463 páginas.

En este libro, dirigido por Jaime Ferri Durá y que cuenta con la participación de diversos expertos del campo de la ciencia política, se exponen los aspectos más relevantes de la descentralización política en España. Lo que se traduce en un estudio pormenorizado del estado autonómico. Para realizarlo, el análisis se divide en tres partes, las que, a su vez, condensan once capítulos. En cada uno de ellos se ausculta de forma clara, sistemática y precisa aquellos elementos que dan origen al modelo de las autonomías del Estado español, partiendo por encuadrar en el mismo plano los reclamos históricos de ciertas particularidades nacionalistas –País Vasco y Cataluña– y la demanda de mantener la simetría territorial de España. Esto se hace siguiendo un hilo conductor que atraviesa la descripción comparada de territorio y estado; los hechos diferenciadores; las instituciones políticas que fueron creándose con el avance del modelo de gobierno autonómico; la financiación; los partidos como actores políticos articuladores del proceso; y la gobernanza multinivel.

En primer lugar, el análisis considera tanto las diferencias históricas como la semántica que introduce el proceso autonómico en los conceptos de poder y soberanía territorial. Y se continúa con una descripción de los actores y las instituciones políticas que explican la evolución de las autonomías. Todo lo cual queda enmarcado en la influencia que ejercen las particularidades regionales ante la adaptación de la forma de gobierno del Estado central; el sistema de partidos; y los procedimientos legislativos y de gobierno, en cada Comunidad Autónoma. Algo relevante, porque también se «plagian» las funciones y las prerrogativas parlamentarias, especialmente la figura del aforamiento. Por último, se abordan los aspectos relacionados con la dinámica y el rendimiento de los gobiernos autonómicos desde la perspectiva de la gobernanza, como modelo de interacción horizontal, cooperativa y multinivel. Aquí seguimos el mismo esquema que nos propone quien dirige la obra, ya que nos permite hacer un recuento general de los diversos asuntos que intervienen en el tratamiento de la cuestión autonómica en España y que dan cuenta de su historia política, territorial y económica durante las últimas décadas.

En su parte introductoria destaca el contexto en el cual se construye y evoluciona el *Estado Autonómico*. Desde su restringida constitución en la transición, donde sólo se

planteaban las históricas y legítimas demandas de autogobierno –Cataluña y País Vasco, hasta la crisis económica de 2008. Una cuestión que se incorpora porque el declive económico de España podría encontrar algunas de sus causas –y gran parte de sus efectos– en los gastos de una administración descentralizada del país. Aun así, el proceso autonómico se presenta como un mecanismo de descentralización que ha sido positivo para España, incluso a cuenta de que la Constitución del 78 lo mantenga abierto hasta nuestros días. De esta manera, se efectúa un repaso descriptivo de los contradictorios intereses que llevaron a la creación de las 17 autonomías, más Ceuta y Melilla. Eso de «el café para todos». Sobre todo por el enfrentamiento que provocó esta nueva distribución territorial con las élites *unitaristas* y *españolistas* del franquismo. Una cuestión que fue resuelta, según el autor, gracias a la existencia, durante un largo periodo, de gobiernos autonómicos liderados por el mismo partido que gobernaba España, el PSOE.

En esa misma introducción, el asunto central pasa a ser la interacción entre poder y territorio. Aspectos que se diferencian comparativamente cuando se trata de estados que han optado por la federalización o el centralismo unitario. Así, se describen ambos tipos de distribución político-administrativa para dar cabida plausible al poder que puede ejercer una unidad político-territorial descentralizada, como es la española en la actualidad. Por este motivo, es el federalismo el que se repasa más profusamente, al asemejarse más a la forma que adopta el poder del Estado en el territorio español, debido a la composición plurinacional de éste. Este análisis sigue una perspectiva comparada de aquellas realidades políticas donde se diversifica el poder en varios actores institucionales que interactúan en un mismo nivel o con uno superior, ya sea al interior de un estado federal o de uno supranacional. Al final se concluye que el camino que ha seguido España en su descentralización entraría en una coyuntura de «cambio de paradigma» que se explica en el declive del «ideal de las naciones-Estado» (pág. 87). Esto conduce a todos los estados a «reconocer también su interdependencia, heterogeneidad y el hecho de que sus centros ya no son únicos» (pág. 87). Lo que abre el espacio a una red horizontal de gobernanza que puede llegar a diluir las responsabilidades de las entidades políticas. Este último punto es el que se somete a debate frente a los nuevos procesos de re-centralización que buscan dar mayor coherencia a los procesos políticos estatales.

A partir de la segunda parte se examinan las instituciones, las características y el funcionamiento del proceso autonómico. Se comienza enunciando que el problema de la articulación territorial de España, como unidad política descentralizada, tiene «*dos vertientes*, por un lado la existencia de hechos diferenciales de carácter cultural de determinadas partes del territorio español, las nacionalidades, y por otro lado, el acercamiento de la prestación de los servicios públicos a los ciudadanos, las regiones» (pág. 99). Esto significa, para los autores, que el Estado autonómico debe cumplir con ambos objetivos para conseguir hacer más efectivos sus gobiernos, órganos y competencias ante los ciudadanos. Pero la vertebración territorial y la comunión de objetivos requieren de instituciones políticas que los hagan posibles. Por lo mismo, y sin contar

con más antecedentes previos que los de Cataluña y País Vasco, lo que hace el constituyente es llevar al nivel autonómico la forma de gobierno del Estado central. Esto es, «se plagia» el modelo parlamentario incluyendo todas las atribuciones, funciones y prerrogativas con que cuenta el Congreso de los Diputados. Esta asimilación institucional de *arriba abajo* explica también que en «los procedimientos legislativos, aunque sus plazos y condiciones pueden variar en cada parlamento autonómico, los Gobiernos tengan un alto grado de control de la acción legislativa» (pág. 111). Al igual que el caso del modelo político de todo el Estado, el poder ejecutivo se superpone al legislativo. Esto conlleva a que no haya «un equilibrio en los mecanismos de contrapeso de las relaciones entre gobierno y parlamento» (pág. 111). En definitiva, y de acuerdo a lo expuesto por los autores, las funciones y atribuciones del Parlamento y el Gobierno Autonómico son un símil del funcionamiento que tiene el Congreso de los Diputados y el Gobierno del Estado. Las cuales son acompañadas por competencias administrativas delegadas, que pueden tener un carácter exclusivo, al existir potestad legislativa y reglamentaria que lo permita, o compartidas con la autoridad política central.

A continuación se indaga en el significado que adquieren *los hechos diferenciales*, con el objeto de establecer la posibilidad que éstos brindan a una imaginaria existencia de un Estado Federal en España. Así, los autores comienzan por mencionar cuales son esos hechos diferenciales y que rol juegan en la dinámica del poder territorial. Éstos hechos serían cinco peculiaridades reclamadas por distintos territorios autonómicos, «a saber: lengua propia, derecho foral, financiación particular, instituciones intermedias y policía autonómica» (pág. 164). La defensa de estas cuestiones, que tienen su origen en una decimonónica reivindicación catalana de una lengua y una cultura propia, son las responsables de los problemas que enfrentan a las Comunidades Autónomas entre ellas y ante el Gobierno central. Problemas que impedirían la igualación entre las unidades territoriales descentralizadas y, junto con ello, la evolución hacia un estado español federado.

Los sistemas de financiación también son abordados. En el análisis de este asunto se nos describe el sistema de financiación autonómico, comenzando por el régimen fiscal común hasta llegar a aquellas peculiaridades que se pueden observar en la recaudación de tributos en algunas Comunidades de régimen especial –País Vasco y Navarra. Esta diferencia de regímenes establece desigualdades en los ingresos fiscales. Aquí se sugiere que un estudio más minucioso de los sistemas de financiación debe adecuarse al marco que imponen los principios de suficiencia, autonomía y solidaridad. Esto es, la clave del sistema de financiación autonómica está dada por su capacidad de otorgar los recursos necesarios para dar: 1) suficiencia para el cumplimiento de las competencias traspasadas y los servicios públicos fundamentales; 2) autonomía para determinar el tamaño y la composición de sus gastos públicos; y 3) nivelar el sistema en su conjunto. No obstante se pueden observar distorsiones que se encuentran radicadas en «la gran disparidad de resultados entre las comunidades de régimen especial

y los que presentan las de régimen común, en cuanto a financiación por habitante» (pág. 259). Una situación que se agudiza ante los recortes que han sufrido en sus ingresos –reduciendo ostensiblemente el gasto– durante la crisis económica en áreas tan sensibles como educación y salud. El Estado Autonómico puede verse obligado a un empantanamiento respecto a su sostenibilidad y crecimiento.

Otro elemento fundamental, para entender el comportamiento de los actores y el desempeño de las instituciones en cada espacio autonómico, es el respectivo subsistema de partidos. En primer lugar, se nos señala que los dos *cleavages* que sustentan el sistema de partidos multinivel español, dentro del eje izquierda-derecha, es el socio-económico y el centro-periferia (pág. 318). Así, el sistema de partidos y el electoral de las Comunidades Autónomas, salvo pequeñas variaciones, siguen las mismas pautas y consiguen similares efectos que el estatal. Se reproduce el bipartidismo imperfecto y una representación desproporcional, habiendo subsistemas políticos más fragmentados que otros. Sin ir más lejos, mientras que en Castilla-La Mancha se da un bipartidismo puro donde sólo tienen presencia los dos grandes partidos estatales (PP-PSOE), en Cataluña, País Vasco o Navarra se da un pluripartidismo que permite la presencia de diversas formaciones políticas en el respectivo Parlamento autonómico. De esta manera, las 17+2 arenas políticas se pueden dividir en cuatro subsistemas de partidos: a) el modelo hegemónico, el modelo bipartidista, el modelo de pluralismo moderado, y el modelo multipartidista (pág. 331).

Por último, la última sección libro se reserva para el análisis prescriptivo de la acción de los gobiernos autonómicos desde la perspectiva de la gobernanza multinivel y las variaciones estatutarias que han sufrido las autonomías a lo largo de su historia. De este modo, además de presentar una detallada conceptualización de la gobernanza, se hace un notorio reclamo a la falta de espacios institucionalizados de convergencia para los gobiernos autonómicos. Se argumenta que, dependiendo de la voluntad política del gobierno estatal, las reuniones o encuentros entre autoridades autonómicas son escasos. Este es uno de los déficits más importantes que se pueden encontrar en el Estado Autonómico, pues impediría crear las condiciones para una buena gobernanza multinivel. A reglón seguido se presenta otra arista de la gobernanza multinivel, la acción exterior de las Comunidades Autónomas en el espacio geopolítico europeo. Se defiende que la potestad de actuar en el exterior es necesaria la gobernanza europea por lo que debe potenciarse ese rol de representación de los intereses regionales en toda la UE, ya que favorece la democracia al «acercar la toma de decisiones a los ciudadanos, a la vez que permite expresar más auténticamente la pluralidad de identidades que conviven en la Unión» (pág. 396). Pero además, se señala que la gobernanza multinivel también requiere de espacios institucionales que permitan la cooperación horizontal entre Comunidades. Así se propone ir más allá de las conocidas Conferencias Sectoriales o las Conferencias de Presidentes bilaterales, y avanzar hacia instrumentos de cooperación

multilaterales. Es decir, instaurar un régimen de cooperación que no requiera de la intervención del gobierno central para legitimarse.

El examen de un detallado conjunto de factores y elementos que distinguen la descentralización política de España puede parecer, a simple vista, una compilación o una codificación de cuestiones muy variadas, y que difícilmente pueden conectarse. Esto no es así. Este libro consigue llevar al lector por los entresijos del modelo autonómico español para conocer su génesis, su desarrollo y sus contradicciones a través de los contextos, los conceptos, las instituciones y las normas que lo definen. Así pueden resaltarse al menos cuatro ideas que recorren casi todo el libro. El problema de los hechos diferenciadores, la asimetría autonómica que conlleva la desigualdad presupuestaria, la falta de una articulación institucional inter-pares que supere la voluntad de los partidos y la apelación recurrente al espíritu del consenso.

En síntesis, *Política y Gobierno en el Estado Autonómico* es un libro que explica e interpreta el proceso de descentralización política del Estado español desde un enfoque hermenéutico y actitudinal, partiendo del centralismo que impuso el franquismo, hasta la legitimación democrática de la descentralización política del estado autonómico. A la vez, permite observar dos asuntos relevantes para la gobernanza multinivel, esto es: que el proceso autonómico sigue estando abierto y que el mismo ha representado un avance en cuanto a cercanía de los ciudadanos a los servicios de bienestar. Por lo tanto, este es un texto que se hace indispensable para el estudio académico y la enseñanza de los problemas del territorio y el poder en estados descentralizados en el campo de la ciencia política y la administración pública. Sobre todo porque aborda de manera separada pero coherente todo aquello que define y caracteriza al estado autonómico, sin dejar de hacer asertivos reparos y proponer rectificaciones a su funcionamiento futuro.

Eduardo Alvarado Espina
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología
Universidad Complutense de Madrid
ealvaradoespina@gmail.com