
Eduardo Gutiérrez Díaz

Política y gobierno en el Estado autonómico

Jaime Ferri Durá (ed.). Valencia: Tirant Lo Blanch-INAP, 2013, 463 pp.

El libro, en palabras del director de la edición, el profesor Jaime Ferri, analiza desde la perspectiva politológica, las instituciones, los actores y los procesos políticos más importantes del subsistema autonómico. Publicado a finales de 2013, tanto el propio objeto como su perspectiva de análisis, se podría decir que no son los más habituales desde los que se suele enfocar este tipo de estudios, más empeñados estos, de manera general, en “observar uno a uno los diferentes territorios, de estudiar una a una cada comunidad autónoma, acaso por comprensibles razones de reafirmación, dado el pasado de negación del autogobierno”; o realizarlo, sobre todo cuando se aborda el estudio conjunto del Estado autonómico, “con una visión más normativa, jurídica o no, desiderativa, en la que abundan las propuestas de revisión” (Aja, 2014; Blanco Valdés, 2014; Melán Gil, 2014; Muñoz Machado, 2012). Sin embargo, el texto que reseñamos utiliza un análisis transversal, buscando atenerse a los hechos, incidiendo “en la explicación de las estructuras y las dinámicas del Estado autonómico en el marco del sistema español y europeo, exponiendo sus principales dimensiones y evitando valoraciones subjetivas”; siendo su pretensión la de hallar respuestas que den salida a los problemas que aquejan a la organización y distribución territorial de los poderes públicos; considerando, de manera razonable, una meta inalcanzable, el “encontrar la solución definitiva para el *cleavage* (escisión) centro/periferia”.

El libro se estructura en tres grandes apartados. Una primera parte introductoria dedica su contenido a la exposición de los elementos esenciales de la construcción del Estado autonómico y de la articulación en el mismo de los componentes de poder y territorio; y se desarrolla en dos capítulos.

El primero de ellos, “La construcción del sistema autonómico”, escrito por el profesor Jaime Ferri, realiza un desarrollo histórico de aquellos hechos que explican el devenir del Estado autonómico, desde antes de la Constitución de 1978 hasta nuestros días; las diferentes etapas en la construcción del sistema autonómico, comenzando por precisar que, estrictamente, el Estado autonómico no lo crea la Constitución de 1978, siendo el sistema político español establecido por la Constitución el que posteriormente lo configura y desarrolla. Se trata, por tanto, de diferenciar lo que es la formalidad constitucional de lo que ha sido el proceso de construcción política y territorial del Estado, que se viene extendiendo desde hace más de treinta años inaugurado con la aprobación de la Constitución, y continuado con la aprobación de los diferentes estatutos de autonomía.

La consecución del objetivo marcado se realiza analizando las diferentes estrategias utilizadas por los partidos políticos en esos momentos tan sumamente decisivos; el peso de la historia y el origen del derecho de unas comunidades autónomas frente a otras; la ampliación de los niveles competenciales; la alternancia de partidos en el Gobierno central y su impacto en la política regional, incluyendo el efecto provocado por la crisis económica y financiera. Concluyendo, el capítulo, con un balance, que abarca más de 30 años de nuestra reciente historia, y que se centra en abordar tanto los aspectos positivos como los negativos en la gestión de unas comunidades autónomas que han intentado acercar los procesos de decisión política a los ámbitos territoriales donde efectivamente se originan los problemas públicos.

El segundo, “Territorio y poder en perspectiva comparada: el caso español”, escrito por la profesora Esther del Campo, observa cómo se articulan y desarrollan los conceptos poder y territorio en la singularidad española. Para ello, en primer lugar la autora se centra en los aspectos conceptuales y teóricos sobre el significado del territorio para el Estado-Nación, como elemento fundamental del mismo y base material para su organización y distribución de poder. Para pasar a continuación a estudiar el proceso gradual que ha seguido la “federalización de España”, partiendo de la base de la no existencia de un pacto territorial inicial sobre el que construir el proceso.

Por otro lado se aborda el crecimiento del Estado y la descentralización territorial ahondando en los factores que inciden en estos procesos, resultando interesante la exposición que se realiza en torno a los factores supuestamente favorables a la descentralización territorial: mejor gobernabilidad, eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos, mejor democracia, mayor competitividad y desarrollo económico..., argumentos sobre los que, no obstante, también observa insuficiencias y puntos oscuros, que exigen su manejo con cautela. Este segundo capítulo continúa preguntándose si el desarrollo precisa de otro despliegue territorial, planteando en relación a esto una serie de oportunas consideraciones sobre la dificultad añadida que hoy día supone gobernar descentralizadamente, más en la situación del “modelo español” en el cual no existen auténticos órganos de cooperación y coordinación entre los distintos niveles que proporciona la distribución territorial de los poderes públicos según el Título VIII de la Constitución de 1978.

El segundo gran apartado, “Instituciones y actores”, se estructura alrededor de cinco capítulos, comenzando con el estudio de las principales instituciones autonómicas, a lo que se dedica el capítulo III “Las instituciones autonómicas y su funcionamiento”, escrito por los profesores Eliseo López Sánchez, Joaquín Sánchez Cano y Álvaro Aznar Forniés.

En este capítulo se hace un repaso de las principales instituciones democráticas sobre las que se vertebran las distintas comunidades Autónomas, la Asamblea Legislativa, los presidentes de las comunidades autónomas, Consejos de Gobierno, Administraciones Generales Autonómicas, y las competencias, tipos, niveles, y pactos políticos. El capítulo finaliza con un análisis del complicado reparto competencial y asignación de roles entre Estado y CC.AA.: competencias exclusivas, concurrentes, compartidas, indistintas...; poniendo la atención en la situación que se viene dando en los últimos años sobre lo que se ha dado en denominar títulos competenciales “horizontales o transversales”, a través de los cuales, desde el ámbito estatal, se reclaman competencias que hasta ese momento tenían un carácter concurrente o compartido con las CC.AA., e incluso tenían la consideración de exclusivas de estas últimas. Entre estos títulos se pueden citar la planificación general de la actividad económica o la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y cumplimiento de los deberes constitucionales. Planteamiento este que hace pensar en un nuevo afán recentralizador. Sea como fuere, como apuntan los autores, la práctica en su desarrollo y ejercicio ha hecho que el grueso de las competencias haya terminado siendo concurrente o compartido, lo que inevitablemente eleva el tono de la tensión intergubernamental.

El capítulo IV, “Los hechos diferenciales”, escrito por el profesor Juan Carlos Cuevas Lanchares, es el segundo de esta parte. En él se tratan de explicar los denominados “hechos diferenciales”, analizando su intensidad y alcance para ver hasta qué punto exigen una diferenciación de los territorios que los posee, girando el análisis sobre aquellas cinco peculiaridades que generan estos y que en mayor o menor medida y en unos territorios más que en otros se vienen dando: lengua propia, instituciones intermedias específicas, derecho civil privativo, régimen fiscal especial y policía autónoma propia. Todas ellas, con añadidos históricos y culturales constituyen las peculiaridades territoriales conocidas como hechos diferenciales.

Esta característica de nuestro modelo territorial también extiende su impronta al modelo político por la influencia que en este ejercen los partidos nacionalistas y regionales. Estos “hechos diferenciales”, que fundamentalmente, afectan a ocho comunidades autónomas, se han convertido en decisivos en la gestión cotidiana del Gobierno regional en cada una de ellas, así como en la generación de los agravios comparativos provocados en otras CC.AA. Como principales conclusiones, el autor sostiene que el modelo federalizante español, pese a sus pretensiones, no es igualitario y tiende hacia evidentes asimetrías. A su juicio, la falta de definición del modelo genera desigualdad entre el conjunto de los españoles. Para finalizar y como resumen, se señala que los hechos diferenciales se han convertido en elementos claves de la política española, ensanchando el abismo político entre las CC.AA., así como la desigualdad entre ciudadanos. Por ello, se reclama una

reforma constitucional que reconduzca el proceso, toda vez que, a su juicio, el régimen político alumbrado con la Constitución de 1978 evidencia síntomas claros de agotamiento.

El capítulo V, “Los sistemas de financiación”, escrito por el profesor Francisco Javier Loscos Fernández, es el tercero de esta parte. En él se exponen los sistemas de financiación de las comunidades autónomas, observando su diferente concepción y evolución, tanto legislativa como en la práctica. Siendo, probablemente, uno de los capítulos de más difícil exposición dada su complejidad. Se abordan los tipos de financiación común, prestando el autor una especial atención a las características del sistema foral de financiación (País Vasco y Navarra); basado en un funcionamiento inverso a las CC.AA. de régimen común, estos territorios recaudan la mayor parte de los tributos y transfieren a la Hacienda central la financiación del coste de los servicios que esta presta en su territorio (denominados Cupo para el País Vasco y Aportación económica para Navarra), resultando un régimen especialmente favorable, más si se comparan con las CC.AA. de régimen general. El autor por su parte sostiene que la desigualdad comparativa responde a una infravaloración de las contribuciones que las CC.AA. forales han de efectuar al sostenimiento de las cargas comunes del Estado. Para avanzar en este sentido, sostiene que sería imprescindible incrementar la transparencia en cuanto a criterios e información de base utilizada para calcular las liquidaciones.

Con todo, el autor considera que el balance del modelo de financiación es positivo, pues ha permitido la puesta en marcha y el desarrollo del nuevo nivel de gobierno y de administración, el de las CC.AA; entendiendo que la evolución del sistema sí ha permitido cumplir con el objetivo de suficiencia y de autonomía, si bien esta última se ha utilizado más en practicar la competencia fiscal a la baja entre territorios. Concluyendo que todo el sistema y su desarrollo se ha llevado a cabo con escasa visibilidad ante los ciudadanos de las decisiones financieras y sus impactos.

El capítulo VI, “Políticas Públicas de las CC.AA. Descentralización y Servicios del Bienestar”, escrito por el profesor Luis Pérez Rodríguez, la investigadora Eva Martín Coppola y el técnico superior de la Administración General de la Comunidad de Madrid Pedro Pablo Madera Parral, es el cuarto capítulo de esta parte. En él se analizan las principales políticas públicas, formuladas y desarrolladas por los distintos gobiernos autonómicos: sanitaria, educativa y política social (seguridad social, asistencia social y sistema de atención a la dependencia), explicando en todos los casos los criterios de cobertura, financiación e infraestructura para la provisión de los diferentes servicios que comprenden el *Estado autonómico del bienestar*.

Como conclusiones de este capítulo, los autores destacan la importancia de estas políticas públicas en el modelo territorial, de tal forma que se puede hablar de un *Estado autonómico del bienestar*. Esto ha producido un “deslizamiento” incrementalista del gasto que no ha venido acompañado por la vía de los ingresos, con las correspondientes tensiones que esto origina.

El capítulo VII, “Los sistemas de partidos de las comunidades autónomas”, escrito por la profesora Paloma Román, es el quinto y último capítulo de esta parte. En él se describen

y analizan los subsistemas de partidos que, gestados a partir de los procesos electorales que, cada cuatro años, o menos, eligen parlamentos e indirectamente gobiernos en cada autonomía. El análisis se efectúa haciendo alusión al sistema estatal y a los diferentes sistemas autonómicos de partidos dependiendo de la existencia de fuerzas nacionalistas y la influencia del sistema electoral.

Como principales conclusiones la autora, destaca que la consolidación de arenas políticas autonómicas ha condicionado a los partidos en muchas dimensiones: ideológico-discursiva, organizativas y/o estratégicas. Esto ha orientado las pautas y actuaciones de estos, el comportamiento electoral de los españoles, así como la organización interna de los partidos de ámbito estatal. También sus efectos se han extendido al perfil e itinerarios de los políticos españoles, ampliando y consolidando, para estos últimos, un sistema de reparto de *botín* político, fundamental para la estabilidad de sus respectivos líderes y de las facciones internas. Asimismo, se constata que el transcurso del tiempo en el rodaje de los subsistemas autonómicos de partidos ha ido generando una mayor fragmentación, especialmente en aquellos territorios que ya presentaban inicialmente una mayor pluralidad que la media.

El tercer y último gran apartado, “Nuevas dinámicas de relación”, consta de cuatro capítulos y se dedica a observar cómo todo el conjunto de instituciones y actores políticos, examinados en los capítulos precedentes, repercute en el sistema dando lugar a aquellas situaciones que refleja su título, tanto en la política y el gobierno, como en la forma de gobernar de España y de otros niveles supranacionales.

El capítulo VIII, “La buena gobernanza del Estado autonómico: un largo camino por recorrer”, escrito por los profesores Argimiro Rojo Salgado y Enrique José Varela Álvarez, es el primero de este apartado. En él los autores se centran en analizar las relaciones intergubernamentales y la experiencia autonómica como factor de buena gobernanza, con ejemplos claros acerca de ello. A este respecto, señalan que la Constitución no ha previsto un adecuado sistema de articulación entre Estado y CC.AA. La dimensión institucionalizada de relaciones intergubernamentales en España se articula en torno a las Conferencias Sectoriales, como cooperación vertical multilateral del Estado con todas las CC.AA., y los Convenios de Colaboración, entre el Estado y las CC.AA., como instrumentos de relación en plano de igualdad. Los autores sostienen que las Conferencias Sectoriales no han acabado de consolidarse por sus dificultades, carencia de ritmo en su funcionamiento y escasa formalización de los acuerdos adoptados en su seno. También apuntan como poco adecuado el recurso incesante a la negociación bilateral entre el Estado y cada comunidad, al impedirse un diálogo colectivo por parte de las CC.AA., con preeminencia del diálogo entre partidos políticos. Consideran, por otra parte, que tampoco se ha rentabilizado la Conferencia de Presidentes, como instrumento que debería impulsar un modelo de relaciones cooperativas de marcada orientación política. En definitiva, el modelo de Estado autonómico y su éxito ha contribuido también al proceso de construcción de las identidades nacionales así como a la emulación y competitividad entre CC.AA. Defienden un “Estado-Comunidad” de perfil gestor y liderazgo institucional que integre a la ciudadanía

en torno a un modelo que afronte los retos futuros. Para terminar el capítulo también se hace referencia a los déficits del Estado autonómico (como pueden ser la necesidad de recuperar la cultura de la negociación y el consenso y el reto del poder político ante la globalización y al gobernanza multinivel).

El capítulo IX, “La acción exterior de las regiones: el caso de las comunidades autónomas”, escrito por el profesor Argimiro Rojo Salgado, es el segundo de este tercer apartado. En él el autor aborda la participación regional en la Unión Europea y la propia acción exterior de las comunidades autónomas. Finalmente se establecen los rasgos distintivos acerca de las aportaciones del nivel regional a la buena gobernanza europea. Para concluir el autor extrae una valoración positiva de la participación regional en la gobernanza europea constituyendo un instrumento de implementación de políticas públicas europeas y de preservación de la diversidad cultural europea. Va más allá al señalar que el éxito de la gobernanza europea va a depender en gran parte del acierto en el tratamiento de la cuestión regional, por lo que, a su juicio, debería propiciarse una estructura multinivel de gobierno de la Unión Europea: regional, estatal y supraestatal.

El capítulo X, “Las relaciones institucionales de las comunidades autónomas”, escrito por el técnico del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado, es el tercer capítulo del apartado. En él se exponen y analizan los instrumentos y relaciones entre las CC.AA., así como entre estas y el Gobierno central. Estableciendo la clásica diferenciación entre relaciones multilaterales y bilaterales, deteniéndose en el análisis de cada uno de ellos. Como conclusión, se sostiene que una de las grandes carencias del Estado autonómico es la coordinación interadministrativa y multinivel. Considera que está ausente una mayor institucionalización de esta cooperación. Falta una institución que incorpore una mayor cooperación política (posiblemente un auténtico Senado Federal), que se ha intentado suplir con la creación de la Conferencia de Presidentes, coincidiendo con el análisis apuntado en anteriores capítulos del libro, esto ha supuesto que el papel vertebrador del Estado autonómico, desde sus comienzos, haya tenido que ser asumido por los partidos políticos, siendo los acuerdos alcanzados en las Conferencias Sectoriales o en las Conferencias de Presidentes Autonómicos la oficialización de compromisos políticos previos. La corrección de este problema, opina el autor, es uno de los principales retos del Estado autonómico. Por último, se aborda la participación de las CC.AA. en el sistema político de la UE, esto es, su participación en la Comisión Europea, en el comité de las regiones y en las agrupaciones europeas de cooperación territorial.

El capítulo XI, “Las reformas estatutarias”, escrito por el profesor Antonio Garrido Rubia, es el último capítulo de esta parte y del libro. En él se analiza la trayectoria y desarrollo del Estado autonómico a través de la “tercera ola” de reformas: las reformas de los estatutos de autonomía entre los años 2004 al 2011; a la vez de un análisis pormenorizado de los contenidos y similitudes de estos nuevos estatutos, haciendo principal hincapié en lo que respecta a las cuestiones identitarias, partiendo de la base que estas han sido las más conflictivas en su tramitación y aprobación. La denominación y pretensión del reconocimiento como *nación*, o el

derecho a decidir resultaron ser en el caso de País Vasco, Cataluña y Andalucía los aspectos menos pacíficos.

Como comentario final a la descripción de la organización y contenido de los capítulos que vertebran el conjunto el texto, creo necesario hacer notar la repetida remisión que en varios capítulos se hace de los problemas de cooperación y coordinación existentes en el Estado autonómico, echando a faltar, en algún caso, el análisis del impacto administrativo que tienen sus derivadas, me refiero a los solapamientos, las duplicidades o las ineficiencias, así como también a las posibles alternativas a su solución dentro del sistema político administrativo actual, refiriéndose en todos los casos y de forma continuada, como último recurso, a la necesidad de una revisión a fondo de la Constitución de 1978; echándose a faltar soluciones que orientaran su posible solución, tanto desde el punto de vista del sistema político administrativo, como del constitucional.

En cualquier caso adquieren mayor peso los aspectos positivos. Entre otros, pero que probablemente se hace el más importante por su relevancia académica, aquel que refiere el texto comentado hacia su enfoque, es el análisis político que conduce el texto el que manifiesta su excepcionalidad; conducir la comprensión de los temas tratados desde la observación política y no desde el derecho supone una aportación necesaria para poder comprender, mejor, la actual situación en la que se encuentran tanto las instituciones del Estado como de las CC.AA., así como la problemática que surge de su inevitable relación, no solo desde el punto de vista de las Administraciones Generales, también desde el de los subsistemas políticos.

Para finalizar es necesario hacer notar la claridad del texto, así como de las exposiciones. Procurar no encerrar el conocimiento en el lenguaje parece el objetivo del texto y de su director.

Referencias

- Aja, Eliseo. 2014. *Estado autonómico y reforma federal*. Madrid: Alianza.
- Blanco Valdés, Roberto L. 2014. *El laberinto territorial español*. Madrid: Alianza.
- Melian Gil, José Luis. 2014. *El Itinerario Desviado del Estado Autonómico y su Futuro*. A Coruña: Bubok Publishing S.L.
- Muñoz Machado, Santiago. 2012. *Informe Sobre España. Repensar el Estado o Destruirlo*. Barcelona: Critica.