
Partidismo y (des)lealtad federal en el Estado autonómico español

Javier Martínez Cantó. Barcelona: Fundació Catalunya Europa, 2020, 150 pp.

En la última década, y a raíz de la recesión económica de 2008, la política española ha experimentado una gran convulsión político-social. Una de las grandes consecuencias de dicha convulsión fue la reconfiguración del sistema de partidos tanto a nivel nacional como en algunas comunidades autónomas y las consecuencias que ello ha tenido para la gobernabilidad del Estado. No obstante, el clima de tensión social actual y la crisis político-institucional en la que nos encontramos es consecuencia de múltiples aristas. Por un lado, la aparición de nuevos partidos como Podemos, Ciudadanos y Vox ha fragmentado el panorama político español y han cambiado las actitudes políticas de la ciudadanía. Por otro, el continuo cuestionamiento del modelo del sistema territorial ha fomentado el surgimiento de movimientos sociales y partidos que han retado al sistema político y su diseño territorial actual.

Los estudios, hasta el momento, se han centrado en explicar los cambios en las tendencias, comportamientos y actitudes de la ciudadanía (Cuadras-Morató y Rodón, 2018; Marcos-Marné *et al.*, 2019) o de los propios actores políticos (Rodríguez-Teruel y Barrio, 2016; Coller y Sánchez-Ferrer, 2021). Sin embargo, se ha puesto escasa atención en las consecuencias de la crisis territorial en el funcionamiento de las instituciones y su gobernabilidad. Las cuestiones que se han abordado dentro del eje territorial provienen del ámbito jurídico, en relación con lo cual se ha analizado el estado autonómico y se han presentado propuestas para su mejora (Moreno, 2009; Cámara Villar, 2018). No obstante, no se ha abordado la cuestión territorial desde una perspectiva más empírica y cercanas a la ciencia política, continuando una larga línea de investigación sobre las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno y como estas se han visto afectadas por cambios institucionales relativamente endógenos (Chaqués-Bonafont y Palau, 2011; Verge y Falcó-Gimeno, 2013; Falcó-Gimeno, 2014). Muchos estudios apuntan que la falta de institucionalización de las relaciones entre los diferentes Gobiernos autonómicos y entre estos y el Gobierno central, como causa parcial del complejo escenario territorial español actual.

En este contexto, el libro *Partidismo y (des)lealtad federal en el Estado autonómico español*, de Javier Martínez-Cantó, viene a complementar este campo de estudio y las investigaciones anteriores basadas en los comportamientos y preferencias individuales.

La originalidad de la obra es que trata la situación y crisis territorial desde una perspectiva institucional y empírica. Como se menciona, la falta de espacios e instituciones estables para canalizar las relaciones entre los Gobiernos autonómicos y el Gobierno central provoca que estas dependan de otro tipo de vías de comunicación, principalmente intrapartidistas. En este aspecto, el autor se apoya en el concepto «federalismo no institucional» (Colomer, 1998) para vertebrar la obra. Esta obra se divide en tres partes que se vertebran en torno a dos elementos que son punto de referencia para cada capítulo a través, por un lado, de la tesis del federalismo no institucional y, por el otro, la congruencia política interpartidista entre los diferentes Gobiernos autonómicos y el Gobierno central.

En primer lugar, el capítulo introductorio plantea la cuestión de cómo se ha llegado a un escenario político de polarización territorial desde una perspectiva institucional. Es decir, el libro plantea la medida en que los grandes costes de la reforma institucional del Estado autonómico pueden ser uno de los factores que han facilitado el auge del independentismo. Se valoran los trabajos previos desde diferentes ópticas (partidos, élites, votantes); no obstante, el autor entiende que este fenómeno es multicausal y decide conformar un estudio de cómo el diseño institucional ha moldeado la competición entre autonomías por los distintos recursos financieros y competenciales. En la parte final del capítulo se exponen las principales hipótesis del estudio que estructuran y guían los tres siguientes capítulos empíricos que conforman el libro.

El segundo capítulo aborda la formación de los Gobiernos autonómicos y la congruencia con el Gobierno central. El autor destaca que la conformación de los Gobiernos autonómicos tiene una lectura multinivel, en la que la coordinación de los partidos se produce entre el nivel estatal y el autonómico. Se distingue entre partidos formadores —que tienen la iniciativa para formar Gobierno— y partidos seguidores —que tienen la opción de no apoyar la investidura, dar apoyo parlamentario o entrar en una coalición de gobierno—. Estas últimas opciones expuestas son las categorías de la variable dependiente del capítulo. En un primer momento, se muestra que la congruencia no explica el apoyo a un partido u otro para formar Gobierno. Sin embargo, la congruencia sí ayuda a entender la forma de apoyo que recibe un partido formador: el apoyo a la investidura o entrar en un Gobierno de coalición. Esto constituye una distinción novedosa. De esta manera, se explica cómo la congruencia tendrá un mayor efecto en la decisión de entrar en coalición de gobierno u otorgar el apoyo en la investidura.

El tercer capítulo aborda la congruencia como factor de estabilidad de los Gobiernos autonómicos. El autor pone énfasis en los elementos que pueden conllevar un adelanto electoral, un cambio de socio de Gobierno o una moción de censura; es decir, factores que rompen la estabilidad gubernamental. El autor confirma que la estabilidad gubernamental autonómica se debe en gran medida gracias a la congruencia con el Gobierno central, ya que los partidos pueden utilizar los canales intrapartidistas para obtener recursos estatales. Por otro lado, las diferencias que puedan existir entre partidos en el eje socioeconómico o en el territorial no parecen incidir en la estabilidad gubernamental. Por tanto, se confirma que el acceso al Gobierno central es un punto clave para

conformar el Gobierno y dar estabilidad a nivel autonómico, gracias al papel del diálogo interno de los partidos ante la ausencia de mecanismos institucionales.

El cuarto capítulo ofrece un test directo de este mecanismo al estudiar directamente las negociaciones intergubernamentales entre el Estado central y las autonomías. En concreto, el capítulo trata de la cuestión más esencial en la crisis del diseño institucional del Estado de las autonomías: la transferencia de las competencias del Gobierno central a los Gobiernos autonómicos. El autor busca explicar las diferencias entre autonomías a la hora de negociar las transferencias de competencias con el Gobierno central. La congruencia entre partidos y Gobiernos vuelve a ser un factor fundamental en esta parte del estudio, pero se añaden como explicaciones alternativas: la proximidad del calendario electoral y al apoyo parlamentario que el Gobierno central pueda recibir de partidos de ámbito no estatal procedente de la autonomía con la cual negocia. Los resultados confirman la hipótesis ya planteada por Aja (2003), según la cual la congruencia política entre los partidos del Gobierno central y los autonómicos tienden a facilitar las negociaciones de transferencias de competencias. Y en relación con el calendario electoral se muestra cómo a medida que se aproximan las elecciones dichas transferencias son utilizadas como arma electoral. Sin embargo, el autor no encuentra apoyo para la popular teoría de «transferencias a cambio de gobernabilidad», pues no hay evidencias de que las comunidades autónomas gobernadas por un partido de ámbito no estatal que apoya al Gobierno central en el Parlamento reciban competencias más rápidamente. Esta última cuestión será una de las líneas más interesantes a estudiar en futuros trabajos. Finalmente, el quinto capítulo ofrece un resumen de los resultados y su contextualización en el escenario actual, y en particular cómo la pandemia de la COVID-19 ha alterado los canales institucionales entre Gobierno y autonomías.

El estudio elaborado por Javier Martínez-Cantó confirma empíricamente investigaciones anteriores. En primer lugar, la obra refuerza los aspectos en los que se basa como el concepto de *federalismo no institucional* de Colomer (1998). La carencia de espacios institucionales estables entre el Gobierno central y las comunidades autónomas ha llevado a una situación de competición por los recursos financieros y competenciales, que se explican en parte a través de la congruencia partidista entre los diferentes niveles de gobierno. Esta última cuestión ratifica el argumento de Aja (2003), según el cual el Gobierno central tiende a facilitar las competencias y recursos a las autonomías más proclives ideológicamente que puedan darle un apoyo parlamentario. Además, el autor desglosa muy escrupulosamente la formación y estabilidad de los Gobiernos autonómicos para entender la importancia que tienen en la transferencia de competencias y, por ende, las bases institucionales de la crisis del diseño institucional.

A pesar del gran ejercicio metodológico y empírico para capturar cuantitativamente la congruencia partidista y estabilidad gubernamental entre los diferentes Gobiernos autonómicos y el Gobierno central, la obra tiene, por un lado, una carencia teórica y, por otro lado, la falta de datos obliga al autor a confiar en indicadores que no siempre permiten captar los matices ideológicos de cada momento y contexto

histórico. Es más, el texto denota un pesimismo sobre la posibilidad de reformar el actual modelo territorial, sin profundizar en los factores que impiden tales reformas ni en posibles diferentes escenarios que se podrían dar en el futuro.

La contribución de esta investigación es esencial para el ámbito de las instituciones políticas, al aportar herramientas muy valiosas para continuar con el estudio de los procesos de configuración y duración de los Ejecutivos subnacionales, y sus relaciones con el Gobierno central. Además, utiliza los mecanismos institucionales para hacer análisis empíricos con datos y el uso de herramientas estadísticas. Por tanto, cabe destacar que todos los capítulos empíricos y los dos apéndices contienen abundantes gráficos descriptivos que serán de interés para los estudios de modelo territorial, conformación de Gobiernos y partidos políticos. Con ello, permite entender mejor cómo se ha llegado a la situación de crisis del modelo territorial en España y el gran descontento social con el diseño del mismo.

Referencias

- Aja, Eliseo. 2003. *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Madrid: Alianza Editorial.
- Cámara Villar, Gregorio. 2018. «La organización territorial de España. Una reflexión sobre el estado de la cuestión y claves para la reforma constitucional», *Revista de Derecho Político*, 101: 395-430. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rdp.101.2018.21966>.
- Chaqués-Bonafont, Laura y Anna M. Palau. 2011. «Comparing Law-Making Activities in a Quasi-Federal System of Government», *Comparative Political Studies*, 44 (8): 1089-1119.
- Coller, Xavier y Leonardo Sánchez-Ferrer. 2021. *Politicians in Hard Times: Spanish and South European PMs facing citizens after the Great Recession*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Colomer, Josep M. 1998. «The Spanish “state of autonomies”: Non-institutional federalism», *West European Politics*, 21 (4): 40-52. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01402389808425270>.
- Cuadras-Morató, Xavier y Toni Rodon. 2018. «The dog that didn't bark: on the effect of the Great Recession on the surge of secessionism», *Ethnic and Racial Studies*, 42 (12): 2189-2208. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01419870.2018.1547410>.
- Falcó-Gimeno, Albert. 2014. «Portfolio allocation under decentralization», *Publius: The Journal of Federalism*, 44 (1): 205-225. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/publius/pjt027>.
- Marcos-Marné, Hugo, Carolina Plaza-Colodro y Tina Freyburg. 2019. «Who votes for new parties? Economic voting, political ideology and populist attitudes», *West European Politics*, 43 (1): 1-21. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01402382.2019.1608752>.

- Moreno, Luis. 2009. «La federalización de la España plural», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 8: 119-143.
- Rodríguez-Teruel, Juan y Astrid Barrio. 2016. «Going National: Ciudadanos from Catalonia to Spain», *South European Society and Politics*, 21 (4): 587-607. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13608746.2015.1119646>.
- Verge, Tània y Albert Falcó-Gimeno. 2013. «Estrategias multinivel de los partidos de ámbito estatal en la formación de gobiernos autonómicos», en Josep Maria Reniu (ed.), *Pactar para gobernar: dinámicas coalicionales en la España multinivel*. Valencia: Tirant lo Blanch.

FRANCISCO OLUCHA-SÁNCHEZ
Universidad de Salamanca