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

JAVIER MARTÍNEZ CANTÓ



Recerca per al programa Llegat Pasqual Maragall
de la Fundació Catalunya Europa



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

JAVIER MARTÍNEZ-CANTÓ
Universidad de Constanza

Primera edició: diciembre 2020

Fundació Catalunya Europa
Carrer Sant Eusebi 48-50 baixos local 3
08006 Barcelona
info@catalunyaeuropa.net
www.catalunyaeuropa.net

Diseño: HOBRA
www.hobradesign.com

Corrección: Gabriel Genescà

ISBN: 978-84-09-25948-9



Aquesta obra està subjecte a una llicència de reconeixement-NoComercial-SenseObraDerivada 4.0 Internacional de Creative Commons

Agradecimientos

Este proyecto nació como una reflexión personal a partir de los acontecimientos acaecidos en septiembre y octubre de 2017 en Catalunya y España, vividos desde la distancia. Mientras la mayoría de los análisis se centraban en la sociología de los independentistas y de los no independentistas, en el discurso de las élites políticas o en cómo la táctica política del día a día podría afectar el desenlace del *procés*, la principal pregunta que rondaba por mi cabeza era cómo habíamos llegado hasta ahí.

Mi investigación académica se centra, pues, en analizar la capacidad de las instituciones –de los partidos, los gobiernos, los parlamentos– para recoger las demandas de la ciudadanía, procesarlas y producir algún tipo de resultado, en un sentido amplio. Y, en especial, bajo qué circunstancias una institución puede mostrar parcialidad hacia un grupo concreto, e incluso llegar a ser capturada por este. En mi tesis, por ejemplo, me había centrado en estudiar cómo los partidos políticos valoran las distintas demandas internas y externas a la hora de elegir a sus candidatos. En concreto, me preguntaba por qué las instituciones del Gobierno central y las autonómicas no habían podido canalizar un cambio profundo en las preferencias de los ciudadanos. La aprobación de la Ley del referéndum por una cámara medio vacía el 26 de septiembre, la no-declaración de independencia del 10 de octubre o la destitución del *Govern* de la Generalitat de Catalunya mediante la aplicación del artículo 155 de la Constitución española son ejemplos de cómo las instituciones han fallado.

Las instituciones no solo no fueron capaces de procesar la demanda de un referéndum –por parte de la mitad al menos de la sociedad catalana– en otoño de 2017, sino que no han logrado procesar un cambio más profundo en las preferencias políticas de los catalanes y de los españoles. Mientras que, para unos, el Estado autonómico era una estación de término, para otros era

una estación de paso hacia el federalismo o la independencia. Y esta distinción, que vemos tanto dentro de Catalunya como en el resto de España, podía trazarse ya mucho antes de que se iniciará el *procés*, por ejemplo en la Declaración de Barcelona de 1998. Desde entonces, se sucedieron numerosas iniciativas sobre cómo *cerrar*, *profundizar* o *superar* el Estado autonómico. Varias de estas propuestas fueron protagonizadas por Pasqual Maragall, tanto a un nivel puramente teórico como práctico, en el desarrollo y la aprobación del *Estatut* de 2006. Teniendo esto en cuenta, me propuse analizar la evolución del Estado autonómico desde su creación, no en términos de *policies* sino de *politics*. ¿Por qué el Estado autonómico parecía irreformable –y más cuando una parte nada despreciable de los actores no estaban satisfechos con el *statu quo*? ¿Cómo interactuaba el sistema institucional con las preferencias de los actores? ¿Había algunos grupos que podían verse beneficiados de él y, por tanto, bloquear cualquier intento de reforma? No soy el primero –ni seré el último– que plantea estas preguntas, ni en el caso español ni comparativamente. Este estudio presenta una explicación humilde, parcial y transitoria hacia un entendimiento más profundo del Estado de las autonomías aplicando las técnicas cuantitativas propias de la ciencia política actual.

Quisiera agradecer a la Fundació Catalunya Europa que apostara por un joven investigador para realizar este proyecto, en el marco de la convocatoria *Llegat Pasqual Maragall*. Su ayuda y su apoyo han sido fundamentales en esta tarea. Varias personas han contribuido con sus comentarios e ideas a diferentes etapas del proyecto y por ello les estoy sumamente agradecido: Klaus-Jürgen Nagel, Sergi Morales Gálvez, Daniel Fernández Serrano, Javier Astudillo, Cesc Amat y Xavier Arbós. También quisiera agradecer a Albert Falcó-Gimeno que me proporcionara su base de datos para el tercer estudio empírico.

Preámbulo. El federalismo en la obra política e intelectual de Pasqual Maragall

En su muy comentado artículo “Madrid se va”,¹ Pasqual Maragall escribía: *“La sorpresa que se van a llevar los uniformistas el día que España les diga a golpe de urna que no es como ellos querrían que fuese, que es libre y diversa, que está hecha de singularidades potentes y sensatas, capaces de entenderse y de respetar un proyecto común. Común, no impuesto.”* Estas palabras suenan evocadoras casi veinte años más tarde, pues no solo el Estado central se enfrenta al desafío del independentismo catalán, sino también a otro problema aún mayor: el de cómo encauzar las demandas de los diferentes territorios. Unas demandas que pueden adoptar formas muy diversas, como la autodeterminación, mayor autogobierno, mayores inversiones en infraestructuras o nuevos criterios en el sistema de financiación autonómico, por poner algunos ejemplos. En las dos elecciones de 2019, los partidos de ámbito no estatal –regionalistas y nacionalistas de diferente procedencia e intensidad– han obtenido sus mejores resultados desde 1978.

Este estudio aborda la construcción, la evolución y la crisis del Estado autonómico español desde una perspectiva empírica y principalmente institucionalista. Las limitaciones –y hasta contradicciones– del Estado autonómico no son ninguna novedad. Por ejemplo, ya en 1998 la Declaración de Barcelona, suscrita por CiU, el PNV y el BNG, criticaba la “falta de reconocimiento jurídico-político”² de las distintas realidades culturales y nacionales del Estado español. No es casualidad que este pronunciamiento denunciara políticamente, por primera vez, la falta de garantías del Estado autonómico durante el primer Gobierno de José María Aznar, el primer Gobierno conservador y, por ello, supuestamente recentralizador, después de un largo período en que las competencias solo

1. “Madrid se va”. El País, 27 de febrero de 2001.

2. Declaración de Barcelona, 16 de julio de 1998.

se transferían del centro a las autonomías. La falta de protección jurídica de algunos de los elementos más básicos del Estado autonómico, como las formas de cooperación intergubernamental o el blindaje competencial, hace que todo el sistema sea especialmente sensible a la mayoría política del momento. Es decir, un Gobierno central abiertamente contrario al Estado autonómico tendría muchas formas de minarlo, en la práctica.

Este reconocimiento de la falta de garantías y las deficiencias en la articulación institucional de España como un país completamente federal fueron dos de los motivos principales que guiaron el pensamiento y la acción política de Pasqual Maragall cuando abordó la relación entre Catalunya y España. Según recoge Jaume Claret (2003), Maragall concebía cuatro posibles relaciones entre Catalunya y España.³ La primera era la asimilación cultural y política (“Catalunya es España”). La segunda era la concepción orteguiana de la “conllevancia”, en que ambas entidades se consideran diferentes y obligadas a coexistir (“España no es Catalunya”). La tercera es el reconocimiento de Catalunya por parte de España y la transformación de España en un país plurinacional donde el autogobierno va acompañado de un gobierno compartido y de un reconocimiento institucional (“España es Catalunya”). Y, finalmente, la separación de Catalunya de España (“Catalunya no es España”). Maragall era un declarado defensor de la tercera opción y una de sus mayores preocupaciones fue cómo dar entidad institucional a esa idea. De ahí su apuesta por el federalismo diferencial, o asimétrico, como forma de construir la “España, nación de naciones”, donde se reconociera la diversidad y se integrara en un proyecto común.

En concreto, Maragall entendía el federalismo asimétrico como su respuesta a la articulación territorial de España. En este modelo, cabían grandes planteamientos, como la reforma del Senado como cámara territorial, el principio de regir el sistema de financiación mediante el “pago por renta e ingreso por población” o la idea de articular una historia común de los pueblos de España en los programas docentes. El federalismo asimétrico es una forma de garantizar el autogobierno de todas las regiones de España y, al mismo tiempo, de situar aquellas

3. Véase también Campa Planas (2016).

culturalmente más distintas en un plano diferente, sin que ello implique un privilegio frente a las demás. Para ello, se valía de la distinción entre nacionalidades y regiones, que muchos actores políticos, dentro y fuera de su partido, entendieron como discriminación e incluso como un privilegio. Como Maragall escribió: “Se trata más bien de diseñar las reglas del juego excluyendo todo privilegio, no de borrar las distinciones realmente existentes para que quede claro que no hay privilegios.”⁴ Quizá la asimetría puede entenderse mejor como garantía de autogobierno ante un posible cambio de la situación política; de ahí la insistencia de Maragall en que una eventual reforma constitucional incluyera explícitamente el reconocimiento de Catalunya, País Vasco y Galicia como entes diferenciados del resto de comunidades autónomas. Es decir, la asimetría entendida como garantía de autogobierno y como protección de las minorías, frente a posibles ataques de la mayoría política nacional de cada momento.

Desde las coordinadas intelectuales del federalismo asimétrico, Maragall abordó uno de sus principales proyectos políticos, la reforma del *Estatut d'autonomia de Catalunya* del año 2006. No obstante, si bien el *Estatut* está intelectualmente inspirado en el federalismo asimétrico, no podemos considerarlo una plasmación exacta de aquel concepto. Este es un elemento crítico para entender la evolución del sistema autonómico y prácticamente separa dos etapas. La primera etapa de construcción y consolidación del sistema autonómico, y una segunda de crisis. El proceso de reforma del *Estatut* contribuyó a incrementar la competencia entre las diferentes comunidades autónomas y a utilizar la cuestión territorial para polarizar el debate político diario. Posteriormente, la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el *Estatut* en 2010 marcó un punto crucial en el desencanto de parte de la sociedad catalana hacia España. En este proyecto, abordo el proceso de construcción del Estado autonómico y analizo cómo los diferentes actores políticos se comportan dentro de él, en diferentes escenarios. Aportaré datos empíricos sobre algunos de los elementos que inspiraron a Pasqual Maragall la necesidad de replantear la relación institucional entre Catalunya y España, así como sobre el

4. “Soplan en los pueblos de España vientos de cambio”. El País, 8 de agosto de 2004.

funcionamiento del Estado autonómico, en general. En ciertos aspectos, Maragall supo adelantarse de forma muy intuitiva a las deficiencias del sistema autonómico, que años más tarde serían denunciadas desde el ámbito académico (Aja, 2003; Maiz y Losada, 2011; Requejo y Nagel, 2011; Benz, 2013).

Índice

Agradecimientos	6
Preámbulo. El federalismo en la obra política e intelectual de Pasqual Maragall	8
1. Introducción. La crisis constitucional de 2017	15
1.1 El agotamiento del Estado autonómico: la tesis del federalismo no institucional	19
1.1.1 Una fórmula constitucional ambigua y flexible	21
1.1.2 Proceso de descentralización competitivo	24
1.1.3 Falta de instituciones federales cooperativas	28
1.2 La competición política en el Estado autonómico	32
1.2.1 El debate territorial: la plurinacionalidad	32
1.2.2 El problema de la doble agencia	34
1.3 Hipótesis principales	37
2. La formación de los gobiernos autonómicos	40
2.1 Introducción	40
2.2 La formación de los gobiernos subnacionales	41
2.3 La conceptualización del proceso de investidura	43
2.4 Hipótesis	46
2.5 Datos y metodología	47
2.6 Análisis	51
2.7 Conclusión	59
3. La estabilidad de los gobiernos autonómicos	61
3.1 Introducción	61
3.2 La estabilidad de los gobiernos desde una perspectiva comparada	62

3.3 La congruencia gubernamental como mecanismo de estabilidad de los gobiernos autonómicos	67
3.4 Diseño de la investigación	69
3.5 Resultados	74
3.6 Conclusión	79
4. Las relaciones entre los gobiernos autonómicos y el central	81
4.1 Introducción	81
4.2 El proceso de descentralización en España	82
4.3 Los determinantes políticos de la descentralización	87
4.3.1. Los canales intrapartidistas	88
4.3.2 Transferencias a cambio de gobernabilidad	89
4.3.3 Otros factores determinantes de la aprobación de los RDT	90
4.4 Método y datos	91
4.5 Resultados	96
4.6 Análisis de robustez utilizando un modelo estadístico alternativo	102
4.7 Conclusión	108
5. Conclusiones	111
Anexo A: La obtención de las preferencias políticas de los partidos en el ámbito autonómico, tanto en el eje económico-social como en el territorial	120
Anexo B: La capacidad de disolución anticipada en las comunidades autónomas	130
Bibliografía	135

1. Introducción. La crisis constitucional de 2017

El Estado de las autonomías español es un ente inacabado. En un principio, los constituyentes dejaron un texto explícitamente abstracto, que servía como marco común pero que podía evolucionar según las preferencias políticas del momento. Tanto el grado de descentralización, como el número de entidades, los poderes que asumirían estas entidades o cómo se relacionarían vertical y horizontalmente quedaron deliberadamente a la decisión del futuro legislador. Por ello, la concreción exacta del Estado autonómico ha sido objeto de debate político, competición partidista y moneda de negociación parlamentaria durante las últimas cuatro décadas. España podría haber adoptado un modelo mucho más asimétrico que el actual, como el italiano, donde algunas regiones gozan de un estatus especial reconocido. O podría haber optado por un modelo más simétrico desde el punto de vista competencial, como en el caso alemán. Ambos modelos habrían podido caber dentro del marco constitucional. El objeto de este proyecto es analizar la evolución del modelo territorial español desde su concepción y estudiar cómo se ha ido moldeado a través de la lucha partidista. En particular, estudiaremos cómo los partidos y los gobiernos autonómicos de turno han competido por los recursos que distribuían el Gobierno y los partidos centrales.

La fatiga del Estado autonómico se hizo especialmente patente a raíz de los eventos de octubre de 2017, que han constituido la mayor crisis política española, posiblemente desde el golpe de Estado fallido del 23-F. El referéndum del 1 de octubre y la declaración de independencia del día 27 han sido interpretados como un golpe de Estado (Gascón, 2018) o como una crisis constitucional (Sánchez-Cuenca, 2018). El poco tiempo transcurrido desde estos hechos nos impide una interpretación más profunda de sus causas y de sus consecuencias; pese a ello, la crisis catalana señala claramente el agotamiento del modelo del Estado autonómico actual. Si uno de los propósitos originales del sistema autonómico era “acomodar” a las minorías vasca y catalana dentro del

Estado (Aja, 2003; Colomer, 2017), este intento ha fracasado.

Analicemos el auge del independentismo en Catalunya mediante la metáfora clásica de “salida, voz o lealtad” de Albert O. Hirschman (1970). Hirschman explica que un consumidor, cuando percibe un deterioro en la calidad de un producto que recibe tiene ante sí tres opciones: puede seguir consumiendo ese producto en concreto (*lealtad*); puede dejar de consumirlo y buscar una alternativa (*salida*), o puede protestar y reclamar una mejora de la calidad del producto que recibe (*voz*). La decisión del consumidor se verá condicionada por varios factores, pero principalmente por su capacidad de buscar alternativas al producto y por la influencia que tiene como consumidor frente a quien ofrece el producto. Es decir, el consumidor tendrá más capacidad de hacer “oír su voz” cuando le sea más factible hallar alternativas al producto que consume y cuanto más dependa de él el productor.

En el marco del auge del independentismo en Catalunya en la última década, esta metáfora puede reinterpretarse de la siguiente manera. En primer lugar, podemos considerar el independentismo como una reacción del electorado ante lo que este percibe como un empeoramiento de la calidad del autogobierno de Catalunya, principalmente, a raíz de la reforma del *Estatut* en 2006, que puede interpretarse como un intento de ejercer “voz”, pero especialmente tras la sentencia del Tribunal Constitucional de 2010. Ante este escenario, el elector catalán puede optar por el mantenimiento del *statu quo* (lealtad), por la independencia (salida) o por una reforma del Estado autonómico (voz), concretamente, por una reforma federalizante que restaure y aumente la calidad del autogobierno catalán. Para entender por qué la opción de la independencia ha aumentado en la última década, debemos pensar en los dos principales condicionantes para ejercer la opción de voz. Primero, cuáles son los incentivos que tiene el Gobierno de España para aumentar el nivel de autogobierno en Catalunya y, por tanto, qué posibilidades de éxito tendría una reforma institucional promovida desde Catalunya. Partiendo del supuesto de que los costes de la independencia (de la salida) son enormes, ¿tan poco creíble era la opción de reforma como para que las únicas opciones racionales fueran “lealtad” o “salida”? En este estudio, exponemos que parte del diseño institucional del Estado autonómico

puede explicar la falta de credibilidad que tenía la opción de “voz”, de modo que la “salida” o la “lealtad” parecen haberse convertido en las únicas opciones para la mayoría de los catalanes.

El objetivo de este estudio no es explicar totalmente el auge del independentismo en Catalunya, sino cómo los grandes costes de la reforma institucional del Estado autonómico pueden ser uno de los factores que han facilitado el auge del independentismo. Este es un proceso largo y multivariable, que puede explicarse por cambios en las preferencias de las élites políticas (Barrio y Rodríguez-Teruel, 2016; Barrio, Barberà y Rodríguez-Teruel, 2018) y de los votantes (Serrano, 2013; Muñoz y Tormos, 2015), o por la interacción entre ambos (Vidal, 2019). En él, además, tienen un papel especialmente relevante las organizaciones de la sociedad civil como intermediarias entre ambos (Muñoz y Guinjoan, 2013).

En concreto, pretendemos explicar cómo algunos de los factores institucionales pueden explicar parcialmente por qué el movimiento ha crecido tan rápidamente. Es decir, cómo ha sido un factor más determinante la poca credibilidad de una reforma institucional del Estado autonómico promovida desde Catalunya que los altos costes y la dificultad de declarar la independencia. Nuestra tesis fundamental a lo largo de este ensayo es que el deficiente diseño institucional del Estado autonómico dificulta gravemente las posibilidades de reforma, además de otorgar privilegios a un grupo de actores –los partidos que ocupan el Gobierno central–, por razones casi contextuales. Ello dificulta que el sistema institucional pueda aceptar demandas de cambio, tanto en relación con unas políticas concretas como a escala institucional, y, por tanto, que pueda reformarse a sí mismo. El sistema no prevé una forma institucionalizada de responder a estas demandas y de canalizar el conflicto político. Por el contrario, las demandas políticas han tendido a canalizarse mediante mecanismos informales, como vías interpartidistas o negociaciones parlamentarias. Ello no se circunscribe a reformar el Estado autonómico en un sentido más federal, sino a otras políticas públicas que pueden reformarse en un sentido federal sin cambiar el texto constitucional, como el sistema de financiación autonómico o la distribución de las inversiones en infraestructuras de forma

territorializada.

El reparto de privilegios a determinados actores es una de las razones por las cuales el sistema autonómico no ha podido desarrollar el principio de lealtad federal (Aja, 2003, pp. 142–144), en una acepción de la palabra diferente a la anterior. La lealtad federal, del alemán *Bundestreue*,⁵ implica un principio de colaboración vertical y horizontal, así como de buena voluntad entre las diferentes administraciones. Tanto desde una perspectiva negativa, de respeto a las decisiones de otra administración dentro de sus competencias, como positiva, de obligación de colaborar en aquellos asuntos en que sea necesario, así como de auxiliar a otra administración, en caso necesario. Este principio puede interpretarse no solo como un deber jurídico por parte del Tribunal Constitucional, sino también como en una guía para el desarrollo de las actividades gubernamentales. Sin embargo, Aja (2003) denuncia que este concepto ha pasado a utilizarse como un arma arrojadiza con fines partidistas en la batalla política diaria, pues algunas administraciones acusan a otras de ser desleales cuando no comparten sus intereses. Sin embargo, no deberíamos sorprendernos de esta interpretación partidista del principio de lealtad federal. Si los propios actores del sistema interpretan que quienes tienen un acceso preferencial al Gobierno central –por el hecho de pertenecer al mismo partido– se ven beneficiados en los procesos intergubernamentales, en consecuencia no van a creer ni practicar la lealtad federal. Este estudio analiza cómo podemos detectar, en el diseño institucional del sistema, los elementos que impiden la formación de una verdadera lealtad federal que contribuya a mejorar la gobernanza, así como a canalizar los conflictos y a generar alternativas, en el sentido de la “voz” de Hirschman.

Para analizar las deficiencias institucionales del Estado autonómico, nos valemos del concepto de “federalismo no institucional” desarrollado por Colomer (1998), que describimos a lo largo de este capítulo, además de dos elementos adicionales que, en nuestra opinión, son necesarios para comprender la evolución del Estado autonómico: la existencia de un segundo eje de competencia y el problema de la doble agencia. En

5. A veces, se ha traducido también como *espíritu federal* o *acuerdos en lo fundamental* (Sala, 2014).

la última sección, se introducen las hipótesis principales del estudio que posteriormente serán evaluadas en los capítulos más empíricos. Los estudios empíricos que siguen analizan hasta qué punto la relación entre las autonomías y el Gobierno central es altamente dependiente de las circunstancias políticas del momento. Para ello, se estudian tres procesos diferentes dentro del Estado autonómico: la formación de los gobiernos autonómicos, su estabilidad y la negociación de los reales decretos de transferencia entre el Gobierno central y los autonómicos. Cada uno de los estudios empíricos se ha escrito de tal forma que pueda ser leído de forma individual o conjuntamente.

1.1 EL AGOTAMIENTO DEL ESTADO AUTONÓMICO: LA TESIS DEL FEDERALISMO NO INSTITUCIONAL

¿Qué es el Estado autonómico? España ha sido descrita de formas muy distintas: Estado descentralizado, Estado compuesto, federal, federalizante o en proceso de federalización, entre otros. Por un lado, el Estado autonómico ha supuesto la mayor descentralización del poder político en la historia de la España moderna, pues ha alcanzado e incluso ha superado el nivel de descentralización de muchos Estados federales (Hooghe *et al*, 2016), también llamado *self-rule* o autogobierno. Por el contrario, España no cumple algunas de las características más básicas de un Estado federal, especialmente en cuanto a proveer a los entes subnacionales de formas de participación en la toma de decisiones a nivel central (Requejo, 1999), también conocido como *shared rule* o gobierno compartido. En este estudio, adoptamos el concepto de federalismo no-institucional (Colomer, 1998).⁶

Esta caracterización de España como un país “federal no-institucional” (Colomer, 1998) se basa en tres características. En primer lugar, la construcción del Estado autonómico sobre una base legal abierta y flexible. En segundo lugar, la competencia entre partidos políticos y gobiernos

6. En el original en inglés, Colomer (1998) escribe *non-institutional federalism* y, en concreto, hace referencia a la construcción del Estado de las autonomías como el resultado de las estrategias de competición partidista y un proceso de negociación en un marco institucional laxo y flexible. De modo que este se refiere al resultado y al desarrollo del proceso, y no a sus factores causantes.

autonómicos por los recursos legislativos y financieros que emanan del Gobierno central. El nivel competencial de cada comunidad autónoma es producto de las diferentes negociaciones reiteradas en el tiempo entre el Gobierno (pre)autonómico y el central. En estas negociaciones, han influido procesos de imitación institucional, concesiones mutuas a distintos niveles de gobierno (Colomer y Martínez, 1995) y hasta situaciones en que algunos partidos políticos han intercambiado gobernabilidad por mayor descentralización. Colomer (1998) describe el Estado autonómico español como un sistema federal competitivo *por arriba*. Al contrario de los Estados federales, como los Estados Unidos, que compiten por abajo para atraer a ciudadanos y a empresas a sus territorios, las comunidades autónomas compiten por arriba para atraer los recursos que otorga el Estado central, como inversiones económicas, mayores recursos presupuestarios o competencias administrativas. En las federaciones más tradicionales o en las de nueva creación, se negocia qué competencias tendrá el Gobierno federal. En el caso español, así como en los Estados federalizados o descentralizados a partir de un estado unitario anterior, se negocia qué competencias asumen los nuevos entes regionales. Y, en tercer lugar, la falta de instituciones cooperativas, tanto horizontales como verticales, acentúa esta competición e impide la formación de un marco de resolución de conflictos entre los distintos actores. La mayoría de las relaciones entre el Gobierno central y los autonómicos, así como entre los gobiernos de diferentes regiones, son bilaterales y el uso de otros foros multilaterales es muy limitado (Aja y Colino, 2014). Por estas razones, el Estado autonómico español actual es el resultado de varios procesos de competición, negociación y estrategias partidistas en un ambiente normativo laxo, que en la práctica se comporta como un sistema cuasi-federal, pero con grandes deficiencias en la coordinación de las políticas públicas y en la resolución de los conflictos multilaterales. Estos elementos se refieren a los factores institucionales que pueden condicionar la evolución del Estado autonómico, sin minusvalorar los cambios en las preferencias de algunos actores, como del Gobierno y de los principales partidos políticos, pero también del Tribunal Constitucional. Es importante remarcar que el cambio de comportamiento de algunos actores ha podido contribuir a que la opción

de reforma fuera aún menos creíble. Por ejemplo, la sentencia del *Estatut* en 2010 puede interpretarse como un cambio en la doctrina del Tribunal Constitucional, que dificulta la reinterpretación de la Constitución en un sentido federal o hasta plurinacional. De este modo, cualquier reforma debe pasar por una reforma constitucional y, por tanto, los costes de esta son mayores. No obstante, aquí me centraré en los factores estructurales. A continuación, paso a explicar en detalle cada una de las características propuestas por Colomer.

1.1.1 Una fórmula constitucional ambigua y flexible

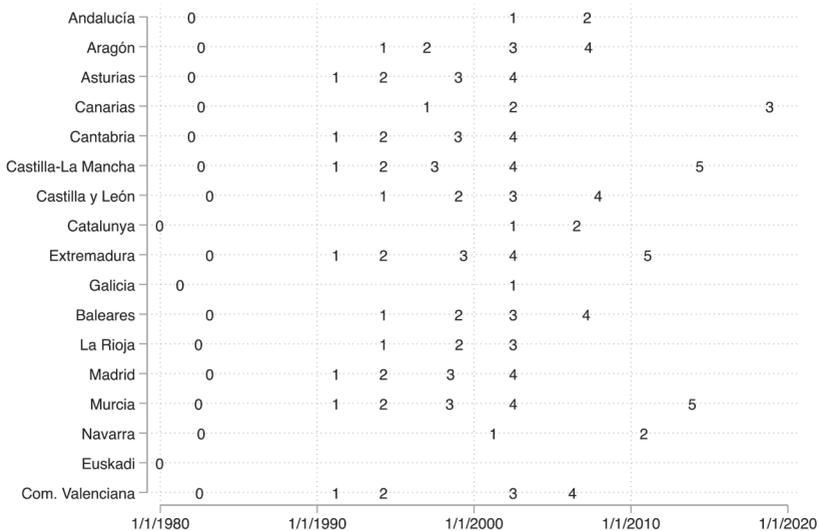
La Constitución española de 1978 no establece una distribución territorial clara del poder territorial, sino que se limita a otorgar el derecho a la autonomía de los territorios y establece el cauce institucional para ello. Por ello, no establece un mapa concreto de qué territorios pueden acceder a la autonomía. Ni tampoco distribuye claramente las competencias entre el Estado y las regiones, más allá de reservar unas competencias mínimas para el Gobierno central. Además, no establece el grado de simetría o asimetría entre las futuras comunidades autónomas y el Gobierno central, pese a realizar una distinción entre nacionalidades y regiones, así como de dos fórmulas diferenciadas para acceder a la autonomía. Igualmente, establece varias vías por las cuales las comunidades autónomas pueden financiar las políticas públicas bajo su competencia, pero deja al futuro legislador la tarea de decidir el modo exacto (art. 157). En resumen, la Constitución únicamente plantea los cauces para desarrollar un sistema descentralizado, pero no lo diseña y deja que sean los posibles acuerdos políticos futuros los que diseñen el modelo en detalle.

La figura 1⁷ sintetiza parcialmente el proceso de construcción del Estado autonómico, mediante la aprobación de los Estatutos de autonomía y de sus diferentes reformas. El gráfico indica cuándo fue aprobado el Estatuto de autonomía de cada comunidad autónoma y en qué fechas y cuántas veces ha sido reformado. En primer lugar, figura la aprobación de los Estatutos vasco y catalán a finales de 1979, seguido poco después por

7. Todos los gráficos se han elaborado siguiendo el esquema *plotplainblind* de Stata (Bischof, 2017).

el gallego y, entre 1981 y 1983, por el resto. Posteriormente, durante casi una década, los Estatutos permanecieron inalterados, al tiempo que las comunidades autónomas asumían las primeras competencias otorgadas y construían sus aparatos administrativos. En 1991, en una reforma menor, varios Estatutos fueron modificados para fijar estatutariamente que sus elecciones coincidieran con las municipales y estipular bajo qué circunstancias se podían convocar elecciones anticipadas. No obstante, en 1992, el PP y el PSOE acordaron que las autonomías constituidas en virtud del artículo 143 asumieran progresivamente el nivel de autonomía de las demás. En algunas comunidades, como Valencia o Canarias, el aumento de competencias se hizo de golpe, mediante una única reforma, pero en la mayoría de las comunidades se realizó en dos pasos,

FIGURA 1. NÚMERO DE REFORMAS DE CADA ESTATUTO DE AUTONOMÍA



Nota: Datos del Ministerio de Administraciones Públicas. Se toma como fecha final la de publicación en el BOE. El “0” indica la aprobación del Estatuto original y los números posteriores, cada una de las reformas.

a lo largo de la década de los años noventa. En 2002, se produce una misma reforma en todas las comunidades de régimen común, que fija el nuevo sistema de financiación autonómica negociado por CiU con los gobiernos del PP (Aja, 2003). En él, se preveía la cesión de varios tributos a las administraciones autonómicas.

A partir de 2002, las reformas restantes ya se corresponden a los denominados “Estatutos de segunda generación”, hasta 2012, con la aprobación del Estatuto extremeño. En estos casos, salvo el primero, que fue el valenciano, el debate estatutario estuvo centrado casi exclusivamente en torno al *Estatut* catalán de 2006, porque introducía unas modificaciones de mayor calado. En efecto, a diferencia de las reformas anteriores, esta no se circunscribe a unos artículos concretos, sino que se aprueba un texto de nuevo cuño. Los principales cambios se refieren a la ampliación competencial o a la reforma de las instituciones, por ejemplo, otorgando la capacidad de convocar elecciones anticipadas a más autonomías. Además, se empiezan a desarrollar los instrumentos de participación y cooperación con el Estado, principalmente mediante la institucionalización de las comisiones bilaterales y de los acuerdos intergubernamentales (Aja, 2003; Aja y Colino, 2014). Sin embargo, desde 2012, las reformas que se han producido han sido por cuestiones mayoritariamente internas, como la reforma del sistema electoral (Castilla La-Mancha o Canarias), sin asumir nuevas competencias delegadas del Estado.

Las distintas reformas indican la dificultad de lograr un equilibrio sobre el nivel de descentralización. Y ponen de manifiesto, en especial, que un nuevo movimiento puede romper este equilibrio y desatar una nueva ola de reformas buscando la mimetización y la nivelación entre regiones. Podemos constatar aquí varios fenómenos que la literatura ha apuntado. Primero, que, tras la aprobación de los Estatutos vasco, catalán y gallego, existe un proceso de decantación del mapa final autonómico durante casi tres años en el cual, una vez abordadas las demandas más inmediatas de Catalunya, País Vasco y Galicia, se entabla un proceso de negociación entre el Gobierno central y las elites locales del resto de regiones. En segundo lugar, observamos como las comunidades autónomas del artículo 143 reforman sus Estatutos y adquieren progresivamente nuevas

competencias en diferentes rondas.⁸ Tercero, se constata que las reformas estatutarias suelen concentrarse en algunos períodos temporales, lo cual indica un posible mecanismo de *policy diffusion* en virtud del cual, cuando una comunidad autónoma realiza un cambio, el resto tiende a imitarla. Finalmente, se observa que algunos acuerdos políticos a escala nacional, como el de la LOAPA o la reforma de la financiación autonómica en 2002, pueden afectar estatutariamente a la mayoría de las comunidades autónomas. Y ello se refleja en la concentración temporal de algunas reformas. Se producen, pues, procesos paralelos de nivelación y mimetización, que desarrollamos a continuación.

1.1.2 Proceso de descentralización competitivo

El segundo elemento para comprender el Estado de las autonomías es considerar que su formación ha seguido un proceso competitivo. Los datos descriptivos apuntan a que, cuando una comunidad autónoma reforma su Estatuto para obtener nuevas competencias, las demás tienden a imitarla. Partiendo de la distinción entre las comunidades del artículo 151, con un mayor nivel competencial desde el inicio, y las del 143, con un nivel más bajo, estas últimas han aspirado a obtener el nivel competencial de las primeras. Aja (2003, pp. 59-60) describe que el primer conflicto en torno a las competencias sucedió con los Estatutos gallego y andaluz, inmediatamente después de la aprobación de los Estatutos vasco y catalán. En ese momento, el Gobierno de la UCD intentó rebajar las competencias recogidas en el anteproyecto del Estatuto gallego, o al menos incluir una cláusula en virtud de la cual las competencias solo pudieran ejercerse tras una autorización del Gobierno central, pese a que Galicia tenía reconocido el acceso mediante la fórmula del artículo

8. Cabe destacar que, frente a esta visión de desarrollo casi lineal de las competencias autonómicas, aunque a distinta velocidad según el período, existe una visión más crítica. Autores como Maiz y Losada (2011) argumentan que el proceso de descentralización no ha sido lineal y que especialmente en las últimas dos décadas –notablemente a partir de la Gran Recesión– ha habido una recentralización por parte del Estado central. En concreto, sugieren que esta recentralización se ha efectuado sin cambiar el contenido formal de los estatutos o de la Constitución, sino mediante nuevas leyes orgánicas, el control de las finanzas autonómicas por parte del Ministerio de Hacienda y la doctrina más reciente del Tribunal Constitucional. Esta visión concluye que el Estado de las autonomías actual no ofrece garantías de autogobierno, ante una mayoría a favor de la recentralización en la arena política nacional.

151 en la disposición transitoria segunda de la Constitución. En el caso andaluz, los ayuntamientos y las diputaciones provinciales impulsaron la celebración de un referéndum para acceder a la autonomía por la vía rápida, y la UCD optó por boicotarlo para no perder el control sobre el proceso de descentralización. Ambos casos causaron amplias divisiones dentro de la UCD y el Gobierno tuvo que aceptar el acceso a la autonomía de estas comunidades al mismo nivel que Catalunya y el País Vasco. El deseo de optar por la vía rápida se extendió a otras comunidades, como Canarias o Valencia, donde los ayuntamientos progresivamente iban pronunciándose a favor de acceder a la autonomía por esta vía.

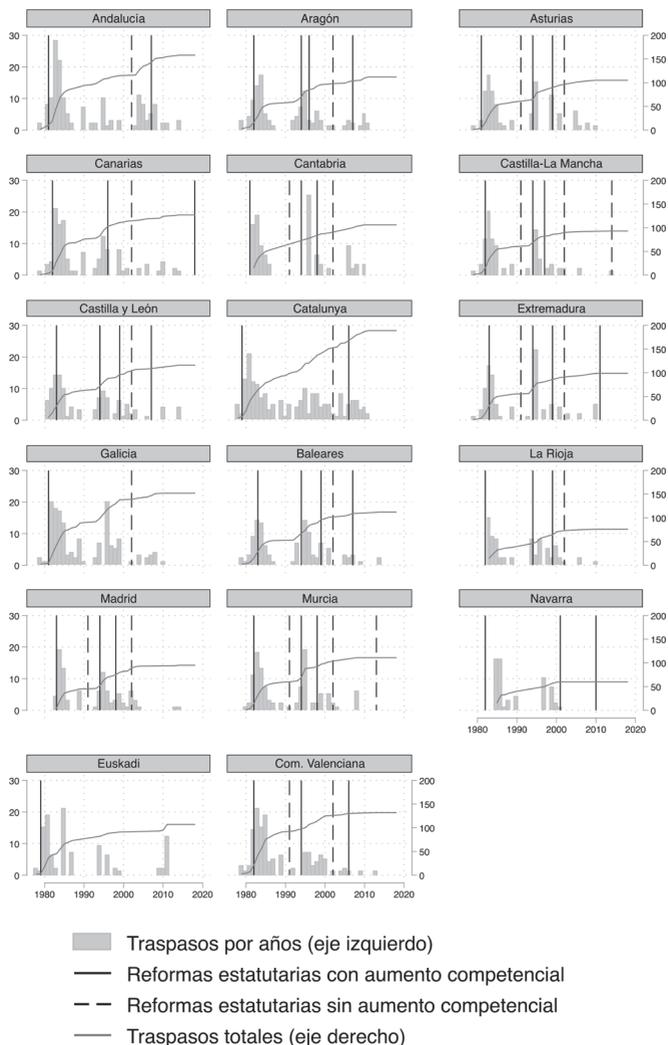
En este contexto, y movido –según algunos autores– por el miedo a un golpe de Estado por parte del Ejército (Agranoff y Gallarín, 1997), el Gobierno de Calvo-Sotelo y el PSOE –como principal partido de la oposición– acordaron la primera etapa del Estado autonómico, que sentaría las bases y los límites de la descentralización durante la década de los años ochenta. Ese acuerdo, conocido como la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (o LOAPA), cerraba el mapa autonómico y establecía las diferencias competenciales entre las distintas comunidades autónomas. No obstante, fue anulada en su mayoría por el Tribunal Constitucional, que estableció el nivel competencial final, más alto que el planteado por la LOAPA. Desde entonces y hasta principios de los años noventa, el mayor foco de conflictividad fue el Tribunal Constitucional, que se encargó de arbitrar la implantación de la Administración autonómica (Aja, 2003), tanto entre las comunidades autónomas como entre estas y el Estado.

En la figura 2, podemos observar detalladamente cómo han ido aumentando los poderes de cada comunidad autónoma. Las barras del gráfico muestran cuántas competencias han sido transferidas cada año a cada comunidad autónoma, mientras que la línea gris indica el número total de competencias transferidas. Las líneas verticales indican la aprobación y cada una de las reformas posteriores del Estatuto de autonomía en cada comunidad. En primer lugar, podemos observar que los entes preautonómicos ya empiezan a recibir trasposos del Gobierno central. Sin embargo, la mayor transferencia competencial se produjo en los años posteriores a la aprobación del Estatuto. Desde entonces, los

nuevos traspasos de competencias se han producido, por lo general, tras cada reforma estatutaria, especialmente en las comunidades autónomas de régimen general.

Más interesante es el caso de las comunidades que siguen recibiendo

FIGURA 2. TRASPASOS DE COMPETENCIAS DEL GOBIERNO CENTRAL A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS



competencias, pese a que no han reformado sus Estatutos, como son los casos de Galicia y del País Vasco. Así pues, una reforma estatutaria no parece ser condición suficiente o necesaria para asumir nuevas competencias. El caso más paradigmático es el del País Vasco, que tras desarrollar su Estatuto durante los ochenta, siguió asumiendo nuevas competencias en la segunda mitad de los noventa y hacia al año 2010. De forma similar, tanto Catalunya, como Andalucía o Galicia siguieron asumiendo competencias tiempo después de haber hecho el desarrollo inicial de sus Estatutos, especialmente en los años noventa, cuando el resto de las regiones incrementaron su marco competencial. Cabe destacar que dichas competencias se transfirieron por la vía ordinaria y no por la extraordinaria, en que el Ejecutivo central directamente cede competencias a una comunidad autónoma. Existen varias posibles explicaciones a este fenómeno. Por un lado, que las comunidades asumieran algunas competencias técnicamente más complejas una vez asentada su nueva administración. O bien que el Estado dilatara la asunción de algunas competencias. Por otro lado, estas competencias pueden ser delegadas por el Gobierno central sin necesidad de que estén recogidas en el Estatuto mediante el artículo 150 de la Constitución, como fue el caso de las competencias de tráfico en Catalunya. En el tercer estudio empírico (capítulo 4), se abordan estas dinámicas de asunción de competencias y cuáles son los factores determinantes que explican que el Estado central y cada autonomía lleguen a un acuerdo. Desde una perspectiva comparada, Amat y Falcó-Gimeno (2014) muestran que la descentralización estatal tiende a aumentar cuando los partidos regionalistas, nacionalistas o que representan a alguna minoría geográficamente concentrada tienen más capacidad de negociación en los parlamentos. En el caso español, Orte y Wilson (2009), así como Colino (2008), señalan que, para la reforma de los Estatutos, se requiere una doble mayoría, con su aprobación tanto a escala autonómica como estatal, y que las demandas de descentralización surgidas desde abajo solo pueden prosperar cuando encuentran una mayoría política acomodaticia a escala estatal, ya sea porque son los mismos actores partidistas o porque comparten el objetivo de las reformas iniciadas desde abajo.

A partir de los dos gráficos anteriores, podemos apreciar que el

equilibrio del sistema parece romperse en algunos momentos. En primer lugar, cuando las autonomías de vía lenta empiezan a reclamar más competencias. Por un lado, estas van asumiendo paulatinamente el mismo nivel que las del artículo 151, pero estas últimas también obtienen nuevas competencias. En el caso catalán, la Generalitat asume más competencias prácticamente cada año, pero también el País Vasco, Andalucía y Galicia. Un nuevo equilibrio parece alcanzarse en 2002 cuando las comunidades del artículo 143 ya han asumido la mayoría de sus nuevas competencias y se reforma el sistema de financiación para que puedan hacerse cargo de más competencias. Sin embargo, este equilibrio se rompe rápidamente con la aparición de los Estatutos de segunda generación y, en especial, del catalán.

Si bien ya antes algunos elementos señalaban el agotamiento del sistema, como la Declaración de Barcelona en 1998, la aprobación del nuevo *Estatut* abre una competición entre las demás comunidades autónomas por obtener más competencias. Solo la posibilidad de que una comunidad pueda aumentar sus competencias notablemente ya genera un efecto dominó. En algunas autonomías, la demanda aparece como reacción a las demandas de otra comunidad, para no quedar estancadas en el proceso de descentralización, pero en otras comunidades, como señalan Orte y Wilson (2009), los Estatutos de segunda generación se interpretan como una oportunidad de cristalizar demandas que ya existían previamente. En menos de tres años, la Comunidad Valenciana, Catalunya, Baleares, Andalucía, Aragón y Castilla y León reforman sus Estatutos. En ese momento, se alcanza un tercer equilibrio, que se ha mantenido hasta la actualidad.

1.1.3 Falta de instituciones federales cooperativas

La Constitución no prevé mecanismos concretos para la colaboración entre el Estado central y las comunidades autónomas. Más allá de la organización del Senado como una cámara parcialmente territorial, solo en un tercio, la Constitución no establece mecanismos mediante los cuales el Estado y las comunidades puedan dirimir sus diferencias. Ni tampoco sobre las formas de participación de las comunidades

autónomas en los procesos de toma de decisiones del Gobierno central. Esta situación llevó inicialmente al Tribunal Constitucional a asumir este papel arbitral de forma indirecta (Aja, 2003), a raíz de la judicialización de los conflictos competenciales. Con posterioridad, fueron surgiendo distintos mecanismos de colaboración. Principalmente, son órganos mixtos, como el Consejo de Política Fiscal y Financiera y el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, así como las conferencias sectoriales entre ministros y consejeros del mismo ramo. Pero cabe señalar, al respecto, que son de capital importancia los convenios y las reuniones bilaterales entre la Administración central y la autonómica (Aja y Colino, 2014).

Cada uno de estos mecanismos presenta un grado mayor de bilateralidad o de multilateralidad entre el Estado y las comunidades autónomas. Los acuerdos intergubernamentales son el mecanismo más bilateral para definir la cooperación entre el Estado y la comunidad autónoma y, como señalan Aja y Colino (2014), el más utilizado. Y el otro mecanismo principal entre una comunidad autónoma y el Gobierno central es la comisión bilateral de cooperación. Por otro lado, los mecanismos más multilaterales son las conferencias sectoriales entre ministros y consejeros, así como la Conferencia de Presidente: mientras las primeras son un mecanismo cuyo uso va aumentando con el tiempo, la segunda raramente se reúne y su misma concepción es bastante reciente. No obstante, desde finales de los años noventa ha habido un aumento progresivo de los órganos multilaterales, en detrimento de los bilaterales, coincidiendo con la igualación por arriba de las competencias de las comunidades (Aja y Colino, 2014; León, 2017), y ello ha provocado un descenso de los recursos ante el Tribunal Constitucional. Sin embargo, el principal modo de cooperación administrativa entre el Estado y las comunidades autónomas sigue siendo bilateral. Aja (2003, p. 158) propone una hipótesis para explicar la gran importancia de los órganos bilaterales dentro del sistema español:

Quizás la experiencia de las comisiones mixtas de trasposos inició el camino; quizás quedaban rescoldos de la antigua colaboración entre el Gobierno y las diputaciones provinciales. Más probablemente, intervenía la relación entre el ministro y el consejero del mismo partido, que dejaba en segundo lugar la dimensión institucional. El hecho

es que, en España, cada comunidad autónoma negocia directamente con el Gobierno central la colaboración en temas puntuales, ignorando las posiciones de las demás comunidades autónomas y sin mayor preocupación por el conjunto. Realmente, entre nosotros se han impuesto las relaciones bilaterales. (Aja, 2003, p. 158)

Por un lado, esta falta de cooperación tiene una vertiente más técnica y administrativa, al dificultar los procesos de toma de decisiones y su implementación, y ocasionar la existencia de duplicidades o de políticas contradictorias entre ambos niveles. Por otro lado, este hecho tiene una implicación política, pues impide a las comunidades autónomas poder ejercer conjuntamente su poder de decisión frente al Estado central.

Merece una mención aparte el Senado como foro de cooperación territorial entre el Gobierno central y las comunidades autónomas. Actualmente, el papel territorial del Estado se halla muy restringido. Y, en la práctica, actúa como una cámara de segunda lectura en un sistema unitario, más que como una cámara de representación territorial en un sistema federal. Solo el 21% de los senadores son designados por los parlamentos autonómicos, mientras que el 79% restante es elegido mediante un sistema mayoritario que facilita que se repita la mayoría existente en el Congreso. Mientras en los sistemas completamente federales es frecuente que diferentes partidos controlen cada una de las cámaras, en España solo una vez el Gobierno no ha tenido mayoría en el Senado, a raíz de la moción de censura de 2018. Y, con relación a sus competencias en el proceso legislativo, el Senado solo tiene poder de veto efectivo ante una reforma constitucional. En el resto de las materias, la mayoría absoluta del Congreso puede anular el veto del Senado a una ley. Además, varias iniciativas para profundizar en la territorialización del Senado no han tenido demasiado éxito, como por ejemplo la Comisión General de las Comunidades Autónomas. Esta supercomisión dentro del Senado –un “Senado dentro del Senado”, como la califica Aja (2003)– debería haber protagonizado todo el trabajo relacionado con la representación de las comunidades autónomas dentro de la cámara, e incluso servir como campo de pruebas para un futuro Senado federal. Por ejemplo, a esta comisión pueden acudir, *de iure*, los presidentes y los consejeros de los gobiernos autonómicos a exponer los asuntos que estimen convenientes. Asimismo, esta comisión puede convocar

reuniones y, además, suele ser copada por los senadores de designación territorial. Sin embargo, en la práctica, el alcance de esta comisión ha sido muy limitado (Roller, 2002; Aja, 2003).

El Senado no funciona ni está diseñado como una cámara de representación territorial. De hecho, el diseño original del Senado en el anteproyecto presentado por la ponencia constitucional era muy diferente al actual.⁹ En dicho anteproyecto, a partir del cual los grupos políticos negociaron su versión final, España tenía una estructura institucional mucho más federal que la actual, pues el Senado, pese a no obtener los mismos poderes que el Congreso, era una cámara de representación territorial indirecta, con un formato muy similar al Senado austríaco. Salvo veinte senadores, que serían elegidos por el Congreso, el resto serían designados por los parlamentos autonómicos respetando la proporcionalidad de los grupos en cada uno de ellos. Cada comunidad autónoma elegiría a diez senadores, más uno por cada 500.000 habitantes, hasta el máximo fijado en que ningún territorio podía nombrar a más del doble de senadores que otro territorio. Y aquellas provincias que no se hubieran adherido a ninguna comunidad autónoma serían representadas por dos senadores cada una.

Curiosamente, el mecanismo de representación se ideó sin un mapa claro¹⁰ de qué territorios iban a obtener autonomía y cuáles no. La aplicación de ese mecanismo con el mapa actual haría que algunas autonomías estuvieran altamente sobrerrepresentadas, pues la comunidad menos poblada aportaría diez senadores y la más poblada, veinte. No obstante, es un ejercicio contrafactual interesante de cómo podría haber sido el sistema autonómico. Además, demuestra que una opción más federalizante estaba sobre la mesa de negociación constitucional, en que el Senado era una verdadera cámara de representación territorial. Según dicho modelo, el Senado, como sucede en otros Estados federales, establecía una proporcionalidad corregida en la representación de cada territorio, con lo cual hubiera sido una cámara mucho más federal que la

9. *Boletín Oficial de las Cortes*, número 44, 5 de enero de 1978. Disponible en: http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC_044.PDF

10. Aja (2003) comenta que los constituyentes tuvieron miedo de apostar por un mapa cerrado, porque los ciudadanos que no estuvieran de acuerdo con la comunidad autónoma en que se les ubicaba podrían haber votado en contra de la Constitución.

actual. Sin embargo, la negociación dio lugar a un Senado con un sesgo conservador, que sobrerrepresenta los territorios rurales y que, además, agudiza este sesgo por su elección mediante mecanismos mayoritarios.

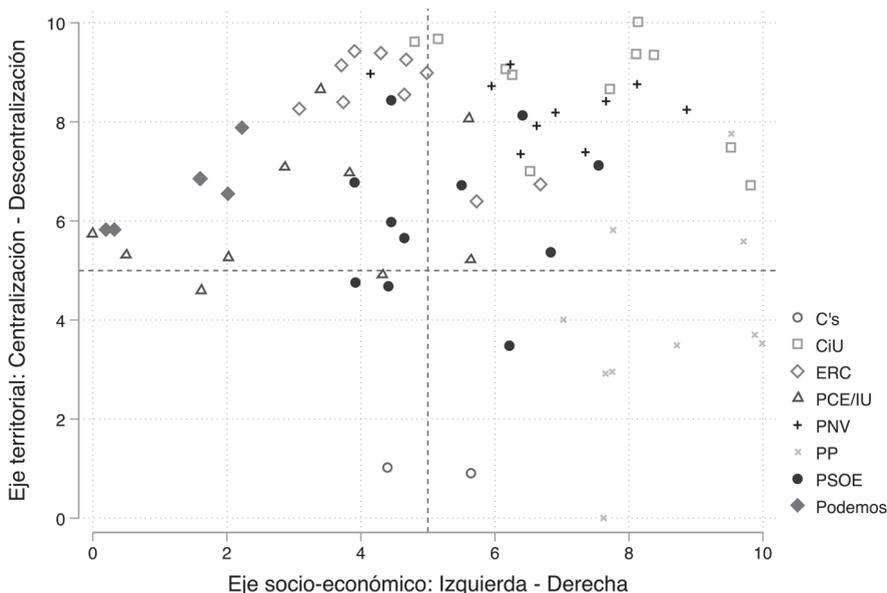
1.2 LA COMPETICIÓN POLÍTICA EN EL ESTADO AUTONÓMICO

En este apartado, desarrollamos los dos elementos más distintivos de la competición política en la España autonómica y que, junto con las variables institucionales anteriores, son necesarios para entender los incentivos que condicionan el comportamiento de los partidos políticos en diferentes situaciones. El primero es la existencia de un segundo eje de competición con relación a las preferencias sobre descentralización, que se puede entender en relación con la distribución territorial del poder, con la concepción del Estado español como un ente uninacional o plurinacional, así como con la importancia que se da a este asunto. El segundo elemento es el problema de doble agencia que caracteriza los partidos que actúan tanto en el ámbito autonómico como en el nacional. Mientras unos partidos solo responden ante sus votantes en la región, otros deben de combinar los objetivos de su organización a escala regional y nacional, que muchas veces contradictorios. Es decir, cada tipo de partido –de ámbito regional o nacional– tendrán una escala distinta de prioridades y ello se verá reflejado en las interacciones entre ellos.

1.2.1 El debate territorial: la plurinacionalidad

La estructura del conflicto político en España es, al menos, bidimensional. Por un lado, el conflicto tradicional acerca de la redistribución económica, el mercado *versus* el Estado o el eje izquierda-derecha, estructura el comportamiento de los partidos y de los votantes. Por otro lado, las preferencias en cuanto a la descentralización y los sentimientos de pertenencia a las diferentes identidades nacionales acaban de explicar el comportamiento político en España (Pallarés, Montero y Llera, 1997; Montero, 1998; Pallarés y Keating, 2003). Numerosos estudios indican que poseer una identidad dual, o no española, aumenta la probabilidad de

FIGURA 3. UBICACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS ESPAÑOLES EN EL EJE SOCIOECONÓMICO Y EN EL EJE TERRITORIAL (ELECCIONES GENERALES DE 1978 A 2016)



que aquí hemos estandarizado de 0 a 10.¹¹ Igualmente, el eje vertical se construye restando el porcentaje de frases a favor del federalismo o la descentralización, del de frases a favor de la recentralización.

En el gráfico, podemos observar que los partidos nacionales se alinean de izquierda a derecha con las observaciones correspondientes a Podemos e IU en la izquierda y las correspondientes al PP en la derecha. De hecho, estudios como los de Rovny y Polk (2019) muestran que, en España, las dimensiones económica y social están tan entrelazadas que podemos hablar de un único eje socioeconómico.¹² Es decir, los partidos socialmente más liberales se posicionan a favor de la redistribución económica y los más conservadores son más partidarios de la liberalización de la economía. Pese a que, en España, el eje económico y el social están más entrelazados, vemos que algunos partidos se concentran más en la parte alta o en la baja de la distribución. PP y Ciudadanos se posicionan en la parte baja del gráfico, que indica posiciones favorables al *statu quo* territorial, mientras que los partidos nacionalistas CiU, ERC y PNV se sitúan en la parte alta. Si únicamente atendiéramos a la dimensión socioeconómica, CiU y el PNV se confundirían entre las observaciones del PP y el PSOE, pero al incluir ambas dimensiones, se evidencia la importancia del eje territorial y las posiciones diferenciadas de estos partidos en dicho eje. Por ello, podemos constatar que la posición de los partidos en España muestra que la competición es multidimensional y que, para poder captar el comportamiento de los partidos es necesario tener en cuenta ambos aspectos.

1.2.2 El problema de la doble agencia

La segunda característica que debemos tener en cuenta para comprender los procesos de toma de decisiones a escala autonómica es el problema

11. Utilizar la operativa logarítmica propuesta por Lowe *et al.* (2011) implica convertir el número de cuasi-frases codificadas en el *Manifiesto Project* a una escala logarítmica, sumando 0,5 a la cantidad de frases que representan una posición conservadora (R) o progresista (L). La fórmula es la siguiente: $\theta^{(i)} = \log(R+0,5) - \log(L-0,5)$. En segundo lugar, el cálculo resultante se centra en la media (que marcaría el centro político) y, para facilitar la interpretación, lo trasladamos a una escala de 0 a 10. Utilizamos la misma fórmula para calcular las posiciones en el eje territorial.

12. Para una crítica a la ortogonalidad de los ejes socio-económico y territorial, véase Dinas (2012).

de la doble agencia. En las democracias representativas y, en concreto, en las parlamentarias, los votantes eligen a los diputados a quienes delegan su capacidad de toma de decisiones, de tal forma que estos se convierten en responsables ante los electores por sus acciones (Müller, 2000; Lupia, 2003) y responden ante ellos. En este proceso, los partidos políticos actúan como las organizaciones que median en la relación entre representantes y representados. Esta es la razón por la cual los votantes son considerados un “principal” para el cual actúan los “agentes” (los legisladores, en este caso). El problema de la doble agencia se plantea cuando un agente responde ante dos o más principales. Si un agente debe su posición a varios principales, deberá combinar las direcciones y los incentivos que reciba de cada uno de ellos. Por ejemplo, un diputado puede responder tanto ante su partido como ante sus electores, especialmente en distritos uninominales (André, Depauw y Shugart, 2014). Por lo general, un partido político es únicamente responsable ante los electores (Strøm, 2003). Pero, a escala regional, los partidos políticos pueden ser responsables tanto ante sus electores de la región como ante las organizaciones nacionales de sus partidos.

Partiendo de la concepción tradicional de que los partidos políticos tienen tres tipos de objetivos –votos, acceso a los cargos institucionales y desarrollo de las políticas públicas (Strøm, 2003)–, podemos conceptualizar los distintos objetivos de un partido a escala nacional y regional. La rama regional de un partido nacional compite por obtener votos, acceso al gobierno e influencia política en el ámbito regional, pero también para apoyar a su partido a escala nacional. Un conflicto entre los objetivos de las ramas nacional y regional del partido es un problema de doble agencia si, por ejemplo, las preferencias de los socios de coalición en cada rama del partido difieren. Las normas internas del partido pueden dictar qué objetivos de cada rama tendrán preferencia en caso de colisión (Fabre, 2008 y 2011; Thorlakson, 2009). Cuanto más autónomas sean las élites regionales del partido, mayor preferencia darán a sus propios objetivos y más probabilidades habrá de enfrentamiento con los dirigentes nacionales, en caso de conflicto. Por el contrario, si las normas del partido confieren un poder especial a los dirigentes nacionales, por ejemplo, en la confección de las listas electorales o en el

nombramiento de los líderes subnacionales, estos tenderán a ser simples correas de transmisión de las decisiones tomadas a nivel central. Sin embargo, la excepción aquí son los partidos que solo compiten en una parte del territorio, eso es, los partidos de ámbito no estatal (PANE). Para estos, la acción a escala nacional se ve siempre supeditada a sus objetivos a escala regional, que son los que priorizan. La interacción generalizada entre ambos tipos es una característica de la competición electoral en España. Mientras en la mayoría de las autonomías existen partidos regionalistas más o menos exitosos, estos son excepcionales en otros sistemas federales, como los de Alemania o Canadá; en cambio, en otros países, como Bélgica, ya no existen partidos nacionales.

Además, pese a que el problema de la doble agencia está íntimamente relacionado con el ámbito de actuación territorial de un partido, ello no debe confundirse con las preferencias del partido en el eje territorial. Si bien es plausible que el hecho de ser un PANE esté muy asociado a tener preferencia por la descentralización, existe una gran diversidad en estos partidos. Así, por ejemplo, ERC o el PNV tienen mayores preferencias por la descentralización que el Partido Andalucista o el PAR. Igualmente, los partidos de ámbito nacional (PAE) pueden ser internamente muy diversos. En Catalunya o en el País Vasco, pero también en Galicia o en las Baleares, las organizaciones territoriales de los partidos nacionales, así como sus votantes, suelen ser más favorables a la descentralización que sus organizaciones nacionales. Por ejemplo, Rodríguez-Teruel, Barrio y Barberà (2016) muestran que Podemos es capaz de atraer a votantes más federalistas, e incluso independentistas, en Catalunya o en Galicia, mientras tiene votantes a favor del *statu quo* autonómico en el resto de España. Desde el punto de vista de la oferta, Debus y Navarrete (2018) indican que el discurso de los partidos nacionales varía a escala autonómica y que puede verse alterado por cambios en la organización del partido. En resumen, el problema de la doble agencia se refiere a la forma en que los distintos partidos tienen prioridades distintas debido a sus objetivos diferenciados, pese a coincidir en otros aspectos ideológicos, como en el ámbito socioeconómico.

1.3 HIPÓTESIS PRINCIPALES

En los apartados anteriores, se ha realizado una interpretación del sistema territorial español a partir del concepto de federalismo no institucional y, además, se han revisado otros dos elementos fundamentales que caracterizan las relaciones entre los partidos y los gobiernos dentro del Estado autonómico. Este Estado se caracteriza por un marco legal abstracto y por la falta de instituciones comunes que fomenten la cooperación horizontal y vertical entre gobiernos. Ello contribuye a que se desate una competición entre las diferentes regiones por los recursos que reparte el Gobierno central y que este no encuentre resistencia coordinada a sus políticas por parte de las comunidades. Pero, ¿cómo podemos comprobar empíricamente las consecuencias de las proposiciones anteriores? ¿Qué implicaciones empíricas podemos predecir? ¿Cómo afecta ello a la capacidad de reforma del sistema? ¿Y al autogobierno de las comunidades?

Partiendo de la hipótesis de que, en España, los partidos y los gobiernos autonómicos compiten entre sí por los recursos que emanan del Gobierno central, podemos desarrollar varias consecuencias empíricas sobre ello. Primero, que los partidos que ocupan el Gobierno regional y el central al mismo tiempo tendrán un acceso preferencial a este a través de los canales intrapartidistas, como señala Aja (2003). Ello genera varias ventajas para los gobiernos autonómicos que disfrutan de este acceso privilegiado. A continuación, nos proponemos estudiar tres procesos políticos que ofrecen información sobre el funcionamiento del Estado autonómico y que deberían reflejar este acceso privilegiado al centro político, en su caso: la formación de los gobiernos autonómicos, la estabilidad de los gobiernos y la negociación de transferencias entre los gobiernos autonómicos y central. Si las comunidades autónomas compiten por los recursos del Estado central, este tenderá a beneficiar aquellas regiones en que cuenta con más apoyos o está en el Gobierno. En primer lugar, podemos esperar que, durante el proceso de formación del Gobierno, los partidos con participación en el Gobierno central tendrán más probabilidades de entrar en el autonómico. Estos son un socio de gobierno más atractivo, *ceteris paribus*, que aquellos que no

forman parte del Gobierno central. Estos partidos pueden ofrecer sus canales intrapartidistas de acceso al centro como un activo más que aportan a la formación del Gobierno. En segundo lugar, una vez formada una coalición de gobierno, aquellas que tuvieran más acceso al centro deberían ser más duraderas que las que no lo tienen. El acceso al centro proporciona a los partidos más recursos y herramientas para desarrollar sus políticas públicas, con lo cual los incentivos para romper una coalición antes del final de la legislatura son menores.

Finalmente, si el Gobierno central beneficiara a los gobiernos autonómicos del mismo color político, deberíamos observarlo de alguna forma, especialmente en algún aspecto en que la relación bilateral entre el Gobierno central y el autonómico resultara crucial. En este caso, hemos decidido estudiar los procesos de traspaso competencial. En cuanto una competencia es reconocida en un Estatuto, es necesario el acuerdo entre ambas administraciones para efectuar su cesión efectiva mediante la aprobación del Real Decreto correspondiente. Podemos avanzar la hipótesis de que los gobiernos autonómicos que sean más congruentes con el Gobierno central se beneficiarán de ello gracias a una aprobación más rápida.

No obstante, el efecto que esperamos observar con relación a la congruencia puede verse afectado por alguno de los otros dos fenómenos que hemos comentado: la doble agencia y el doble eje de competición. Por ejemplo, dado que los partidos de ámbito nacional deben combinar sus objetivos nacionales con los regionales, cabe esperar que su comportamiento difiera en algunos aspectos de aquellos partidos que priorizan su acción en el ámbito regional, aun manteniendo posiciones similares con relación a sus preferencias territoriales. La tabla siguiente resume las relaciones con sus hipótesis, las cuales son explicadas en detalle dentro de cada uno de los estudios empíricos.

TABLA 1. HIPÓTESIS DEL ESTUDIO

FACTORES:	LA FORMACIÓN DE LOS GOBIERNOS (ESTUDIO 1)	LA ESTABILIDAD DE LOS GOBIERNOS (ESTUDIO 2)	LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES (ESTUDIO 3)
Congruencia con el Gobierno central	<p>Hipótesis A1: Los partidos formadores (<i>formateurs</i>) que tienen acceso al Gobierno central serán socios de coalición más valiosos para el resto de los partidos y, por tanto, tendrán más posibilidades de ser elegidos socios de coalición.</p> <p>Hipótesis A2: El efecto de la congruencia será mayor para entrar en una coalición que para llegar a un acuerdo de apoyo parlamentario o de investidura.</p>	<p>Hipótesis B1: La probabilidad de que un Gobierno termine anticipadamente se reducirá cuanto mayor congruencia exista entre el Gobierno autonómico y el central.</p> <p>Hipótesis B2: El efecto de la congruencia será mayor para las terminaciones relacionadas con un cambio de socios y una moción de censura.</p>	<p>Hipótesis C1: La probabilidad de que haya un acuerdo entre el Gobierno central y el autonómico y de que la transferencia quede aprobada aumentará conforme aumenta el nivel de congruencia entre ambos gobiernos.</p> <p>Hipótesis C2: El efecto de congruencia será mayor cuanto más cerca estén las próximas elecciones autonómicas.</p>
Doble eje de competición		<p>Hipótesis B3: La probabilidad de que un Gobierno termine anticipadamente aumentará cuanto mayor sea la distancia en las preferencias territoriales.</p>	
Doble agencia	<p>Hipótesis A3: El efecto de la congruencia será mayor para los partidos de ámbito no estatal (PANE) que para los de ámbito estatal (PAE).</p>	<p>Hipótesis B4: Las coaliciones mixtas entre partidos de ámbito estatal y no estatal tienen más probabilidades de terminar anticipadamente que aquellas formadas exclusivamente por partidos de uno u otro tipo.</p>	<p>Hipótesis C3: A mayor poder de negociación de un Gobierno autonómico en el Congreso, mayor probabilidad de que se apruebe un traspaso de competencias.</p>

2. La formación de los gobiernos autonómicos

2.1 INTRODUCCIÓN

El primer estudio tiene por objetivo aportar evidencia empírica sobre los distintos incentivos que ofrece el marco institucional a unos partidos políticos frente a otros. En concreto, comprobar la hipótesis de si aquellos partidos que tienen acceso al Gobierno central –porque forman parte de él–son socios de gobierno más valiosos que los demás. Parte de la literatura especializada ya ha abordado el estudio de la formación de los gobiernos regionales o subnacionales. Partiendo de los primeros trabajos que trataron este tema desde una perspectiva más teórica, como el de Colomer y Martínez (1995) o el de Downs (1998) de forma más empírica, muchos autores han abordado las dinámicas tras la formación de los gobiernos regionales. Los estudios anteriores buscaban conocer si los gobiernos regionales siguen los mismos patrones que los nacionales o si había una serie de factores propios que explicaran las diferencias (cabe destacar los trabajos de Reniu, 2001; Bäck, 2003; Stefuriuc, 2009; Barrio *et al.*, 2010a; Stefuriuc, 2013; Verge, 2013).

Muchos de los estudios anteriores encuentran evidencia empírica de que las coaliciones más congruentes con el Gobierno nacional tienen más probabilidades de producirse en la realidad. No obstante, este trabajo aporta tres novedades en relación con los estudios anteriores. En primer lugar, se analiza el comportamiento de cada partido de forma individual, y hasta ahora solo se había analizado el comportamiento agregado de los partidos (Stefuriuc, 2013) o el individual de los partidos *formateurs* (Falcó-Gimeno and Verge, 2013). Segundo, se distingue entre formar un gobierno de coalición o llegar a un pacto parlamentario que apoye un gobierno en minoría. Es decir, se distingue entre los beneficios que un partido obtiene en términos de políticas públicas (*policy*) o de políticas públicas más acceso a cargos públicos y mayores recursos humanos y financieros para los partidos, así como la posibilidad de patronazgo

(*policy + office*). Esta distinción hasta ahora estaba ausente en la literatura. Y, en tercer lugar, se diferencia entre las dos principales dimensiones de la competición partidista en España: izquierda-derecha y centro-periferia, un factor que no había estado presente de forma sistemática en los estudios anteriores por falta de datos longitudinales.

2.2 LA FORMACIÓN DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

Desde el final de la Segunda Guerra Mundial, un número significativo de países europeos se han descentralizado de distintas formas y grados. Por un lado, la reconstrucción de la democracia alemana y austríaca paso por abrazar el federalismo; Francia e Italia se han regionalizado en diferentes grados; el Reino Unido aprobó la devolución de poderes a Escocia y Gales, y en España la democratización vino acompañada de la construcción del Estado autonómico (Keating, 1997; Hooghe y Marks, 2003; Libbrecht, Maddens y Swenden, 2013). En las últimas décadas, han aumentado tanto el número de entidades subnacionales como el poder que detentan, pues estas administraciones son responsables en la actualidad de una amplia gama de servicios básicos, como la educación o la sanidad. La formación de estos nuevos ámbitos políticos subnacionales ha potenciado el estudio de las dinámicas entre niveles políticos y ha avivado las hipótesis relativas a la “contaminación” entre unos ámbitos y otros. Algunos estudios han abordado la formación de los gobiernos a nivel subnacional durante la última década. La primera oleada fueron estudios de casos circunscritos a un solo país, como Suecia (Bäck, 2003), Italia (Wilson, 2009) y, especialmente, Alemania (Pappi, Becker y Herzog, 2005; Debus, 2008; Däubler y Debus, 2009) y España (Stefuriuc y Verge, 2008; Stefuriuc, 2009, 2013; Barrio *et al.*, 2010b; Falcó-Gimeno y Verge, 2013; Hamann y Mershon, 2013; Reniu, 2013a). Posteriormente, ello se ha complementado con los primeros estudios comparativos entre países (Bäck *et al.*, 2013; Stefuriuc, 2013).

Bäck *et al.* (2013) y Stefuriuc (2013) muestran que la formación de coaliciones a escala regional puede explicarse, en parte, por los mismos factores que impulsan a los actores nacionales, como la proximidad

ideológica o las normas de investidura (Bergman, 1993). Pero, en paralelo, varios factores multinivel basados en la interacción entre los diferentes ámbitos políticos también influyen en el proceso. Cuando un partido político a escala regional negocia con otro para formar gobierno, su comportamiento no solo está limitado por los factores del ámbito regional, sino también por las dinámicas presentes en el nivel nacional (Bäck *et al.*, 2013). En particular, la literatura ha señalado la importancia de la congruencia, referida a la coincidencia temporal de los actores gubernamentales en ambos niveles, es decir, si existe una configuración congruente entre el conjunto de partidos políticos que forman el Gobierno nacional y el regional al mismo tiempo. La importancia de la congruencia viene de la necesidad que tienen los partidos políticos de coordinar su acción a escala nacional y regional. De lo contrario, enviarían mensajes inconsistentes a sus electores y ello dañaría la reputación del partido, pondría en peligro su cohesión organizativa interna (Stefuriuc, 2013) y perjudicaría sus expectativas electorales. Además, un entorno congruente proporciona incentivos a los partidos, tanto durante la formación del gobierno como durante el período de gobierno.

Durante la formación del gobierno, los partidos políticos que ya gobiernan juntos a escala nacional pueden modelar su acuerdo basándose en el ámbito nacional, con lo cual reducen los costes de negociación (Falcó-Gimeno y Verge, 2013) y saben de antemano con qué actores es más probable llegar a un acuerdo, gracias a la experiencia que tienen a escala nacional. En cambio, durante el período de gobierno, la congruencia tendrá un efecto positivo tanto para negociar con el Gobierno central como para gestionar las diferencias que vayan surgiendo dentro del gobierno de coalición. Un Gobierno congruente facilita la gobernabilidad, ya que reduce la heterogeneidad de las preferencias en los posibles conflictos verticales que puedan dañar las relaciones entre las diferentes administraciones. Cuanto más congruente sea la composición del partido de un Gobierno regional, más se acercarán sus preferencias al Gobierno nacional con respecto a la negociación de legislación concurrente o a la implementación de legislación nacional a escala regional (Bolleyer, 2006). Además, cuando los gobiernos regionales y nacionales son congruentes, las agendas políticas de ambos tienden a

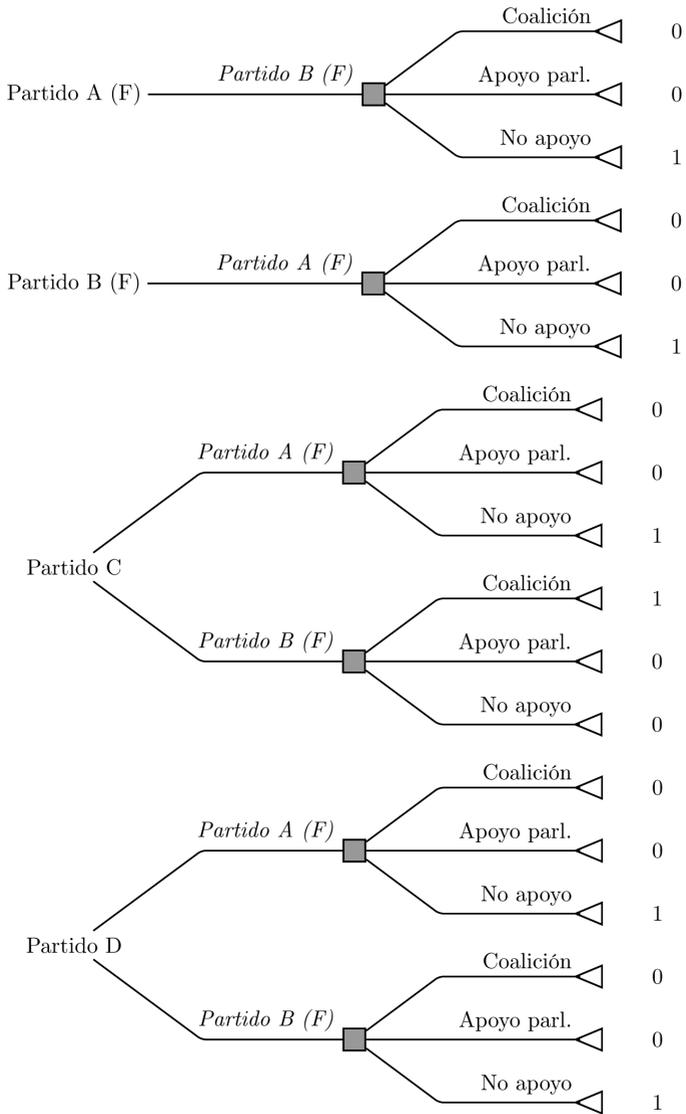
alinearse (Bräuning y König, 1999; Chaqués-Bonafont y Palau, 2011). Sin embargo, aquí nos centramos en la congruencia a título individual de cada partido, y no al nivel agregado de la coalición. En especial, si la congruencia proporciona incentivos a un partido para apoyar o no a otro y bajo qué circunstancias, después de haber tenido en cuenta otros factores, como, por ejemplo, si forman mayoría por sí solos o cuáles son las diferencias ideológicas entre ellos.

2.3 LA CONCEPTUALIZACIÓN DEL PROCESO DE INVESTIDURA

En este apartado, vamos a conceptualizar el proceso de investidura de un presidente autonómico, y nos basaremos en esta conceptualización para desarrollar el análisis empírico. Durante el proceso de investidura, los partidos se dividen entre los *formateurs* (formadores) y los que no lo son (Ansolabehere *et al.*, 2005), que denominaremos *seguidores*. Los formadores son aquellos que proactivamente buscan el apoyo del resto de partidos para formar gobierno y que uno de sus miembros ocupe la presidencia, y suelen ser el primer y el segundo partido en número de escaños.¹³ Los seguidores son los demás partidos, los cuales, por tanto, han de decidir si apoyar o no a alguno de estos formadores. Consideramos que, en el proceso de investidura, un partido no formador tiene seis opciones posibles, basadas en que hay dos formadores viables y en el tipo de apoyos que pueden establecer con él. Estos tipos de apoyos son: establecer una coalición de gobierno, proporcionar apoyo parlamentario a la investidura o no apoyar a ese partido. Por su parte, un partido formador solo puede elegir entre apoyar al otro partido formador o no.

13. En muy pocas ocasiones, el tercer partido en número de escaños ha sido capaz de obtener la investidura. A escala autonómica, el único caso es el PRC de Miguel Ángel Revilla, que en 2003 obtuvo la presidencia tras un pacto con el PSOE, pese a que el PSOE había obtenido más votos que el PRC. A cambio, el PRC renunció a competir en las elecciones generales y optó por apoyar al PSOE en ese ámbito.

FIGURA 4. OPCIONES TEÓRICAS EN LA FORMACIÓN DE UN GOBIERNO AUTONÓMICO



Fuente: Elaboración propia

Supongamos que un parlamento está formado por cuatro partidos (A, B, C y D), los cuales disponen, respectivamente, del siguiente porcentaje de escaños: 30, 27, 24 y 19. Los partidos A y B tienen la capacidad de ser formadores, porque fueron los dos más votados. En el supuesto de la mínima coalición ganadora,¹⁴ eso es, que los partidos prefieren el mínimo número de socios posible para obtener la mayoría, hay tres gobiernos posibles: A+B, A+C o B+C. En este caso, C aparece como el actor clave, mientras que D es irrelevante, pues no puede sumar mayoría con ningún otro actor. Además, cabe añadir la posibilidad de que un partido seguidor prefiera no entrar en el Gobierno y llegar a un acuerdo de investidura, con lo cual solo el formador forma parte del Gobierno. Entonces, deberíamos añadir las posibilidades: A(+B), A(+C) o B(+C). La figura 4 visualiza todas las opciones disponibles para cada partido en un momento dado. En este ejemplo, tanto el partido A como el B, que son formadores, solo pueden elegir entre apoyarse entre ellos o no, lo cual se marca como (F). En cambio, los partidos C y D pueden elegir entre apoyar A o B y de qué forma: gobierno de coalición o pacto de investidura. La diferencia entre cada opción implica diferentes beneficios para el partido. Partiendo de la clásica distinción entre votos, políticas y cargos públicos (Strøm, 1990), y en el marco de una investidura pos-electoral en que la posibilidad de que el nivel de apoyo electoral varíe es remota, la disyuntiva que se plantea consistirá en analizar los beneficios y los costes de acceder al Gobierno o no. En este ejemplo, el partido C decide formar una coalición con B, de modo que la opción B+C es la ganadora.

Entrar en el Gobierno conlleva acceder a cargos públicos, tener posibilidades de clientelismo y poder influir en las políticas públicas. Por el contrario, según Klüver y Spoon (2020), entrar en el Gobierno también implica el coste de perjudicar las perspectivas electorales del partido en el futuro, ya que los socios de gobierno más pequeños tienen menos capacidad de cumplir sus propuestas electorales que los socios

14. Sin este supuesto, podemos considerar que cualquier combinación de partidos podría conformar el resultado final, incluyendo un gobierno de los cuatro partidos o uno de tres. Si, además, incluimos la posibilidad de diferenciar entre coalición y pactos de investidura, el número de resultados posibles aumenta a 62, frente a los 15 se consideramos que no existe la posibilidad de apoyo parlamentario.

mayores, por lo cual no pueden diferenciarse suficientemente de sus socios de coalición. Alcanzar un acuerdo de investidura permite a un partido mantener su influencia sobre las políticas públicas del Gobierno sin acceder a cargos públicos y, por tanto, mantener sus perspectivas electorales más protegidas de la actuación gubernamental. Según la ley de Gamson (1961), un partido obtiene un número de cargos institucionales y una influencia en las políticas públicas proporcionales al número de escaños que aporta a la mayoría gubernamental. La diferencia es que, al entrar en una coalición, el socio menor puede obtener ambos beneficios, pero si accede a un pacto de investidura tendría además influencia sobre las políticas públicas que desarrollaría un gobierno en minoría.¹⁵ En términos de Strøm, sería acceder a la *policy* sin el *office*, mientras que la coalición implicaría tanto la *policy* como el *office*.

2.4 HIPÓTESIS

La principal hipótesis de este primer estudio, siguiendo la estela de los estudios anteriores (Bäck *et al.*, 2013; Stefuriuc, 2013), es que los partidos que tienen acceso al Gobierno central son socios de coalición más valiosos para el resto de partidos. Disfrutar de un acceso preferencial al Gobierno central mediante canales intrapartidistas reduce las asimetrías de información entre el Gobierno nacional y autonómico y genera efectos beneficiosos para la gobernabilidad. Lupia y Strøm (1995) señalan que, cuando un partido forma gobierno, busca maximizar el beneficio que puede obtener de un pacto de coalición. Por ello, los partidos tienden a buscar el número mínimo de socios posible y consideran a unos socios más beneficiosos que a otros, bien porque son ideológicamente más complementarios (Greene, 2017), o porque tienen el tamaño justo que permite obtener una mayoría parlamentaria (Falcó-Gimeno, 2013). La congruencia tendrá un efecto similar, pues estos socios pueden facilitar la

15. El apoyo a la investidura puede incluir o no un pacto por el resto de la legislatura. No obstante, por falta de información histórica, no podemos saber el grado de influencia que puede tener sobre el gobierno. En cualquier caso, es plausible asumir que un partido que apoye la investidura de otro partido mediante su voto afirmativo, pero sin entrar en el gobierno, se convertirá automáticamente en un socio parlamentario preferente. Y, por tanto, tendrá la capacidad de influir en las políticas públicas gubernamentales.

labor gubernamental gracias a su acceso preferencial al Gobierno central. Por tanto, la primera hipótesis establece que:

- ◆ Hipótesis A1: Los partidos formadores con acceso al Gobierno central serán socios de coalición más valiosos para el resto de los partidos y, por tanto, tendrán más posibilidades de ser elegidos socios de coalición.

Sin embargo, este efecto no será el mismo según si un partido decide apoyar a otro en forma de coalición o únicamente mediante un pacto parlamentario. Un partido se beneficiará más de la congruencia entre los dos gobiernos si entra en una coalición formal que si lo hace con el formato de un apoyo parlamentario. Por tanto, la segunda hipótesis establece que:

- ◆ Hipótesis A2: El efecto de la congruencia será mayor para entrar en una coalición que para llegar a un acuerdo de apoyo parlamentario o de investidura.

Igualmente, podemos esperar que el efecto de la congruencia no sea el mismo en todos los partidos y dependa de si estos partidos son de ámbito nacional o regional.

- ◆ Hipótesis A3: El efecto de la congruencia será mayor para los partidos de ámbito no estatal (PANE) que para los de ámbito estatal (PAE).

2.5 DATOS Y METODOLOGÍA

Para comprobar las hipótesis anteriores, se utiliza una base de datos sobre la posición adoptada por cada partido político en la investidura del presidente autonómico tras cada elección. En ese momento exacto, podemos comprobar el efecto que puede tener sobre las preferencias de los partidos o sobre quién forma parte del Gobierno central. No consideramos investiduras entre elecciones, causadas por la dimisión,

la muerte o la inhabilitación de un presidente autonómico, ni tampoco las mociones de censura, pues cabe esperar una dinámica distinta en ellas, muy dependiente de cómo ha transcurrido la legislatura hasta ese momento. Asimismo, estudiamos la votación final del proceso y no las votaciones fallidas. Por ejemplo, en verano de 2019, los gobiernos de La Rioja y de Murcia no fueron elegidos hasta la tercera votación y algunos de los eventuales socios de coalición utilizaron las votaciones fallidas para presionar al partido formador. Las primeras votaciones no son un resultado en sí mismo, sino un subproducto del resultado final y parte del proceso general de negociación que acaba dando lugar a la conformación del Gobierno. Además, solo se consideran los procesos en que ningún partido ha obtenido mayoría absoluta en las elecciones.¹⁶

En nuestra base de datos, nuestra variable dependiente es la decisión que cada partido ha tomado en la investidura de un presidente en relación con cada uno de los partidos formadores,¹⁷ y la conceptualizamos con tres posibles resultados. Por tanto, en cada investidura, un partido no formador aporta dos casos y seis observaciones, mientras que un partido no formador aporta un caso y tres observaciones por investidura. Estas tres observaciones por caso representan las tres decisiones posibles ante la formación del Gobierno y en relación con cada partido formador. Todas ellas aparecen codificadas en nuestra base de datos, pero solo la que sucedió en realidad recibe el valor de 1, y el resto 0, siendo esta la variable dependiente del análisis posterior. En primer lugar, un partido puede entrar en coalición con el partido formador. Esta recibe el valor de 1 cuando un partido vota a favor de la investidura del *formateur* y entra en el Gobierno. En segundo lugar, un partido puede acceder a un pacto de investidura cuando el partido vota a favor de la investidura del *formateur* pero no entra en el Gobierno. Finalmente, un partido puede quedarse en la oposición votando en contra de la investidura del formador. La

16. Hasta 2003, Navarra tenía un sistema de investidura en virtud del cual, si un candidato no obtenía una mayoría simple de votos después de cuatro votaciones, resultaba investido presidente el candidato del grupo parlamentario que hubiera obtenido más votos en las elecciones. Por esta razón, excluimos las investiduras navarras anteriores, cuando fue utilizado este sistema.

17. En el caso de los dos partidos formadores, los que cuentan con más escaños, también calculamos la posición de un partido formador con respecto al otro, pero no con respecto a sí mismo. Véase la figura 4.

figura 4 reproduce la estructura de la base de datos. El sentido del voto de cada partido ha sido extraído de diversos recursos *online*, como los sitios web de los parlamentos autonómicos, mientras que la información relativa a quienes acabarían formando el Gobierno ha sido obtenida a partir de una actualización que hemos realizado de la base de datos del Observatorio de los Gobiernos de Coalición en España (Reniu y Matas-Dalmases, 2016).

Especificar cada una de las estrategias posibles nos permite contrastar cada una de las situaciones a que se enfrentan los partidos y comprobar sus diferentes beneficios en términos de acceso a los cargos públicos y de influencia en las políticas públicas que un partido recibiría en cada circunstancia. Para estudiar la decisión de los partidos, utilizamos una regresión logística multinomial de efectos mixtos,¹⁸ en que no apoyar a un partido actúa como valor de base. Con relación a las variables independientes, debemos distinguir entre las variables que varían según cada alternativa (*alternative-specific*) dentro de cada caso y las que varían en cada caso (*case-specific*). Por ejemplo, si el partido C debe decidir qué posición toma con respecto al partido formador A, las variables que cambian según cada alternativa son aquellas que varían dependiendo de si el partido A decide no apoyar a C, apoyarlo mediante un pacto de investidura o formar una coalición, pero siempre con C como posible socio. El beneficio eventual que pueda obtener A, en términos de cargos y políticas públicas, variará en cada una de las opciones. Por el contrario, las variables que varían por casos son aquellas que se mantienen inalteradas en todos los tipos de alternativa, como puede ser la distancia ideológica entre A y C. Estas varían sí, por ejemplo, en vez de valorar la posición de A respecto a C, se estudia respecto a B.

Para modelar estadísticamente el comportamiento de los partidos, vamos a utilizar, en primer lugar, dos variables *alternative-specific*: el beneficio que obtendría un partido en forma de acceso a los cargos públicos y el beneficio que obtendría en términos de influencia en las políticas públicas. En caso de elegir no apoyar a un partido, el beneficio del partido en ambas variables sería igual a cero. En el caso del apoyo

18. *Multinomial logit model*. Comando *cmmlxlogit* en Stata 16.

parlamentario, el partido obtendría un beneficio igual a cero en cargos públicos, pero en políticas públicas obtendría el beneficio equivalente al porcentaje de escaños que aportase a la mayoría gubernamental. En caso de que un partido decidiera apoyar al formador, obtendría, tanto en cargos públicos como en influencia en las políticas públicas, el porcentaje de escaños que contribuyen a la mayoría gubernamental. Una presunción básica es asumir que un partido que apoya la investidura de otro mantendrá cierto grado de influencia sobre las decisiones del Gobierno. Para considerar que el grado de influencia en las políticas públicas y el número de cargos públicos obtenidos es proporcional al número de escaños que el partido aporta a la mayoría gubernamental, nos basamos en la ley de Gamson (1961), que ha sido demostrada empíricamente en múltiples ocasiones (Warwick y Druckman, 2001; Druckman y Warwick, 2005), incluso en estudios sobre el ámbito autonómico español (Falcó-Gimeno, 2013). El objetivo de estas variables es tener en cuenta los beneficios que puede obtener cada partido en cada escenario con tal de aislar el efecto de las diferencias ideológicas de los partidos y su situación en el Gobierno central.

Las demás variables que utilizamos son *case-specific* y, por ello, no varían con relación a cada una de las alternativas. En primer lugar, aplicamos el nivel de congruencia esperado que tendría un Gobierno formado por los dos partidos. En concreto, calculamos el porcentaje de la mayoría gubernamental que sería congruente con el Gobierno central utilizando la congruencia individual de cada partido y el porcentaje de escaños que aportan a la mayoría gubernamental. Optamos por una interpretación amplia de formar parte del Gobierno (Chaqués-Bonafont y Palau, 2011). Así, consideramos que son miembros del Gobierno todos aquellos partidos que contribuyen a la mayoría gubernamental nacional, pues habrían votado a favor de la investidura del presidente del Gobierno. En segundo lugar, y en relación con el problema de la doble agencia, tenemos en cuenta si tanto el partido formador como el que debe elegir si apoyarlo o no son partidos de ámbito no estatal (PANE). Esta variable es categórica y asume cuatro categorías posibles, dependiendo de si el formador o el seguidor es PAE o PANE.

Con relación a las variables de control, en primer lugar, usamos la

mayoría parlamentaria esperada entre la suma del partido y el formador y, por tanto, si esta es suficiente para obtener mayoría en el parlamento o se necesita otro socio. En segundo lugar, incluimos el número efectivo de partidos parlamentarios (Laakso y Taagepera, 1979); este es un indicador de la fragmentación parlamentaria y, por tanto, de la existencia de coaliciones alternativas y de la dificultad de formar gobierno. Tercero, incluimos los dos ejes de competición política y calculamos la distancia ideológica entre el partido seguidor y el formador en cada uno de los ejes. Para la extracción de las posiciones ideológicas, hemos realizado una codificación cualitativa de cada uno de los partidos en ambos ejes. El proceso concreto se explica en detalle en el anexo A. Además, incluimos cuanto tiempo ha transcurrido desde la fundación de la autonomía (en formato logarítmico), puesto que conforme pasa el tiempo los partidos adquieren más información sobre la composición del tablero político y, por tanto, van actualizando y estabilizando sus preferencias. En quinto lugar, incluimos el índice RAI (Hooghe, Marks y Schakel, 2010), que mide el grado de autonomía de cada comunidad autónoma, por considerar que el beneficio del acceso a los cargos públicos y de la influencia en las políticas públicas será mayor en las comunidades autónomas con más poderes. Seguidamente, incluimos una variable dicotómica para el País Vasco y para Asturias, pues estas dos comunidades poseen un sistema diferenciado de elección del presidente, que se aproxima al parlamentarismo negativo (Bastida, 1993, 2001). Finalmente, incluimos los meses restantes hasta las próximas elecciones generales para considerar los posibles efectos de contaminación entre los diferentes ámbitos políticos. Además, para tener en cuenta que las decisiones tomadas por un partido no son totalmente independientes de las que toman sus adversarios dentro del mismo proceso de investidura, incluimos errores estándares robustos, agrupados en clústeres de cada sesión de investidura en todos los modelos estadísticos.

2.6 ANÁLISIS

La tabla 2 ofrece los resultados del análisis. En concreto, hemos calculado 5 modelos estadísticos siguiendo un patrón escalonado. El primer

modelo solo incluye las variables de control; el segundo añade el efecto de la congruencia; el tercero añade el tipo de partido; el cuarto modelo incluye los dos efectos anteriores conjuntamente, y el quinto modelo añade la interacción entre la congruencia esperada y el tipo de partido. Cada modelo incluye los resultados en función de si el partido decide dar apoyo parlamentario al partido o entrar en una coalición gubernamental, siempre tomando como categoría de referencia la decisión de no apoyar a un partido. Cabe destacar que el valor de las variables que son *alternative-specific* es el mismo para ambos tipos de resultados dentro del mismo modelo.

TABLA 2. FACTORES DETERMINANTES DEL VOTO DE INVESTIDURA

	MODELO 1	MODELO 2	MODELO 3	MODELO 4	MODELO 5
ALTERNATIVA					
Beneficio de Office	0,0354*** (0,0102)	0,0378*** (0,0108)	0,0374*** (0,0101)	0,0406*** (0,0109)	0,0410*** (0,0111)
Beneficio de Policy	-0,0596*** (0,00919)	-0,0631*** (0,00948)	-0,0586*** (0,00918)	-0,0627*** (0,00966)	-0,0633*** (0,00971)
INVESTIDURA					
Mayoría parlamentaria	1,554*** (0,337)	1,603*** (0,334)	1,413*** (0,334)	1,508*** (0,334)	1,499*** (0,332)
N. efectivo de partidos	0,278 (0,172)	0,257 (0,168)	0,143 (0,189)	0,176 (0,185)	0,171 (0,185)
Dif. eje socio-económico	-0,505*** (0,128)	-0,539*** (0,126)	-0,544*** (0,131)	-0,566*** (0,131)	-0,574*** (0,130)
Dif. eje territorial	-0,636*** (0,145)	-0,667*** (0,144)	-0,705*** (0,158)	-0,704*** (0,157)	-0,698*** (0,158)
Años en democracia (log.)	0,0122 (0,248)	0,0227 (0,247)	-0,0180 (0,252)	0,0167 (0,255)	0,0336 (0,254)
RAI	-0,0535 (0,157)	-0,0603 (0,160)	-0,0521 (0,150)	-0,0756 (0,159)	-0,0886 (0,159)
Normas de investidura	0,988** (0,375)	1,044** (0,385)	0,903* (0,373)	0,950* (0,381)	0,934* (0,385)
Meses hasta las Elecciones Generales	0,00220 (0,0120)	-0,00149 (0,0133)	-0,00172 (0,0127)	-0,00438 (0,0139)	-0,00513 (0,0139)
Congruencia esperada		0,0109** (0,00377)		-0,00941* (0,00397)	-0,00947 (0,00543)

F=PAE S=PAE			Ref.		
F=PANE S=PAE			0,806*	0,528	0,445
			(0,406)	(0,417)	(0,530)
F=PAE S=PANE			-0,184	-0,271	-0,388
			(0,337)	(0,358)	(0,549)
F=PANE S=PANE			0,668	0,350	0,567
			(0,381)	(0,396)	(0,505)
F=PANE S=PAE X Congruencia esperada					0,00326
					(0,00888)
F=PAE S=PANE X Congruencia esperada					0,00245
					(0,00940)
F=PANE S=PANE X Congruencia esperada					-0,0115
					(0,0110)
Constante	0,464	1,307	1,055	1,987	2,301
	(3,097)	(3,285)	(3,109)	(3,400)	(3,407)
COALICIÓN					
Mayoría parlamentaria	0,517*	0,544*	0,554*	0,583*	0,564*
	(0,243)	(0,245)	(0,253)	(0,255)	(0,258)
N. efectivo de partidos	0,416**	0,413*	0,353*	0,361*	0,351*
	(0,157)	(0,161)	(0,162)	(0,164)	(0,163)
Dif. eje socio- económico	-0,346**	-0,352**	-0,242*	-0,248*	-0,256*
	(0,109)	(0,110)	(0,114)	(0,115)	(0,117)
Dif. eje territorial	-0,212*	-0,213*	-0,386***	-0,384***	-0,380***
	(0,0882)	(0,0895)	(0,101)	(0,101)	(0,102)
Años en democracia (log.)	0,291	0,298	0,480	0,481	0,504
	(0,259)	(0,261)	(0,273)	(0,273)	(0,272)
RAI	0,00498	-0,00415	-0,0161	-0,0168	-0,0344
	(0,155)	(0,158)	(0,157)	(0,158)	(0,158)
Normas de investidura	-0,573	-0,558	-0,634	-0,611	-0,619
	(0,451)	(0,455)	(0,488)	(0,494)	(0,495)
Meses hasta las Elecciones Generales	-0,00720	-0,00859	-0,00606	-0,00623	-0,00721
	(0,0152)	(0,0157)	(0,0155)	(0,0158)	(0,0159)

Congruencia esperada	-0,00397 (0,00246)			-0,00254 (0,00274)	-0,000638 (0,00378)
F=PAE S=PAE			Ref,		
F=PANE S=PAE			0,752** (0,265)	0,680* (0,281)	0,705 (0,430)
F=PAE S=PANE			1,387*** (0,321)	1,373*** (0,321)	1,466** (0,454)
F=PANE S=PANE			0,993* (0,445)	0,905* (0,452)	1,253* (0,528)
F=PANE S=PAE # Congruencia esperada					0,000838 (0,00812)
F=PAE S=PANE # Congruencia esperada					-0,00198 (0,00470)
F=PANE S=PANE # Congruencia esperada					-0,0133 (0,00983)
Constante	-2,482 (3,123)	-2,057 (3,215)	-3,076 (3,133)	-2,938 (3,161)	-2,625 (3,169)
Observaciones (alternativas)	2.286	2.286	2.286	2.286	2.286
Observaciones (casos)	762	762	762	762	762
Log lik.	-552,8	-545,7	-533,8	-529,3	-528,0
BIC	1.260,2	1.261,6	1.268,8	1.275,2	1.319,0

La categoría de referencia es que un partido va a la oposición y no apoya a ninguno de los formadores ni directa ni indirectamente. Errores estándares agrupados por voto de investidura entre paréntesis. * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$

A continuación, comentamos algunos de los resultados más destacados. Estos resultados deben considerarse siempre en relación con la categoría de referencia: que un partido no apoye a ninguno de los dos posibles formadores de gobierno en el parlamento, y por lo tanto vaya a la oposición. Con relación al efecto del acceso al Gobierno central o a la congruencia, podemos observar que tiene un efecto negativo con relación al apoyo a la investidura y ningún efecto estadísticamente significativo para el apoyo a una coalición. Ello indica que la congruencia no parece

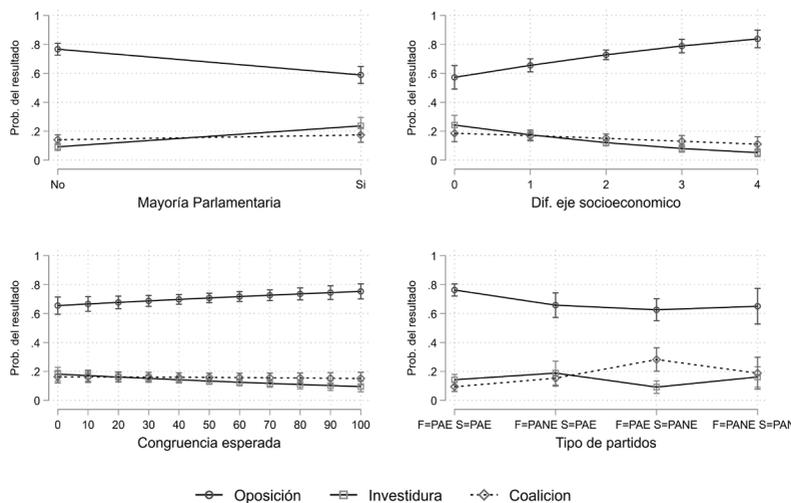
que sea uno de los factores más decisivos cuando los partidos deciden entrar o no en la mayoría gubernamental, pero sí en la forma de entrar. Si un partido se decide por una determinada mayoría, si la congruencia es alta es más probable que lo haga mediante una coalición y no mediante el apoyo a la investidura. Es decir, los resultados sugieren que la decisión se toma en dos fases. Primero se elegiría a qué partido formador apoyar. Y en un segundo paso de qué forma, si mediante una coalición o un acuerdo de investidura. Si el partido elegido es congruente con el gobierno central, el socio minoritario puede obtener mayores beneficios y por tanto prefiere entrar en un gobierno de coalición. Entendemos que este beneficio puede contrarrestar otros de los riesgos de entrar en el gobierno. En resumen, los resultados indican que la congruencia no es tan decisiva a la hora de elegir a qué partido formador apoyar, sino cómo una vez elegido.

Con relación al tipo de partidos que captan la importancia del problema de la doble agencia, estos no aportan resultados claros para explicar el apoyo en una investidura, pero sí en un gobierno de coalición. Según los resultados del modelo 4, el tipo de coalición menos probable es la formada por dos partidos de ámbito nacional. Las demás son más probables, en especial aquella en que el socio mayoritario es de ámbito nacional y el minoritario, de ámbito regional. Estos resultados reflejan claramente las preferencias que habíamos supuesto en cada tipo de partido. Los partidos de ámbito regional priorizan el acceso al Gobierno autonómico, ya sea como socios mayoritarios o bien como minoritarios, mientras que los partidos de ámbito nacional pueden beneficiarse de entrar como socios minoritarios de un partido regional (en términos de cargos públicos e influencia), pero entrar en el Gobierno con otro partido de ámbito nacional puede tener repercusiones a escala nacional y, por ello, es una coalición menos probable.

Para facilitar la interpretación, la figura 5 representa las probabilidades que se han predicho en el modelo 4 para cada uno de los tres posibles resultados y de acuerdo con los valores de cuatro de las principales variables explicativas (con un intervalo de confianza del 95 %). Cada uno de los resultados puede interpretarse de dos formas distintas. En primer lugar, la probabilidad de que suceda cada uno de los resultados

–ir a la oposición, apoyar una investidura o entrar en un gobierno de coalición–, según el valor que toma cada variable. Por ejemplo, cuando el formador y el posible socio minoritario suman mayoría parlamentaria, las probabilidades de coalición y de apoyo a la investidura aumentan. Lo más probable es que un partido no apoye a otro, pues sucede en el 70 % de las observaciones. Ello explica que prácticamente nunca los dos posibles partidos formadores pacten entre ellos y que algunos partidos no apoyen a ninguno de los dos posibles formadores. En segundo lugar, la probabilidad de que se dé cada opción debe compararse con la probabilidad de que esa misma opción se dé cuando los valores de la variable independiente toman dos valores diferentes. Por ejemplo, la probabilidad de investidura es más alta cuando el valor de las diferencias en el eje socioeconómico es 0 que cuando es 4. Destaca especialmente que es mucho más probable formar una coalición (y menos un gobierno en minoría) cuando el socio mayoritario es de ámbito nacional y el minoritario, de ámbito regional, pues cada uno prioriza un eje de competición distinto. Estos dos tipos de partidos son especialmente compatibles, pues cabe recordar que el

FIGURA 5. FACTORES DETERMINANTES DEL VOTO DE INVESTIDURA



modelo tiene en cuenta la capacidad de los partidos de otorgar la mayoría absoluta y que los partidos regionales suelen otorgarla en aquellos parlamentos con pocos partidos.

Por su parte, la interacción entre el tipo de combinación de partidos y la congruencia esperada no arroja resultados concluyentes. Ninguno de los coeficientes es estadísticamente significativo; sin embargo, el signo de los coeficientes son coherentes con la hipótesis planteada. El coeficiente es negativo cuando los partidos que se combinan son del mismo tipo y positivo cuando son de tipos diferentes, salvo cuando el socio mayoritario es de ámbito estatal y el minoritario es regional, a la hora de formar un gobierno de coalición.

Es interesante remarcar algunos de los resultados de las variables de control, pues explican en parte el comportamiento de los partidos, especialmente la diferencia entre coalición y pacto de investidura. En primer lugar, no sorprende comprobar que, si los dos posibles socios suman mayoría en la cámara, es más probable que lleguen a un pacto de investidura que a una coalición. Ello parece indicar que, en caso de necesitar un tercer partido para alcanzar la mayoría parlamentaria, el partido minoritario preferirá acceder al Gobierno antes que influenciar al partido mayoritario desde la cámara. En segundo lugar, cabe destacar que las diferencias tanto en el eje socioeconómico como el territorial se comportan de forma similar. Cuanto mayores sean diferencias en alguno de los dos ejes, más improbable será que los dos lleguen a un acuerdo; sin embargo, este efecto es mayor cuando se trata de alcanzar un pacto de investidura, lo cual parece indicar que los beneficios de acceder a los cargos públicos pueden compensar, en parte, las diferencias ideológicas. En tercer lugar, cuando las normas parlamentarias no requieren que el presidente sea investido por una mayoría absoluta de parlamentarios, como ocurre en Asturias y en el País Vasco, es más probable que se llegue a un acuerdo de investidura y haya un gobierno en minoría. Y, en cuarto lugar, el calendario electoral nacional no parece influir en ninguno de los resultados, pues no alcanza los niveles estándar de significación estadística, pero su símbolo negativo viene a indicar que la conflictividad entre partidos aumenta conforme se acercan las elecciones nacionales y que es menos probable que lleguen a ningún tipo de acuerdo, ya sea de

coalición o de investidura.

Con relación a las tres hipótesis iniciales, los resultados son diversos. En primer lugar, la hipótesis A1 se refería a la importancia de la congruencia como factor que hacía que los partidos que tenían acceso al Gobierno central resultaran socios más valiosos de coalición. Mientras que la hipótesis A2 se refería a que la congruencia tendría una mayor incidencia en la formación de coaliciones que de pactos de investidura. Pero los resultados obtenidos indican que esta hipótesis debe matizarse. Inicialmente, se había planteado que la decisión de entrar en el Gobierno o de facilitar la investidura de otro partido se tomaba al mismo tiempo que se decidía a qué partido apoyar. Pero los resultados parecen indicar que este proceso se desarrolla en dos etapas. En primer lugar, el posible socio minoritario elige a qué partido puede apoyar. Y, en segundo paso, decide de qué forma: si mediante una coalición o mediante el apoyo en la investidura. El efecto de la congruencia parece desarrollarse en la segunda etapa, mientras que en la primera etapa parecen tener mayor importancia las variables tradicionales que explican la formación de los gobiernos, como la mayoría en el parlamento o las diferencias ideológicas. Los estudios anteriores habían destacado la importancia de la congruencia (Bäck *et al.*, 2013; Stefuriuc, 2013); sin embargo, estos trabajos estudiaban la formación agregada de un gobierno – comprobando todas las combinaciones de partidos posibles – y no el comportamiento individual de cada partido. Aquí se estudia el comportamiento individual de cada partido y se diferencia entre todas sus posibilidades: por un lado diferenciar entre los dos, plausibles, partidos formadores, y por otro lado entre la posibilidad de entrar en un gobierno de coalición únicamente acordar un pacto de investidura, el efecto de la congruencia debe matizarse, pues no parece afectar directamente a qué partido apoyar, sino más bien a cómo apoyar al partido formador que se ha decidido previamente. No obstante, futuros estudios deberían estudiar esta relación con mayor profundidad. En resumen, podemos confirmar la hipótesis A2, mientras que la A1 debe matizarse. Y no podemos confirmar la hipótesis A3 por falta de resultados significativos, pese a que algunos coeficientes se comportan en la dirección esperada.

2.7 CONCLUSIÓN

El objetivo de este estudio era investigar con mayor profundidad el efecto de la congruencia sobre la formación de los gobiernos autonómicos. Los estudios anteriores habían observado un efecto destacable a nivel agregado (Bäck *et al.*, 2013; Stefuriuc, 2013), pues era más probable que se materializaran las posibilidades de coalición con el Gobierno central que eran más congruentes. Sin embargo, se estudiaba la formación de coaliciones a nivel agregado –mediante las posibles combinaciones de distintos partidos– y no en qué condiciones un partido pactaría con otro. Este estudio avanza en el conocimiento de este fenómeno mediante dos contribuciones, principalmente. En primer lugar, aquí se ha estudiado el comportamiento de los partidos a título individual y no agregado. Hemos comparado el comportamiento real de cada partido en relación con las dos alternativas empíricas más probables, que son haber apoyado a un partido formador o al otro. En segundo lugar, ahora distinguimos entre gobierno de coalición y pacto de investidura. Esta distinción era un elemento ausente en la literatura especializada y, sin embargo, casi el 40 % de los gobiernos autonómicos que se forman en España son en minoría parlamentaria. Así pues, los resultados nos obligan a matizar parte de los resultados anteriores.

La congruencia es uno de los factores que explican la formación de gobiernos, pero su efecto parece no ser tan directo como se había creído. Al diferenciar entre pacto de investidura y coalición, el efecto de la congruencia parece mayor en la decisión de apoyar a un partido de una forma u otra, pero no en la decisión de a qué partido apoyar. Nuestra interpretación de los resultados sugiere que deberíamos dividir en dos fases el proceso de formación de los gobiernos a nivel individual de cada partido. Primero, un partido decide a qué otro partido apoya. Y, en segundo lugar, el partido decide si lo apoya mediante un pacto de investidura o una coalición. En la primera fase, las variables tradicionales, como son la mayoría parlamentaria o las diferencias ideológicas, deberían ser más determinantes, mientras que la congruencia parece que adquiere más importancia en esta segunda fase. Aquí, como en estudios anteriores, se ha considerado que la congruencia es un factor más que actúa durante

todo el proceso. Futuros estudios deberán diferenciar más claramente entre las dos posibles fases mediante un modelado estadístico adecuado y, posiblemente, complementando los análisis cuantitativos con estudios cualitativos sobre el proceso de formación de gobierno. Los capítulos siguientes tratan de la importancia de la congruencia en la gobernabilidad, tanto para la estabilidad gubernamental en general, como en los procesos de negociación con el Gobierno central.

3. La estabilidad de los gobiernos autonómicos

3.1 INTRODUCCIÓN

España es un caso extraordinario, pues hasta 2020 nunca había tenido un gobierno de coalición a escala nacional. Además, la mitad de sus gobiernos nacionales han sido gobiernos en minoría parlamentaria. Y, pese a ello, estos gobiernos no han sido menos efectivos que los gobiernos con mayoría parlamentaria (Field, 2016). Field sugiere que ello se debe, por un lado, a unas instituciones que favorecen la estabilidad y potencian el poder negociador del Ejecutivo frente al legislativo. Además, los gobiernos españoles se han contado entre los más estables de Europa, pese a que varios de ellos no tenían mayoría en la cámara (Flores Juberías, 2003). Por otro lado, cabe señalar la capacidad que tienen los partidos estatales y no estatales de conciliar sus objetivos estratégicos, pues la mayor parte del tiempo priorizan otros ejes diferentes de la competición política, lo cual hace que sean más propensos a llegar a acuerdos. En el capítulo anterior, hemos estudiado bajo qué circunstancias un partido puede apoyar a otro para formar gobierno, y ello se ve influido por la capacidad de interlocución de dicho partido con el Gobierno central. En el ámbito autonómico, varios autores han estudiado los procesos de formación de los gobiernos y como las dinámicas nacionales pueden trasladarse al ámbito autonómico (Falcó-Gimeno, 2012; Reniu, 2013b, 2013a; Verge y Falcó-Gimeno, 2013); sin embargo, pocos han estudiado la estabilidad de dichos gobiernos tras su constitución (Martínez-Cantó y Bergmann, 2020).

En este capítulo, comprobaremos si el efecto de la congruencia se mantiene a lo largo del tiempo, una vez celebrada la investidura. Para ello, estudiaremos la estabilidad de los gobiernos y si los que tienen menor congruencia con el Gobierno central son más propensos a la inestabilidad y a caer anticipadamente. Además, estudiamos el efecto que pueden tener las distintas preferencias en el eje territorial y socioeconómico, así como

el problema de la doble agencia. Para ello, nos valemos de la extensa literatura en materia de terminación de gobiernos a escala nacional (King *et al.*, 1990; Lupia y Strøm, 1995; Strøm, Müller y Bergman, 2008) así como de los estudios que han investigado cómo los ámbitos nacional y regional se influyen mutuamente (Bäck *et al.*, 2013; Stefuriuc, 2013; Amat y Falcó-Gimeno, 2014).

Este segundo estudio se estructura de la forma siguiente. En primer lugar, introducimos los conceptos de estabilidad y terminación gubernamental, y repasamos los principales trabajos que han abordado empíricamente estos fenómenos en el pasado. A continuación, presentamos las hipótesis del estudio. En tercer lugar, tratamos de la implementación de las distintas variables y ofrecemos diversos datos descriptivos. Y, por último, presentamos los resultados de los modelos estadísticos.

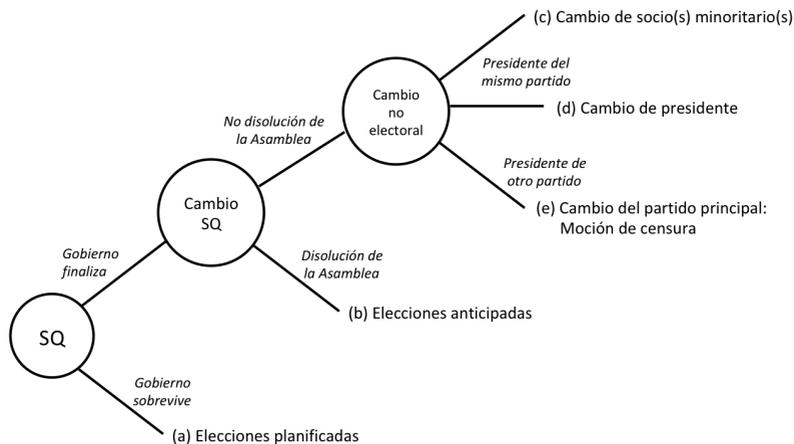
3.2 La estabilidad de los gobiernos desde una perspectiva comparada

¿Cuándo empieza y cuándo acaba un gobierno? Según las definiciones convencionales (Laver, 2003), consideramos que un gobierno termina cuando se realizan las elecciones siguientes, según el calendario previsto y en función de los años de duración de la legislatura. Además, un gobierno también puede terminar cuando se convocan elecciones anticipadas, cuando se produce un cambio en la composición de los partidos que lo conforman, cuando el Gobierno es sustituido mediante una moción de censura o cuando el primer ministro renuncia al cargo. En la figura 6, se presentan las diferentes formas de finalización, según la conceptualización de Fernandes y Magalhães (2015). Partiendo de la constitución del gobierno (*statu quo*, SQ), hay gobiernos que sobreviven hasta el final natural de la legislatura y la convocatoria de nuevas elecciones [opción *a*]. Sin embargo, en ocasiones se produce una variación en el *statu quo* que altera la estabilidad gubernamental y que puede adoptar diversas formas: el Gobierno puede terminar por disolución de la asamblea y la convocatoria de elecciones anticipadas [*b*], o bien mediante un recambio no electoral. Esto último implica que puede haber un cambio en los

socios minoritarios del gabinete [*d*] o un cambio del principal partido del gobierno mediante una moción de censura [*e*]. Finalmente, un gobierno también puede terminar por la sustitución, voluntaria o involuntaria, del primer ministro sin que varíe su composición política [*d*]. Será voluntaria si el presidente continúa su carrera política en otro cargo e involuntaria si dimite por la presión de su partido, muere o es inhabilitado.

No todas las terminaciones son interesantes desde el punto teórico. Que un gobierno termine el plazo porque convoque unas elecciones programadas indica el desarrollo esperado de los acontecimientos. Igualmente, el recambio del presidente no siempre está relacionado con la estabilidad del gobierno en sí. De hecho, a escala regional, parece haber una mayor rotación del primer ministro que a escala nacional (Martínez-Cantó y Bergmann, 2020). Debido a la estructura gubernamental multinivel, varios primeros ministros regionales abandonan el cargo antes de lo esperado para asumir una responsabilidad a escala nacional (Borchert y Stolz, 2011). Por ejemplo, varios presidentes autonómicos dimitieron cuando fueron nombrados ministros (José Bono o Eduardo Zaplana) o líderes nacionales de su partido (José María Aznar). Otros, en cambio, como también ocurre a escala nacional, son obligados a dimitir por sus partidos tras haber sido involucrados en algún tipo de escándalo (Francisco Camps o Javier Otano). En este estudio, nos centramos únicamente en explicar los factores determinantes que pueden llevar a los escenarios *b*, *c* y *e*, que son los más interesantes desde el punto de vista teórico: elecciones anticipadas, cambio en la composición partidista y mociones de censura. Desde el punto de vista teórico es donde podemos esperar que la congruencia, las diferencias ideológicas y el problema de la doble agencia jueguen un papel más destacado.

FIGURA 6. TIPOS DE TERMINACIÓN GUBERNAMENTAL



Fuente: Adaptado de Fernandes y Magalhães (2015)

Durante los últimos cincuenta años, numerosos estudios han investigado los factores que determinan una terminación temprana, o anticipada, de los gobiernos en las democracias parlamentarias. Grofman y van Roozendaal (1994), así como Laver (2003), proporcionan amplias reseñas de la evolución de este campo de estudio. Sin embargo, pese a la larga tradición de estudiar la terminación de los gobiernos en la política comparada, su estudio se ha circunscrito casi únicamente a los gobiernos nacionales y casi ningún estudio ha abordado estas dinámicas a nivel subnacional (Martínez-Cantó y Bergmann, 2020). Por lo general, la literatura sobre estabilidad gubernamental se puede clasificar por dos características. En primer lugar, la literatura se divide entre estudios empíricos basados en datos observacionales o modelos formales de terminación gubernamental basados en la teoría de juegos (Laver y Shepsle, 1996, 1998). Los estudios empíricos se dividen según el tipo de datos que utilizan. En concreto, los primeros estudios empíricos investigaban la relación entre algún atributo estructural del Gobierno y la duración total del gabinete (Taylor y Herman, 1971; Dodd, 1976; Sanders y Herman, 1977). Estos atributos, que son invariables a lo largo

de la vida del Gobierno, pueden referirse a características propias, como si tiene mayoría en la cámara o no, cuántos partidos que lo componen o cuál es su grado de cohesión ideológica, o a otras características, como el contexto institucional, el clima de negociación o las posibles ventanas de oportunidad. Esto se traslada a variables como el nivel de fragmentación parlamentaria, el grado de polarización, la capacidad y la dificultad de presentar mociones de censura, o la dificultad de convocar elecciones anticipadas. Todas estas características suelen ser invariables en el tiempo, por lo cual esta perspectiva empezó a cuestionarse en la década de los años ochenta por los estudios de que analizaban otros factores que variaban dentro de la vida del Gobierno, adoptando lo que se denominó un *event approach* (Browne, Frensdreis y Gleiber, 1984, 1986; Cioffi-Revilla, 1984). Esta serie de estudios, que constituyen los de segundo tipo, destacan el impacto de sucesos o *shocks* imprevistos y aleatorios, como escándalos políticos, crisis económicas o, incluso, ataques terroristas, sobre la estabilidad de los gobiernos. Ambos enfoques fueron sintetizados por King *et al.* (1990), que combinaron las variables estructurales con las coyunturales, y este planteamiento sigue siendo considerado un ejemplo a seguir en las investigaciones actuales (Warwick, 1992, 1994; Schleiter y Morgan-Jones, 2009; Saalfeld, 2013; Krauss, 2018).

Al margen de estos estudios empíricos, varios autores han desarrollado modelos teóricos para explicar los incentivos estratégicos que tienen los actores políticos para mantener o poner fin a un gobierno (de coalición o no) anticipadamente. Una de las contribuciones más importantes en este sentido es la de Lupia y Strøm (1995).¹⁹ En su modelo, cada uno de los partidos del Gobierno está valorando constantemente la utilidad de mantenerse en el cargo frente a la utilidad que puede esperar conseguir si cambia la composición partidista del Gobierno o convoca elecciones anticipadas. Su modelo integra tanto variables estáticas como dinámicas, e incluye la posibilidad de eventos aleatorios. En este caso, la terminación anticipada se produce cuando un cambio en el *statu quo* del Gobierno favorece que al menos uno de los socios de gobierno espere obtener una utilidad mayor fuera del Gobierno que dentro de él, aun descontando los

19. Para una crítica a este modelo, véase Diermeier y Stevenson (2000).

costes de transacción derivados de cambiar de escenario político.

Formalmente, podemos expresarlo del modo siguiente: la utilidad (u) del partido i en el tiempo t es menor que la utilidad del este mismo partido en el futuro ($t+1$). Siguiendo el modelo de Lupia y Strøm (1995), la utilidad de un partido se basa en el número de escaños (s) que tiene en la cámara legislativa y en la capacidad de acceder al gobierno (g), que sintetiza tanto la capacidad de desarrollar políticas públicas como de clientelismo político.²⁰ No obstante, esta última viene condicionada por la idoneidad de los socios (j) con los que debería compartir gobierno el partido. Todos los partidos prefieren a algún socio frente a otro a la hora de formar una coalición de gobierno (g_i^j). Es decir, dentro del Gobierno, un partido obtendrá una mayor utilidad con su socio preferido que con otro, bien sea por afinidad ideológica, por complementariedad de temas o para reducir el número de socios dentro del Ejecutivo (Greene, 2017; Klüver y Spoon, 2020). Finalmente, a la utilidad que se espera en el futuro, hay que restar los costes de transacción de un escenario político al otro (E), que además pueden ser interpretados como los costes de la incertidumbre. Estos costes de transacción son variables, pues no todas las terminaciones de gobierno conllevan la convocatoria de elecciones anticipadas. De hecho, las elecciones anticipadas están prohibidas en algunos contextos (Strøm y Swindle, 2002). A continuación, podemos observar la función de utilidad que presenta cada uno de los socios de gobierno.

$$u_{i,t} < u_{i,t+1}$$

$$s_{i,t} + (c_{i,t} g_{i,t}^j) < s_{i,t+1} + (c_{i,t+1} g_{i,t+1}^j) - E_i$$

20. El clientelismo político (del inglés *political patronage*) se refiere al nombramiento o la contratación de una persona para un puesto en la Administración sobre la base de la lealtad partidista. Los políticos electos utilizan estos nombramientos para recompensar a las personas que los ayudan a ganar las elecciones y a mantenerse en el cargo.

3.3 LA CONGRUENCIA GUBERNAMENTAL COMO MECANISMO DE ESTABILIDAD DE LOS GOBIERNOS AUTONÓMICOS

A primera vista, el modelo anterior no encaja directamente con el estudio de las relaciones multinivel, con el problema de la doble agencia o con las preferencias distintas en cada eje de competición. Sin embargo, pensemos en cómo cada uno de estos factores afecta el factor g_i^j , tanto en el momento actual como en el futuro esperado. La utilidad que un partido otorga al hecho de estar en el gobierno depende de las circunstancias, y los distintos niveles de congruencia con el Gobierno central o de coincidencia ideológica se verán reflejados en el factor g_i^j . En primer lugar, como ya hemos visto en el estudio anterior, la congruencia tiene un efecto indirecto. Incide más en la forma de apoyo –coalición o apoyo a la investidura– que en la decisión relativa a qué otro partido apoyar. No obstante, un socio congruente con el Gobierno central le puede otorgar más acceso, gracias a los canales intrapartidistas, y fomentar así la estabilidad del Gobierno autonómico. Esta hipótesis ha sido explorada inicialmente por Martínez-Cantó y Bergmann (2020) comparando España y Alemania, si bien ahí se estudian todos los tipos de terminación conjuntamente. Aquí distinguimos entre todos los tipos de terminación gubernamental posibles. Por tanto, la primera hipótesis de este segundo estudio es la siguiente:

- ◆ Hipótesis B1: La probabilidad de que un gobierno termine anticipadamente disminuirá cuanto mayor congruencia existente entre el Gobierno autonómico y el central.

Además de este efecto general, y puesto que la congruencia puede variar a lo largo de la vida de un gobierno, cabe esperar que el efecto de la congruencia sea mayor con relación a las posibles terminaciones de cambiar de socio o desarrollar una moción de censura, más que de convocar elecciones anticipadas. Si el socio menor de la coalición pierde el estatus de congruente, pierde valor de cara al socio principal de la coalición y este tiene nuevos incentivos para cambiar de socio. Por el

contrario, si el socio mayoritario es el que pierde el estatus de congruente con el Gobierno central, el socio menor tiene nuevos incentivos para dejar caer el Gobierno en una moción de censura. Este efecto no está tan claro con relación a la convocatoria de elecciones anticipadas, debido a su mayor incertidumbre de esta posibilidad, captada en los costes de transacción. Por tanto:

- ◆ Hipótesis B2: El efecto de la congruencia será mayor en las terminaciones relacionadas con el cambio de socios y la moción de censura.

Muchos estudios empíricos han certificado que si las diferencias ideológicas son mayores en el eje socioeconómico, crece la probabilidad de una terminación temprana del Gobierno, pues aumenta la conflictividad en su interior (Saalfeld, 2008). Cabría esperar que las diferencias en el eje territorial actuaran en el mismo sentido. Siguiendo con la argumentación anterior, cuando un partido valora el potencial de un socio de coalición (g^j), prefiere que este sea cercano tanto en el eje de competición izquierda-derecha como en el territorial. No cabría esperar diferencias según el tipo de terminación al ser una variable que no varía a lo largo de la vida de un gobierno²¹ y que, por tanto, no puede modificar los costes de transacción asociados a cada terminación gubernamental tras la formación del gobierno. Por tanto:

- ◆ Hipótesis B3: La probabilidad de que un gobierno termine anticipadamente aumentará si la distancia en las preferencias territoriales es mayor.

Finalmente, los partidos se enfrentan al problema de la doble agencia. Por un lado, los partidos de ámbito regional priorizan su acción a escala regional y su actividad en el ámbito estatal se verá subordinada a sus

21. Es más que razonable pensar que la ideología de los partidos que forman un gobierno varía a lo largo del tiempo y que los partidos se radicalizan o se moderan. Sin embargo, la literatura existente suele considerar este factor invariable, debido a la extrema dificultad de captar las variaciones ideológicas de los partidos entre elecciones.

intereses regionales. Por el contrario, los partidos nacionales deben conciliar sus intereses en ambos ámbitos políticos. Y, aunque los partidos de ámbito regional suelen tener una mayor preferencia por la descentralización, ello no siempre es así y hay una gran variación al respecto dentro de este grupo. Podemos lanzar la hipótesis de que otorgar una importancia distinta a cada una de los ámbitos políticos aumentará el nivel de conflictividad dentro de un gobierno con relación a todas las terminaciones, pues los costes de transacción asociados a cada una no variarán dentro de la vida de cada gobierno. Por tanto:

- ◆ Hipótesis B4: Las coaliciones mixtas entre partidos de ámbito estatal y no estatal tienen más probabilidades de terminar anticipadamente que las formadas exclusivamente por partidos de uno u otro tipo.

3.4 DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

Para estudiar la estabilidad de los gobiernos, utilizamos una base de datos que contiene información sobre la duración y las características de los gobiernos autonómicos españoles desde 1980 hasta marzo de 2020, justo antes del inicio de la pandemia de la COVID-19. Esta base de datos se ha elaborado a partir de la información proporcionada por el Observatorio de los Gobiernos de Coalición en España²² (Reniu y Matas-Dalmases, 2016) y se ha completado con fuentes oficiales e información publicada en los periódicos. La unidad de análisis es el gobierno individual, según la definición de Laver (2003), y la unidad de observación es cada gobierno en cada mes. Por ello, vamos a realizar un análisis de supervivencia (*survival analysis*, también llamado *event history analysis*), concretamente la regresión de Cox (Box-Steffensmeier y Zorn, 2001). Este es un tipo de análisis estadístico que permite modelar el tiempo que se tarda en que ocurra un suceso determinado y es la técnica estadística estándar para analizar la estabilidad gubernamental (Saalfeld, 2013). No obstante,

22. Observatorio de los Gobiernos de Coalición en España (1980-2017): http://www.ub.edu/OGC/index_es_archivos/index_es.htm

como solo nos interesa un cierto tipo de terminación gubernamental, las demás permanecerán “censuradas” (*right-censored*), como es práctica habitual (Saalfeld, 2008, 2013; Schleiter y Issar, 2016).

En total, el análisis incluye datos de 229 gobiernos autonómicos, que conforman 7.308 observaciones (o meses en que un gobierno estaba en activo). La tabla 3 enumera las diferentes razones por las cuales un gobierno terminó y el número de casos que se incluyen de cada uno en el análisis. En concreto, desarrollaremos cuatro conjuntos de modelos estadísticos, uno por cada tipo de terminación posible y otro que incluya todas las terminaciones posibles, con el fin de evaluar el impacto de cada una de las variables sobre la estabilidad general de los gobiernos.

La principal hipótesis se refiere al impacto de la congruencia sobre cada una de las terminaciones posibles. Mientras algunos estudios anteriores han optado por una variable dicotómica que indicaba si existía la misma composición en ambos niveles (Stefuriuc, 2013), aquí hemos optado por una aplicación más continua de esta. Siguiendo a Bäck *et al.* (2013), hemos medido qué porcentaje de la fuerza parlamentaria

TABLA 3. TIPOS DE TERMINACIÓN GUBERNAMENTAL

<i>Tipos de terminación gubernamental</i>	#	%
Elección prevista	143	62,45
Elección anticipada*	15	6,55
Cambio del primer ministro	21	9,17
Cambio en la composición partidista*	28	12,23
Moción de censura*	6	2,62
Gobiernos en activo	16	6,99
Sujetos (gobiernos)	229	100,00
Terminaciones anticipadas (a explicar en el análisis)*	49	21,40
Número de observaciones (meses que sobrevive cada gobierno)	7.308	100,00

del Gobierno coincide con la composición de la mayoría de Gobierno central, de modo que 0 indica que ningún partido del Gobierno regional coincide con los que forman el Gobierno regional, que no coincide con la mayoría a escala nacional, y 100 que coinciden completamente. Sin embargo, cuando al menos uno de los partidos que conforman el Gobierno regional no forma parte del Gobierno nacional, la variable adopta un valor intermedio que indica qué porcentaje de la mayoría parlamentaria que sostiene al Gobierno regional está formada por partidos que participan en el Gobierno nacional.

En España, sin embargo, saber qué partidos exactamente forman parte del Gobierno puede generar dudas debido a que la mitad de los gobiernos han sido de un solo partido en minoría y nunca ha habido un gobierno de coalición formal a escala nacional. No obstante, sí se han dado situaciones de apoyo parlamentario estable a los gobiernos minoritarios en algunos períodos, aunque estos partidos nunca han ocupado cargos en el gabinete. Seguimos aquí a Chaqués y Palau (2011), que consideran estas situaciones como gobiernos de coalición informales. Por ello, cuando un gobierno minoritario de un solo partido en España está en el cargo en el ámbito nacional, consideramos que los partidos que votaron a favor de la investidura del presidente del gobierno son socios menores de la coalición.

La segunda variable de interés son las diferencias ideológicas entre los partidos, especialmente en el eje territorial de competición política. Para obtener la posición ideológica de cada partido, tanto en el eje nacional como en el socioeconómico, hemos seguido la misma clasificación cualitativa que en el estudio anterior. El anexo A explica el proceso en detalle. Para evaluar la cohesión ideológica, hemos estimado la diferencia con el partido más a la derecha o más a la izquierda de los que forman parte del Gobierno, de modo que los gobiernos monopartidistas toman el valor de 0. E igualmente con el eje territorial. Finalmente, para comprobar si el problema de la doble agencia –o de competición entre principales– influye en la estabilidad de los gobiernos, es necesario comparar los gobiernos que afrontan este problema con los que no. Para ello, hemos codificado una variable dicotómica que toma el valor de 1 si en un gobierno coexisten partidos de ámbito estatal con partidos de ámbito

regional y el valor de 0 si dicho gobierno está formado únicamente por partidos de ámbito estatal o de ámbito regional, incluyendo los gobiernos que están formados por un solo partido.

Para observar el efecto que nuestras variables independientes pueden tener sobre la estabilidad de los gobiernos, es necesario valorar los demás factores que pueden tener un efecto sobre ellos. Aquí, las variables de control son principalmente las explicaciones “tradicionales” de la terminación de un gobierno a escala nacional (Saalfeld, 2013). En primer lugar, incluimos el tipo de gobierno, concretamente si es un gobierno de mayoría o no y si es de coalición o no. Incluimos además una variable dicotómica que indica si el Gobierno tenía mayoría en la cámara y otra variable que indica el número de partidos que lo formaban. En segundo lugar, añadimos el número de meses que quedan en el período constitucional entre elecciones (PCEE). La función de esta variable es considerar que la utilidad que obtienen los partidos por el hecho de estar en el Gobierno disminuye conforme se acercan las próximas elecciones, al igual que disminuyen los posibles costes de transacción. En tercer lugar, tenemos en cuenta el número efectivo de partidos parlamentarios (NEPP), según la fórmula de Laakso y Taagepera (1979). Este es un buen indicador de si un gobierno puede tener mayorías alternativas en la cámara que harían caer al Gobierno actual mediante una moción de censura o si el socio mayoritario dispondría de socios alternativos. En cuarto lugar, con tal de tener en cuenta como la propia acción de gobierno puede afectar su estabilidad, incluimos la tasa de desempleo como indicador de la situación económica general. Esta variable indica los cambios porcentuales mensuales de la tasa de desempleo en cada comunidad autónoma en referencia al mes en que el Gobierno asumió el cargo. En quinto lugar, incluimos el número de años que han transcurrido desde las primeras elecciones para comprobar la estabilización del sistema de partidos y que los partidos tienden a desarrollar socios preferentes –lo incluimos en formato logarítmico para tener en cuenta que este efecto será mucho mayor en los primeros años. Todos los modelos incluyen errores estándares robustos al nivel de comunidad autónoma que permiten comprobar el hecho de que la terminación de un gobierno dentro de una comunidad no es completamente independiente de cómo

han terminado el resto de los gobiernos en esa misma región.

Además, es necesario incluir la capacidad de las comunidades autónomas de convocar elecciones anticipadas, que ha cambiado a lo largo del tiempo, y ello es especialmente característico del ámbito autonómico español. Mientras a escala estatal la Constitución reconoce en su artículo 115 la capacidad del presidente del Gobierno de disolver las Cortes y convocar elecciones anticipadas, esta característica no le fue concebida a la mayoría de las comunidades autónomas. Como explica Garrido Mayol (2011), algunos Estatutos de autonomía establecían normas muy rígidas para convocar elecciones anticipadas. Ello afectaría la capacidad de negociación de los partidos, pues cambiaría los costes de transacción entre un escenario y su alternativa. Por ello, Incluimos una variable categórica para indicar si la disolución es discrecional, limitada o está prohibida. En el anexo B, incluimos información detallada sobre la evolución de la capacidad de convocar elecciones anticipadas en las distintas comunidades autónomas.

3.5 RESULTADOS

TABLA 4. FACTORES DETERMINANTES DE LA ESTABILIDAD EN LOS GOBIERNOS AUTONÓMICOS

	Cambio de socios		Elección anticipada		Moción de censura		Todos	
	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6	Modelo 7	Modelo 8
Mayoría	0.474 (0.521)	0.488 (0.521)	-0.651 (0.702)	-0.756 (0.736)	0.825 (1.381)	0.765 (1.085)	0.102 (0.382)	0.0833 (0.404)
Nº de socios	0.692 (0.373)	0.508 (0.478)	-1.064 (0.699)	-1.972*** (0.467)	-1.946 (1.434)	-6.233* (2.850)	0.230 (0.146)	-0.129 (0.332)
PCEE	0.0249 (0.0318)	0.0274 (0.0300)	-0.104*** (0.0282)	-0.101*** (0.0282)	-0.0273 (0.0397)	0.0232 (0.0555)	-0.0236 (0.0282)	-0.0217 (0.0284)
NEPP	0.618** (0.212)	0.611** (0.215)	0.588 (0.417)	0.408 (0.493)	0.0691 (0.915)	0.187 (0.869)	0.465*** (0.132)	0.420** (0.156)
Cambio en el desempleo	0.00711 (0.00405)	0.00715 (0.00409)	0.00251 (0.00492)	0.00186 (0.00465)	0.00970 (0.0210)	0.00465 (0.0244)	0.00567* (0.00257)	0.00550* (0.00279)
Años en democracia (Log)	-0.316 (0.693)	-0.298 (0.655)	1.030 (0.570)	0.962 (0.585)	-1.027** (0.357)	-1.624* (0.753)	0.0718 (0.348)	0.0927 (0.330)
Congruencia	-0.0184** (0.00673)	-0.0188** (0.00696)	-0.00156 (0.00401)	-0.00339 (0.00413)	-0.0340** (0.0112)	-0.0370** (0.0138)	-0.0131** (0.00403)	-0.0140*** (0.00421)
Gobierno mixto PAE/PANE	-0.393 (0.579)	-0.506 (0.640)	-1.389 (0.710)	-2.297 (1.835)	1.240 (0.767)	0.727 (1.394)	-0.489 (0.360)	-0.736 (0.379)
Dif. eje socioeconómico		0.164 (0.356)		0.608 (0.827)		1.654 (1.258)		0.219 (0.214)
Dif. eje territorial		0.129 (0.376)		0.850 (0.831)		3.844 (2.279)		0.375 (0.352)
Capacidad de disolución	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Observaciones	7308	7308	7308	7308	7308	7308	7308	7308
Log lik.	-123.6	-123.5	-48.93	-48.30	-20.30	-17.51	-226.5	-226.0

Errores estándares en paréntesis

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

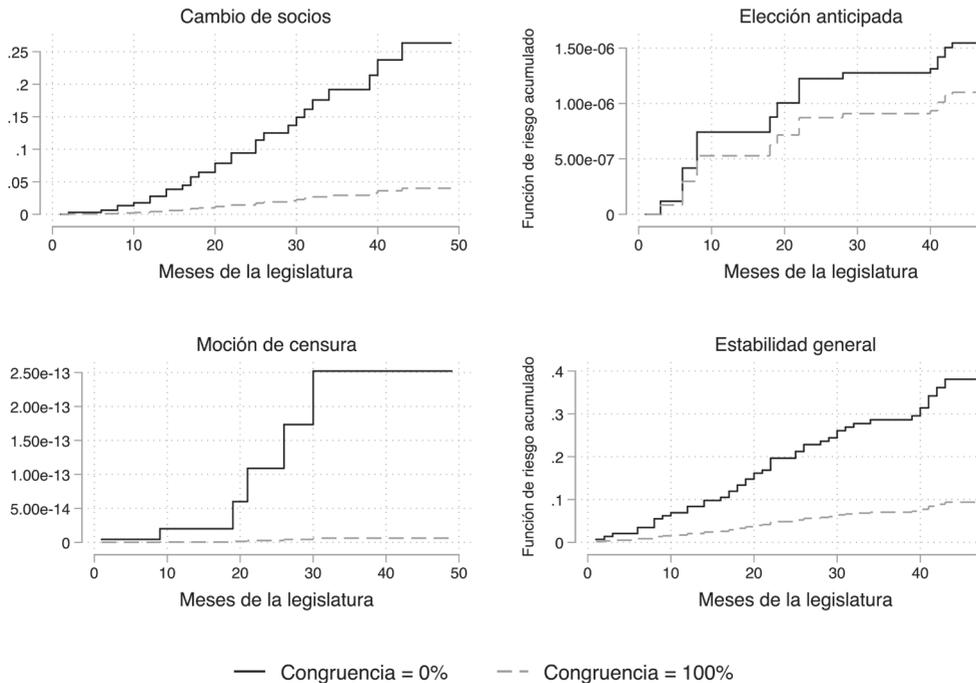
La tabla 4 presenta los resultados del análisis de supervivencia de todos los gobiernos autonómicos. Un valor positivo en el coeficiente está asociado a una terminación temprana del Gobierno cuando el valor de la variable independiente aumenta en una unidad. Con relación a la terminación de un gobierno debida a un cambio en el socio de coalición, el efecto de la congruencia es el esperado y estadísticamente significativo. Los gobiernos con mayor grado de congruencia tienen menos probabilidades de terminar anticipadamente por un cambio en los socios que los conforman. Además, como han demostrado otros estudios (Saalfeld, 2008), los gobiernos que dependen de parlamentos más fragmentados tienen más probabilidades de acabar anticipadamente, lo cual indica que el socio mayoritario tiene más opciones de cambiar de socio durante la legislatura. Las demás variables no son estadísticamente significativas; sin embargo, las diferencias ideológicas se comportarían en el sentido esperado. Curiosamente, el efecto de los gobiernos mixtos se comporta en el sentido contrario al esperado, de modo que los gobiernos formados únicamente por partidos de ámbito nacional o regional tendrían una vida más corta que aquellos compuestos por partidos de ambos tipos.

En relación con la terminación de un gobierno debida a la convocatoria de elecciones anticipadas, el modelo tiene mucho menos poder explicativo que el anterior. Cabe tener en cuenta que solo el 6,55 % (n = 15) de los gobiernos terminaron con una convocatoria de elecciones anticipadas. Las únicas variables estadísticamente significativas son el período intraelectoral restante y el número de socios, siendo ambos negativos, es decir, la probabilidad de que se convoquen elecciones anticipadas disminuye conforme avanza la legislatura. Esto es lo contrario de lo observado a escala nacional en Saalfeld (2008), que comprobó que conforme avanza la legislatura es más probable la convocatoria de elecciones anticipadas y menos probable un recambio en los socios de gobierno. Si bien el sentido del efecto de la variable congruencia es el esperado, este no es estadísticamente significativo. Además, y pese a que tampoco se alcanzan los niveles básicos de significación estadística, el efecto de un gobierno mixto vuelve a tener el sentido contrario al esperado, mientras que el de las diferencias ideológicas es el esperado.

Por otro lado, en la terminación de un gobierno mediante una moción de censura, el modelo aporta más resultados que el anterior, si bien cabe tener en cuenta el escaso número de terminaciones por este motivo ($n = 6$, un 2,62 % del total). En primer lugar, el efecto de la congruencia es el esperado y altamente significativo. A mayor congruencia con el moderno central, más improbable es que el Gobierno autonómico caiga anticipadamente por una moción de censura. En relación con las diferencias ideológicas y si el Gobierno es mixto (integrado por PANE y PAE), ambas variables se comportan según lo esperado, pero no alcanzan los niveles básicos de significación estadística. Con referencia a las variables de control, destacan el número de socios y el número de años en democracia. El primero indica que, a mayor número de socios, menores probabilidades de que un gobierno caiga mediante una moción de censura, pero solo tras incluir en el modelo las diferencias ideológicas. Mientras que el segundo señala que las mociones de censura son menos probables a medida que se alcanza la madurez democrática, posiblemente debido a que los partidos ya han sabido qué socios les son más cercanos y fiables, por lo cual no han de recurrir a las mociones de censura.

Finalmente, observando la estabilidad general de los gobiernos, podemos comprobar que algunas de las variables anteriores confirman su importancia a la hora de explicar dicha estabilidad. En particular, la importancia de la congruencia se ve confirmada en los modelos 7 y 8. Una mayor congruencia entre el Gobierno autonómico y el central está claramente asociada a una mayor estabilidad del primero. Al igual que en los modelos anteriores, un aumento de las diferencias ideológicas en uno de los dos ejes de competición ideológica muestra la dirección esperada pero no es significativo, desde el punto de vista estadístico. Curiosamente, el coeficiente que refleja la composición del Gobierno en términos de partidos de ámbito estatal o regional presenta aquí también un símbolo negativo, pese a no ser significativo. Podemos especular que los gobiernos mixtos son más estables, puesto que cada partido da más importancia a un eje de competición distinto. En relación con las variables de control, la fragmentación parlamentaria está asociada a una mayor estabilidad gubernamental, posiblemente debido a la existencia de otros potenciales socios de coalición en el Parlamento que el socio mayoritario

FIGURA 7. EL EFECTO DE LA CONGRUENCIA SOBRE LA DURACIÓN DE UN GOBIERNO



puede utilizar para amenazar al socio minoritario con sustituirle. Es interesante observar que, en este modelo, un cambio negativo en las perspectivas económicas, como el aumento del desempleo, aparece asociado a una mayor inestabilidad gubernamental, lo cual indica que un cambio en la situación económica puede afectar las relaciones entre socios de gobierno sin que esté especialmente relacionada con un tipo de terminación concreto.

A continuación, vemos una representación gráfica de cómo se conforman las principales variables independientes a lo largo de la legislatura. La figura 7 muestra cómo la función de riesgo acumulado²³

23. La función de riesgo acumulada puede interpretarse como la probabilidad de cambio de estado (la caída del Gobierno, en este caso) en el tiempo indicado en el eje horizontal, dada la supervivencia hasta el momento y el estado de la variable que se ha proyectado (la congruencia, en este caso).

aumenta a lo largo de esta en cada supuesto para un gobierno que no coincide con la mayoría estatal y para otro que sí coincide plenamente. Los efectos son especialmente visibles en los modelos en que la congruencia es estadísticamente significativa. Por ejemplo, en el caso de terminación del Gobierno por cambio de socios, la diferencia entre el Gobierno totalmente congruente y el que no lo es aumenta a lo largo de la legislatura. En caso de elección anticipada, en que el efecto de la congruencia no es estadísticamente significativo, la evolución de los dos tipos de gobierno a lo largo del tiempo es mucho más similar.²⁴

Podemos concluir el análisis de los resultados haciendo referencia a las hipótesis del estudio. En primer lugar, podemos confirmar la importancia de la congruencia, como ya se había anticipado en las hipótesis B1 y B2. La primera indicaba que la probabilidad de que un Gobierno termine anticipadamente disminuía cuanto mayor era la congruencia existente entre el Gobierno autonómico y el central. Mientras que la segunda hacía referencia a que el efecto de la congruencia era mayor para las terminaciones relacionadas con el cambio de socios y la moción de censura que para la convocatoria de elecciones anticipadas. Los resultados confirman estas dos hipótesis.

Sin embargo, los resultados no aportan ninguna evidencia que pueda confirmar las hipótesis 3 y 4. Las diferencias ideológicas, ni en eje socioeconómico ni en el eje territorial, parecen afectar la estabilidad gubernamental. Esta es una paradoja que no se observa en los gobiernos nacionales, en que suele ser una de las variables más explicativas. Sin embargo, esta diferencia no es exclusiva del caso español, pues también se ha observado el mismo efecto nulo en Alemania (Martínez-Cantó y Bergmann, 2020), lo cual invita a pensar que la estabilidad de los gobiernos subnacionales no se rige por las mismas reglas que la de los gobiernos nacionales. Y, sin embargo, esta variable sí tiene más poder explicativo en la formación de los gobiernos, como hemos visto en el estudio anterior. Podemos especular que, una vez formados, los gobiernos subnacionales están más constreñidos por factores institucionales que los nacionales, por

24. Los valores altos en la función de riesgo acumulado de los modelos referidos a la elección anticipada y a la moción de censura son debidos al bajo número de observaciones en estas categorías.

lo cual las diferencias en las preferencias se manifiestan más claramente en la fase de formación, pero no después.

3.6 CONCLUSIÓN

El objetivo que comparten los tres estudios de este proyecto es investigar cómo el sistema institucional del Estado autonómico fomenta la competición entre autonomías e impide el desarrollo de una “lealtad federal”, tanto vertical como horizontal. Los gobiernos autonómicos compiten entre sí para asegurarse los recursos que otorga el Gobierno central, y el Gobierno central busca mantener sus competencias en un contexto de descentralización. La congruencia entre los gobiernos autonómicos y el nacional es uno de los elementos que unen todas estas dimensiones. En el estudio capítulo anterior, hemos estudiado cómo la congruencia tiene una incidencia secundaria en la formación de los gobiernos autonómicos, pero que es mucho más importante a la hora de asegurar su estabilidad, una vez formados.

La estabilidad de los gobiernos nacionales o subnacionales se guía por una combinación entre las preferencias de los actores y los mecanismos institucionales que estructuran las interacciones entre ellos. Sin embargo, en los gobiernos subnacionales, cabe distinguir que esos mecanismos institucionales arbitran las relaciones entre los actores, tanto horizontal como verticalmente. Es decir, por un lado, articulan las relaciones entre los partidos dentro de la misma cámara y del Gobierno, pero también con el Gobierno y los partidos del ámbito central. De esta forma, la estructura institucional adquiere una importancia aún más determinante, en detrimento de las preferencias de los actores, las cuales aparecen más claramente en la fase de formación, donde el contexto institucional es más laxo, aunque, una vez decidida la formación del Gobierno, los mecanismos institucionales desincentivan claramente un cambio en la composición gubernamental y, por tanto favorecen la estabilidad gubernamental. Además, una alta congruencia incentiva la estabilidad gubernamental, pues parece otorgar un acceso privilegiado al Gobierno central que ayuda a estabilizarlo mediante la obtención de nuevas competencias, financiación y otros recursos. Curiosamente, la falta de un

diseño institucional incrementa la importancia de la congruencia, debido a la ausencia de unas normas claras que regulen las relaciones entre ambos niveles de gobierno. Uno de los aspectos que destacan Colomer (1998) y también Aja (2003) es que, sin unas reglas claras, las dinámicas intra e interpartidistas inciden más en el comportamiento de las instituciones y, por tanto, favorecen potencialmente más a unos grupos que a otros. En el estudio siguiente, comprobamos si la congruencia mejora el funcionamiento del Gobierno y, en concreto, si le otorga una ventaja negociadora frente al Gobierno central.

4. Las relaciones entre los gobiernos autonómicos y el central

4.1 INTRODUCCIÓN

Los estudios anteriores han establecido la importancia de la congruencia entre el Gobierno central y los autonómicos para explicar los procesos de formación de los gobiernos, así como su estabilidad. A la hora de formar coaliciones, los partidos que a escala autonómica forman parte de la mayoría gubernamental nacional son socios de coalición especialmente valiosos. Además, los gobiernos con mayor congruencia vertical –de coalición o no– tienden a ser más estables. El mecanismo que puede explicar ambos fenómenos es el nivel de acceso diferencial que tienen los miembros de los gobiernos autonómicos al Gobierno central dependiendo de su filiación partidista. Como apuntaba inicialmente Aja (2003), en un ambiente institucional laxo en que la interacción entre los dos niveles no está regulada –por ejemplo, a través de una segunda cámara–, los contactos informales entre miembros de un mismo partido pueden marcar la diferencia a la hora de negociar los recursos y coordinar las políticas con el Gobierno central.

Por su parte, Colomer (1998) se refiere al mismo fenómeno como “federalismo competitivo por arriba”, en que los gobiernos regionales compiten entre sí no para atraer recursos humanos y otros recursos privados de otras regiones (como en el federalismo competitivo de los Estados Unidos), sino básicamente para obtener recursos financieros y ventajas legislativas del Gobierno central. El objetivo de este tercer estudio es estudiar la validez de este mecanismo investigando los procesos de negociación de los reales decretos de transferencia (RDT), pues constituyen el mecanismo más importante mediante el cual el Gobierno central puede proveer recursos financieros y legales a las comunidades autónomas. En concreto, vamos a analizar los factores determinantes

de los procesos de traspaso de competencias en España y si algunos componentes políticos pueden explicar este proceso.

La estructura de este capítulo es la siguiente. En primer lugar, abordamos el proceso de transferencia de competencias en España y, seguidamente, proponemos dos explicaciones, no excluyentes entre sí, sobre cómo los componentes políticos influyen en las negociaciones intergubernamentales basadas en las proposiciones del federalismo no institucionalizado (Colomer, 1998). En tercer lugar, explicamos el método empírico que aplicamos, la base de datos y la aplicación de las variables. En cuarto lugar, presentamos los resultados empíricos y la quinta sección constituye la conclusión.

4.2 EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN ESPAÑA

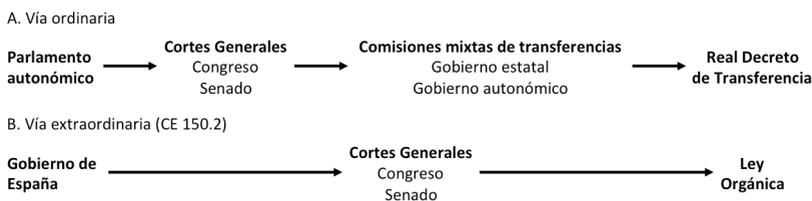
La transformación de España de ser un Estado altamente centralizado a uno descentralizado y cuasifederal en alguno de sus aspectos ha sido un proceso mucho más largo que el de su democratización. La Constitución prevé dos vías de transferir competencias y recursos desde el Estado central a una comunidad autónoma: la ordinaria y la excepcional. La vía ordinaria consta de tres pasos (Montero, 2001; Moreno, 2002; Sala, 2014), que se ilustran en la figura 8 (panel A). En primer lugar, para obtener una nueva competencia de la Administración central del Estado, el Parlamento autonómico debe aprobar una reforma de su Estatuto donde esté recogida la competencia por transferir, aunque sea de forma genérica.²⁵

En segundo lugar, esta reforma debe ser validada por las Cortes Generales y, en cuanto la reforma estatutaria entra en vigor, finaliza el proceso de transferencia *de iure*. Pero la transferencia efectiva o *de facto* de la competencia solo se produce cuando el Gobierno central aprueba el correspondiente Real Decreto de Transferencia (RDT). Cada RDT regula el calendario para transferir la competencia de una Administración a otra, así como los recursos materiales y financieros que el Estado

25. En el caso del Estatuto original de cada comunidad autónoma, el papel de cada Parlamento autonómico lo desarrolló una comisión de diputados y senadores electos por las circunscripciones que formarían la comunidad autónoma.

proporcionará a esa comunidad autónoma para poder desarrollar la competencia transferida. Sin la aprobación de un RDT que acompañe la reforma estatutaria, esta nunca entrará completamente en vigor. Cada RDT es discutido en las comisiones mixtas de transferencias, compuestas paritariamente por representantes del Gobierno central y del autonómico afectado. La composición paritaria de esta comisión implica que ambas partes pueden bloquear el proceso hasta que haya acuerdo, con lo cual los procesos de negociación pueden dilatarse en el tiempo casi indefinidamente. Una vez aprobado el RDT, este incluye la forma y el calendario en que la competencia será transferida efectivamente de la Administración central a la autonómica.

FIGURA 8. EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN ESPAÑA



Por otro lado, existe el proceso excepcional de transferencia de competencias, también ilustrado en la figura 8 (panel B). En este caso, la iniciativa parte del Gobierno central, que mediante la proposición de una Ley Orgánica al Congreso puede transferir nuevas competencias a las comunidades autónomas, incluso aquellas que constitucionalmente figuran como exclusivas del Gobierno central. Este procedimiento extraordinario solo se ha utilizado seis veces. La primera vez fue en agosto de 1982, durante el Gobierno de Calvo Sotelo, para igualar competencialmente a Canarias y la Comunidad Valenciana con las comunidades autónomas que habían accedido a la autonomía mediante la vía del artículo 151. La segunda vez, fruto del pacto autonómico de 1992, fue la ampliación del techo competencial del resto de comunidades autónomas que habían accedido a la autonomía mediante el artículo 143. Poco después, entre 1995 y 1999, se utilizó tres veces para transferir varias competencias a la Xunta de Galicia, así como las de gestión del

tráfico (exclusivas del Estado) a la Generalitat de Catalunya. En resumen, el recurso a la vía excepcional ha sido muy reducido y ha servido básicamente para desarrollar pactos políticos previos. Por ambas razones, aquí vamos a centrarnos en estudiar la vía ordinaria, mucho más común y cuyo recurso no puede atribuirse a circunstancias singulares.

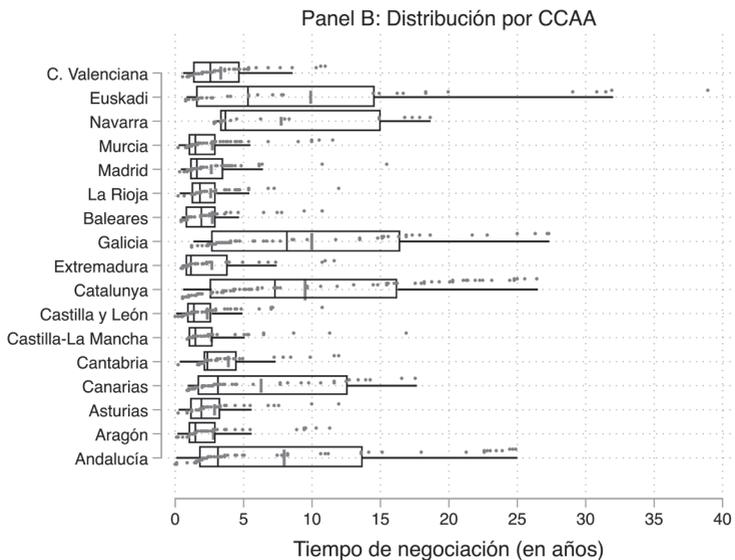
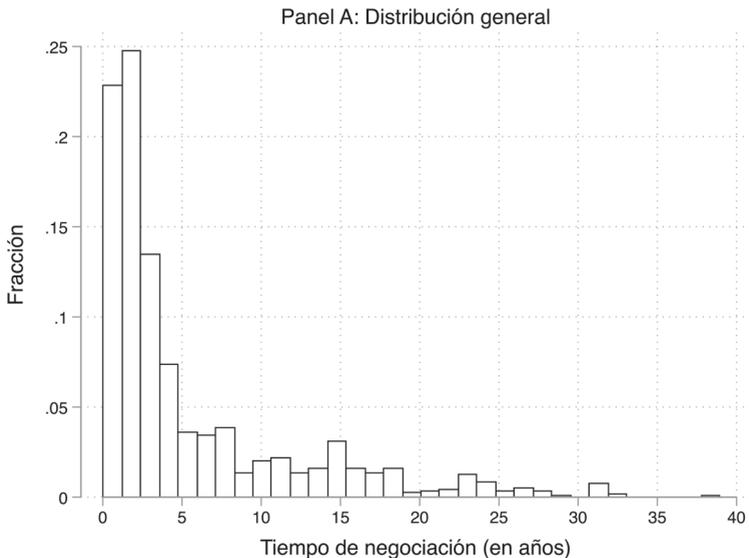
Estudiar la negociación de los RDT ofrece una perspectiva única y adecuada para observar cómo las relaciones intrapartidistas pueden alterar las negociaciones intergubernamentales. Además, tiene varias ventajas con respecto a otros procesos de negociación entre el Gobierno central y las comunidades autónomas, como convenios o el sistema de financiación. En primer lugar, la negociación de los RDT ha existido en la misma forma desde 1978. Mientras otros métodos de negociación surgieron como respuesta a problemas en el proceso de construcción del Estado autonómico (Aja y Colino, 2014), este formato se ha mantenido inalterado desde la formación de los primeros gobiernos autonómicos. En segundo lugar, los incentivos de los actores no han variado. Podemos asumir que el Gobierno autonómico siempre busca maximizar su nivel de competencias y de recursos, mientras que el Gobierno central procura mantener el mayor nivel de competencias y recursos posibles en todas las negociaciones. Tercero, todos los RDT están disponibles en la web del Ministerio de Política Territorial y Función Pública.²⁶

La aprobación de los RDT ofrece una variación empírica especialmente interesante. Algunos estudios ya han utilizado los diferentes niveles competenciales para explicar la agenda legislativa de los gobiernos (Chaqués-Bonafont y Palau, 2011), el tamaño de los gobiernos (Vall-Prat y Rodon, 2017) o la composición de coaliciones gubernamentales (Falcó-Gimeno, 2014). En este estudio, proponemos por primera vez estudiarlos no como una variable independiente, sino como una variable dependiente. En concreto, investigar qué condiciones políticas pueden facilitar o retrasar la aprobación de los RDT y, por tanto, el acuerdo entre los diferentes niveles políticos. En el gráfico siguiente, podemos observar

26. Reales decretos de traspasos de funciones y servicios a las comunidades autónomas que, adoptados por los respectivos plenos de las comisiones mixtas de Transferencias, han sido aprobados por Real Decreto del Consejo de Ministros. Véase:

http://www.mptfp.es/portal/politica-territorial/autonomica/traspasos/reales_dec_traspasos.html

FIGURA 9. LA DURACIÓN DEL PROCESO DE NEGOCIACIÓN DE CADA RDT



Nota: En el panel B, la línea vertical negra indica la mediana y la gris, la media.

cuántos RDT se han aprobado cada año para cada comunidad autónoma (barra gris), el número total de RDT aprobados (línea ascendente), así como cada una de las reformas estatutarias que cada comunidad autónoma ha realizado (líneas verticales).

En líneas generales, podemos observar dos grandes oleadas de descentralización a principios de los años ochenta y a mediados de los noventa. La primera oleada corresponde al proceso formativo de las comunidades, cuando a mediados de los ochenta las comunidades autónomas adquirieron sus primeras competencias y a mitad de los noventa las comunidades de vía lenta se igualaron progresivamente a las de vía rápida. Asimismo, observamos una oleada más moderada a mediados de la primera década del nuevo siglo, correspondiente a la aprobación de los Estatutos de segunda generación. Sin embargo, cada uno de estos trasposos refleja el momento en que el RDT fue aprobado. Por un lado, suele haber una concentración en la aprobación de RDT después de cada reforma estatutaria. Pero algunos RDT se aprueban mucho más tarde. Asumiendo que cada RDT empezó a negociarse en la última reforma estatutaria, en la figura 9 podemos ver cuánto ha durado el proceso de negociación de cada RDT.

En el panel A, podemos observar que la mayoría de los RDT se negocian muy rápidamente —el 50 %, dentro de los dos años siguientes a la aprobación de la reforma estatutaria. Sin embargo, la otra mitad suele dilatarse en el tiempo y puede llegar a los 20 años y, en algunos casos muy excepcionales, hasta los 30 años de negociación. Podemos pensar que ese 50 % de RDT que se negocian en menos de dos años corresponden a materias principalmente técnicas y políticamente poco relevantes. No obstante, un análisis más detallado por comunidades (v. panel B) indica que la mayoría de estos casos tan dilatados corresponden a comunidades que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 151, junto con Navarra y Canarias en menor grado. Esta diferencia puede explicarse por la propia naturaleza de cada régimen jurídico. En el proceso de construcción autonómica, las comunidades que accedieron con un mayor grado inicial no asumieron todas sus competencias al mismo tiempo, sino conforme ganaban capacidad administrativa, por lo que esto puede reflejarse en la aprobación de los RDT. En cambio,

las comunidades autónomas que accedieron a la autonomía mediante el artículo 143 recibieron un nivel inicial de competencias mucho menor y, por tanto, las recibieron en un menor período de tiempo. Años después, cuando modifican sus Estatutos para obtener nuevas competencias, y al contar ya con administraciones desarrolladas, son capaces de asumir estas nuevas competencias más rápidamente. Ello implicará introducir varias variables de control en los modelos estadísticos.

Una de las limitaciones de este estudio es poder distinguir más detalladamente el carácter y alcance de cada RDT. En el análisis, cada RDT es tratado como una unidad de análisis y, por tanto, es ponderado igualmente. Pese a que se distingue el campo de las políticas públicas al cual hace referencia (educación, sanidad, agricultura...), no podemos ponderar adecuadamente la importancia o el impacto de cada RDT. En concreto, no podemos medir directamente ni la complejidad del tema, ni su importancia, ni su posible impacto económico. Ello únicamente se podría hacer mediante una codificación minuciosa y manual de cada uno de los 2.140 RDT conforme a una serie de criterios. El formato –y el estado, en el caso de aquellos RDT anteriores al año 2000– en que vienen los RDT impide analizarlos con herramientas computacionales, como contar el número de palabras para tener una aproximación a su complejidad. Futuros estudios deberán abordar esta limitación. Aun así, el tiempo de aprobación de los RDT presenta una variación empírica muy interesante, que puede explicarse en términos técnicos o políticos, y este es el primer trabajo que los estudia como variable dependiente. Por un lado, es posible que aquellas materias con menos dificultades técnicas se negocien más rápidamente. Por otro lado, es posible que el Gobierno central favorezca unas comunidades frente a otras, especialmente aquellas cuyo gobierno está formado por el mismo partido. En la siguiente sección, pasamos a explicar las posibles causas que pueden acelerar o dilatar la aprobación de un RDT.

4.3 LOS DETERMINANTES POLÍTICOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

En esta sección, presentamos dos explicaciones alternativas, pero no

excluyentes, de cómo el proceso de negociación de un RDT puede estar relacionado con la capacidad que tienen los partidos que forman un Gobierno autonómico de influenciar al Gobierno central, directa o indirectamente. Considero que una forma de presión directa es a través de canales intrapartidistas, mientras que una forma indirecta es mediante el poder de negociación que pueda desarrollar el Gobierno autonómico a través de sus partidos en el Congreso de los Diputados.

4.3.1. Los canales intrapartidistas

Un Gobierno autonómico puede influenciar en el Gobierno central de forma directa, por ser del mismo partido o formando parte de su misma mayoría gubernamental. Como señala Aja (2003, p. 138) en referencia a las relaciones de colaboración entre el Gobierno central y los autonómicos, “más probablemente intervenía la relación entre el ministro y el consejero del mismo partido, que dejaba en segundo lugar la dimensión institucional”. La falta de mecanismos institucionales que canalicen la relación entre ambos niveles gubernamentales impide la construcción de un marco de resolución común de conflictos. Y, en consecuencia, permite que las dinámicas de competición política contagien las relaciones intergubernamentales, incluso en asuntos de carácter más técnico. Si este mecanismo fuera cierto, ello debería de tener varias consecuencias empíricas. Por tanto, podemos plantear la primera hipótesis de este estudio:

- ◆ Hipótesis C1: La probabilidad de que haya un acuerdo entre el Gobierno central y el autonómico y de que la transferencia quede aprobada aumenta conforme aumenta el nivel de congruencia entre ambos gobiernos (hipótesis 3A).

En segundo lugar, si los canales intrapartidistas tuvieran un papel determinante en la aprobación del RDT, no solo deberíamos esperar un efecto general de la congruencia vertical entre los gobiernos, sino que la importancia de la congruencia debería ser mayor en determinadas circunstancias, por ejemplo, en relación con el calendario electoral.

Podemos presuponer que un Gobierno autonómico ejercerá su capacidad de influencia sobre el Gobierno central para obtener traspasos competenciales como arma electoral para mostrar su eficacia ante los votantes y, por tanto, como argumento electoral. Así pues, podemos aventurar que:

- ◆ Hipótesis C2: El efecto de congruencia será mayor cuanto más cerca estén las próximas elecciones autonómicas.

4.3.2 Transferencias a cambio de gobernabilidad

Alternativamente, se puede plantear la hipótesis de que un Gobierno autonómico quiera ejercer su influencia sobre el Gobierno central de forma indirecta. Sin necesidad de formar parte de la mayoría gubernamental, estos gobiernos pueden influenciar al Gobierno central mediante los votos que sus partidos tienen en el Congreso, especialmente si son decisivos para formar una mayoría parlamentaria. No obstante, puesto que solo en ocasiones excepcionales la rama autonómica de un partido de ámbito nacional vota de forma distinta al resto del partido,²⁷ este argumento se aplica únicamente a los partidos de ámbito no estatal. Igualmente, no es muy plausible que una rama regional pueda hacer cambiar al partido a escala nacional si el beneficio que va a obtener será únicamente una contrapartida en el ámbito autonómico –y, en este caso, todo el partido votaría en la misma dirección.

Que los partidos regionalistas y nacionalistas prioricen los beneficios a escala autonómica, junto con la falta de una alternativa principal (el partido a escala nacional), hace que este tipo de partidos estén especialmente inclinados a utilizar esta estrategia de “transferencias a cambio de gobernabilidad”. Por otro lado, un Gobierno central en minoría puede utilizar las negociaciones de los RDT como contrapartida y factor de negociación cuando se encuentra en minoría. Por tanto,

27. Incluso en un caso en que donde las relaciones entre los partidos no eran jerárquicas, como ocurrió entre el PP y la UPN entre 1991 y 2008. El hecho de que la UPN votara a favor del presupuesto presentado por el PSOE en el Congreso –debido a los beneficios que este otorgaba a Navarra– provocó la disolución de una unión de 17 años e hizo que el PP pasara a competir directamente con la UPN.

cabe esperar que una negociación entre niveles sea deseable para ambos partidos (Colomer y Martínez, 1995; Field, 2016). Por ello, podemos lanzar la siguiente hipótesis:

- ◆ Hipótesis C3: A mayor poder de negociación de un Gobierno autonómico en el Congreso, mayor probabilidad de que se apruebe un traspaso de competencias.

4.3.3 Otros factores determinantes de la aprobación de los RDT

Las hipótesis anteriores se refieren a cómo los partidos, en el ámbito regional, pueden utilizar el diseño del sistema institucional –o, en este caso, la falta de este diseño– para avanzar en sus objetivos políticos y, en concreto, para maximizar el número de competencias que gestionan en el ámbito autonómico. No obstante, pese a que la congruencia y el poder de negociación en el Congreso de los Diputados pueden actuar como facilitadores u obstaculizadores del proceso negociador de una transferencia, no son las únicas variables que afectan al proceso. Podemos pensar en una serie de elementos, de naturaleza más bien técnica, que pueden interferir en el proceso de negociación y que consideraremos variables de control en los modelos estadísticos posteriores. En primer lugar, hay unos partidos que tienen una mayor preferencia por la descentralización que otros, que se muestran más reacios a ella. Por tanto, podemos esperar que algunos partidos en el Gobierno faciliten los traspasos mientras que otros intenten retrasar el proceso. En particular, podemos esperar que cuando gobierne PP se produzcan menos transferencias.

En segundo lugar, cabe esperar que el calendario electoral pueda condicionar las negociaciones, tanto a escala nacional como autonómica. Por ejemplo, según la teoría del ciclo de negocio político (Schultz, 1995), un Gobierno puede querer finalizar las negociaciones iniciadas antes de las próximas elecciones. Además, no todas las competencias presentan la misma dificultad técnica para ser traspasadas y negociadas, con lo cual algunas serán negociadas durante un tiempo más prolongado. Por

ejemplo, las competencias que conllevan una mayor complejidad, como la sanidad o la educación, requieren un proceso de negociación más largo que las referidas a medio ambiente o a agricultura. Para considerar esta posibilidad, todos los RDT han sido codificados según la materia a que se refieren utilizando el sistema de codificación del *Comparative Agendas Project* (Chaqués-Bonafont, Palau y Baumgartner, 2015).

4.4 MÉTODO Y DATOS

Para medir el efecto de la congruencia gubernamental y del poder de negociación en el Congreso, es preciso reconstruir el proceso de negociación de cada RDT. En concreto, vamos a utilizar el análisis de supervivencia (o *event history analysis*, EHA) para comprobar si las variables anteriores influyen de forma positiva o negativa en la aprobación del RDT. El análisis de supervivencia, ya aplicado en el capítulo anterior, es un método estadístico para el análisis de datos longitudinales que modela cuándo un evento determinado tiene lugar. Se utiliza ampliamente en estudios de política comparada para analizar, por ejemplo, las terminaciones de gobierno (King *et al.*, 1990; Saalfeld, 2013) o la supervivencia de los líderes políticos (Horiuchi, Laing y 't Hart, 2013; Ennsner-Jedenastik y Müller, 2015; Gruber *et al.*, 2015). Este tipo de modelo estadístico estudia la duración de un proceso desde que empieza hasta que termina y establece qué variables dentro del modelo están estadísticamente asociadas con una terminación más temprana o tardía del Gobierno.

Utilizar el análisis de supervivencia implica establecer un punto de inicio y final. Mientras el final de la negociación viene dado por la fecha de aprobación del RDT y su publicación en el BOE, establecer el punto de inicio resulta más confuso. Por un lado, la Administración central y la autonómica pueden empezar a negociar el traspaso de una competencia en el momento en que un Estatuto –o su reforma– es aprobado recogiendo la nueva competencia. Sin embargo, existen otras dos posibilidades que presentan un problema desde el punto de vista empírico. En primer lugar, no todos los asuntos serán negociados al mismo tiempo y algunos tendrán prioridad sobre otros. Puede que incluso alguno de los asuntos

aprobados después de una reforma estatutaria correspondan a una reforma anterior. Suponiendo que todos los RDT se empiecen a negociar en el momento del último cambio estatutario, aproximadamente la mitad se resuelven en menos de dos años, como vemos en la figura 9. Sin embargo, los RDT no ofrecen información sobre el tiempo real en que se empezaron a negociar, por lo que es necesario asumir que los procesos de negociación empiezan cuando entra en vigor la última reforma de mejora competencial²⁸ de un Estatuto.

En segundo lugar, no poder conocer claramente en qué momento empieza una negociación implica que solo podemos observar el proceso una vez terminado. No podemos ver las negociaciones que se están desarrollando en el momento e incluirlas como no terminadas (o *left-censored*) en el análisis. Un ejemplo de ello es el País Vasco, que sigue asumiendo nuevas competencias casi cada año pese a que nunca ha experimentado una reforma estatutaria, y es posible que algunas competencias se estén negociando aún, pero al no haber sido aprobadas quedan fuera del análisis. Ambos problemas deberán tomarse en consideración a la hora de interpretar los resultados, pese a que es prácticamente imposible conocer el punto exacto en que se hallan la negociación de cada RDT sin la colaboración de los actores implicados. Aun así, la base de datos incluye datos sobre la aprobación de 2.140 RDT. En resumen, la variable dependiente aquí es la duración de la negociación en las comisiones mixtas de transferencias. La unidad de análisis será cada RDT en cada mes, desde el último cambio estatutario (última reforma estatutaria o aprobación del original) hasta que se publica en el BOE. Ello implica que quedan fuera de nuestro análisis los traspasos preautonómicos, pues hasta la formación del primer gobierno autonómico no podemos observar su nivel de congruencia con el Gobierno central.

La principal variable independiente es la congruencia entre los dos gobiernos que negocian la transferencia en la comisión mixta. La congruencia se refiere al grado en que se superpone la composición

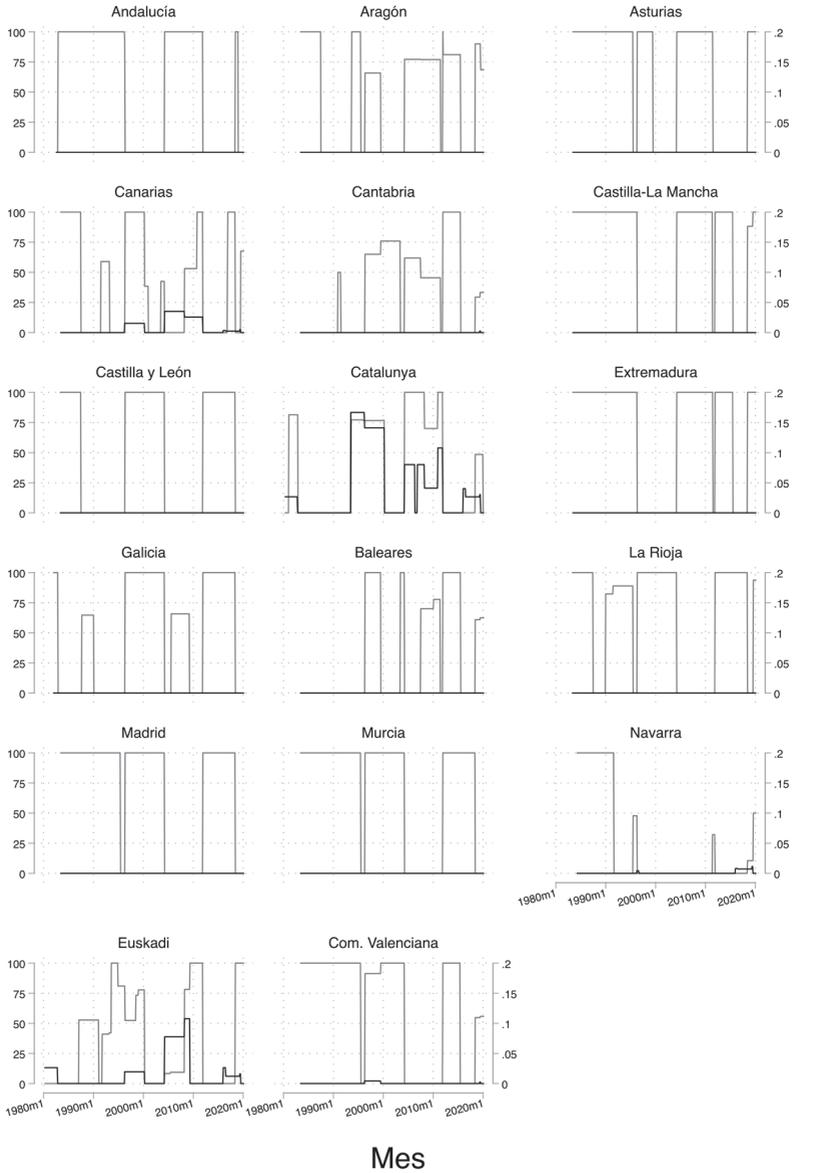
28. Las reformas de 1991 tenían como único objetivo asegurar la celebración de las Elecciones Autonómicas en las comunidades de régimen común al mismo tiempo que las Elecciones Municipales, y las de 2002 tenían como único objetivo la cesión de un tramo del IRPF a las comunidades autónomas.

partidista de ambos gobiernos. Como en el capítulo anterior, no aplicamos la distinción dicotómica de Stefuriuc (2013), sino que optamos por una medida continua siguiendo el enfoque de Bäck *et al.* (2013). Específicamente, medimos qué proporción de la mayoría parlamentaria del Gobierno regional estaba formada por partidos que gobiernan simultáneamente a nivel central. Sin embargo, puesto que en España nunca ha habido un gobierno de coalición formal a escala nacional, seguimos a Chaqués y Palau (2011) y consideramos el apoyo en la investidura como un gobierno de coalición informal. Por tanto, cuando un gobierno minoritario de un solo partido en España está gobernando a nivel nacional, consideramos que los partidos que votaron positivamente la investidura del primer ministro son socios minoritarios del partido que encabeza el Gobierno.

En segundo lugar, queremos medir la influencia indirecta que pueda tener un Gobierno regional sobre el nacional y, para ello, vamos a utilizar el poder de negociación parlamentario de los partidos regionalistas y nacionalistas que forman parte de un Gobierno autonómico. Los partidos de ámbito no estatal pueden fácilmente –y de forma creíble– comprometer sus votos en el Congreso a cambio de contrapartidas a escala regional (Colomer y Martínez, 1995), como puede ser la aprobación de una transferencia. Utilizamos el índice de poder de Banzhaf (1965) para medir la capacidad de negociación de cada partido en el Congreso de los Diputados. El índice de Banzhaf²⁹ calcula cuán decisivo es un actor en un escenario concreto. En primer lugar, se calculan todas las combinaciones posibles de actores dentro de un escenario y cuantas de estas combinaciones obtendrían una mayoría de votos en la cámara (176, en el caso del Congreso). Seguidamente, se comprueba en cuántas de esas combinaciones ganadoras cada uno de los actores implicados es necesario para mantener la mayoría, lo cual se expresa en una proporción de 0 a 1. Por ejemplo, en la legislatura 2011-2015, el PP, como partido con mayoría absoluta, tenía un índice de 1 y el resto de 0, pues todas las combinaciones ganadoras debían incluir al PP. Por el contrario, en la

29. Lo calculamos mediante el software *Indices of Power* (Bräuninger y König, 2005). Utilizamos la versión normalizada de 0 a 1 para facilitar la interpretación de los resultados.

FIGURA 10. LA CONGRUENCIA Y EL PODER DE NEGOCIACIÓN DE CADA GOBIERNO AUTONÓMICO A LO LARGO DEL TIEMPO



— Congruencia (eje izquierdo) — Influencia parlamentaria (eje derecho)

legislatura 1996-2000, el PP tenía un valor 0,45, es decir, era necesario para el 45 % de las combinaciones que obtendrían mayoría en la cámara. Por su parte, en esa misma legislatura, CiU tenía un valor de 0,14, por lo cual el voto favorable de los diputados de CiU era decisivo en el 14 % de las posibles combinaciones ganadoras. Es importante remarcar que el índice solo toma en consideración un criterio numérico y no tiene en cuenta las probabilidades de cada combinación ganadora en términos, por ejemplo, de coherencia ideológica u otros factores. En el gráfico siguiente, podemos observar tanto el nivel de congruencia de cada Gobierno autonómico a lo largo del tiempo como la influencia parlamentaria nacional de cada uno de ellos.

Los resultados de ambos funcionamientos se ilustran en la figura 10. Curiosamente, vemos que el Ejecutivo vasco y el catalán son los que tienen más influencia indirecta en el Ejecutivo central, y también Canarias, aunque en menor grado, especialmente en la última legislatura de González y en la primera de Aznar. En cambio, otros partidos regionalistas y nacionalistas cuya participación es muy común en sus respectivos gobiernos autonómicos, como los de Aragón, Cantabria o Navarra, no tienen representación en el Congreso de los Diputados, con lo cual su capacidad de negociación es muy limitada.

Finalmente, es necesario incluir algunas variables de control en los modelos estadísticos. Como ya hemos comentado anteriormente, en primer lugar, es necesario tener en cuenta qué partido ocupa el Gobierno. Incluimos una variable dicotómica indicando qué partido ocupaba el Gobierno en cada momento: PSOE, PP o UCD, y utilizamos el PSOE como categoría de referencia por ser el partido que más tiempo ha estado en el Gobierno. Además, incluimos el calendario electoral autonómico o nacional, eso es, el número de meses que faltan para las próximas elecciones. Finalmente, incluimos los efectos fijos de cada comunidad autónoma y área de política pública para aislar los elementos idiosincráticos de ambas condiciones. También es posible que los procesos de negociación dentro de cada comunidad estén relacionados con lo sucedido anteriormente dentro de ella, por lo cual ningún proceso de negociación sería completamente independiente de los demás. Para contrarrestar este problema, todos los modelos se han calculado

incluyendo errores estándares robustos a nivel de comunidad autónoma.

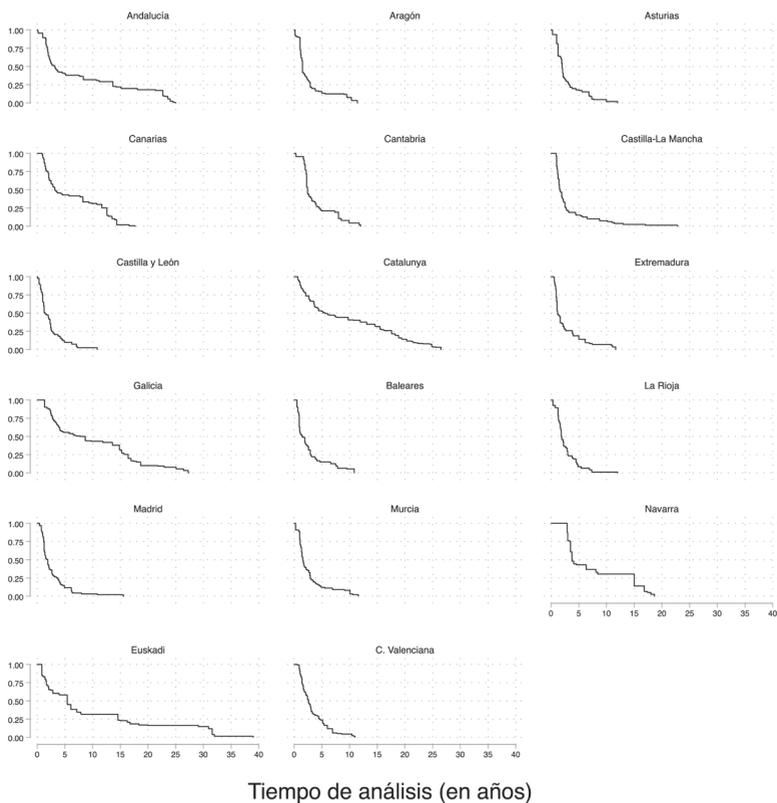
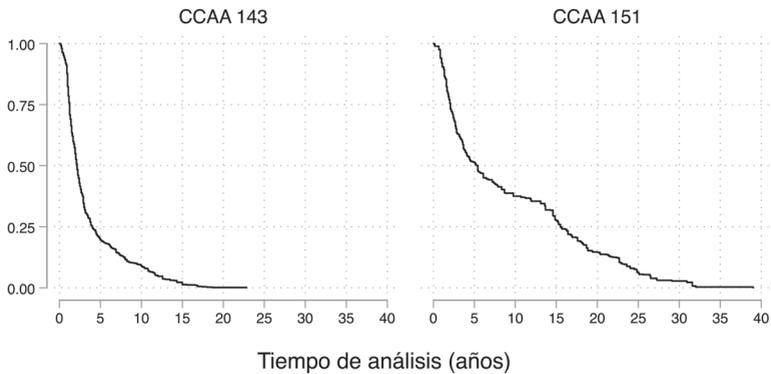
4.5 RESULTADOS

En primer lugar, en esta sección de resultados ofrecemos un análisis descriptivo del proceso de aprobación de los RDT. La figura 11 indica la duración agregada de los procesos de negociación en cada comunidad autónoma mediante un gráfico de Kaplan-Meier. El panel de la izquierda muestra cada comunidad autónoma independientemente y el panel de la derecha, las comunidades agrupadas en función del modo por el cual accedieron a la autonomía, las nacionalidades históricas del artículo 151 (País Vasco, Catalunya, Galicia y Andalucía) y el resto, agrupadas en el 143. El eje vertical de cada gráfico indica qué proporción de RDT sigue estando en fase de negociación en el tiempo –en años– que indica el eje horizontal. Por ejemplo, podemos observar que, al cabo de cinco años de haberse iniciado el proceso de negociación de un RDT, en las comunidades del artículo 143 ya se han acordado aproximadamente el 75 % de ellos y solo el 25 % quedan pendientes de resolución. En cambio, en las del 151, en ese mismo tiempo solo se ha acordado el traspaso del 50 % de las transferencias que se han empezado a negociar y, para alcanzar el nivel del 75 %, deberán trascorrir 15 años.

La mayoría de las comunidades del artículo 143 presentan una evolución sin sobresaltos. La mayoría de los traspasos competenciales se resuelven durante los primeros cinco años, como muestra su curva pronunciada. A partir de ahí, su evolución es más lenta, pero muy gradual. Por el contrario, las comunidades del 151 muestran más picos y su curva es mucho menos gradual. Más concretamente, a partir de los diez años, la curva es casi plana, lo cual indica un bloqueo y un posible efecto cohorte en algunas transferencias especialmente difíciles de negociar. Además, vemos que los asuntos más difíciles de acordar, en las comunidades del artículo 143 tardaron poco más de veinte años, mientras que en las del 151 sobrepasaron los treinta, como es el caso del País Vasco.³⁰

30. Cómo el País Vasco nunca ha experimentado un cambio estatutario, asumimos que todas las transferencias se empezaron a negociar con la aprobación del Estatuto de Guernica en 1979.

FIGURA 11. LA DURACIÓN DE LAS NEGOCIACIONES DE LOS RDT EN CADA COMUNIDAD AUTÓNOMA (GRÁFICO DE KAPLAN-MEIER)



Por comunidades autónomas, vemos que algunas acordaron sus transferencias de forma relativamente rápida y sin muchos retrasos, como Asturias, La Rioja o Castilla y León. En cambio, otras comunidades del 143 siguen procesos más largos, como Aragón, Murcia, Cantabria,

TABLA 5. LOS FACTORES DETERMINANTES DE LA APROBACIÓN DE LOS RDT

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6 (CCAA 143)	Modelo 7 (CCAA 151)
Mes	0.000406 (0.00138)	0.000554 (0.00132)	0.000458 (0.00133)	0.000444 (0.00138)	0.000631 (0.00135)	-0.00185 (0.00105)	0.00362** (0.000563)
Calendario electoral autonómico	0.0160** (0.00518)	0.0157** (0.00500)	0.0101 (0.00819)	0.0160** (0.00518)	0.0156** (0.00502)	0.0200*** (0.00464)	0.0102 (0.00589)
Calendario electoral nacional	0.00684 (0.00458)	0.00715 (0.00467)	0.00665 (0.00434)	0.00681 (0.00459)	0.00712 (0.00468)	0.0147** (0.00561)	-0.00354 (0.00323)
PP	-0.383 (0.232)	-0.363 (0.196)	-0.355 (0.198)	-0.392 (0.234)	-0.379 (0.201)	-0.0914 (0.211)	-1.012*** (0.196)
PSOE	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.
UCD	0.0258 (0.267)	-0.0147 (0.315)	-0.0367 (0.314)	0.0240 (0.273)	-0.0240 (0.336)		-0.279 (0.347)
Congruencia		0.00359** (0.00120)	0.00573* (0.00230)		0.00379** (0.00124)	0.00476*** (0.00137)	0.00423 (0.00239)
Congruencia X Calendario electoral autonómico			0.0000872 (0.000101)				
Índice Banzhaf				-1.257 (1.731)	-2.467 (1.628)	6.992 (11.33)	-4.159* (1.934)
EF CCAA	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
EF por tipo de competencia	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Observaciones	129904	129904	129904	129904	129904	51887	78017
Log lik.	-13865.0	-13846.9	-13843.8	-13864.4	-13844.7	-8577.3	-4015.1

Errores estándar entre paréntesis

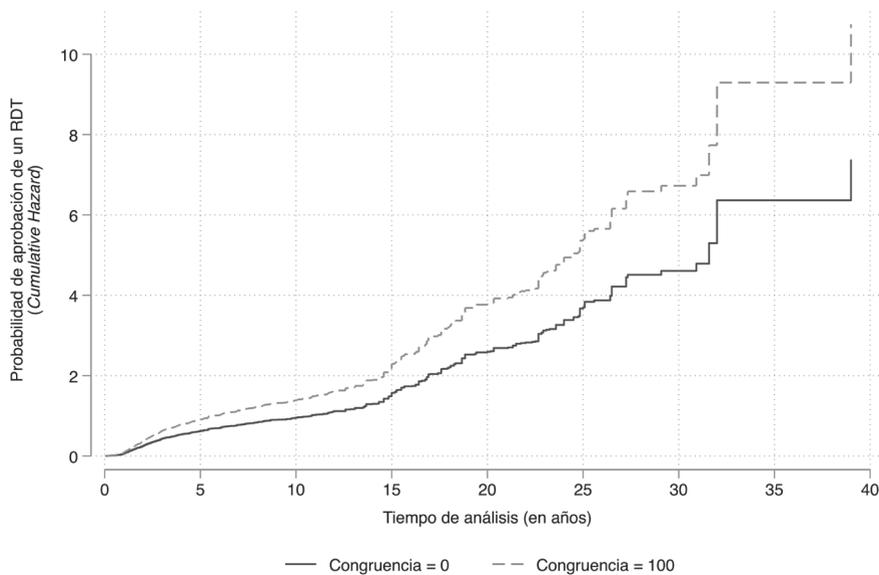
* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

Navarra o Canarias. Sin embargo, el régimen foral de Navarra y el régimen económico especial de Canarias pueden estar relacionados con estos retrasos (razón por la cual en los modelos multivariados incluiremos los efectos fijos por región que capten estas particularidades). De hecho, la curva de ambas se aproxima más a lo observado en las comunidades del 151 que en las del 143, aunque los patrones no son especialmente claros. Por una parte, tienen una serie de transferencias acordadas muy rápidamente, pero, a partir de cierto punto, los procesos se ralentizan, e incluso se congelan en algunos casos. Ello apunta a distintas dinámicas de negociación en relación con la vía de acceso de cada comunidad a la autonomía.

Por un lado, el marco jurídico de las comunidades del artículo 143 es mucho más rígido que el de las del 151. Las primeras han experimentado procesos sucesivos de reforma y con ellos han aumentado sus competencias y han acordado con el Gobierno central el traspaso de estas de una forma relativamente rápida. Por el contrario, el marco jurídico de las comunidades del 151 es mucho más ambiguo. De hecho, el País Vasco sigue asumiendo hoy nuevas competencias pese a no haber reformado nunca su Estatuto, al igual que Galicia, que solo ha reformado el suyo una vez y por aspectos menores. Ello puede alterar el marco negociador entre el Gobierno central y al autonómico correspondiente.

En este punto, pasamos a desarrollar el análisis multivariable. La tabla 5 muestra el análisis de supervivencia de los más de 2.140 reales decretos de transferencia analizados, que equivalen a casi 130.000 meses de negociaciones. La tabla contiene siete modelos estadísticos diferentes: los cinco primeros siguen una estrategia escalonada y, partiendo de las variables de control, van añadiendo las principales variables de interés. Los dos últimos repiten el modelo completo para cada grupo de comunidades autónomas, según su vía de acceso a la autonomía. El primer modelo muestra únicamente las variables de control: el mes, el calendario electoral autonómico, el calendario electoral nacional y el partido que ocupaba el Gobierno central (aquí hemos elegido el PSOE como categoría de referencia por ser el partido que más tiempo ha gobernado). En el segundo modelo, incluimos el efecto de la congruencia con el Gobierno central, que aparece como significativa desde el punto de vista estadístico

FIGURA 12. EL EFECTO DE LA CONGRUENCIA EN LA APROBACIÓN DE LOS RDT



($p < 0,01$) y en la dirección esperada. Los gobiernos autonómicos con una composición más similar a la del Gobierno central son más proclives a alcanzar antes algún acuerdo de transferencia. En el modelo siguiente, incluimos la interacción de congruencia con el calendario electoral regional. Aquí, la hipótesis era que, cuando se acercan las elecciones para los gobiernos regionales, aumentan las probabilidades de acuerdo entre aquellos gobiernos más afines entre sí. Los resultados descartan la hipótesis C2, pues el resultado no es estadísticamente significativo. Curiosamente, el efecto de la congruencia se mantiene.

En el modelo 4, incluimos el poder de negociación indirecto que puede tener un Gobierno autonómico en el Congreso de los Diputados. La variable se comporta en la dirección opuesta a la esperada, pero no alcanza los niveles comunes de significación estadística ni en ese modelo ni en el completo (modelo 5). No obstante, en el modelo completo el nivel de congruencia mantiene su significación estadística, y su coeficiente es similar al expresado en los modelos anteriores. Con relación a las variables de control, la única que muestra resultados coherentes y significativos a

lo largo de los diferentes modelos es el calendario electoral regional. Esta presenta unos coeficientes positivos que apuntan a que es más probable que se apruebe un RDT cuando se acercan las elecciones autonómicas. Cabe resaltar, aunque no alcance los niveles estándares de significancia estadística, que es menos probable que se apruebe un RDT cuando gobierna un partido menos partidario de la descentralización como el PP.

Para entender mejor cómo se relaciona la congruencia con la aprobación de los RDT, la figura 12 proyecta la probabilidad de que se llegue a un acuerdo sobre un RDT a lo largo del tiempo en un Gobierno que sea completamente congruente con el central y en uno que no lo sea, basándose en el modelo 5. En el gráfico, podemos observar que en los primeros dos años, aproximadamente, no existe ninguna diferencia entre los dos tipos de gobierno, pues ambas líneas se solapan. Pero, a partir de entonces, vemos que los gobiernos con mayor congruencia tienen más probabilidades de aprobar un RDT con el Gobierno central, un efecto que se incrementa a lo largo del tiempo, lo cual se refleja en cómo crece la distancia entre las dos líneas a lo largo del eje horizontal.

Sin embargo, como hemos visto en la figura 11, los procesos de negociación parecen diferenciarse según si se trata de las comunidades autónomas del artículo 143 o del 151. En concreto, los procesos en el caso de las comunidades del 143 parecen ser más rápidos. Por ello, al objeto de comprobar la robustez de los resultados, en la tabla 5 incluimos el modelo completo, calculado separadamente en cada submuestra de comunidades autónomas (modelos 6 y 7). Con relación a las dos variables independientes principales –congruencia y capacidad de influencia en el Congreso–, los resultados difieren un tanto de los anteriores. En primer lugar, la congruencia mantiene su efecto sobre las comunidades del 143, pero no sobre las del 151. Ello puede indicar que la relación entre el Gobierno central y las comunidades del 151 (País Vasco, Catalunya, Galicia y Andalucía) es más institucional que la que se establece con las comunidades del 143, en que los factores partidistas juegan un papel mucho más destacado. Cabe recordar que la congruencia media en las comunidades del 143 es mucho mayor que en las del 151, concretamente alrededor del 60 % del tiempo en las primeras y solo del 40 % en las segundas. No obstante, hemos de ser cautos a la hora de interpretar los

resultados del modelo 7, pues contiene los datos del País Vasco que, como ya hemos señalado, tiene una dinámica diferenciada.

En segundo lugar, el efecto del índice de Banzhaf sigue sin tener un efecto significativo en las comunidades del 143, pero presenta un símbolo negativo y significativo ($p < 0,05$) en las del 151. Sin embargo, el coeficiente es negativo, lo cual contradice la expectativa inicial de que las comunidades con más influencia indirecta en el Gobierno –mediante sus grupos parlamentarios en el Congreso– se verían más favorecidos en la aprobación de los RDT. El resultado del modelo 7 indica todo lo contrario: cuanto más poder de negociación indirecto tiene una comunidad autónoma sobre el Gobierno central, menos probable es que reciba una nueva competencia. Ello indicaría que el Gobierno central sería consciente de esta circunstancia e intentaría no favorecer a sus socios parlamentarios.

Es interesante comentar que las variables de control se comportan de forma un tanto diferenciada según el grupo de comunidad autónoma de que se trate. Por un lado, el efecto del calendario regional se mantiene en las comunidades del artículo 143, pero desaparece en las comunidades del 151. En cambio, el calendario electoral nacional, que no presenta un efecto claro en el conjunto de las comunidades, ahora sí aparece como estadísticamente significativo en las comunidades del 143, con un coeficiente similar al de los modelos anteriores. En relación con el partido que ocupa el Gobierno central, si bien que gobierne el PP presenta un coeficiente negativo, este no es significativo. Pero pasa a serlo en el modelo 7, lo cual indica que este partido es especialmente reacio a transferir nuevas competencias a las comunidades del artículo 151.

En conclusión, los diferentes análisis realizados en esta sección apoyan la hipótesis C1, que proponía que cuanto mayor es la congruencia partidista entre el Gobierno central y el autonómico, más probabilidades existen de que se apruebe un Real Decreto de transferencia. Sin embargo, no se encuentra apoyo empírico para la hipótesis C2, que decía que el efecto anterior estaba sujeto al calendario electoral regional: debido a que los gobiernos autonómicos preferirían obtener nuevas competencias justo antes de las elecciones para poder esgrimir las como arma electoral, habríamos esperado que el efecto de la congruencia fuera mayor a

medida que se acercaba la fecha de unas nuevas elecciones autonómicas. El hecho de que el efecto de la congruencia no esté condicionado por el calendario electoral, aunque la relación posea el signo esperado, puede tener varias explicaciones. Primera, los partidos pueden no utilizar los trasposos de competencias como arma electoral: los RDT no son especialmente visibles para el conjunto de la población y recibirlos justo antes de unas elecciones no permite al Gobierno autonómico poder gestionarlos electoralmente. En segundo lugar, es posible que el efecto de la congruencia no sea suficientemente fuerte para favorecer la aprobación de un RDT en un momento concreto, sino que su efecto sea más débil y persistente a lo largo del tiempo, basado en un incremento de la confianza mutua entre ambas administraciones por el hecho de pertenecer al mismo partido.

Por el contrario, no encontramos evidencia alguna a favor del argumento de “competencias a cambio de gobernabilidad” (hipótesis C3). Bajo este supuesto, habríamos esperado que aquellos gobiernos autonómicos con mayor capacidad de influencia sobre el Gobierno central –a través de los grupos parlamentarios de sus partidos en el Congreso de los Diputados– hubieran utilizado esta situación para desbloquear las transferencias de las competencias y forzar así la aprobación de los RDT. Pero los resultados no avalan esta hipótesis, puesto que no se observa ninguna correlación entre el grado de influencia en el Congreso de los Diputados y la aprobación de los RDT. Además, si estudiamos únicamente las comunidades del 151, observamos que el efecto es negativo, si bien el comportamiento de estas comunidades es un tanto especial, especialmente en el caso del País Vasco. En la sección siguiente, incluimos una forma alternativa de abordar la aprobación de los RDT para obtener unos resultados más concluyentes.

4.6 ANÁLISIS DE ROBUSTEZ UTILIZANDO UN MODELO ESTADÍSTICO ALTERNATIVO

Anteriormente, en nuestra explicación sobre la base de datos (v. apartado 4.4) y sobre la concepción de este estudio a nivel de cada RDT, hemos apuntado dos posibles problemas. Primero, no podemos

ver cuándo empieza exactamente un proceso y esta puede ser, en parte, la causa por la cual observamos procesos tan largos en el País Vasco. Debemos asumir que la negociación de todos los RD'T empieza con la última reforma estatutaria y, por tanto no podemos tener en cuenta

TABLA 6. LOS FACTORES QUE DETERMINAN QUE UNA COMUNIDAD AUTÓNOMA RECIBA NUEVAS COMPETENCIAS

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6 (CCAA 143)	Modelo 7 (CCAA 151)
Mes	-0.00929*** (0.000534)	-0.00877*** (0.000526)	-0.00946*** (0.000539)	-0.00883*** (0.000529)	-0.00886*** (0.000532)	-0.0104*** (0.000744)	-0.00595*** (0.000818)
Calendario electoral autonómico	0.000640 (0.00283)	-0.00134 (0.00285)	0.000774 (0.00284)	0.0135** (0.00514)	-0.00118 (0.00285)	-0.00515 (0.00346)	0.0116* (0.00531)
Calendario electoral nacional	0.00300 (0.00310)	0.00299 (0.00311)	0.00324 (0.00311)	0.00344 (0.00313)	0.00311 (0.00311)	0.00365 (0.00374)	-0.000991 (0.00574)
PP	0.325** (0.121)	0.221 (0.122)	0.313** (0.120)	0.220 (0.121)	0.220 (0.121)	0.499** (0.155)	-0.285 (0.211)
PSOE	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.
UCD	0.00495 (0.213)	-0.141 (0.216)	0.00413 (0.214)	-0.0729 (0.218)	-0.115 (0.217)		0.434 (0.263)
Congruencia		0.00748*** (0.00107)		0.00169 (0.00189)	0.00710*** (0.00111)	0.00724*** (0.00142)	0.00414* (0.00190)
Índice Banzhaf			0.0577*** (0.0173)	0.0276 (0.0185)	0.0250 (0.0184)	0.229 (0.161)	0.0287 (0.0196)
Calendario electoral autonómico X Congruencia				-0.000217*** (0.0000636)			
Constante	1.316*** (0.303)	0.505 (0.323)	1.398*** (0.305)	0.947** (0.342)	0.579 (0.328)	1.010* (0.410)	-0.0731 (0.430)
EF CCAA	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
Observaciones	7591	7591	7591	7591	7591	5725	1866
Log lik.	-3186.0	-3160.2	-3181.0	-3153.5	-3159.4	-2148.6	-9979

Standard errors in parentheses

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

inicios de negociaciones posteriores, ni tampoco una cierta prioridad de unos asuntos frente a otros. En segundo lugar, no podemos observar el proceso de negociación de un RDT hasta que se aprueba, de modo que desconocemos si en la actualidad existe algún proceso de transferencia no aprobado, pero en fase de negociación. En este apartado, vamos a mostrar una forma alternativa de analizar los reales decretos de transferencia, que puede contrarrestar los problemas anteriores. Para ello, vamos a cambiar la unidad de análisis de cada RDT a cada comunidad autónoma.

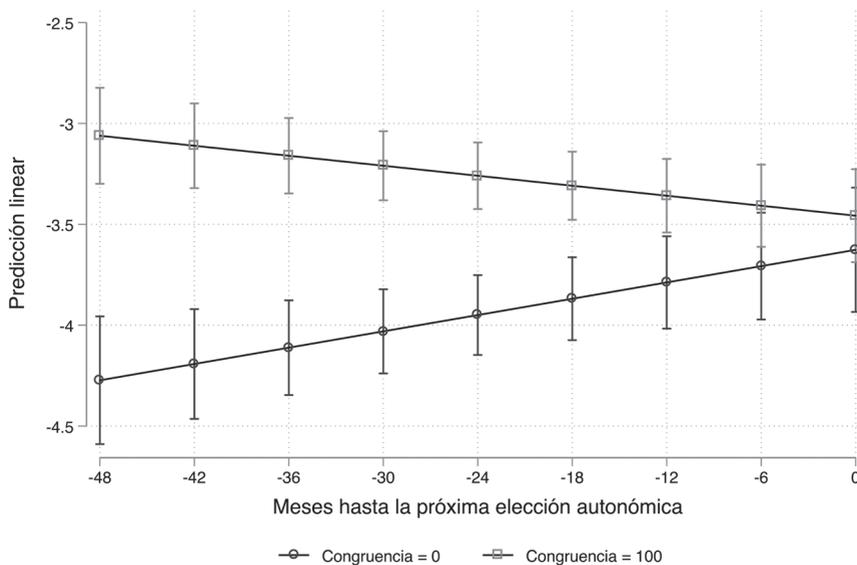
Si bien hasta ahora el análisis se ha basado en el estudio individual de cada RDT, siendo esta la unidad de análisis, alternativamente podemos considerar cada comunidad autónoma en un momento determinado como unidad de análisis. De este modo, compararemos cuántas nuevas competencias recibe cada comunidad autónoma en cada momento en función de varias características, como la congruencia con el Gobierno central en ese momento exacto. Así, podremos comparar momentos en que se aprueban muchas nuevas transferencias con otros momentos en que no se aprueba ninguna. Una desventaja de esta perspectiva es que no permite distinguir variables relacionadas con cada decreto de forma individual, como por ejemplo su dificultad técnica (expresada por los efectos fijos de cada tipo de política pública).

Para realizar este análisis de robustez, hemos reconvertido la base de datos original a un formato que incluye una observación por cada comunidad autónoma cada mes, desde su formación hasta finales de 2019. En total, son 7.591 observaciones. La variable dependiente pasa ser el número de RDT aprobados cada mes para cada comunidad autónoma (v. figura 2). Por término medio, una comunidad autónoma recibe 0,28 trasposos al mes y, como máximo, ha llegado a acordar con el Gobierno central 21 RDT en el mismo mes. Sin embargo, en el 90 % de los meses de su existencia, la comunidad autónoma no ha recibido ninguna nueva transferencia (lo cual supone una mediana equivalente a cero).

Para modelar esta nueva variable independiente, basada en la probabilidad de ocurrencia de sucesos, utilizamos una regresión binomial negativa. Puesto que las observaciones no son independientes entre sí y, además, siguen una dinámica temporal, utilizamos un modelo de panel con efectos aleatorios para cada comunidad autónoma. Como en los

modelos anteriores, para cualquier especificidad única que pueda tener cada autonomía, incluimos también los efectos fijos por comunidad. Las variables independientes son las mismas que en los análisis anteriores, con la excepción de los efectos fijos según el tipo de políticas públicas. La tabla 6 muestra los resultados obtenidos. Al igual que en los modelos anteriores, los cinco primeros modelos siguen una estrategia escalonada y los dos últimos repiten el análisis final, dividiendo las comunidades autónomas en función de su forma de acceso a la autonomía.

FIGURA 13. EL EFECTO DE LA CONGRUENCIA EN LA APROBACIÓN DE LOS RDT A LO LARGO DEL CALENDARIO ELECTORAL



En este análisis alternativo, el efecto de la congruencia es positivo y significativo, tanto en el modelo general como en los específicos para cada tipo de comunidad autónoma. La coincidencia de ambos análisis nos inclina a confirmar la hipótesis 3A de que es más probable que una comunidad autónoma reciba una nueva transferencia de competencias cuando la composición partidista de su Gobierno coincide con la del Gobierno nacional. Por otro lado, el índice de Banzhaf se comporta

conforme a la hipótesis inicial en el modelo 3; no obstante, al incluirse el efecto de la congruencia, su efecto desaparece. El hecho de que presente un efecto positivo y significativo en uno de los análisis parciales, en contradicción con los resultados del análisis anterior, nos obliga a ser especialmente cautos en relación con la hipótesis 3B, de modo que no podemos refutarla ni confirmarla. Podemos especular con que la influencia indirecta sobre el Gobierno puede ser una condición necesaria pero no suficiente para que el Gobierno central transfiera una competencia. Futuras investigaciones deberán explorar en qué condiciones se puede producir el fenómeno de “transferencias a cambio de gobernabilidad”.

Curiosamente, al contrario que en el análisis anterior, la interacción entre el calendario electoral autonómico y el nivel de congruencia es significativo. Para entender mejor el comportamiento de esta interacción, la figura 3 proyecta el efecto de la congruencia a lo largo del calendario electoral, tanto para un Gobierno que coincide completamente con el nacional como para uno que no coincide (manteniéndose el resto de las variables en sus medias). El resultado es especialmente interesante y contradice completamente la expectativa inicial. Habríamos esperado que el efecto de la congruencia fuera mayor conforme se acercaban las siguientes elecciones, pues los gobiernos autonómicos podrían utilizar esas nuevas transferencias como argumento electoral. Pero lo que observamos es justo lo contrario: el efecto de la congruencia es mucho mayor al inicio de la legislatura y disminuye conforme se acercan las próximas elecciones.³¹ En el argumento anterior, habíamos tenido en cuenta principalmente las preferencias del Gobierno autonómico, pero los resultados indican que también deberíamos tener en cuenta las preferencias del Gobierno central. Los resultados de la figura 13 (basados en el modelo 5 de la tabla 6) indican que el Gobierno central parece más dispuesto a beneficiar las comunidades de su mismo color político al inicio de la legislatura, mientras que, a medida que se van acercando las nuevas elecciones, el Gobierno central prefiere aparecer más neutral.

En conclusión, este apartado nos ha ayudado a establecer más

31. Cabe recordar que, en el 90 % de los meses de su existencia, una comunidad autónoma no recibe ninguna nueva transferencia, por lo cual no sorprende el valor negativo en el eje Y.

claramente las hipótesis 3A y 3C, confirmando la primera y descartando la última. Pero nos obliga a replantearnos la hipótesis 3B. Por un lado, podemos establecer que el acuerdo entre el Gobierno central y el autonómico es mucho más probable cuando ambos presentan la misma composición activista. Ello puede explicarse mediante dos mecanismos diferentes. En primer lugar, la coincidencia partidista genera coincidencia ideológica y ambas administraciones tienen más probabilidades de llegar a un acuerdo. En segundo lugar, el hecho de ser del mismo partido facilita el acceso del Gobierno regional al nacional. En un contexto de tiempo y recursos limitados, un Gobierno tenderá a prestar más atención a sus correligionarios en otras administraciones y ello incrementará las probabilidades de acuerdo entre ambas, tal como proponía inicialmente Aja (2003). El resultado de la interacción entre la congruencia y el calendario electoral en este segundo análisis nos lleva a pensar que el segundo mecanismo es el más probable. Si la coincidencia ideológica fuera el mecanismo causante, cabría esperar que su interacción con el tiempo surtiera un efecto similar en todas las administraciones, fueran confluentes o no. El hecho de que el efecto temporal sea el contrario para cada grupo parece indicar que al inicio de la legislatura el Gobierno central facilita el acceso al nuevo Gobierno autonómico y que este acceso se va reduciendo a lo largo del tiempo.

4.7 CONCLUSIÓN

En los últimos años, cada vez más estudios habían señalado la congruencia entre los distintos niveles políticos como uno de los factores determinantes de la formación de los gobiernos a nivel regional (Bäck *et al*, 2013; Stefuriuc, 2013; Martínez-Cantó y Bergmann, 2020). Estos estudios habían apuntado varios posibles mecanismos detrás de este fenómeno, por ejemplo, los menores costes de transacción que supone repetir una coalición ya existente en otro nivel (en términos de los futuros socios de coalición, que tendrán que invertir menos recursos en conocer las posiciones del resto). También se había planteado que los gobiernos centrales pueden beneficiar directa o indirectamente a los gobiernos regionales de su mismo color y que ello supone otro tipo de incentivo para

formar esa coalición. Como apuntaba originalmente Aja (2003, p. 138): *“Quizás la experiencia de las comisiones mixtas de Traspasos inició el camino, quizás quedaban rescoldos de la antigua colaboración entre el Gobierno y las diputaciones provinciales. Más probablemente, intervenía la relación entre el ministro y el consejero del mismo partido, que dejaba en segundo lugar la dimensión institucional. El hecho es que, en España, cada comunidad autónoma negocia directamente con el Gobierno central la colaboración en temas puntuales, ignorando las posiciones de las demás comunidades autónomas y sin mayor preocupación por el conjunto.”*

Este capítulo ha aportado luz sobre este mecanismo. El análisis de los procesos de negociación de los reales decretos de transferencia, tanto a título individual como de cada comunidad autónoma, ha confirmado la intuición de Aja (2003). Es más probable que los dos gobiernos lleguen a un acuerdo cuando ambos comparten la misma composición partidista. Ello tiene importantes implicaciones en las relaciones intergubernamentales entre ambos niveles dentro del Estado autonómico español y señala los tres elementos características de España, según Colomer (1998). En primer lugar, la inexistencia de un marco legal claro, en este caso concreto, permite que el Gobierno central pueda favorecer o castigar a una región sin perjuicio. Segundo, la falta de instituciones cooperativas impide que otras comunidades puedan pedir que el Gobierno central o el de alguna región puedan rendir cuentas ante un hecho que puedan considerar injusto o discriminatorio. Y, tercero, ambas circunstancias solo favorecen la competición entre regiones por los recursos financieros y legislativos que emanan del Gobierno central y que este puede utilizar de forma estratégica para favorecer su posición política.

Este estudio ayuda a explicar los diferentes fenómenos observados en los estudios 1 y 2, que la congruencia es un incentivo para los partidos en la formación y en la estabilidad de los gobiernos, porque se ven beneficiados por ella durante su labor de gobierno. Aquí solo hemos estudiado el traspaso de competencias, que es un caso único, del cual disponemos datos. Pero es más que probable que la congruencia tenga una importancia generalizada en cualquier relación entre gobiernos de distintos niveles. Que unas regiones se vean circunstancialmente favorecidas frente al resto es un impedimento de primera magnitud para la construcción de una lealtad federal.

5. Conclusiones

En los últimos años, para hablar de la relación entre Catalunya y España, se ha recuperado la metáfora orteguiana de la “conllevancia” –y se ha abusado de ella. Ortega y Gasset, en un discurso en las Cortes republicanas durante la tramitación del *Estatut* de 1932, dijo: “Yo sostengo que el problema catalán, como todos los parejos a él, que han existido y existen en otras naciones, es un problema que no se puede resolver, que solo se puede conllevar y, al decir esto, conste que significo con ello no solo que los demás españoles tenemos que conllevarnos con los catalanes, sino que los catalanes también tienen que conllevarse con los demás españoles.”³² Esta frase nos invita a dar un paso atrás y pensar: ¿Cuál es el problema? ¿Qué implicaría su “solución”? ¿Y la “conllevancia”? El problema es la existencia de una minoría permanente derivada de la diversidad cultural y lingüística de España. Una minoría que es doble: una minoría política, cultural y lingüística catalana dentro de España, y una minoría política cultural y lingüística castellana o española dentro de Catalunya. Si bien el factor económico ha adquirido mayor importancia en los últimos años, consideramos que es claramente uno de los aceleradores del conflicto, pero no la base que lo motiva. La “solución” sería acabar con las minorías permanentes. Y la “conllevancia” podemos calificarla como la convivencia de ambas minorías permanentes, si bien para ello se requieren instituciones adecuadas que puedan canalizar los cambios de preferencias en cada grupo, al tiempo que se garantizan los derechos de las minorías. De ahí la importancia de estudiar cómo han funcionado las instituciones que tenemos durante los últimos cuarenta años.

Únicamente la supresión de una de las dos minorías permanentes puede ofrecer una solución permanente al conflicto. Por un lado, la progresiva desaparición de catalán como lengua y su sustitución por el castellano en el ámbito público y privado conllevaría, a largo plazo, la

32. Ortega y Gasset, José (2016): “El problema catalán es un problema que no se puede resolver”. *Contexto y Acción*, 15 de junio. Debates Republicanos / Estatuto de Cataluña. Disponible en: <https://ctxt.es/es/20160615/Politica/6661/Estatuto-de-Cataluña-Ortega-y-Gasset-Azaña-debate-parlamentario.htm>

desaparición de la minoría catalana a favor de una mayor homogenización de la sociedad española en términos culturales y lingüísticos. El mejor ejemplo de ello sería el caso del catalán en la Catalunya Nord, donde es prácticamente marginal. La otra alternativa sería que la minoría castellano-española desapareciera de Catalunya, lo cual podría suceder en el marco de una Catalunya autonómica o, más probablemente, en el marco de una Catalunya independiente que debe lidiar con su diversidad interna. Sin embargo, ninguno de estos dos escenarios casa bien con la protección de los derechos individuales y colectivos, así como con la protección de las minorías y la toma de decisiones en contextos democráticos.

Los dos escenarios anteriores hacen referencia a las políticas de construcción nacional-estatal o *nation-building* (Mylonas, 2012) que serían necesarias para hallar un desenlace al conflicto, hacia un lado u otro. Nos referimos a aquellas políticas públicas destinadas a favorecer la cultura, la lengua y los intereses económicos del grupo dominante o mayoritario frente a las minorías. De hecho, diversos estudios han documentado que los procesos de construcción estatal provocan una pérdida de diversidad cultural y lingüística (Darden y Mylonas, 2016; Ang, 2020). La mayoría de las políticas de construcción nacional-estatal se han desarrollado en contextos protodemocráticos o autoritarios, en el caso de Europa, en paralelo al proceso de construcción del estado liberal durante el siglo XIX. La existencia y la persistencia en el tiempo de ambas minorías permanentes radica en la diversidad cultural y lingüística de la Península, en la construcción histórica del Estado español y en cómo la democratización ha incidido en ambos procesos. Primero, Catalunya poseía una estructura protoestatal que le ayudó a resistir la asimilación política y cultural, pero que no era suficientemente fuerte para establecer su propio Estado. Segundo, durante el siglo XIX y parte del XX, la organización estatal española (*state capacity*) fue débil y el Estado no pudo desarrollar con el mismo éxito que lograron otros estados europeos las políticas de construcción nacional-estatal. Y tercero, estas políticas se detienen o quedan muy reducidas cuando el Estado se democratiza. E incluso pueden aparecer políticas de signo opuesto cuando la minoría es capaz de organizarse y ha adquirido autonomía política.

Una solución definitiva al conflicto pasaría por uno de los dos

extremos anteriores, los cuales son indeseables, desde el punto de vista normativo, e improbables teniendo en cuenta la composición actual de las sociedades catalana y española. El problema de las dobles minorías permanentes no va a desaparecer ni a corto ni a medio plazo. Por tanto, es preciso hallar un marco de convivencia, es decir, una fórmula institucional que facilite la conllevancia y la resolución de los conflictos cotidianos a través de unas instituciones que sean representativas. En nuestra opinión, ello solo puede lograrse mediante la federalización del Estado. En este punto, el legado de Pasqual Maragall es especialmente importante y puede interpretarse para encontrar aquella fórmula institucional pudiera permitir una mejor conllevancia. En este sentido, el *Estatut* catalán de 2006 fue un intento de encontrar un mejor marco institucional. César Colino (2020, p. 76) identifica tres escuelas de opinión en relación con el desarrollo y la evaluación del Estado autonómico. En primer lugar, habría los *federalistas*, que tienen una visión optimista de la evolución del Estado autonómico y argumentan que el sistema se ha desarrollado de forma bastante exitosa, pero que se requieren ulteriores reformas institucionales para afianzarlo y, en especial, para clarificar divisiones competenciales y para promover la participación de las comunidades autónomas en la toma de decisiones a nivel central. La segunda escuela sería la de la *minoría nacionalista*, que es pesimista sobre el desarrollo del sistema y califica el nivel de autonomía actual como débil y de baja calidad. En especial, argumenta que ello es debido a la amplia capacidad de veto que tiene el Estado central y a la falta de reconocimiento de un estatus especial para las nacionalidades históricas. En esta escuela, el problema de la minoría permanente está especialmente presente, si bien muchas veces solo con relación a Catalunya dentro de España, y no a la inversa. En tercer lugar, estaría la visión *centralista*, la cual, pese a apoyar un cierto grado de descentralización e incluso una cierta asimetría entre las distintas comunidades, considera que el nivel de autonomía actual es excesivo. En concreto, considera que la debilitación del Estado central impide la formación de un proyecto español común y una gobernanza eficaz.

Este proyecto se ha enmarcado principalmente dentro de la visión federalista, si bien aceptando algunas de las críticas de la visión de la

minoría nacionalista, que desarrollaremos más adelante. En especial, este trabajo se ha centrado en estudiar cómo el diseño institucional interactúa con las variables políticas —partidistas y electorales— de cada momento. Este proyecto no pretende ofrecer una explicación completa de por qué el Estado autonómico actual no ha podido acomodar las nuevas demandas de una parte muy importante de la sociedad catalana, ni tampoco explicar por qué las preferencias de esos ciudadanos han cambiado casi radicalmente en los últimos diez años. El objetivo de este proyecto ha sido analizar una parte muy concreta del Estado autonómico, que sin duda ha influido en las dos cuestiones anteriores. Y, modestamente, pretende hacer una contribución sobre cómo alcanzar la conllevancia, que es uno de los muchos aspectos que deberían abordarse desde el punto de vista institucional. Para ello, nos hemos servido del concepto de federalismo no institucional desarrollado por Colomer (1998). El federalismo no institucional se basa en tres características: una fórmula constitucional ambigua y flexible, un proceso de descentralización competitivo y la falta de instituciones federales cooperativas. La primera se refiere a la falta de un diseño inicial del sistema autonómico y cómo este y sus instituciones han ido evolucionando a medida que iban cambiando las preferencias políticas del momento. La segunda alude a la competición entre las comunidades autónomas por los recursos financieros y competenciales que emanan del Gobierno central y que este puede administrar estratégicamente. Finalmente, la tercera hace referencia a la inexistencia de mecanismos multilaterales y a que la mayoría de las relaciones intergubernamentales se producen en foros bilaterales.

Los resultados del estudio reflejan este sistema institucional. Las comunidades autónomas con acceso privilegiado al Gobierno central —debido al solapamiento partidista— obtienen unos resultados más ventajosos en sus negociaciones con el Gobierno central. El tercer estudio ha aportado datos empíricos sobre ello en relación con el traspaso de competencias —y podemos suponer que ello también sucede en otros ámbitos sobre los cuales no existen datos públicos. Esta ventaja negociadora se transfiere a las ramas autonómicas de los partidos que ocupan el Gobierno central y a sus socios de coalición en el ámbito autonómico. Ello hace que sus gobiernos sean más estables, pues el

trato preferencial que obtienen del Gobierno central en el reparto de recursos compensa otros elementos, como las diferencias ideológicas. Sin embargo, la congruencia solo tiene un efecto indirecto en la formación de los gobiernos. Estos elementos alteran gravemente las dinámicas de competición política, pues dificultan la competición programática. Los análisis empíricos desarrollados en los estudios anteriores avalan estas tesis y, por tanto, apuntan las dificultades de construir una lealtad federal (*Bundestreue*) en el contexto español. El corolario de este estudio es que no se puede construir un marco de conllevancia apropiado sin abordar los privilegios de que disfrutaban una parte de los actores. Solo se puede lograr construir una lealtad federal mediante la supresión de los privilegios que en estos momentos obtienen algunos de los actores del tablero político. Es necesaria una reforma institucional que dificulte las relaciones intrapartidistas entre gobiernos mediante la regulación de las relaciones entre ellos y el fomento de marcos multilaterales de diálogo y de negociación.

La crítica nacionalista, según Colino (2020), suele basarse en la falta de reconocimiento de las nacionalidades históricas como un elemento destacado dentro del Estado autonómico. Ello presenta, a su vez, varias derivadas políticas e institucionales, que se relacionan con los privilegios que el diseño institucional actual otorga a aquellos actores que ocupan el Gobierno central. Estas derivadas son la falta de asimetría —comúnmente conocida como “café para todos”— y la inexistencia de garantías (Requejo y Nagel, 2009, 2016; Maiz, Caamaño y Azpitarte, 2010; Maiz y Losada, 2011). Ambas están íntimamente relacionadas. Las garantías son entendidas como la protección del autogobierno, en un sentido amplio, dentro del marco constitucional y, en especial, frente a un Gobierno central con preferencias recentralizadoras y una amplia mayoría parlamentaria que puede dar pasos atrás en el proceso de descentralización. Aquí se refleja la idea de la minoría permanente: son necesarias unas garantías que protejan a la minoría permanente de una mayoría hostil. Por ejemplo, se ha sugerido que el Gobierno con mayoría absoluta del PP entre 2011 y 2015 cercenó la capacidad de autogobierno mediante cambios en el sistema de financiación, controles *ex ante* del gasto público u otras

acciones administrativas.³³ En este sentido, no son las instituciones de autogobierno las que están en peligro, sino su capacidad para ejercer sus funciones sustantivamente. La solución que suele presentarse, más allá de la posibilidad de independencia, suele pasar por la constitucionalización de las diferencias. Es decir, establecer una división estricta entre las comunidades históricas –Cataluña, País Vasco y Galicia, aunque algunos autores pueden añadir alguna otra– y el resto. De este modo, se fijaría su techo competencial, así como la exclusividad de las competencias más críticas, como las de educación y cultura. Además, se ha planteado incrementar la bilateralidad en las relaciones entre el Gobierno central y estas comunidades, en detrimento de los foros multilaterales. En su opinión, la constitucionalización de la diferencia debería actuar como garantía última del autogobierno e impedir intentos de recentralización por parte de una mayoría central hostil.

Sin embargo, esta visión tiende a considerar el Estado autonómico como un juego de suma cero o un juego no cooperativo. La visión implícita es que cualquier beneficio que obtiene una comunidad autónoma, como una nueva competencia o un mayor presupuesto, va en detrimento del Estado central o de otra comunidad autónoma. Es una concepción similar a lo que Colomer denomina *federalismo competitivo*. Sin embargo, deberíamos reconsiderar el Estado autonómico como un juego cooperativo y multilateral. Por un lado, es necesario plantear una alternativa conjunta para todas las comunidades y no diferentes vías paralelas. Las diferencias culturales, lingüísticas o de derecho civil que presentan Cataluña, el País Vasco y Galicia no son únicas de estas comunidades, y el resto de las comunidades deberían de poder aspirar al mismo trato, al mismo umbral competencial o a las mismas garantías constitucionales que estas. Sin obviar la necesidad de establecer garantías de autonomía, la constitucionalización de la diferencia solo aumentaría la sensación de agravio comparativo entre unas autonomías y otras. En este sentido, es interesante replantear el tema de la asimetría, no solo

33. Otros autores destacan la judicialización de la política autonómica mediante la presentación de recursos de muchas leyes y decisiones autonómicas ante al Tribunal Constitucional (Martín i Alonso, 2011). Sin embargo, el papel del Tribunal Constitucional en el desarrollo del Estado autonómico es mucho más complejo y merecería un estudio propio, pues sus fallos han conformado la división competencial tanto horizontal como vertical.

en relación con el techo competencial, sino también con los procesos de toma de decisiones. Si la asimétrica competencial se basa en las diferencias históricas, culturales y geográficas, no debería transferirse al ámbito político e institucional. Por ejemplo, tener lengua propia no debería derivar en una mayor bilateralidad con el Gobierno central, en una mayor participación en los consorcios públicos liderados por la Administración central o, incluso, en el nombramiento de los jueces —que fue una de las medidas anuladas por el Tribunal Constitucional del *Estatut* de 2006. Incrementar las asimetrías políticas solo puede hacer aumentar el sentimiento de agravio comparativo e impedir la construcción de un marco de convivencia duradero.

Es preciso construir espacios comunes de reunión y de deliberación horizontal y vertical entre las diferentes administraciones, que potencialmente puedan fomentar una lealtad federal. Para ello, es necesario reducir los espacios de bilateralidad entre el Gobierno central y los autonómicos y replantearse el modelo actual. Un mayor número de espacios multilaterales contribuirá a que las relaciones sean programáticas y estén menos influenciadas por los canales intrapartidistas. Pese a ello, las comunidades históricas han defendido tradicionalmente las relaciones bilaterales con el Gobierno central al margen de las comunidades de régimen común. Sin embargo, deberíamos replantearnos cómo se puede defender mejor la autonomía: si mediante los mecanismos bilaterales o los multilaterales. Un Gobierno que ha de tratar con 17 actores simultáneamente, y no de forma individual, no debería poder mantener tratos preferenciales con ninguna comunidad, y menos aún con las de su mismo color político. Ello contribuiría a reducir los agravios comparativos y acabaría con la cultura imperante de “puja”. Es necesario fomentar la confianza entre las distintas administraciones. Este foro puede plantearse como un órgano de decisión de asuntos relativos a la evolución del Estado autonómico, así como de aquellos asuntos que competen a varias comunidades autónomas. Además, aquellos asuntos bilaterales que afectarían indirectamente a otras comunidades — como la aprobación de los reales decretos de transferencia— deberían ser tratados en el mismo foro, pese a que el derecho de voto quedaría restringido a los actores afectados. También es necesario incrementar la

transparencia de las relaciones intergubernamentales para construir una lealtad federal y que todos los actores dispongan de unos conocimientos similares. Además, indirectamente, un aumento de la capacidad de veto de los actores, a título individual o colectivamente, debería derivar en un refuerzo de las garantías del autogobierno.

Institucionalmente —y ahora pasamos a desarrollar un ejercicio de prospectiva—, la construcción de este foro, sin necesidad de una reforma constitucional, podría basarse en una reforma del Senado o en un refuerzo de las conferencias sectoriales y de presidentes autonómicos. Para ello, es necesario que aquellos actores que priorizan la bilateralidad —el Gobierno central, Catalunya, Navarra y el País Vasco— cedan en sus posiciones. El primero debe ceder en su capacidad de marcar la agenda, lo cual, junto con su mayor capacidad de obtener información, le permite afrontar las negociaciones con más posibilidades de éxito. Los demás deben reconocer la legitimidad del resto de comunidades autónomas para formar parte de los mismos organismos y el poder de negociación que ello conlleva. Sin embargo, las dinámicas actuales refuerzan la capacidad de negociación del partido que ocupa el Gobierno central, y por ello resulta difícil pensar que se pueda producir un cambio del sistema a corto o a medio plazo. Si pensamos en el diseño institucional concreto que este modelo podría tener para fomentar la cooperación, es necesario que se puedan producir distintas mayorías con capacidad de veto pero que ningún actor individual —partido o gobierno— pueda tener fácilmente la capacidad de veto. Es decir, sería deseable un sistema de mayorías cualificadas, también para aislar la nueva institución de las dinámicas electorales cortoplacistas. Por ejemplo, cada comunidad autónoma puede tener un número de votos basado en su población, con alguna corrección por tamaño geográfico o una prima para las menos pobladas. Igualmente, el Gobierno central debería tener un número de votos que fuera inferior al del conjunto de las comunidades, pero al menos igual a la mitad. Ello obligaría al Gobierno central a buscar aliados en las comunidades y a estas a colaborar con él o a buscar aliadas frente al Gobierno. Igualmente, la capacidad de marcar la agenda se debería dividir entre estos dos conjuntos de actores. Por ejemplo, en la actualidad, la reforma de sistema de financiación está paralizada, pese a que algunas comunidades

urgen a que se aborde. Si el Gobierno central compartiera la capacidad de marcar la agenda con las comunidades, estas podrían plantear el debate, salvo que el Gobierno central encontrara apoyo de aquellas comunidades que se oponen a cambiar el sistema actual y, por tanto, hubiera una mayoría política a favor de mantener el *statu quo*. Es necesario acabar con las arbitrariedades del sistema autonómico, construyendo mecanismos institucionales que contrarresten la importancia de los canales intrapartidistas, que hemos estudiado en este estudio y hemos visto que intervenía en la formación de los gobiernos y su estabilidad y en las negociaciones intergubernamentales. Sin embargo, hoy por hoy es improbable que se produzcan estas reformas. La actual correlación de fuerzas (verano de 2020) invita a pensar en un pacto entre el sector pragmático del independentismo y la izquierda española, que puede dar lugar a un nuevo equilibrio temporal que rebaje la tensión entre ambas partes, sin abordar los problemas de diseño del sistema autonómico ni el problema de la doble minoría permanente. Y que, probablemente, tampoco tenga en cuenta las preferencias o los problemas de las demás comunidades.

La falta de un diseño institucional para el Estado autonómico y su posterior evolución han reforzado las dinámicas que favorecían la “salida” frente a la “voz”. Es necesario establecer mecanismos de “voz” y reforzar las garantías de autogobierno, en un sentido amplio. Solo así será posible encontrar un marco que favorezca la conllevancia y la pluralidad, en que ambas minorías se encuentren cómodas y protegidas. Este estudio ha contribuido modestamente a ello, señalando algunos de los fallos institucionales del sistema mediante análisis empíricos y viendo cómo se ponen de manifiesto en varios procesos esenciales de la gobernanza democrática. En términos orteguianos, no existe una solución realista al conflicto catalán y, como ya hizo Pasqual Maragall en su día, es necesario repensar el encaje entre Catalunya y España en términos institucionales. Una reforma institucional no será suficiente para canalizar el conflicto, pero será imprescindible un marco de negociación y de transacción del día a día político.

ANEXO A: La obtención de las preferencias políticas de los partidos en el ámbito autonómico, tanto en el eje económico-social como en el territorial

Obtener las preferencias políticas de los partidos políticos o de otros actores es uno de los mayores retos metodológicos en el campo de la política comparada, sobre todo cuando estos desarrollan su actividad en un ámbito multidimensional. En este anexo, vamos a explicar los principales métodos para obtener las preferencias de los actores y justificar nuestra selección de una clasificación cualitativa para obtener las preferencias de los partidos políticos en el ámbito autonómico.

La primera técnica, que es la más sencilla, consiste únicamente en clasificar los diferentes partidos dentro de una serie de categorías preestablecidas según la valoración cualitativa del investigador. Este era el método más utilizado hasta que aparecieron las primeras bases de datos comparativas (Volkens *et al.*, 2018) y se sigue utilizando cuando la dimensión que se estudia no se corresponde claramente con la de la izquierda y la derecha (Budge *et al.*, 2001) o cuando, por razón del contexto, no existen datos previos (Vall-Prat y Rodon, 2017). En segundo lugar, se puede optar por realizar encuestas para determinar las posiciones de los partidos. Estas encuestas pueden realizarse tanto al público en general como a algún tipo de expertos (investigadores, profesores, periodistas...). En ellas, los encuestados valoran cómo perciben las posiciones de cada partido en un momento dado. Sin embargo, esto puede dar lugar a sesgos. Por un lado, tanto los ciudadanos como los expertos se ven influenciados por las dinámicas y las circunstancias concretas del momento político en que se realiza el trabajo de campo de la encuesta, hasta el extremo de que, a largo plazo, el significado de *izquierda* y *derecha* puede verse alterado (Dinas, 2012; Massetti y Schakel, 2015). Además, este método resulta problemático cuando se estudia la posición de los partidos de forma retrospectiva (Budge, 2000). En el caso de España, no se han realizado encuestas de expertos a escala autonómica, pero el CIS ha preguntado regularmente a los ciudadanos por las posiciones de los partidos tanto de ámbito nacional como autonómico. Lamentablemente, el CIS no pregunta sobre todos los partidos que han obtenido representación parlamentaria

y únicamente pregunta sobre las preferencias de los partidos en el eje centro-periferia en Catalunya, el País Vasco y Galicia. Sin embargo, esta es la fuente que presenta un mayor número de observaciones actualmente.

Las otras dos técnicas más comúnmente utilizadas se basan en el análisis manual o automatizado de los textos de los programas electorales. El análisis manual consiste en la codificación de cada una de las frases, o de cada mínima unidad de significado (*quasi-quotation*), mediante un código preestablecido, que recoge el tema sobre el cual se expresa la frase y/o la posición al respecto. La principal crítica a este tipo de codificación es que recoge más fielmente la prominencia (*saliency*) de los temas que la posición de los partidos sobre los mismos (Lowe *et al.*, 2011; Gemenis, 2013). Otra crítica válida es que los textos son escritos de forma muy estratégica por los partidos políticos con el fin de mantener a sus bases unidas o para atraer electoralmente a algún grupo social concreto. En consecuencia, estos textos no reflejarían de forma completamente fidedigna la posición de los partidos. Además, es importante resaltar que este método es muy laborioso y costoso, pues requiere codificar manualmente los miles de frases que pueden aparecer en los programas electorales. Pese a las críticas y a sus costes, sigue siendo la forma principal de obtener las posiciones de los partidos y es el método que utilizan proyectos de referencia como el *Comparative Manifestos Project* (Volkens *et al.*, 2018). Este mismo principio es el que ha utilizado el *Regional Manifestos Project* (Gómez *et al.*, 2014) para obtener las posiciones de los partidos políticos a nivel subnacional en España, el Reino Unido e Italia. Sin embargo, su cobertura es limitada.

Debido a los altos costes de la clasificación manual, se planteó usar métodos computarizados para clasificar los textos a partir del principio del “*bag of words*”, concretamente utilizando la técnica “*wordscorers*” (Laver, Benoit y Garry, 2003; Martin y Vanberg, 2008). Este principio asume que el distinto número de palabras en un texto esconde una distribución, y las diferentes distribuciones subyacentes en los diferentes textos pueden utilizarse para inferir posiciones y cualidades de los actores que escribieron esos textos. Por ejemplo, una misma palabra tiende a ser utilizada en conjunción con otra en unos actores más que en otros. El programa electoral de un partido socialdemócrata y el de un partido

conservador comparten muchas palabras, como artículos o conjunciones, que deberían eliminarse antes de realizar el análisis, pero también algunos sustantivos, como *impuestos*. No obstante, mientras la palabra *impuestos* en el programa electoral de un partido de derechas presumiblemente irá aparejada con otras palabras, como *bajar*, en el programa de un partido de izquierdas podría ir aparejada con conceptos como *estado del bienestar*. Estas distribuciones se pueden analizar mediante métodos supervisados, como “*wordscores*”, donde se comparan las distribuciones con una serie de distribuciones de referencia, o no supervisados, que campan las distribuciones de los textos entre sí sin ninguna referencia (y, por tanto, en una única dimensión).

La técnica “*wordscores*” (Laver, Benoit y Garry, 2003; Martin y Vanberg, 2008) consiste en obtener la posición de un texto a partir de las posiciones de varios textos de referencia cuyo valor conocemos mediante la comparación de la distribución de palabras que componen cada uno de ellos. Este procedimiento ya ha sido utilizado sobre todo en el caso alemán para obtener las posiciones de los partidos en los ámbitos regional y local, comparando los textos con los programas electorales federales (Debus, 2008; Däubler y Debus, 2009; Bräuninger y Debus, 2012; Bäck *et al.*, 2013; Bäck, Debus y Klüver, 2016; Baumann, Debus y Gross, 2017; Gross y Jankowski, 2019). Pero también para el caso español (Debus y Navarrete, 2018). Una de las principales ventajas de este método es que permite analizar los partidos de forma retrospectiva y es mucho menos costoso que el análisis manual de los textos. Sin embargo, aún no existe un amplio consenso en las formas de analizar los textos, especialmente en la preparación del texto.

Para analizar las posiciones de los partidos en el ámbito autonómico, y tras haber revisado las distintas posibilidades, vamos a utilizar una simple clasificación de los partidos dentro de una escala de cinco categorías, tanto para la dimensión izquierda-derecha como para la dimensión centro-periferia. Para la dimensión socioeconómica, clasificamos los partidos como de izquierda, de centroizquierda, de centro, de centroderecha y de derecha. En relación con el eje centro-periferia, los clasificamos como a

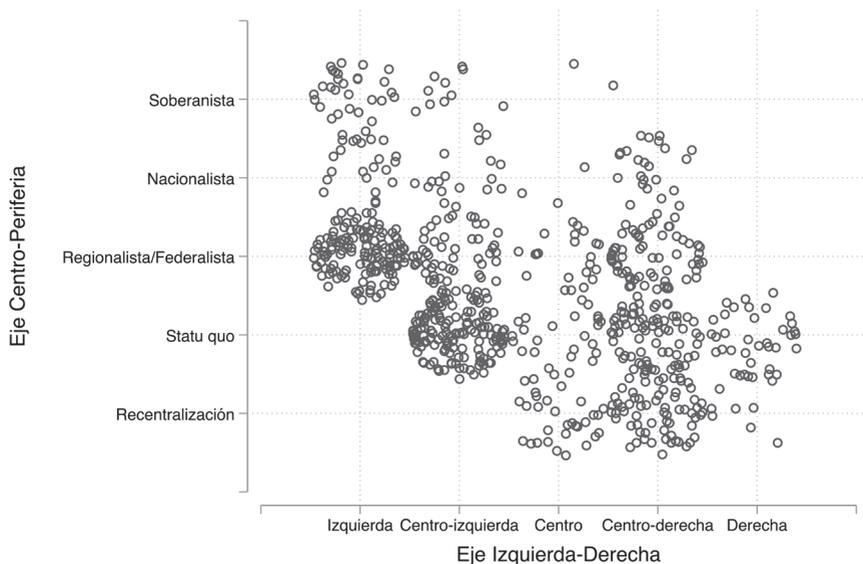
favor de la recentralización, del *statu quo*, del regionalismo o federalismo,³⁴ del nacionalismo y del soberanismo o independentismo. La ventaja principal de esta opción es que nos permite obtener información sobre todos los partidos y en todos los momentos temporales, y mantener una codificación sencilla. Sus desventajas son dos, principalmente: en primer lugar, no podemos observar variación dentro de cada partido, ni temporal ni entre regiones (salvo cuando estas se manifiestan muy claramente y es posible codificarlas claramente). Por ejemplo, no podemos observar si el PP en Galicia o en Baleares es más autonomista que en Madrid o en Murcia. Todas las ramas autonómicas del PP reciben el mismo código. La segunda desventaja es que la clasificación de los partidos puede verse alterada por los propios sesgos del investigador. Por ello, abordamos este problema con la más absoluta transparencia y, en la tabla al final del anexo, mostramos la clasificación que ha recibido cada partido. Además, para comprobar la validez de esta clasificación, la comparamos con aquellos trabajos anteriores que, siguiendo alguno de los métodos ya explicados, han calculado la posición de los partidos en el ámbito autonómico, aunque fuera por un período limitado. Ambas desventajas pueden resumirse como un *trade-off* entre la capacidad de cubrir todos los casos y el detalle que obtendremos de cada una de las observaciones.

En la figura A1, podemos observar la distribución³⁵ que presentan cada una de las dos variables, después de haber clasificado todos aquellos partidos que han obtenido representación parlamentaria a escala autonómica en algún momento. Así pues, cada uno de los 767 puntos del gráfico representa un partido dentro de una legislatura autonómica. La mayoría de las observaciones se agrupan en tres grupos: un gran grupo de partidos en el centroderecha, repartidos entre el *statu quo* y la recentralización; otro gran grupo de partidos en el centroizquierda y en la izquierda, repartidos entre el *statu quo* y el federalismo, y un grupo menor en torno a la izquierda soberanista. En general, podemos ver

34. Esta categoría pretende reflejar la posición intermedia que tenían muchos partidos, tanto de ámbito regional como nacional, entre el *statu quo* autonómico y las de los partidos nacionalistas clásicos. En particular, la posición de IU, pero también la de muchos de los partidos llamados regionalistas como el PAR, UV o el Partido Andalucista.

35. El gráfico presenta un cierto grado de fluctuación artificial (opción *jitter* de Stata) para facilitar su visualización.

FIGURA A1. DISTRIBUCIÓN DE LAS POSICIONES IDEOLÓGICAS DE LOS PARTIDOS



la correlación entre las posiciones de la izquierda socioeconómica y la actitud a favor de la descentralización que señalan muchos estudios se mantiene (Dinas, 2012; Massetti y Schakel, 2015).

Al objeto de comprobar la calidad de la codificación, a continuación, la comparamos con todas las mediciones alternativas que existen. La figura A2 muestra las correlaciones entre nuestra medición y las demás existentes: la correlación es más fuerte conforme el número de aproxima más a 1 o a -1, y más débil cuando más se aproxima a 0. Es importante remarcar que cada una de las mediciones cubre un período temporal y unos partidos concretos, de modo que cada comparación se realiza sobre la base de las observaciones disponibles. La segunda línea de cada combinación muestra el número de observaciones realizadas para el cálculo de la correlación en la primera línea. Por lo general, podemos comprobar que nuestra clasificación cualitativa está altamente correlacionada con las mediciones existentes: menos una, todas muestran un coeficiente de correlación por encima del 0,7. Es especialmente remarcable la alta correlación con la

FIGURA A2. CORRELACIONES ENTRE LAS DIFERENTES MEDICIONES DE LAS PREFERENCIAS POLÍTICAS

	Izquierda-Derecha				Centro-Periferia		
Cualitativo				Cualitativo			
0.946				0.929			
449	CIS			57	CIS		
0.710	0.736			0.632	0.910		
334	241	RMP		334	36	RMP	
0.795	0.794	0.615		-0.771	-0.750	-0.218	
135	128	110	Wordscore	135	10	110	Wordscore

valoración de los votantes en las encuestas del CIS, por encima del 0,9 en ambas dimensiones. La correlación más baja es la obtenida con los datos del *Regional Manifestos Project* (Gómez *et al.*, 2014) si bien, como han advertido Lowe *et al.* (2011), estos datos miden la prominencia y la importancia de aquellos temas considerados de izquierda o de derecha, más que la posición de los partidos sobre ellos.

Finalmente, como análisis de robustez, repetimos el análisis de las correlaciones por décadas, para tener en cuenta que la disponibilidad de cada una de las mediciones alternativas está sesgada en función del partido y la década. Es más probable que dispongamos de las mediciones de los partidos con mayor número de votos y de las elecciones más recientes. La figura A3 muestra que las correlaciones entre nuestra codificación manual del eje izquierda-derecha y las demás mediciones disponibles se mantienen por encima del 0,6 en todas las décadas. Además, la correlación con las valoraciones de los votantes en las encuestas del CIS se mantiene por encima del 0,9. Con relación al eje centro-periferia,

las correlaciones dentro de cada década son más fuertes que agrupadas (figura A4), pues todas se sitúan por encima del 0,7. Con ello podemos concluir que, aunque la nueva medición no sea la más adecuada porque no permite diferenciar entre las ramas regionales de cada partido, los análisis de validez mostrados indican que esta medición es válida para estudiar de qué modo la ideología en cada una de las dos dimensiones afecta los procesos de formación y terminación de gobierno. Y, lo que es más importante, nos permite cubrir todos los partidos y gobiernos del Estado autonómico, desde su formación hace 40 años.

FIGURA A3. CORRELACIONES ENTRE LAS DIFERENTES MEDICIONES DEL EJE IZQUIERDA-DERECHA POR DÉCADA

1980s				1990s			
Cualitativo				Cualitativo			
0,962 64	CIS			0,928 77	CIS		
0,705 51	1,000 2	RMP		0,695 87	0,732 52	RMP	
2000s				2010s			
Cualitativo				Cualitativo			
0,950 84	CIS			0,956 224	CIS		
0,654 57	0,585 34	RMP		0,757 139	0,788 133	RMP	
0,634 46	0,645 39	0,482 32	Wordscore	0,852 89	0,839 89	0,634 78	Wordscore

FIGURA A4. CORRELACIONES ENTRE LAS DIFERENTES MEDICIONES DEL EJE IZQUIERDA-DERECHA POR DÉCADA

1980s				1990s			
Cualitativo		RMP		Cualitativo		RMP	
0.742 51				0.924 15	CIS	0.972 8	
2000s				2010s			
Cualitativo		Wordscore		Cualitativo		Wordscore	
0.912 18	CIS	-0.440 32		0.938 24	CIS	-0.139 78	
0.792 57	0.955 10	RMP		0.735 139	0.923 18	RMP	
-0.721 46	-0.575 5			-0.795 89	-0.812 5		

TABLA A1. POSICIONES IDEOLÓGICAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS ESPAÑOLES

Siglas	Nombre	Preferencias territoriales	Preferencias Socioeconómicas
AHÍ	Agrupación Herreña Independiente	Regionalista/ Federalista	Centroderecha
AIC	Agrupaciones Independientes de Canarias	Regionalista/ Federalista	Centroderecha
AC-INC	Asamblea Canaria-Izquierda Nacionalista Canaria	Regionalista/ Federalista	Centroizquierda
AM	Asamblea Majorera	Regionalista/ Federalista	Centroderecha
AP/PP	Alianza Popular/Partido Popular	Status quo (1976-2006); Recentralización (2006-...) ³⁶	Derecha (1976-1989); Centroderecha (1989-...) ³⁷
Aralar	Aralar	Soberanista	Izquierda
ASG	Agrupación Socialista Gomera	Regionalista/ Federalista	Centroizquierda
BNG	Bloque Nacionalista Galego	Nacionalista	Izquierda
C's	Ciudadanos	Recentralización	Centro

36 El cambio en la clasificación refleja la radicalización del partido en el eje centro-periferia a raíz de la reforma del estatuto catalán en 2006.

37 Moderación ideológica tras la refundación del partido.

CC	Coalición Canaria	Regionalista/ Federalista	Centroderecha
CDN	Convergencia de Demócratas de Navarra	Regionalista/ Federalista	Centroderecha
CDS	Centro Democrático y Social	Statu quo	Centro
CG	Coalición Galega	Regionalista/ Federalista	Centroderecha
Cha	Chunta Aragonesista	Nacionalista	Izquierda
CdG	Centristas de Galicia	Regionalista/ Federalista	Centroderecha
CiU/JxCat	<i>Convergència i Unió/Junts per Catalunya</i>	Nacionalista (1977-2012); Soberanista (2012-...) ³⁸	Centroderecha
Compromís	<i>Compromís</i>	Nacionalista	Izquierda
CUP	<i>Candidatura d'Unitat Popular</i>	Soberanista	Izquierda
EA	<i>Eusko Alkartasuna</i>	Nacionalista (1986-2007); Soberanista (2007-...) ³⁹	Centroizquierda
EE	<i>Euskadiko Ezkerra</i>	Nacionalista	Centroizquierda
EH Bildu	<i>Euskal Herria Bildu</i>	Soberanista	Izquierda
EI PI	<i>El Pi-Proposta per les Illes</i>	Regionalista/ Federalista	Centroderecha
ERC	<i>Esquerra Republicana de Catalunya</i>	Soberanista	Centroizquierda
ExtrU	Extremadura Unida	Regionalista/ Federalista	Centro
FAC	Foro Asturias	Regionalista/ Federalista	Centroderecha
PCE/IU⁴⁰	Partido Comunista de España / Izquierda Unida	Regionalista/ Federalista	Izquierda
JxS	<i>Junts pel Sí</i>	Soberanista	Centro
Mas Madrid	Mas Madrid	Regionalista/ Federalista	Izquierda
Nafarroa Bai	<i>Nafarroa Bai</i>	Nacionalista	Centroizquierda
Geroa Bai	<i>Geroa Bai</i>	Nacionalista	Centroizquierda
NCan	Nueva Canarias	Regionalista/ Federalista	Centroizquierda
P. Riojano	Partido Riojano	Regionalista/ Federalista	Centroizquierda
PA	Partido Andalucista	Regionalista/ Federalista	Centroizquierda
PAR	Partido Aragonés	Regionalista/ Federalista	Centroderecha

38 CDC adopta formalmente una posición soberanista en su decimosexto congreso.

39 A partir de 2007, EA adopta una posición abiertamente soberanista y busca alianzas con la izquierda abertzale.

40 Incluye Iniciativa per Catalunya - Verds

PAS-UNA	Coalición Asturiana (<i>Partíu Asturianista-Unidá Nacionalista Asturiana</i>)	Regionalista/ Federalista	Centroizquierda
PCNFNC	Partido Nacionalista Canario-Federación Nacionalista Canaria	Regionalista/ Federalista	Centroderecha
PDL	Partido Demócrata Liberal	Statu quo	Centro
PDP	Partido Demócrata Popular	Statu quo	Centroderecha
PNG	Partido Nacionalista Gallego	Nacionalista	Centro
PNV	Partido Nacionalista Vasco	Nacionalista	Centroderecha
Podemos	Podemos	Regionalista/ Federalista	Izquierda
PRC	Partido Regionalista de Cantabria	Regionalista/ Federalista	Centro
PSE-EG	Partido Socialista Galego-Esquerda Galega	Nacionalista	Izquierda
PSM/Mes per Mallorca	Partit Socialista de Mallorca/Més per Mallorca	Nacionalista	Izquierda
PSOE	Partido Socialista Obrero Español	Statu quo (1976-2013); Regionalista/ Federalista (2013-...) ⁴¹	Centroizquierda
SI	Solidaritat Catalana per la Independència	Soberanista	Centroderecha
Si-Ávila	Solución Independiente	Regionalista/ Federalista	Centro
UA	Unidad Alavesa	Recentralización	Centroderecha
UCD	Unión de Centro Democrático	Statu quo	Centroderecha
UM	<i>Unió Mallorquina</i>	Regionalista/ Federalista	Centroderecha
UPCA	<i>Unión para el Progreso de Cantabria</i>	Regionalista/ Federalista	Centroderecha
UPL	Unión del Pueblo Leonés	Regionalista/ Federalista	Centro
UPN	Unión del Pueblo Navarro	Regionalista/ Federalista	Centroderecha
UPyD	Unión Progreso y Democracia	Recentralización	Centro
UV	<i>Unió Valenciana</i>	Regionalista/ Federalista	Centroderecha
Vox	Vox	Recentralización	Derecha

41El PSOE adopta oficialmente el federalismo como su modelo de estado en la Declaración de Granada de 2013.

ANEXO B: La capacidad de disolución anticipada en las comunidades autónomas

Por un lado, los primeros estatutos (País Vasco, Catalunya, Galicia y Andalucía) no abordaban la posibilidad de disolución anticipada y posteriormente copiarían la legislación estatal mediante leyes autonómicas (Garrido Mayol, 2011, p. 167). Por el contrario, a las comunidades del artículo 143, aparte de asumir un nivel inicial menor de competencias, se les prohibía expresamente la capacidad de convocar elecciones anticipadas y, por tanto, de controlar su propio calendario político. Todas ellas celebrarían elecciones al mismo tiempo que las municipales. A partir de 1992, con el proceso de igualar competencialmente las comunidades de régimen común, algunas comunidades fueron adquiriendo el derecho a convocar elecciones anticipadas, si bien a veces de forma muy restringida. En la tabla B1, podemos observar la evolución que han seguido las comunidades autónomas.

TABLA B1. CAPACIDAD DE DISOLUCIÓN ANTICIPADA POR COMUNIDAD AUTÓNOMA

	Periodo	Clasificación		
		Imposibilidad de disolución	Disolución limitada	Disolución discrecional
Cortes Generales	1978 - ...			X
Andalucía	1982 - 1994	X		
	1994 - ...			X
Aragón	1983 - 1996	X		
	1996 - 2007		X	
	2007 - ...			X
Asturias	1983 - 1999	X		
	1999 - ...		X	
Baleares	1983 - 2007	X		
	2007 - ...			X
C. Valenciana	1983 - 2006	X		
	2006 - ...			X
Canarias	1983 - 2018	X		
	2018 - ...			X
Cantabria	1983 - 1998	X		
	1998 - ...		X	

Castilla y León	1983 - 1999	X		
	1999 - 2007		X	
	2007 - ...			X
Castilla-La Mancha	1983 - 1997	X		
	1997 - ...		X	
Catalunya	1980 - 1985	X		
	1985 - ...			X
Euskadi	1980 - 1981	X		
	1981 - ...			X
Extremadura	1983 - 1999	X		
	1999 - 2011		X	
	2011 - ...			X
Galicia	1981 - 1988	X		
	1988 - ...			X
La Rioja	1982 - 1999	X		
	1999 - ...		X	
Madrid	1982 - 1998	X		
	1998 - ...		X	
Murcia	1983 - 1998	X		
	1998 - ...		X	
Navarra	1983 - 2010	X		
	2010 - ...		X	

En un primer momento, ninguna comunidad podía convocar elecciones anticipadas bajo ningún supuesto. Las primeras que pudieron hacerlo, como el País Vasco o Catalunya, pudieron hacerlo debido a un vacío legal, que regularon en diferentes momentos. El País Vasco prácticamente lo hizo un año después de sus primeras elecciones, y Catalunya y Galicia, en sus segundas legislaturas. Por otro lado, la ley andaluza se redactó poco antes de las Elecciones de 1994, en las que el PSOE perdió por primera vez la mayoría absoluta. Durante la segunda mitad de los años noventa, varias comunidades del régimen común, como Aragón, Castilla y León o Madrid, fueron adquirieron el derecho de convocar elecciones bajo unos criterios estrictos. Las principales condiciones eran que el presidente de turno no podía disolver el Parlamento durante el primer período de sesiones de la legislatura, cuando restara menos de un año para su finalización o cuando estuviera

convocado un proceso electoral estatal. Además, la cámara resultante se disolvería automáticamente al término natural de la legislatura anterior. Adicionalmente, no podían convocarse elecciones anticipadas cuando estuviera en tramitación una moción de censura o hubiera transcurrido menos de un año desde la última convocatoria electoral por este procedimiento. Si bien estas dos condiciones son aplicables también a la disolución de las Cortes Generales, y por ello no las consideramos para calificar un poder de disolución cómo limitado o discrecional. Entre 2005 y 2010, se produce una segunda oleada de cambios y nuevas comunidades acceden directamente a la disolución discrecional, como la Comunidad Valenciana o Baleares, mientras otras pasan de la disolución limitada a la discrecional, como Extremadura o Castilla y León, y otras mantienen la disolución limitada, pese a haber reformado sus estatutos durante ese período (Castilla-La Mancha o Cantabria). Son interesantes los casos de Navarra, que solo en 2010 pasa al estatus de disolución limitada, y Canarias, que solo en 2018 reforma su Estatuto para permitir la disolución anticipada. Acaso la extrema fragmentación parlamentaria en ambas comunidades y las dificultades para formar gobierno reforzaron en ellas la incapacidad de convocar elecciones como mecanismo que aportaba estabilidad. Por tanto, es necesario tener en cuenta este aspecto en el análisis empírico y, para ello, utilizaremos una variable categórica cuya referencia será la capacidad discrecional de convocar elecciones.

TABLA B2. LA CAPACIDAD DE CONVOCAR ELECCIONES EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

	Periodo	Mocion de censura en proceso	Imposibilidad de convocar elecciones anticipadas cuando...				La cámara resultante sólo terminaría la legislatura de la anterior
			Menos de un año desde las últimas elecciones	Durante el primer periodo de sesiones de la legislatura	Cuando reste menos de un año de legislatura	Cuando este convocado un proceso electoral estatal	
Cortes Generales	(1978 - ...)	X	X				
Andalucía	(1982 - 1994)						
	(1994 - ...)	X	X				
Aragón	(1983 - 1996)						
	(1996 - 2007)	X		X	X	X	X
	(2007 - ...)	X	X				
Asturias	(1983 - 1999)						
	(1999 - ...)	X		X	X	X	X
Baleares	(1983 - 2007)						
	(2007 - ...)	X	X				
C. Valenciana	(1983 - 2006)						
	(2006 - ...)	X					
Canarias	(1983 - ...)						
Cantabria	(1983 - 1998)						
	(1998 - ...)	X		X	X	X	X
Castilla y León	(1983 - 1999)						
	(1999 - 2007)	X		X	X	X	X
	(2007 - ...)	X	X	X			
Castilla-La Mancha	(1983 - 1997)						
	(1997 - ...)	X		X	X	X	X
Catalunya	(1980 - 1985)						
	(1985 - ...)	X	X				
Euskadi	(1980 - 1981)						
	(1981 - ...)	X					

	(1983 - 1999)						
Extremadura	(1999 - 2011)	X		X	X	X	X
	(2011 - ...)	X	X				
Galicia	(1981 - 1988)						
	(1988 - ...)	X	X				
La Rioja	(1982 - 1999)						
	(1999 - ...)	X		X	X	X	X
Madrid	(1982 - 1998)						
	(1998 - ...)	X		X	X	X	X
Murcia	(1983 - 1998)						
	(1998 - ...)	X		X	X	X	X
Navarra	(1983 - 2010)						
	(2010 - ...)	X	X	X	X	X	

Bibliografía

- Agranoff, R.; Gallarín, J. A. R. (1997): “Toward federal democracy in Spain: An examination of intergovernmental relations”. *Publius: The Journal of Federalism*, 27(4): 1-38. DOI: 10.1093/oxfordjournals.pubjof.a029931
- Aja, E. (2003): *El estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Madrid: Alianza Editorial.
- Aja, E.; Colino, C. (2014): “Multilevel structures, coordination and partisan politics in Spanish intergovernmental relations”. *Comparative European Politics*, 12(4-5): 444–467. DOI: 10.1057/cep.2014.9
- Amat, F.; Falcó-Gimeno, A. (2014): “The Legislative Dynamics of Political Decentralization in Parliamentary Democracies”. *Comparative Political Studies*, 47(6): 820-850. DOI: 10.1177/0010414013488550
- André, A.; Depauw, S.; Shugart, M. S. (2014): “The Effect of Electoral Institutions on Legislative Behaviour”. En: Martin, S.; Saalfeld, T.; Strøm, K. W. (eds.). *The Oxford Handbook of Legislative Studies*. Oxford: Oxford University Press, pp. 1-25. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199653010.013.0028
- Ang, J. B. (2020): “Early state institutions and the persistence of linguistic diversity”. *European Journal of Political Economy*, 64, p. 101914. DOI: 10.1016/j.ejpoleco.2020.101914
- Ansolabehere, S., et al. (2005): “Voting weights and formateur advantages in the formation of coalition governments”. *American Journal of Political Science*, 49(3): 550-563. DOI: 10.1111/j.1540-5907.2005.00141.x
- Bäck, H. (2003): “Explaining and predicting coalition outcomes. Conclusions from studying data on local coalitions”. *European Journal of Political Research*, 42(4): 441-472. DOI: 10.1111/1475-6765.00092
- Bäck, H.; Debus, M.; Klüver, H. (2016): “Bicameralism, intra-party bargaining, and the formation of party policy positions. Evidence from the German federal system”. *Party Politics*, 22(3): 405-417. DOI: 10.1177/1354068814549343

Bäck, Hanna, *et al.* (2013): “Regional Government Formation in Varying Multilevel Contexts: A Comparison of Eight European Countries”. *Regional Studies*, 47(3): 368-387. DOI: 10.1080/00343404.2012.733072

Banzhaf, J. F. I. (1965): “Weighted Voting Doesn’t Work: A Mathematical Analysis”. *Rutgers Law Review*, 19, pp. 317-343.

Barrio, A., *et al.* (2010a): *Las respuestas estratégicas de los partidos de ámbito estatal a los desafíos de la competición multinivel: la política de alianzas del PP y el PSOE en las comunidades autónomas de España (1980-2008)*. Working Papers, 284. Barcelona: Institut de Ciències i Polítiques Socials.

Barrio, A., *et al.* (2010b): *Partidos de ámbito no estatal y gobernabilidad multinivel: el caso de España (1977-2008)*, Working Papers, 291. Barcelona: Institut de Ciències i Polítiques Socials, p. 31.

Barrio, A.; Barberà, O.; Rodríguez-Teruel, J. (2018): “Spain steals from us! The ‘populist drift’ of Catalan regionalism”. *Comparative European Politics*. DOI: 10.1057/s41295-018-0140-3

Barrio, A.; Rodríguez-Teruel, J. (2016): “Reducing the gap between leaders and voters? Elite polarization, outbidding competition, and the rise of secessionism in Catalonia”. *Ethnic and Racial Studies*, 9870 (julio), pp. 1-19. DOI: 10.1080/01419870.2016.1213400

Bastida, F. (1993): “Investidura de los presidentes autonómicos y parlamentarismo negativo”. *Revista Jurídica de Asturias*, 17, pp. 1-31.

Bastida, F. (2001): “De nuevo sobre el modo de designación de los presidentes autonómicos y la forma de gobierno”. En: *Parlamento y Constitución. Anuario 2001*. Toledo: Universidad de Castilla-La Mancha.

Baumann, M.; Debus, M.; Gross, M. (2017): “Strength of weakness? Innerparteiliche Heterogenität, divergierende Koalitionspräferenzen und die Ergebnisse von Koalitionsverhandlungen in den deutschen Bundesländern”. *Politische Vierteljahresschrift*, 58(2): 179-204. DOI: 10.5771/0032-3470-2017-2-179

Benz, A. (2013): “Balancing Rigidity and Flexibility: Constitutional Dynamics in Federal Systems”. *West European Politics*, 36(4): 726-749. DOI: 10.1080/01402382.2013.783346

- Bergman, T. (1993): "Formation rules and minority governments". *European Journal of Political Research*, 23(1): 55-66. DOI: 10.1111/j.1475-6765.1993.tb00348.x
- Bischof, D. (2017): "Newgraphic schemes for Stata: Plotplain and Plottig". *Stata Journal*, 17(3): 748-759.
- Boix, C.; Riba, C. (2000): "Las bases sociales y políticas de la abstención en las elecciones generales españolas. Recursos individuales, movilización estratégica e instituciones electorales". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 90, pp. 95-128.
- Bolleyer, N. (2006): "Intergovernmental Arrangements in Spanish and Swiss Federalism: The Impact of Power-Concentrating and Power-Sharing Executives on Intergovernmental Institutionalization". *Regional & Federal Studies*, 16(4): 385-408. DOI: 10.1080/13597560600989003
- Borchert, J.; Stolz, K. (2011): "Introduction: Political Careers in Multi-level Systems". *Regional & Federal Studies*, 21(2): 107-115. DOI: 10.1080/13597566.2011.529756
- Box-Steffensmeier, J. M.; Zorn, C. J. (2001): "Duration Models and Proportional Hazards in Political Science". *American Journal of Political Science*, 45(4): 972-988. DOI: 10.2307/2669335
- Bräuninger, T.; Debus, M. (2012): *Parteiennettbewerb in den deutschen Bundesländern*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. DOI: 10.1007/978-3-531-93226-2
- Bräuninger, T.; König, T. (1999): "The Checks and Balances of Party Federalism: German Federal Government in a Divided Legislature". *European Journal of Political Research*, 36(2): 207-234. DOI: 10.1023/A:1007000921205
- Bräuninger, T.; König, T. (2005): *Indices of Power IOP 2.0*. Konstanz: University of Konstanz.
- Browne, E. C.; Frensdreis, J. P.; Gleiber, D. W. (1984): "An 'Events' Approach to the Problem of Cabinet Stability". *Comparative Political Studies*, 17(2): 167-197.
- Browne, E. C.; Frensdreis, J. P.; Gleiber, D. W. (1986): "The Process of

Cabinet Dissolution: An Exponential Model of Duration and Stability in Western Democracies”. *American Journal of Political Science*, 30(3): 628. DOI: 10.2307/2111093

Budge, I. (2000): “Expert judgements of party policy positions. Uses and limitations in political research”. *European Journal of Political Research*, 37(1): 103-113. DOI: 10.1111/1475-6765.00506

Budge, I., *et al.* (2001): *Mapping Policy Preferences: Estimates for Parties, Electors, and Governments 1945-1998*. Oxford: Oxford University Press.

Campa Planas, J. L. (2016): *El pensament polític de Pasqual Maragall en relació amb el federalisme i l'encaix: Catalunya-Espanya*. Barcelona.

Chaqués-Bonafont, L.; Palau, A. M. (2011): “Comparing Law-Making Activities in a Quasi-Federal System of Government”. *Comparative Political Studies*, 44(8): 1089-1119. DOI: 10.1177/0010414011405171

Chaqués-Bonafont, L.; Palau, A. M.; Baumgartner, F. R. (2015): *Agenda Dynamics in Spain*. Londres: Palgrave Macmillan. DOI: 10.1057/9781137328793

Cioffi-Revilla, C. (1984): “The Political Reliability of Italian Governments: An Exponential Survival Model”. *American Political Science Review*, 78(2): 318–337. DOI: 10.2307/1963367

Claret Miranda, J. (2003): *Pasqual Maragall: Pensamiento y acción*. Barcelona: RBA.

Colino, C. (2008): “Constitutional Change Without Constitutional Reform: Spanish Federalism and the Revision of Catalonia’s Statute of Autonomy”. *Publius: The Journal of Federalism*, 39(2): 262-288. DOI: 10.1093/publius/pjn037

Colino, C. (2020): “Decentralization in Spain”. En: Muro, D.; Lago, I. (eds.): *The Oxford Handbook of Spanish Politics*. Oxford University Press, pp. 61-81. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780198826934.013.5

Colomer, J. M. (1998): “The Spanish ‘state of autonomies’: Non-institutional federalism”. *West European Politics*, 21(4): 40-52. DOI: 10.1080/01402389808425270

- Colomer, J. M. (2017): “The venturous bid for the independence of Catalonia”. *Nationalities Papers*, 45(5): 950-967. DOI: 10.1080/00905992.2017.1293628
- Colomer, J. M.; Martínez, F. (1995): “The Paradox of Coalition Trading”. *Journal of Theoretical Politics*, 7(1): 41-63.
- Darden, K.; Mylonas, H. (2016): *Threats to Territorial Integrity, National Mass Schooling, and Linguistic Commonality, Comparative Political Studies*. DOI: 10.1177/0010414015606735
- Däubler, T.; Debus, M. (2009): “Government Formation and Policy Formulation in the German States”. *Regional & Federal Studies*, 19(1): 73-95. DOI: 10.1080/13597560802692322
- Debus, M. (2008): “Party competition and government formation in multilevel settings. Evidence from Germany”. *Government and Opposition*, 43(4): 505-538. DOI: 10.1111/j.1477-7053.2008.00267.x
- Debus, M.; Navarrete, R. M. (2018): “Do regional party primaries affect the ideological cohesion of political parties in multilevel systems? Evidence from Spain”. *Party Politics*, noviembre, p. 135406881881220. DOI: 10.1177/1354068818812200
- Diermeier, D.; Stevenson, R. T. (2000): “Cabinet Terminations and Critical Events”. *American Political Science Review*, 94(3): 627-640. DOI: 10.2307/2585835
- Dinas, E. (2012): “Left and Right in the Basque Country and Catalonia: The Meaning of Ideology in a Nationalist Context”. *South European Society and Politics*, 17(3): 467-485. DOI: 10.1080/13608746.2012.701898
- Dodd, L. (1976): *Coalitions in Parliamentary Government*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Downs, W. M. (1998): *Coalition Governments, Sub-national Style*. Columbus: Ohio State University.
- Druckman, J. N.; Warwick, P. V. (2005). “The missing piece: Measuring portfolio salience in Western European parliamentary democracies”. *European Journal of Political Research*, 44(1): 17-42. DOI: 10.1111/j.1475-6765.2005.00217.x

- Ennsner-Jedenastik, L.; Müller, W. C. (2015): “Intra-party democracy, political performance and the survival of party leaders: Austria, 1945-2011”. *Party Politics*, 21(6): 930-943. DOI: 10.1177/1354068813509517
- Fabre, E. (2008): *Party organisation in a multi-level setting: Spain and United Kingdom*. Tesis doctoral defendida en la Universidad Católica de Lovaina.
- Fabre, E. (2011): “Measuring party organization: The vertical dimension of the multi-level organization of state-wide parties in Spain and the UK”. *Party Politics*, 17(3): 343-363. DOI: 10.1177/1354068810376183
- Falcó-Gimeno, A. (2012): “Preferences for Political Coalitions in Spain”. *South European Society and Politics*, 17(3): 487-502. DOI: 10.1080/13608746.2012.701900
- Falcó-Gimeno, A. (2013): “El reparto de poder en los gobiernos de coalición autonómicos. La ley de Gamson en España (1980-2010)”. En: Reniu, J. M. (ed.): *Pactar para gobernar. Dinámicas coalicionales en la España multinivel*. València: Tirant lo Blanc, pp. 179-205.
- Falcó-Gimeno, A. (2014). “Portfolio allocation under decentralization”. *Publius: The Journal of Federalism*, 44(1): 205-225. DOI: 10.1093/publius/pjt027
- Falcó-Gimeno, A.; Verge, T. (2013): “Coalition Trading in Spain: Explaining State-wide Parties’ Government Formation Strategies at the Regional Level”. *Regional & Federal Studies*. Edición de J. M. Reniu. València: Tirant lo Blanc, 23(4): 387-405. DOI: 10.1080/13597566.2012.758115
- Fernandes, J. M.; Magalhães, P. C. (2015): “Government survival in semi-presidential regimes”. *European Journal of Political Research*. DOI: 10.1111/1475-6765.12116
- Field, B. N. (2016): *Why Minority Governments Work: Multilevel Territorial Politics in Spain*. Palgrave Macmillan. DOI: 10.1057/9781137559807
- Flores Juberías, C. (2003): “Spain: Delegation and Accountability in a Newly Established Democracy”. En: Ström, K.; Müller, W. C.; Bergman, T. (eds.): *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford University Press, pp. 573-593. DOI: 10.1093/019829784X.003.0019

Gamson, W. A. (1961): "A Theory of Coalition Formation". *American Sociological Review*, 26(3): 373. DOI: 10.2307/2090664

Garrido Mayol, V. (2011): "La Legislatura y su terminación anticipada: la facultad presidencial de disolución del Parlamento". *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, 24, pp. 157-183.

Gascón, D. (2018): *El golpe posmoderno: 15 lecciones para el futuro de la democracia*. Madrid: Debate.

Gemenis, K. (2013): "What to Do (and Not to Do) with the Comparative Manifestos Project Data". *Political Studies*, 61 (supl. 1), pp. 23-43. DOI: 10.1111/1467-9248.12015

Gómez, B., et al. (2014): *Regional Manifestos Project [CSO2009-11241]*. Fichero de datos. Programa Nacional de I+D+i, Ministerio de Economía y Competitividad, Gobierno de España. Disponible en: www.regionalmanifestosproject.com

Greene, Z. (2017): "Working through the issues: how issue diversity and ideological disagreement influence coalition duration". *European Political Science Review*, 9(4): 561-585. DOI: 10.1017/S1755773916000114

Grofman, B.; van Roozendaal, P. (1994): "Toward a theoretical explanation of premature cabinet termination". *European Journal of Political Research*, 26(2): 155-170. DOI: 10.1111/j.1475-6765.1994.tb00438.x

Gross, M.; Jankowski, M. (2019): "Dimensions of political conflict and party positions in multi-level democracies: evidence from the Local Manifesto Project". *West European Politics*, pp. 1-28. DOI: 10.1080/01402382.2019.1602816

Gruber, O., et al. (2015): "The End of the Affair: A Comparative Study of How Party Leadership". En: Cross, W. P.; Pilet, J.-B. (eds.): *The Politics of Party Leadership*. Oxford: Oxford University Press, pp. 128-148. DOI: 10.1093/acprof:oso/9780198748984.003.0008

Hamann, K.; Mershon, C. (2013): "Los gobiernos autonómicos en España: explorando las teorías sobre la formación de gobiernos". En: Reniu, J. M. (ed.): *Pactar para gobernar: Dinámicas coalicionales en la España*

multinivel. València: Tirant lo Blanc, pp. 73-99.

Hirschman, A. O. (1970): *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, MA, MA: Harvard University Press.

Hooghe, L., et al. (2016): *Measuring Regional Authority*. Oxford University Press. DOI: 10.1093/acprof:oso/9780198728870.001.0001

Hooghe, L.; Marks, G. (2003): “Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance”. *The American Political Science Review*, 97(2): 233-243.

Hooghe, L.; Marks, G.; Schakel, A. H. (2010): *The Rise of Regional Authority: A Comparative Study of 42 Democracies*.

Horiuchi, Y.; Laing, M.; 't Hart, P. (2013): “Hard acts to follow: Predecessor effects on party leader survival”. *Party Politics*, pp. 1-10. DOI: 10.1177/1354068812472577

Keating, M. (1997): “The Invention of Regions: Political Restructuring and Territorial Government in Western Europe”. *Environment and Planning C: Politics and Space*, pp. 383-398. DOI: 10.1002/9780470755686.ch15

King, G., et al. (1990): “A unified model of cabinet dissolution in parliamentary democracies”. *American Journal of Political Science*, 34(3): 846-871. DOI: 10.2307/2111401

Klüver, H.; Spoon, J.-J. (2020): “Helping or hurting? How governing as a junior coalition partner influences electoral outcomes”. *The Journal of Politics*, p. 708239. DOI: 10.1086/708239

Krauss, S. (2018): “Stability through control? The influence of coalition agreements on the stability of coalition cabinets”. *West European Politics*, 41(6): 1-23. DOI: 10.1080/01402382.2018.1453596

Laakso, M.; Taagepera, R. (1979): “‘Effective’ Number of Parties: A Measure with Application to West Europe”. *Comparative Political Studies*, 12(1): 3-27.

Lago, I.; Montero, J. R.; Torcal, M. (2007): “The 2006 Regional Election

- in Catalonia: Exit, Voice, and Electoral Market Failures”. *South European Society and Politics*, 12(2): 221-235. DOI: 10.1080/13608740701306607
- Laver, M. (2003): “Government Termination”. *Annual Review of Political Science*, 6(1): 23-40. DOI: 10.1146/annurev.polisci.6.121901.085530
- Laver, M.; Benoit, K.; Garry, J. (2003): “Extracting Policy Positions from Political Texts Using Words as Data”. *American Political Science Review*, 97(2): 311-331. DOI: 10.1017/S0003055403000698
- Laver, M.; Shepsle, K. A. (1996): *Making and Breaking Governments: Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Laver, M.; Shepsle, K. A. (1998): “Events, Equilibria, and Government Survival”. *American Journal of Political Science*, 42(1): 28. DOI: 10.2307/2991746
- León, S. (2017): “Intergovernmental councils in Spain: Challenges and opportunities in a changing political context”. *Regional and Federal Studies*, 27(5): 645-665. DOI: 10.1080/13597566.2017.1354850
- Libbrecht, L.; Maddens, B.; Swenden, W. (2013). “Party competition in regional elections: The strategies of state-wide parties in Spain and the United Kingdom”. *Party Politics*, 19(4): 624-640. DOI: 10.1177/1354068811407602
- Lowe, W., et al. (2011): “Scaling policy preferences from coded political texts”. *Legislative Studies Quarterly*, 36(1): 123-155. DOI: 10.1111/j.1939-9162.2010.00006.x
- Lupia, A. (2003): “Delegation and its Perils”. En: Strøm, K. W.; Müller, W. C.; Bergman, T. (eds.): *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford: Oxford University Press, pp. 33-54. DOI: 10.1093/019829784X.003.0002
- Lupia, A.; Strøm, K. W. (1995): “Coalition Termination and the Strategic Timing of Parliamentary Elections”. *The American Political Science Review*, 89(3): 648. DOI: 10.2307/2082980
- Maiz, R.; Caamaño, F.; Azpitarte, M. (2010): “The Hidden Counterpoint of Spanish Federalism: Recentralization and Resymmetrization in

Spain (1978-2008)”. *Regional & Federal Studies*, 20(1): 63-82. DOI: 10.1080/13597560903174923

Maiz, R.; Losada, A. (2011): “The Erosion of Regional Powers in the Spanish ‘State of Autonomies’”. En: Requejo, F.; Nagel, K.-J. (eds.): *Federalism beyond Federations: Asymmetry and Processes of Resymmetrisation in Europe*. Londres: Routledge, pp. 81-109.

Martín i Alonso, G. (2011): “La jurisprudència constitucional sobre l’organització territorial de l’estat autonòmic i bibliografia sobre la incidència d’aquesta jurisprudència”. *Revista Catalana de Dret Públic*, 43, pp. 221-276.

Martin, L. W.; Vanberg, G. (2008): “A robust transformation procedure for interpreting political text”. *Political Analysis*, 16(1): 93-100. DOI: 10.1093/pan/mpm010

Martínez-Cantó, J.; Bergmann, H. (2020): “Government termination in multilevel settings. How party congruence affects the survival of sub-national governments in Germany and Spain”. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 30(3): 379-399. DOI: 10.1080/17457289.2019.1666272

Massetti, E.; Schakel, A. H. (2015): “From class to region: How regionalist parties link (and subsume) left-right into centre-periphery politics”. *Party Politics*, 21(6): 866-886. DOI: 10.1177/1354068815597577

Montero, A. P. (2001): “After Decentralization: Patterns of Intergovernmental Conflict in Argentina, Brazil, Spain, and Mexico”. *Publius: The Journal of Federalism*, 31(4): 43-64.

Montero, J. R. (1998): “Stabilising the democratic order: Electoral behaviour in Spain”. *West European Politics*, 21(4): 53-79. DOI: 10.1080/01402389808425271

Moreno, L. (2002): “Decentralization in Spain”. *Regional Studies*, 36(4): 399-408. DOI: 10.1080/00343400220131160

Müller, W. C. (2000): “Political Parties in Parliamentary Democracies: Making Delegation and Accountability Work”. *European Journal of Political Research*, 37(3): 309-333. DOI: 10.1111/1475-6765.00515

Muñoz, J.; Guinjoan, M. (2013): “Accounting for internal variation in nationalist mobilization: unofficial referendums for independence in Catalonia (2009-11)”. *Nations and Nationalism*, 19(1): 44–67. DOI: 10.1111/nana.12006

Muñoz, J.; Tormos, R. (2015): “Economic expectations and support for secession in Catalonia: between causality and rationalization”. *European Political Science Review*, 7(2): 315-341. DOI: 10.1017/S1755773914000174

Mylonas, H. (2012): *The Politics of Nation-Building*. Cambridge: Cambridge University Press. DOI: 10.1017/CBO9781139104005

Orriols, L.; Rodon, T. (2016): “The 2015 Catalan Election: The Independence Bid at the Polls”. *South European Society and Politics*, 8746 (junio), pp. 1-23. DOI: 10.1080/13608746.2016.1191182

Orte, A.; Wilson, A. (2009): “Multi-level coalitions and statute reform in Spain”. *Regional and Federal Studies*, 19(3): 415-436. DOI: 10.1080/13597560902957500

Pallarés, F.; Keating, M. (2003): “Multi-Level Electoral Competition Regional Elections and Party Systems in Spain”. *European Urban and Regional Studies*.

Pallarés, F.; Montero, J. R.; Llera, F. J. (1997): “Non State-Wide Parties in Spain: An Attitudinal Study of Nationalism and Regionalism”. *Publius: The Journal of Federalism*, 27(4): 135-169.

Pappi, F. U.; Becker, A.; Herzog, A. (2005): “Regierungsbildung in Mehrebenensystemen: Zur Erklärung der Koalitionsbildung in den deutschen Bundesländern”. *Politische Vierteljahresschrift*, 46(3): 432-458. DOI: 10.1007/s11615-005-0279-9

Reniu, J. M. (2001): “¿Merece la pena coligarse? La formación de gobiernos minoritarios en España, 1977-1996”. *Revista Española de Ciencia Política*, 5, pp. 111-142.

Reniu, J. M. (ed.) (2013a): *Los gobiernos de coalición de las comunidades autónomas españolas*. Barcelona: Atelier.

Reniu, J. M. (ed.) (2013b): *Pactar para gobernar. Dinámicas coalicionales en la España multinivel*. València: Tirant lo Blanc.

Reniu, J. M.; Matas-Dalmases, J. (2016): *Acuerdos coalicionales y formación de gobiernos en España, 1979-2011*. Proyecto ref. CSO2010-16337. Ministerio de Economía y Competitividad, Gobierno de España.

Requejo, F. (1999): “Cultural pluralism, nationalism and federalism: A revision of democratic citizenship in plurinational states”. *European Journal of Political Research*, 35(2): 255-286. DOI: 10.1111/1475-6765.00449

Requejo, F.; Nagel, K.-J. (eds.) (2009). *Descentralització, asimetries i processos de resimetrizació a Europa: Bèlgica, Regne Unit, Itàlia i Espanya*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.

Requejo, F.; Nagel, K.-J. (2011): “Decentralisation and Federal and Regional Asymmetries in Comparative Politics”. En: Requejo, F.; Nagel, K.-J. (eds.): *Federalism beyond Federations: Asymmetry and Processes of Resymmetrisation in Europe*. Londres: Routledge, pp. 1-12.

Requejo, F.; Nagel, K.-J. (eds.) (2016): *Federalism beyond Federations*. Londres: Routledge. DOI: 10.4324/9781315582078

Rodríguez-Teruel, J.; Barrio, A.; Barberà, O. (2016): “Fast and Furious: Podemos’ Quest for Power in Multi-level Spain”. *South European Society and Politics*. Routledge, 8746 (noviembre), pp. 1-25. DOI: 10.1080/13608746.2016.1250397

Roller, E. (2002): “Reforming the Spanish Senate: Mission Impossible?” *West European Politics*, 25(4): 69-92. DOI: 10.1080/713601643

Saalfeld, T. (2008): “Institutions, Chance and Choices: The Dynamics of Cabinet Survival in the Parliamentary Democracies of Western Europe (1945-99)”. En: Strøm, K.; Müller, W. C.; Bergman, T. (eds.): *Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press, pp. 327-368.

Saalfeld, T. (2013): “Economic Performance, Political Institutions and Cabinet Durability In 28 European Parliamentary Democracies, 1945-2011”. En: Müller, W. C.; Narud, H. M. (eds.): *Party Governance and Party Democracy*. Nueva York: Springer, pp. 51-87.

Sala, G. (2014): “Federalism without adjectives in Spain”. *Publius: The*

Journal of Federalism, 44(1): 109-134. DOI: 10.1093/publius/pjt010
Sánchez-Cuenca, I. (2018): *La confusión nacional: la democracia española ante la crisis catalana*. Madrid: Catarata.

Sanders, T.; Herman, V. M. (1977): "The Stability and Survival of Governments in Western Democracies". *Político*, 12, pp. 346-377.

Schleiter, P.; Issar, S. (2016): "Constitutional Rules and Patterns of Government Termination: The Case of the UK Fixed-term Parliaments Act". *Government and Opposition*, 51(4): 605-631. DOI: 10.1017/gov.2014.45

Schleiter, P.; Morgan-Jones, E. (2009): "Constitutional Power and Competing Risks: Monarchs, Presidents, Prime Ministers, and the Termination of East and West European Cabinets". *American Political Science Review*, 103(3): 496-512. DOI: 10.1017/S0003055409990062

Schultz, K. A. (1995): "The Politics of the Political Business Cycle". *British Journal of Political Science*, 25(1): 79-99.

Serrano, I. (2013): "Just a Matter of Identity? Support for Independence in Catalonia". *Regional and Federal Studies*, 23(5): 523-545. DOI: 10.1080/13597566.2013.775945

Stefuriuc, I. (2009): "Government Formation in Multi-Level Settings: Spanish Regional Coalitions and the Quest for Vertical Congruence". *Party Politics*, 15(1): 93-115. DOI: 10.1177/1354068808097895

Stefuriuc, I. (2013): *Government Formation in Multi-Level Settings*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. DOI: 10.1057/9781137300744

Stefuriuc, I.; Verge, T. (2008): "Small and Divided Parties in Multi-Level Settings: Opportunities for Regional Government Participation, the Case of Izquierda Unida in Spain". *South European Society and Politics*, 13(2): 155-173. DOI: 10.1080/13608740802156588

Ström, K. W. (1990): "A behavioral theory of competitive political parties". *American Journal of Political Science*, 34(2): 565-598. DOI: 10.2307/2111461

Ström, K. W. (2000): "Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies". *European Journal of Political Research*, 37, pp. 261-290.

Publicado por K. Strøm, W. C. Müller y T. Bergman. Oxford: Oxford University Press. DOI: 10.1093/019829784X.001.0001

Strøm, K. W.; Müller, W. C.; Bergman, T. (eds.) (2008): *Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.

Strøm, K. W.; Swindle, S. M. (2002): “Strategic Parliamentary Dissolution”. *The American Political Science Review*, 96(3): 575-591.

Taylor, M.; Herman, V. M. (1971): “Party Systems and Government Stability”. *American Political Science Review*, 65(1): 28-37. DOI: 10.2307/1955041

Thorlakson, L. (2009): “Patterns of party integration, influence and autonomy in seven federations”. *Party Politics*, 15(2): 157-177.

Vall-Prat, P.; Rodon, T. (2017): “Decentralisation and regional cabinet size: the Spanish case (1979–2015)”. *West European Politics*. Routledge, 2382 (marzo), pp. 1-24. DOI: 10.1080/01402382.2016.1275422

Verge, T. (2013): “Party Strategies on Territorial Reform: State-wide Parties and the State of Autonomies in Spain”. *West European Politics*, 36(2): 317-337. DOI: 10.1080/01402382.2013.749658

Verge, T.; Falcó-Gimeno, A. (2013): “Estrategias multinivel de los partidos de ámbito estatal en la formación de gobiernos autonómicos”. En: Reniu, J. M. (ed.): *Pactar para gobernar: Dinámicas coalicionales en la España multinivel*. València: Tirant lo Blanc, pp. 100-126.

Vidal, G. (2019): *The Political Consequences of the Great Recession in Southern Europe Crisis and Representation in Spain*. European University Institute.

Volkens, A., et al. (2018): *The Manifesto Data Collection. Manifesto Project (MRG/CMP/MARPOR)*. Versión 2018b. Berlín: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).

Warwick, P. V. (1992): “Ideological diversity and government survival in Western European parliamentary democracies”. *Comparative Political Studies*, 25(3): 332-361.

Warwick, P. V. (1994): *Government Survival in Parliamentary Democracies*.

Cambridge: Cambridge University Press.

Warwick, P. V.; Druckman, J. N. (2001): “Portfolio Salience and the Proportionality of Payoffs in Coalition Governments”. *British Journal of Political Science*, 31(4): 627-649. DOI: 10.1017/S0007123401000242

Wilson, A. (2009): “Coalition Formation and Party Systems in the Italian Regions”. *Regional & Federal Studies*, 19(1): 57–72. DOI: 10.1080/13597560802692298

Col·lecció Recerca - Llegat Pasqual Maragall

La col·lecció presenta les recerques desenvolupades gràcies als Ajuts de Recerca que concedeix anualment, des de l'any 2014, la Fundació Catalunya Europa per analitzar el pensament i l'acció política de Pasqual Maragall en el marc del Programa Llegat Pasqual Maragall i amb el finançament del Departament de Presidència de la Generalitat de Catalunya i l'Ajuntament de Barcelona. Aquesta col·lecció vol contribuir a l'anàlisi i difusió dels aspectes socials i polítics vinculats a Pasqual Maragall i al desenvolupament polític i institucional de la Catalunya contemporània.

ALTRES TÍTOLS DE LA COL·LECCIÓ:

01. *Catalunya, xarxa de ciutats*. Marc Pradel.
02. *Governar la Barcelona real*. Mariona Tomàs Fornés.
- 03 *Estructura urbana i segregació: un segle a Barcelona*.
Miquel-Àngel Garcia López - Rosella Nicolini - José Luis Roig Sabaté

Recerca per al programa Llegat Pasqual Maragall
de la Fundació Catalunya Europa



El Estado autonómico ha evolucionado según las preferencias de los diferentes gobiernos centrales y autonómicos, así como de los partidos que los conforman, durante los últimos 40 años. El alcance, grado de simetría o tipo de relaciones intergubernamentales entre el centro y la periferia son aún temas abiertos debido a falta de un diseño inicial. Y por tanto susceptibles de cambiar según la mayoría política del momento. Partiendo del concepto de federalismo no institucional, esta investigación estudia algunas de las disfunciones institucionales del Estado autonómico, y como estas se reflejan en tres procesos diferentes: la formación de los gobiernos, la estabilidad gubernamental y las relaciones intergubernamentales entre el Gobierno central y los autonómicos.

Los resultados de esta investigación muestran como los partidos que forman parte de la mayoría política estatal poseen una ventaja competitiva en la arena autonómica. La falta de un marco que regule las relaciones verticales y horizontales otorga a estos partidos un acceso privilegiado al Gobierno central, y por tanto les convierte en socios de coalición más valiosos. Estos resultados contribuyen a entender qué actores se benefician del *statu quo* existente en el Estado autonómico, y por tanto qué tipo de reforma sería aceptable para los principales actores y bajo qué circunstancias.

AMB EL SUPORT DE:



Generalitat de Catalunya
Departament de la Presidència



**Ajuntament
de Barcelona**



JAVIER MARTÍNEZ-CANTÓ es investigador posdoctoral en la Universidad de Constanza (Alemania). Dentro del ámbito de la política comparada, trabaja temas relacionados con partidos políticos, el federalismo y el comportamiento legislativo. En particular, su investigación busca conocer como actores políticos, individuales o colectivos, llevan a cabo sus procesos de toma de decisiones. Anteriormente fue investigador doctoral en la Universidad de Bamberg (Alemania), y estudió en la Universidad de Valencia y en la Universidad Pompeu Fabra. Además, ha sido investigador visitante en la Universidad de Princeton (EE. UU.). Sus artículos han sido publicados en revistas académicas como: *Journal of Elections, Public Opinion and Parties* o *Regional & Federal Studies*.