

## RECENSIONES

XACOBE BASTIDA, *La nación española y el nacionalismo constitucional*, Ariel Derecho, Barcelona, 1998.

En el excelente panorama de nuestra literatura constitucionalista, tan seria pero algo envarada, sorprende la novedad de un libro pensado desde cierta marginalidad combativa y, por tanto, con una apasionada libertad crítica que adopta para expresarse un estupendo estilo literario nada corriente. El lector debe agradecer lo ameno, incluso lo divertido, de su prosa, aunque trasluzca a menudo el bajo continuo de su enojo, casi siempre sarcástico, al denunciar el nacionalismo españolista de la Constitución de 1978 mediante el prolijo análisis del debate constituyente creado alrededor de su artículo 2.º

La tesis de Bastida arranca de la propia redacción de dicho precepto declarativo. Lo que en apariencia constituye una serie de asertos más o menos retóricos («La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas») le sirve al autor para construir una obra extensa y detallista, que desborda el marco jurídico para entrar en la disección, a veces obsesiva, del trasfondo ideológico que él ve en esa redacción. Puestos a profundizar con agudeza, Bastida halla en el pensamiento de José Ortega y Gasset sobre la nación la clave intelectual que brindó a los redactores, exegetas y, para el autor, sumisos aceptantes del artículo de marras una manera de ocultar —sin éxito— la verdadera *finalidad* del mismo: negar la soberanía política de los llamados nacionalismos periféricos. Ésta debía haberse expresado, previamente a la Constitución, mediante el ejercicio del derecho de autodeterminación en su forma plebiscitaria. Dado que en el libro se destaca sobre todo el componente españolista de Ortega así como sus rasgos más similares al nacionalismo hispano de signo centralista, el autor, en un sorites tan prolongado que casi impide su percepción, viene a decirnos que el texto constitucional, en este tema, no hace más que prolongar el régimen anterior.

Con todo, lo más interesante del estudio de Bastida es, sin duda, el minucioso seguimiento que hace del proceso constituyente por lo que respecta al referido artículo 2.º A él dedicaré mi comentario, pues se lo merece por su originalidad, agudeza y capacidad de argumentación. He de añadir que el tema me afecta personalmente por haber participado en el debate y redacción final del precepto, y no precisamente en la parte retórica que da pábulo a la dura crítica del autor, sino en aquella —brevi-

sima— que, a mi modesto juicio, la desarma y que, por tanto, convierte la crítica efectuada en un delito imposible, ya que alancea un cadáver. Por otro lado, Bastida parece pasar por alto, sin darle importancia, un verbo en el que me afané en pro de su introducción textual (ésta es mi breve parte), que pretendía dar a los nacionalismos periféricos el reconocimiento que, según el autor del libro, le es negado por la Constitución. En la medida en que la exégesis que luego haré de la fórmula verbal «garantiza» se opone a la tesis central del libro, debe quedar claro ya mi enfrentamiento dialéctico con la misma, pese a mis simpatías políticas hacia su trasfondo y a compartir con el crítico gran parte —pero no la fundamental— de su argumentación.

En razón del debate constituyente y del conjunto de comentarios posteriores al texto del artículo 2, considera Bastida que la pretensión del nacionalismo periférico radical y de los partidos de izquierda de que a las nacionalidades, aceptadas por la Constitución, se les reconociera una soberanía originaria (la cual, convenientemente ejercida, daría paso a la verdadera constitución democrática de un Estado políticamente plurinacional, creado libremente por los pueblos en presencia) fue rechazada por la fuerzas de la Derecha españolista y centralista y —he ahí el mayor reproche— resignadamente abandonada por la Izquierda y los nacionalismos moderados en aras de un consenso trocado en componenda.

El artilugio intelectual empleado por unos y otros habría sido la distinción de raíz orteguiana (y, en el fondo, hegeliana, vía Meinecke o Toënnies) entre nación política y nación cultural. El artículo 2.º, al hablar de una Nación española unitaria, integrada en parte por diversas nacionalidades, otorgaría el monopolio de la politicidad al Estado nacional español sin por eso negar la realidad de unas naciones entendidas sólo como estrictamente culturales o étnicas y, por tanto, sometidas políticamente al ser despojadas de su propia condición política.

Pero Bastida no se contenta con describir y denunciar el despojo interesado y, además, hipócrita que esa distinción implica, sino que pretende con harta sutileza desvelar la contradicción interna de la misma. Al iniciarse el artículo 2.º con la afirmación de que «la Constitución *se fundamenta* en la indisoluble unidad de la Nación española...» se está reconociendo paladinamente que tal Nación no nace del acuerdo político democrático de los constituyentes, sino al revés: es la Nación española, preexistente como tradición, destino y *volkgeist* hispano (la «constitución interna» canovista, en definitiva), la que sirve de fundamento a la Constitución. De ahí que la Nación española constitucional no sea política, sino ella también cultural, como las que integra en su poder político, pero con el agravante de que, al privilegiar la soberanía de la primera rechazando la de las segundas, tal integración supone un sometimiento injustificado y una mendacidad constitucional. Sólo sería verdaderamente política la Nación española si se hubiese autoconstituido voluntariamente como asociación que decide con libertad su forma organizativa y jurídica. En tal caso, según Bastida, se habría reconocido el derecho de autodeterminación de las nacionalidades o al menos su posible voluntad federante, ejemplos vivos de poder político soberano que decide su forma de integrarse o no en el nuevo Estado que se constituye. La

Constitución de 1978, aparente fruto de un consenso entre subjetividades libres, no sería más que un fraude semántico: el imperio de una objetividad subjetiva disfrazado de aceptación de las otras, pero éstas, convenientemente desubjetivadas. Las nacionalidades se aceptaron, sí, pero reducidas a meras etnias sin personalidad política. El precio que tuvieron que pagar por su reconocimiento en el artículo 2.º se mide por las contundentes expresiones incorporadas (según Bastida, por presión militar) en la redacción definitiva y cuya inflación retórica no las hace vanas sino todo lo contrario: *indisoluble unidad* de la Nación española y *patria común e indivisible de todos los españoles* no son, como yo creo, tautologías vacuas, sino, como Bastida considera, clave de bóveda de la radical inconstitucionalidad futura de los nacionalismos radicales no españoles.

En el debate constituyente tuve ocasión de sostener, por boca de los portavoces parlamentarios y a través de ciertas enmiendas al texto de la ponencia constitucional, las mismas tesis que veinte años después mantiene Bastida, pero sin compartir la presunta distinción que él atribuye a los constituyentes entre nación política y naciones culturales. Precisamente por creer que tanto el Estado español como sus nacionalidades pueden considerarse ambas cosas. Afirmar el carácter de nación cultural de España no impide reconocer el carácter político de tales nacionalidades étnicas, y viceversa.

Como dijo Joan Reventós, del Partit dels Socialistes de Catalunya, con motivo del anteproyecto de Constitución, las nacionalidades son *perfectamente compatibles con la Nación española, entendida como hay que entenderla, jurídicamente, como el conjunto de todos los ciudadanos del Estado*. Él reclamaba una «Constitución que haga de las autonomías *políticas*, de las nacionalidades y regiones de España, el fundamento mismo de la estructura del Estado y de su definición como tal Estado».

Por eso, en la defensa de la enmienda del PSC al texto del artículo 2.º, el mismo portavoz mantuvo —y el propio Bastida califica su intervención de «correctísima»— que la Constitución es el fundamento de la unidad de la Nación como Estado y no al revés; que la unidad de ese Estado-Nación no hay que proclamarla, porque todo Estado en sí es uno por definición; que si las autonomías futuras no reconocen los derechos políticos de los pueblos no habrá verdadera unidad del Estado; que la soberanía popular proclamada no puede permitir que la Constitución se fundamente en la actual unidad de España, pues ésta es fruto de un unitarismo centralista de la administración y no de un pacto entre españoles partidarios de crear una nueva unidad a partir de las diversas nacionalidades y regiones; y, en fin, que es lamentable el estado teórico y semántico reiterativo en que ha quedado el primitivo redactado del artículo 2.º después de determinadas presiones para que desaparezca la palabra «nacionalidades». «Se ha seguido —dice— una táctica muy usual; se ha mantenido dicha palabra para contentarnos así a unos, dándose seguridades a otros mediante la pura acumulación retórica.»

Frente a una redacción así criticada, la enmienda socialista catalana decía: «La Constitución fundamenta y garantiza la unidad de España, el derecho a la autonomía

de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas». El PSOE presentó una enmienda idéntica, con la diferencia de que en lugar de «España» hablaba de la «Nación española», lo cual, como digo, era otra forma de referirse, no a la nación cultural, sino al Estado que debía constituirse.

La redacción definitiva conservó las retóricas declaraciones del nacionalismo español, limitándose a pulirlas y concentrarlas, pero introdujo el verbo «garantizar», tomado de la enmienda citada. Como había dicho Reventós, «De nada serviría 'reconocer' el derecho a la autonomía si no se garantiza su libre ejercicio dentro del marco constitucional. Nadie debe considerarse garante de la unidad de España, sino la libre voluntad unitaria de los españoles expresada en la Constitución». ¿Tiraba por tierra, como creo, esa fórmula garantista constitucional la presunta pretensión de monopolizar la soberanía política la nación cultural española negándose a las nacionalidades y haciendo, por tanto, innecesaria la crítica tan brillantemente sostenida por el autor en su interesante libro? Intentaré argumentarlo y, de paso, polemizaré con él respecto a lo que en su trabajo parece contrario a mis *asertos sin serlo*, para destacar los puntos en los que inicialmente estaríamos, según él mismo apunta, de acuerdo. Pero es preciso recordar antes aquella famosa frase de Confucio: «Cuando las denominaciones son incorrectas, los razonamientos son incoherentes; cuando los razonamientos son incoherentes, las cosas van al revés.»

Que una Constitución efectivamente normativa (art. 9.1 CE) garantice la autonomía de una nacionalidad quiere decir que las instituciones, competencias y decisiones de la misma encuentran su definición y protección en aquella y pueden recurrir eficazmente cualquier vulneración que las reduzca o ignore (art. 161.1). Que esa autonomía es política se induce por los poderes legislativo y ejecutivo que comporta (arts. 148.2 y 152 CE), amén de la participación en las instituciones y decisiones políticas del Estado, entre las cuales figura incluso la iniciativa constituyente de reforma del texto fundamental (art. 166 en relación con el art. 87.2 CE).

Esta garantía de autonomía política niega la supuesta reducción de las nacionalidades a meras «culturas» y recoge la enmienda catalana (nacionalista de izquierda) en su parte práctica esencial. El resto resulta del todo inane, pues, si bien es cierto que, en buena doctrina, lo correcto es que la Constitución fundamente algo y no que se fundamente en ello, no dejaría de ser tan correcta expresión una obviedad prescindible, jurídicamente hablando, aunque siempre más obligante que la recogida en el artículo 2.º, ya que —de nuevo en el terreno normativo práctico, que es el que cuenta a la postre en política— el hecho de que la Constitución se fundamente en la «indisoluble unidad de la nación española, patria común e indivisible de todos los españoles» carece de fuerza normativa alguna porque no prescribe nada ni obliga a nada que no pueda ser *negado por la misma Constitución*. Como sostiene con razón Bastida, se trata de un «discurso nacional que elabora la *intelligentsia* para alimentar la legitimación comunitaria de una realidad en sí inexistente, pues la *nación es siempre invento y ficción*» (cursiva mía).

En efecto, el desdén del autor por una lectura sistemática del artículo 2.º en el seno de una Constitución que le da sentido objetivo, y su interés centrado en la vo-

*luntas legislatoris*, siempre subjetiva e ideológica, se basan en último término en su convicción de que todo nacionalismo es mera ideología porque toda nación es una construcción ideológica. En consecuencia, si de frenar o de integrar nacionalismos se trataba en el consenso constitucional, el fenómeno en sí mismo ya fue político y tuvo en cuenta voluntades políticas nacionalistas de diverso signo. La función jurídica de la Constitución normativa fue justamente la de integrarlas, ya que lo jurídico, al regular, no combate, sino que concuerda. El único combate normativo en política es la acción violenta, es la fuerza. La coerción jurídica *ordena*, la física *manda*. Los esencialismos nacionalistas no pueden hacer otra cosa que expulsar de un posible acuerdo integrador a quien amenace su integridad integradora, pero no pueden integrar nada que no sea ésta.

Los abundantes reproches de Bastida a la ideología nacionalista española que, según él, rezuma el artículo 2.º no pueden alegar ni la incoherencia interna de éste ni su mentira constitucional, pues, desde la perspectiva metodológica tomada, son formas ineludibles de hacer política ideológica nacionalista, y sólo puede imputárseles «esencialismo» si se olvida la normativa jurídica integradora que lo niega y, *sobre todo*, si la crítica parte a su vez de un esencialismo que, aun contrario, es sustancialmente idéntico. Ahora bien, esto último no es del todo verdad en virtud de afirmaciones hechas en el libro que atestiguan, en mi opinión, que el nacionalismo radical militante de Bastida no se cierra a un acuerdo integrador.

Escribe en algún momento el autor que «si nos atenemos a esa concepción politicista que concibe la nación como un agregado de voluntades políticas que prescinden de valores étnicos o lingüísticos, nada impediría mantener la posibilidad de una Nación de naciones, entendiendo por eso la libre articulación de ciertas comunidades en un universo mayor que las abarcase sin destruir por ello su especificidad». Bastida cita como ejemplo asumible el del proyecto federal de 1873, en el que la Federación era una «Nación de Estados» y todo lo nacional era de la Federación. Y el autor concreta la voluntad de los grupos nacionalistas «puros» llamándolos «genuinas pretensiones federalistas y autodeterministas del nacionalismo». Para acabar refiriéndose a una deseable «estructura confederal del Estado español, es decir en la que los poderes originarios residen en los pueblos y éstos hacen dejación de soberanía al Estado español». Parafraseando al diputado vasco Letamendía, «un Estado deja de ser centralista cuando pasa a ser federal o confederal».

Éste es, en realidad, el verdadero problema para Bastida y cuyo planteamiento le ha llevado a una crítica del artículo 2.º tan sutil como, tal vez, innecesaria. Porque lo que ese artículo vendría a negar (y aquí sí que el autor ha recorrido toda la Constitución para comprobar que ningún otro precepto niega tal negación) no es el futuro político autónomo de las nacionalidades (asegurado por ese «la Constitución garantiza» que, desde su enfoque, lógicamente, no le impresiona), sino el pasado histórico con una soberanía pretérita que justificaría políticamente en el presente su exigencia a ser respetada para que, a partir de ella, pudiera tener sentido la Constitución española.

Aunque Bastida no desea entrar en este vidrioso tema de un iusnaturalismo esencialista del concepto de soberanía ligado al de nación, pues, en su dialéctica, sólo cuenta el del nacionalismo español y no el de los demás, plantea claramente el derecho a la autodeterminación de los pueblos desde una concepción democrática, pero vincula su ejercicio en exclusiva a la figura del plebiscito. Ambos habrían sido negados e impedidos antes de la Constitución y, sin ese requisito previo, toda integración formal en el Estado español es pura falsía.

Tras argumentar en contra de la opinión doctrinal muy extendida de que las elecciones para Cortes (en las que fueron mayoría los partidarios de hacerlas constituyentes) expresaron actos de autodeterminación de los habitantes de las nacionalidades a través de los programas de los partidos (incluidos los secesionistas), la argumentación del autor tiende, en consecuencia, a privilegiar el plebiscito como forma alternativa y única idónea para expresar la soberanía de la nacionalidad respectiva.

Negar que el voto individual a un programa constituyente sea un acto soberano y, en cambio, si lo es un acto de decisión semejante en el seno de un plebiscito induce a sospechar que, aun sin resolver cuestiones tan determinantes como las condiciones sociales, psíquicas y técnicas del mismo, el verdadero sujeto soberano de la consulta no es la suma de los individuos, ni siquiera una mayoría de ellos, sino la masa o la minoría (o ambas unidas) que tiene suficiente «conciencia nacional» como para identificarse con la soberanía auténtica y el acto de ésta con la fórmula de integración o de secesión que dicha minoría sostenga. En el caso de un resultado plebiscitario no concordante con tal «conciencia», por muy democráticamente cuantitativo que fuese, quedaría invalidado al tratarse de una «mentira» más, de un fraude a la «verdadera voluntad» popular, de cuya esencia nacional es celosa guardiana una minoría de la población.

Esta lectura del plebiscito nacionalista puede ser, sin duda, discutible, pero es consecuencia obligada de negar carácter plebiscitario y soberano a unas elecciones constituyentes en las que los partidos que reclamaron el plebiscito previo fueron ultraminoritariamente votados por la población de las nacionalidades. Por otra parte, en la hipótesis —contemplada por Bastida— de unas propuestas federales o confederales (que éstas sí tuvieron un gran respaldo en lo que respecta a las primeras) el plebiscito hubiera dado el mismo resultado (en el caso de que hubiera podido celebrarse en un estado más sereno que emotivo) y en nada hubiera variado la trascendencia de una opción que, si bien no llegó a fraguarse constitucionalmente en su dimensión formal, la Constitución en su texto y en su práctica —dejando ahora de lado el problema de las soberanías originarias, de carácter casi metafísico— ha puesto en marcha un sistema federalizante muy similar e incluso más profundo que el de los Estados así calificados.

De todas formas, un plebiscito federalista hubiera debido contar con el federalismo del resto de la población del Estado, pues es sabido que dos no se federan si uno no quiere. En cuanto a la confederación, el autor parece confundirla con la federación. La primera implica, en el caso de España, una secesión previa para luego pasar a una alianza más o menos permanente que no ha merecido nunca por la doctrina

y por la Historia consideración de «Estado», a diferencia de la federación o Estado federal. Con todo, coincidiríamos Bastida y yo en que, tanto para federarse como para confederarse, hubiera bastado —si la mayoría de los votantes constituyentes en España hubiesen estado de acuerdo— un acto en apariencia mágico y, sin duda, retórico al máximo, pero de una lógica absoluta: aquel que ya Pi y Margall, el inspirador del proyecto federal de 1873, definió como realizado durante un simbólico segundo de tiempo para declarar solemnemente la soberanía originaria de las regiones, las cuales, al segundo siguiente, se constituirían en Estados miembros, es decir federados, del Estado (Nación) común, único, uno.

Con indudable falta de imaginación, los constituyentes no se atrevieron a tal retórica, que quizás hubiera satisfecho a los nacionalistas radicales o «puros». Fue una lástima. Pero en tal caso no contaríamos ahora, entre otras cosas, con un libro como el de Bastida, cuyos méritos dialécticos y la clara y valiente exposición de sus planteamientos han cobrado extraordinaria actualidad con motivo del tenso contencioso vasco. Prácticamente todos los problemas que exhibe el autor se hallan en el centro de ese contencioso. Pero no es el más importante el del artículo 2.º de la Constitución. Cuando de éste se margina la dimensión jurídica y no se ve más que una victoria ideológica que rechaza al adversario como enemigo, se está proyectando inconscientemente la sombra de un rechazo idéntico, a través del cual se está viendo con enemistad al contrario porque no nos reconoce en nuestra dimensión «schmittiana» de un nacionalismo que vive gracias a la existencia de otro y que si no existiera habría que inventar. El problema que de verdad plantea Bastida con su serio, laborioso y agudo trabajo intelectual es el de si es posible usar la juricidad democrática para unir (federar) proyectos nacionales en una empresa común respetuosa de cada uno de ellos. El tan citado federalista catalán, Pi y Margall, escribió su obra *Las Nacionalidades* para demostrar que sólo el espíritu federante puede poner paz a la inevitable lucha entre nacionalismos, es decir, resolver en derecho positivo las aporías de una ideología compartida por los contrincantes que, en cuanto es sólo voluntarismo subjetivista basado en una ficción, queda condenada a resolverse en mera pugna de fuerzas. Como se ha visto a lo largo de la Historia y se está viendo en los últimos años de España y, especialmente, de Euskadi, donde no impera la fuerza de la razón jurídica (la actual o una futura más eficaz) imperará por siempre la impotente y estéril razón de la fuerza.

J. A. González Casanova

CARMEN IGLESIAS (coord.): *Nobleza y sociedad en la España Moderna*, vol. I, Oviedo, Fundación Central Hispano-Ediciones Nobel, 1996 y vol. II, Oviedo, Fundación Central-Hispano-Ediciones Nobel, 1997.

Hace ya casi una década, el profesor Santos Juliá afirmaba —en un revulsivo encuentro entre historiadores de diferentes y divergentes escuelas que debatían sobre el futuro y la utilidad de la Historia—, que si lo que pretendemos los historiado-

res profesionales es que la historia sea parte de la cultura de una sociedad, es preciso ante todo que el producto de nuestro trabajo llegue a esa sociedad (1). De aquella reunión y de otras posteriores, una de las conclusiones alcanzadas con más alto grado de consenso fue que la divulgación histórica *de calidad*, es uno de nuestros objetivos primordiales; y sin duda puede afirmarse, que ésta ha sido una de las finalidades exitosamente cubiertas por los dos ciclos de conferencias, que bajo el título «Nobleza y Sociedad en la España Moderna», coordinó a lo largo de dos años la Académica y Catedrática de Historia de las Ideas Carmen Iglesias, cuyo colofón han sido las dos cuidadas publicaciones objeto de comentario en las siguientes líneas.

Destacable también ha resultado el esfuerzo, la sensibilidad y la predisposición de instituciones privadas, como la Fundación Central Hispano y la Fundación Cultural de la Nobleza Española, que han sabido valorar la necesidad de este tipo de trabajos, apoyándolos financieramente e integrándolos en sus programas generales de actividades.

La pretensión de los organizadores de las conferencias y de los dos posteriores libros, era ofrecer un amplio, plural y actualizado panorama de la presencia política, social y cultural de la nobleza como institución, y de algunos nobles en particular, durante el amplio período que se extiende desde la baja Edad Media hasta el siglo XIX, revisando, respaldados por una investigación histórica rigurosa, algunos tópicos arraigados y en muchas ocasiones falseados, sobre el complejo y múltiple papel jugado por los grupos nobiliarios en la Edad Moderna.

Para su elaboración, con acertado criterio, se recurrió en primer lugar a los maestros. Académicos y catedráticos de talla internacional y reconocido prestigio, reflexionan con un lenguaje ameno y ascquible, sobre áreas de estudio de las que han sido y son expertos investigadores, además de guías imprescindibles, para buen número de generaciones de historiadores. Junto a ellos, algunos profesores universitarios más jóvenes, aunque ya consolidados en la primera etapa de su trayectoria docente e investigadora, ofrecen el fruto sintetizado de sus trabajos más recientes.

Todas las conferencias, van precedidas de una presentación de los autores, elaborada por la coordinadora de ambas obras, que no resulta ser un simple resumen curricular de cada uno de los intervinientes, sino un intento logrado de contextualización y actualización historiográfica, sobre los diferentes temas tratados. Por todo ello, ambas obras constituyen también una cuidada y didáctica síntesis, muy adecuada para la formación de los estudiantes de los primeros cursos de la licenciatura de Historia.

El primer volumen, concebido con un espíritu generalizador, ofrece un completo panorama de la trayectoria del estamento nobiliario en sus diversos estadios, ejemplificando después en un linaje o personaje destacado, algunas de las características previamente apuntadas en los trabajos de síntesis. Así, Miguel Ángel Ladero Quesada, reflexiona sobre el proceso de consolidación de la nobleza en la Baja Edad Me-

---

(1) JULIA, Santos, «El historiador escéptico», en AZCONA, J. M. (ed.): *Debates por una historia viva*, Bilbao, 1991, pp. 29.



dia; Joseph Pérez detalla las características de la aristocracia castellana en el siglo xvi, y M.<sup>a</sup> Concepción Quintanilla presenta la evolución concreta del linaje Fernández de Córdoba, desde la baja Edad Media hasta fines del siglo xvi. Para el siglo xvii, Domínguez Ortiz resume la trayectoria de la nobleza como estamento y como grupo social, mientras Tomás y Valiente, en uno de sus últimos trabajos, analiza el ejercicio del poder político por parte de los aristócratas a través de la figura del valido, siendo finalmente Oropesa y Medinaceli, los personajes concretos que ilustran este período. Ya en el siglo xviii, Carmen Iglesias aborda el estudio de la nobleza ilustrada española, dedicando un especial y obligado apartado al conde de Aranda, y Enrique Rúsoli, observa la actitud de la aristocracia ante la crisis del Antiguo Régimen, revisando —lejos de tópicos y prejuicios fosilizados—, la figura de Godoy. Las características de la nobleza española en el siglo xix, son examinadas por Antonio Morales Moya a través de la obra del Padre Coloma, y Carlos Seco Serrano documenta la aparición de una peculiar y «nueva aristocracia» durante la Restauración. Todavía en el primer volumen, queda espacio para tratar dos de los temas constantes en el estudio de la nobleza y su evolución. Uno es el proceso de ascenso social dentro del estamento nobiliario, abordado con brillantez por Gonzalo Anes, y el otro, el de la cultura nobiliaria y su influencia en el ámbito de la cultura universal, tratado con amplitud por Demetrio Castro Alfn.

El segundo tomo, concentra su atención en el estudio de algunas noblezas específicas, formadas y consolidadas en función de unas determinadas circunstancias históricas. Por ejemplo, la que se forma en los reinos de Indias, es extensamente tratada por Guillermo Céspedes del Castillo; la que se posiciona en el conflicto finisecular de la Guerra de Sucesión del lado austracista, es observada por Virginia León Sanz; o el tema de la nobleza carlista, analizado por Alfonso Bullón de Mendoza. Los nuevos títulos que surgen a raíz de exitosas actuaciones financieras y empresariales durante el siglo xix, son el centro de atención en la reflexión de Gonzalo Anes, y Enrique Martínez Ruiz trata el estado de la cuestión sobre militares ennoblecidos, y nobles que siguieron la carrera de las armas entre 1780 y 1868. Como colofón, Carmen Iglesias ofrece una magistral síntesis sobre la conquista de un espacio nuevo por parte de las mujeres nobles, que se relacionan intelectual y culturalmente en pie de igualdad con los hombres en los salones literarios y políticos, a partir de los siglos xvii y xviii.

Así pues, los contenidos, el esfuerzo de recapitulación renovadora, y la cuidada edición, convierten a ambas obras en un modelo a seguir para futuros trabajos de esta índole. Sólo con este tipo de esfuerzos, quizá se alcancen los resultados que comentaba Erasmo de Rotterdam a Tomás Moro, hablando de unas conferencias impartidas por John Clement en el Oxford de 1518: *«que aún aquellos que casi odian las humanidades, poco a poco, se vayan dejando convencer»* (2).

Carmen Sanz Ayán

---

(2) *Un hombre para todas las horas. La correspondencia de Tomás Moro (1499-1534)*, Ed. de Álvaro de SILVA, RIALP, Madrid, 1998, p. 134.

JAVIER GARCÍA ROCA (coord.): *Derecho público de Castilla y León*, INAP, Junta de Castilla y León, Universidad de Valladolid, 666 páginas.

Sin duda, la creciente complejidad que caracteriza a nuestro ordenamiento jurídico desde la aprobación de la Constitución de 1978 trae causa, en vía principal y entre otras motivaciones, del proceso de descentralización política que ha culminado con la constitución del Estado de las Autonomías. Complejidad que parece difícil de reducir, debido a que dicho proceso se ha encontrado permanentemente abierto hasta nuestros días (y parece también que *pro futuro*, como lo demuestra —por ejemplo— que el sistema de financiación autonómica esté sometido cada lustro a modificación). No obstante, los esfuerzos de la doctrina iuspublicística, con el apoyo de las instituciones, pueden contribuir en buena medida a esa reducción, y ésta es la primera cualidad que se ha de atribuir al *Curso* de Derecho Público de Castilla y León del que se da noticia, que se inserta en la sucesión de obras de este carácter que ya han sido publicadas con anterioridad en otras Comunidades Autónomas, pero que se diferencia y destaca de las anteriores por una nueva estructura y organización.

En efecto, porque es ésta una obra colectiva en la que, a diferencia de anteriores tratados referidos a otros ordenamientos autonómicos, participan un elevado número de juristas (profesores de Derecho —fundamentalmente de Universidades de Castilla y León— y funcionarios de las diversas instituciones autonómicas), que enriquecen este libro desde las distintas ramas jurídicas en que son especialistas. En este sentido, hay que tener presente que si el Derecho de las Comunidades Autónomas no puede ser abordado sin la colaboración principal de los tratadistas del Derecho Público, tanto respecto del estudio de la organización institucional de las mismas, como en relación con su sistema de financiación, o con la ordenación de sus fuentes y de sus relaciones con el Estado y con la Unión Europea; no es menos cierto, también, que esa organización de autogobierno tiene como objeto principal el ejercicio de las competencias estatutariamente asumidas por cada Comunidad Autónoma y, precisamente, para dar cuenta del contenido y de la trascendencia jurídica de esas competencias, la colaboración de los especialistas del Derecho privado es a todas luces fundamental, y ése es, precisamente, uno de los méritos de esta obra.

Por otro lado, además, destaca este *Curso* por el orden sistemático en el que se estructura, coherente con lo que es el contenido necesario (y para una solvente doctrina, además, el contenido exclusivo) de las normas estatutarias. Así, junto a las lógicas referencias a la formación de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y a los elementos constitutivos de la misma, el libro se organiza en otra serie de capítulos dedicados a las instituciones de autogobierno y a la organización de la Administración pública de la región. Pero además, y esto es lo novedoso de la obra, otras partes de la misma se ocupan, por una parte, del análisis detallado de las principales competencias asumidas por esta Comunidad y, por otra, del cuadro en el que se enmarca el ordenamiento jurídico autonómico, tanto respecto del ordenamiento estatal y de las relaciones entre el Estado y la Comunidad Autónoma, como respecto de la Unión Europea.

En otro orden de cosas, la elaboración de este libro ha corrido paralela a la tramitación de la reforma del Estatuto de Castilla y León, por lo que este texto cuenta con la ventaja de que los autores que participan en la elaboración del mismo, no dejan de tener presente en sus escritos las propuestas de modificación estatutaria que, en el momento en que escriben sus trabajos, aún no habían sido incorporadas definitivamente al Estatuto de la Comunidad. Pero además, y con independencia de los caracteres propios del Derecho castellano y leonés de los que se da cuenta en este *Curso*, éste dispone —además— de una virtualidad que señala el profesor García Roca en el prólogo al mismo; y es que, teniendo en cuenta que los diferentes procesos autonómicos de cada Comunidad Autónoma española se han caracterizado —en líneas generales— por sus fuertes similitudes y por su alto grado de mimetismo (lo que, por otra parte, ha tenido también un claro reflejo en el producto final de dicho proceso, esto es, en las diversas CC.AA. y en sus respectivos ordenamientos), este libro puede servir también, en gran parte, como un *Manual de Derecho regional general*, adecuado para ser utilizado por los profesionales del derecho en cualquier Comunidad Autónoma española.

Vistos, pues, cuáles son los principales elementos estructurales que conforman esta obra, parece adecuado que, al pasar a referirnos al contenido de los concretos estudios que se incluyen en la misma, lo hagamos teniendo en cuenta fundamentalmente las peculiaridades que distinguen y que separan a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, y a su ordenamiento jurídico, del resto de las Comunidades Autónomas; y que tengamos presente, también, aquellas referencias que nos parecen más destacadas dentro de las que se incluyen en cada uno de los estudios. Sin duda, la extensión y el volumen de este *Curso* justifican esta preferencia.

Respecto de aquellos artículos que sirven para situar a la Comunidad Autónoma de Castilla y León y a su ordenamiento jurídico en el tiempo y en el espacio, el profesor *Calonge Velázquez* recuerda las vicisitudes que caracterizaron la constitución de esta Comunidad (con el problema de la incorporación de determinadas provincias) y la elaboración de su Estatuto; vicisitudes que, según el propio autor, han tenido como consecuencia la existencia de una Comunidad que a duras penas ha ido creando una identidad propia a partir de su escasa vocación autonómica. Además, como pone de manifiesto el profesor *Bilbao Ubillos*, esa escasa identidad y vocación se manifiesta también respecto de los elementos constitutivos de la Comunidad, hasta el punto que los problemas con la definición del territorio de la región se extienden hasta nuestros días, ante la posibilidad de que los ciudadanos del enclave de Treviño prefieran la incorporación de este Condado en la Comunidad Autónoma vasca. Y además, la conflictividad que se deriva de la referida falta de vocación autonómica, ha tenido también su reflejo en las dificultades que han venido paralizando la determinación definitiva de las sedes de las diferentes instituciones autonómicas castellanas y leonesas. En este orden de cosas, por último, al referirse al procedimiento de reforma del Estatuto de esta región, el profesor *Rey Martínez* recuerda la escasa originalidad del mismo, tanto en lo que se refiere a los titulares de la iniciativa de reforma (no se incorpora, como en otros Estatutos, la iniciativa municipal),

como a los requisitos para la aprobación definitiva de las reformas estatutarias (no se incluye el requisito de la aprobación definitiva de la misma a través del referéndum lo que, para este autor, es perfectamente legítimo también para las Comunidades de la llamada vía lenta).

En relación con los estudios dedicados a las instituciones de autogobierno de la Comunidad de Castilla y León, el profesor *Cascajo Castro* abre este capítulo analizando el sistema parlamentario de la misma. Cabe resaltar que, lejos de anclarse en las tópicas referencias a los elementos del sistema parlamentario que, casi en identidad de caracteres, la mayor parte de las CC.AA. (incluida la de Castilla y León) han asumido del ordenamiento estatal, el autor toma también en consideración los elementos políticos del sistema, concluyendo que en la práctica del mismo se ha puesto de manifiesto una clara primacía del ejecutivo sobre el legislativo. Esa identidad de caracteres entre el sistema parlamentario de la Comunidad y el estatal, es resaltada también por los diferentes autores que dedican sus trabajos a la institución parlamentaria [*J. Arroyo Domínguez* (Letrado de la Cámara), cuando analiza la autonomía y composición del órgano legislativo autonómico, y el estatuto de sus miembros; *J. L. de María Peña* (Letrado mayor de la institución), cuando se refiere a la regulación del otorgamiento y la retirada de la confianza parlamentaria al Gobierno en esta Comunidad Autónoma; o el profesor *Barrat i Esteve*, cuando estudia la regulación del procedimiento legislativo y de la función de control que contiene el ordenamiento parlamentario castellano y leonés].

No obstante, como refiere en su artículo acerca de la estructura orgánica y el funcionamiento de estas Cortes *E. Matia Portilla* (Letrado también de la institución), alguna regulación sobre el funcionamiento de este Parlamento regional incorpora elementos novedosos para el Derecho parlamentario español. En concreto, como recuerda este autor, es digna de referencia la forma en que disciplina el Reglamento de esta Cámara la constitución de Comisiones de investigación, para lo que están facultadas las minorías parlamentarias (dos Grupos parlamentarios o un quinto de los procuradores), cuya propuesta será efectiva salvo que la mayoría absoluta de las Cortes se pronuncie en contra de dicha constitución. Por último, junto a las referidas aportaciones *teóricas* acerca de la institución parlamentaria regional, el libro incorpora también las intervenciones de los Portavoces de los distintos Grupos parlamentarios de las Cortes castellanas y leonesas que, en el curso de una mesa redonda, dieron cuenta de la realidad de la vida y de la actividad parlamentaria, en algunos casos con puntos de vista contrapuestos y en otros coincidentes.

En cuanto al poder ejecutivo autonómico, la profesora *Biglino Campos* se ocupa en su estudio del Presidente y de la Junta. A este respecto, la autora pone de manifiesto la evolución que ha experimentado la forma de gobierno recogida en este ordenamiento autonómico, pasando de ser en sus orígenes un sistema cuasiasambleario, a caracterizarse en la actualidad como un sistema de parlamentarismo racionalizado en el que el papel del ejecutivo está fuertemente reforzado, fundamentalmente tras la aprobación, en 1996, de la ley que disciplinaba la cuestión de confianza y la disolución de las Cortes como atribuciones propias del Presidente del ejecutivo au-

tonómico (disciplina que, en la actualidad, forma parte del Estatuto). Como recuerda esta profesora, esto que se acaba de decir se confirma si se tiene en cuenta que el ordenamiento de esta Comunidad no incorpora determinados mecanismos que fortalecen el papel del Parlamento frente al Ejecutivo en otras CC.AA., como es —por ejemplo— la regulación de la reprobación individual a los miembros del Gobierno regional distintos de su Presidente; y aproxima aún más, si cabe, la organización política regional a la estatal.

Por lo que se refiere al Poder judicial, la profesora *Arangüena Fanego* analiza la organización del mismo en Castilla y León. Después de referir el alcance de las competencias que pueden asumir las Comunidades Autónomas en esta materia según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, recuerda esta autora que, en vía de principio, no parece una prioridad política de esta Comunidad asumir competencias en materia de Administración de justicia. La poca incidencia que hasta ahora ha tenido esta competencia en esta región viene a confirmarse si se tiene en cuenta, además, que la misma no dispone de Derecho foral ni de lengua propios, por lo que las principales cuestiones relacionadas con la organización judicial a las que ha tenido que hacer frente esta Comunidad han sido, fundamentalmente, la de la determinación de la sede de su Tribunal Superior de Justicia y la de la definición de los asuntos de competencia judicial propia y última de dicho órgano judicial.

Siempre en el ámbito de las instituciones de autogobierno de la Comunidad, concluye este capítulo con lo que se conocen como órganos estatutarios de apoyo y, en concreto, con los dos creados hasta el momento en Castilla y León: el Consejo Económico y Social y el Procurador del Común. En cuanto al primero, el profesor *Allué Buiza* repasa los caracteres comunes a estos órganos consultivos en la tradición europea, en la que se afianzan fundamentalmente a partir de la Segunda Guerra Mundial. Recuerda este autor, además, las funciones consultiva, asesora y de concertación social que corresponden a estas instituciones que dotan de participación en los asuntos públicos a las organizaciones de intereses sectoriales; y da cuenta, al mismo tiempo, de la experiencia que ha acompañado a dicha institución en esta región. Eso es lo que hace también *Carmen de Caso Villalobos* respecto del Procurador del Común (Defensor del pueblo regional), del que es asesora. En todo caso, al referirse a la actuación de esta institución desde su creación en 1994, esta autora recuerda algunos de los problemas comunes a estos órganos de apoyo que tienen, a su vez, un referente nacional, cuales son el solapamiento de funciones y la difícil coordinación entre los mismos. De esta forma, aunque el Tribunal Constitucional haya concluido que es legítimo que las Comunidades Autónomas puedan crear este tipo de instituciones para su autogobierno, hay que considerar que dichas instituciones no son en todo caso la mejor garantía para hacer efectivo el mismo.

El tercer capítulo, dedicado a las Administraciones públicas en Castilla y León, arranca con el estudio del profesor *Martínez López-Muñiz* sobre la estructura orgánica de la Administración de esta región y sus normas de funcionamiento. Este autor pone de manifiesto que la organización administrativa de esta Comunidad apenas difiere de los patrones que han caracterizado tradicionalmente a la Administración

del Estado, como administración basada en el principio organizativo «burocrático», y formada por una administración gubernativa y una administración corporativa. Iguales conclusiones acerca de la identidad de los criterios informadores de la Administración en el ámbito estatal y en el ámbito autonómico, pero en relación con la función pública, son las que deduce en su estudio sobre esta cuestión el profesor *Quintana López*; y sobre el régimen de las fuentes del ordenamiento administrativo autonómico, *Ignacio Sáez Hidalgo* (Jefe de la Asesoría Jurídica General de la Junta de esta Comunidad Autónoma).

Respecto de la Administración de ámbito local, son interesantes las aportaciones del profesor *Sosa Wagner* acerca de la creación y supresión de municipios y la alteración de sus términos. Recuerda el autor que en una Comunidad Autónoma tan extensa como la de Castilla y León, con una densidad de población muy baja y con un elevadísimo número de municipios con escaso número de habitantes, el legislador autonómico no ha aprovechado hasta el momento la competencia que la propia Constitución y la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local le atribuyen sobre esta materia, para racionalizar y dotar así de coherencia a la estructura territorial infraautonómica.

Como se apuntó al inicio de esta noticia, este *Curso* incorpora como novedades la inclusión de estudios dedicados, por un lado, a las relaciones —desde diversas perspectivas— entre las Comunidades Autónomas y los entes supra-autonómicos (el Estado y la Unión Europea); y, por otro, a las principales competencias asumidas por esta Comunidad Autónoma. Dentro de los primeros hay que referirse, para empezar, al que dedica el profesor *Fernández Farreres*, desde un punto de vista general, a las relaciones entre los ordenamientos estatal y autonómico y a los criterios que delimitan dichas relaciones, siempre —como no podía ser de otra forma— desde la referencia de la jurisprudencia constitucional. En este sentido, cabe resaltar las reflexiones que se incluyen en este artículo acerca de la cláusula de supletoriedad y de la reciente jurisprudencia del Alto tribunal español sobre la misma, que ha tenido como última consecuencia vaciar totalmente de contenido a dicha cláusula. Más en concreto, y desde el punto de vista de la actividad conjunta desarrollada por el Estado y las Comunidades Autónomas, el profesor *Menéndez Rexach* realiza un detenido repaso a los instrumentos a través de los que se pueden concretar las relaciones de cooperación y colaboración entre estos entes (creación de órganos, asistencia técnica, convenios...), así como a las técnicas que permiten hacer efectiva la coordinación entre los mismos. Incluye este estudio, además, un análisis de los mecanismos previstos en nuestro ordenamiento jurídico para solventar los conflictos entre el Estado y las CC.AA. que se pueden derivar, precisamente, de la concurrencia no *pacífica* sino conflictiva entre dichos entes.

Ya desde la perspectiva de la actividad de las Comunidades Autónomas en relación con la Unión Europea, el artículo del profesor *Carrera Hernández* se dedica a la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en relación con la participación de estas segundas en la fase ascendente de creación del Derecho comunitario; y en él analiza las modalidades de cooperación multilateral y bilateral

que se vienen institucionalizando en los últimos años en nuestro país, para permitir una mayor información y una participación más activa de las Comunidades Autónomas en las instituciones de la Unión Europea y en las decisiones adoptadas en la misma. Por otro lado, el estudio del profesor *Bustos Gisbert* analiza esta misma cuestión, pero no ya desde la perspectiva de la fase ascendente de creación del Derecho comunitario, sino desde la menos polémica de la fase descendente de incorporación (*implementación*) del mismo en los ordenamientos nacionales a través de las Comunidades Autónomas.

Como conclusión de este apartado, el artículo del profesor *Herrero de la Fuente* se dedica a una de las cuestiones que más trascendencia están alcanzando en nuestros días respecto de la legitimación de la actividad *cuasi exterior* de las Comunidades Autónomas, que se deriva de nuestra integración en la organización supranacional de las Comunidades Europeas: La cooperación transfronteriza entre regiones. En cualquier caso, como señala el autor, los Protocolos en los que se plasma esta colaboración y, por lo que se refiere a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, los protocolos firmados por la misma con las regiones portuguesas, no son más que instrumentos políticos de cooperación pero nunca jurídicos; y, además, de ninguna manera se pueden considerar manifestación de *treaty making power*, ya que las regiones no son sujetos del Derecho internacional.

Mención especial merece la incorporación en este libro de diversos artículos, que dan cuenta del marco jurídico de referencia de las principales competencias asumidas por esta Comunidad Autónoma. La naturaleza de esas competencias que son la razón de ser del autogobierno regional, supone que esos estudios hayan sido realizados por especialistas en cada una de las materias, tanto del ámbito del Derecho privado como del Derecho público lo que, por otra parte, enriquece significativamente la obra. Más en concreto, se inicia esta fase del libro con el estudio general del profesor *García Roca*, dedicado a los criterios establecidos en —y deducidos jurisprudencialmente de— el bloque de la constitucionalidad, que sirven para delimitar el reparto de competencias entre el Estado y las CC.AA. A partir de las reglas, principios jurídicos y títulos competenciales que, de forma general, ordenan esas relaciones, el profesor *García Roca* desciende a lo particular para aplicar esos criterios respecto de las competencias —y su naturaleza (exclusiva, de ejecución, de desarrollo normativo...)— asumidas por la Comunidad Autónoma de Castilla y León. En estas mismas coordenadas generales se sitúa, además, el trabajo del profesor *Ruiz-Huerta Carbonell*, en el que se ocupa de los Acuerdos autonómicos como procedimiento convencional que ha servido, en nuestro país, para que la mayor parte de las Comunidades Autónomas se hayan constituido como tales y hayan completado, posteriormente, sus competencias. En este sentido, como señala este profesor, desde la perspectiva de la correcta utilización de las normas constitucionales para equiparar competencialmente a las CC.AA. de vía lenta con el resto, los Acuerdos de 1992 dieron lugar a la utilización sucesiva de Leyes de transferencia y delegación y de Reformas estatutarias, técnica que, como poco, ha de ser calificada de extraña respecto de la naturaleza constitucional de estas fuentes.

Pasando a referirnos de forma breve a los estudios dedicados a concretos títulos competenciales atribuidos a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, el profesor *Gómez Barahona* hace un análisis general de la actividad de planificación desarrollada por esta Comunidad, poniendo de manifiesto que los diversos planes en que se concreta dicha actividad (ya sean generales, territoriales o sectoriales) están cada día más vinculados con las ayudas provenientes de las Comunidades Europeas. Más en concreto respecto de dichos títulos competenciales, el profesor *Díaz Lema* lleva a cabo un detallado análisis del Derecho administrativo del urbanismo, con especial referencia a la STC 61/1997 que declaró inconstitucional el Texto Refundido de la Ley del Suelo, desmanteló en la práctica el Derecho urbanístico estatal y obligó, por otra parte, a una pronta intervención legislativa de las Comunidades Autónomas para evitar el vacío normativo en esta materia. A la actividad de la Comunidad de Castilla y León a este respecto, en lo esencial muy similar a la de otras CC.AA., dedica el autor la parte final de su trabajo.

El profesor *Rivero Ysern* se ocupa en su estudio de las competencias que corresponden a esta Comunidad en el ámbito de la cultura, el patrimonio artístico y el turismo; ámbito que, dada la riqueza monumental de esta Comunidad, ha llegado a ser definido en algún momento, por la clase política regional, como su auténtico hecho diferencial. Analizando, desde la perspectiva del Derecho administrativo, cómo se puede concretar la intervención pública en este sector a través de la actividad de servicio público, de policía y de fomento, el autor repasa cuáles han sido las principales acciones desarrolladas por esta administración autonómica en dichos sectores. Desde esta misma perspectiva, de competencias que constituyen el auténtico *leitmotiv* de esta Comunidad, el profesor *J. M. de la Cuesta Sáenz* analiza el ámbito competencial referido a la agricultura y a la ganadería y a las denominaciones de origen. El autor da cuenta del profundo cambio competencial que se ha producido en este ámbito, tanto por la asunción de competencias sobre la materia por las Comunidades Autónomas (lo que ha dado origen, por ejemplo, al surgimiento de un auténtico Derecho agrario autonómico), como —fundamentalmente— por la gestión por las mismas de los fondos públicos de origen comunitario vinculados a la Política Agraria Común.

Los profesores *Sanz Rubiales* y *Echebarría Sanz* tratan en sus artículos de dos ámbitos competenciales, el medio ambiente por una parte y el consumo y comercio interior por otra, caracterizados por la superposición competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En concreto, el primer autor recuerda el carácter transversal de la competencia sobre Medio Ambiente, así como la conflictividad que de ahí se deriva en concretos sectores, como ha sido en Castilla y León la ordenación y concesión de los recursos y aprovechamientos hidráulicos. En cuanto al consumo y comercio interior, el profesor *Echebarría* pone de manifiesto la confluencia de la Administración estatal y de la autonómica en la promoción y la protección de los consumidores y usuarios.

La profesora *Chinchilla Marín* y el profesor *Laguna de Paz* dedican sus estudios a un sector en profunda transformación en los últimos años, cual es el de las telecomunicaciones y la televisión. Ambos autores dan cuenta de esas transformaciones,



que han afectado a aspectos tan esenciales como son el alcance de la participación privada y de la intervención pública en estos sectores, la incorporación de nuevas formas de comunicación audiovisual y la correlativa intervención del Derecho europeo en las mismas; y, por último, la intervención autonómica en algunos de esos sectores a través de la competencia para otorgar concesiones. Para concluir con los estudios dedicados a concretos ámbitos competenciales, el profesor *González-Posada Martínez* se ocupa de la competencia de ejecución que corresponde a esta Comunidad respecto de la legislación laboral, y a la función de promoción en cuanto a la prestación de servicios y asistencia social.

Por último se deben destacar por su actualidad las aportaciones incluidas en este libro acerca del sistema de financiación autonómica vigente en nuestro país. En concreto, el trabajo del profesor *Menéndez Moreno* dedicado al Derecho financiero de la Comunidad Autónoma, resalta la importancia de las nuevas competencias asumidas por esta Comunidad para legislar sobre el IRPF (lo que ha dado lugar a la Ley regional 11/1997), como consecuencia del nuevo Acuerdo de financiación autonómica suscrito entre el Estado y las CC.AA. y que regirá hasta el año 2001. Nuevo sistema de financiación de cuyas deficiencias, provisionalidad y problemas de eficiencia dan cuenta, en sus intervenciones en una Mesa redonda reproducida en este libro, los profesores *José M. Tejerizo y Esevenri Martínez*.

Para concluir con la noticia de este *Curso*, conviene recordar que lo aquí expuesto no son más que leves pinceladas para dar sucinta cuenta de los contenidos de cada uno de los estudios. Con esos trazos, en algunos casos se ha pretendido destacar las aportaciones peculiares y novedosas de algunos escritos; en otros, el comentario se ha ceñido a referir las líneas esenciales que caracterizan a determinados artículos. En cualquier caso, todos y cada uno de estos estudios aportan reflexiones que, como el libro en su conjunto, habrán de ser referentes necesarios a la hora de abordar en el futuro el análisis del Derecho regional español.

*Carlos Ortega Santiago*

GERARDO RUIZ-RICO RUIZ: *La forma de gobierno en Andalucía*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, 269 páginas.

De los muchos estudios publicados en los últimos años sobre nuestro Estado de las Autonomías, pocos son los que se centran en el «diseño institucional» de las Comunidades Autónomas o, más precisamente, en las singularidades de sus formas de gobierno. El libro de Gerardo Ruiz-Rico constituye, pues, una aportación hasta cierto punto novedosa en cuanto que penetra en uno de los campos de experimentación y análisis más ricos: el de los modelos parlamentarios autonómicos. En este contexto, el caso andaluz es significativo por dos razones que apunta Antonio Porrás Nadalés en el prólogo de la obra: la «hiperracionalización» del sistema parlamentario andaluz y la reiterada vigencia del principio de mayoría, con victorias continuadas del PSOE, primero absolutas y luego relativas, lo que ha propiciado un sistema de parti-

do *cuasihegónico*. Estos factores han provocado una sobredosis en la rigidez del modelo, cuyas contradicciones se pusieron a prueba en la cuarta legislatura del Parlamento andaluz (1994-1996).

En la introducción, Ruiz-Rico califica a la forma de gobierno de Andalucía como «parlamentarismo presidencialista», cuyo pilar sería la previsión en el Estatuto de Autonomía (en adelante, EAA) de un procedimiento de investidura automática del Presidente del Gobierno andaluz en el caso de que el candidato a la presidencia no consiga el apoyo mayoritario de la Cámara. Se refuerza así la posición del ejecutivo, y especialmente la del Presidente. En concreto el autor habla de una doble tendencia presidencialista del régimen parlamentario andaluz: sobre la estructura interna del órgano ejecutivo (o «presidencialización del Gobierno») y sobre las relaciones interinstitucionales ejecutivo-legislativo (o «presidencialización de la forma de gobierno» *stricto sensu*). Esta situación se ha visto favorecida en la práctica por la hegemonía del PSOE y la escasa capacidad negociadora de las minorías parlamentarias.

El libro se estructura en cinco grandes bloques en los que se analizan los elementos fundamentales de la forma de gobierno andaluza. El primero de ellos está dedicado a la *especialidad estatutaria del sistema de investidura del Presidente de la Comunidad Autónoma de Andalucía*. El procedimiento de investidura previsto en el art. 37 EAA, y reiterado en los arts. 4 y 5 de la Ley de Gobierno (en adelante, LGA) y 137 y 138 del Reglamento de Parlamento de Andalucía (en adelante, RPA), da lugar a una «bunquerización» del ejecutivo, subordinándose a la estabilidad de aquél la gobernabilidad de la Comunidad. Es imposible que un Presidente que no cuenta con el apoyo mayoritario y expreso de la Asamblea pueda desarrollar su programa de gobierno. Como bien afirma el autor, este modelo rompe una de las claves del sistema parlamentario y distorsiona su funcionamiento ya que polariza la dirección política en torno a dos ejes enfrentados, favoreciéndose las situaciones de bloqueo o parálisis funcional. Aumenta además la ineficacia de la cuestión de confianza e incrementa las dificultades para aprobar una moción de censura. En definitiva, transforma el sentido de la relación Gobierno-Parlamento propia de un sistema parlamentario (1).

En segundo lugar, Ruiz-Rico aborda una cuestión que sigue siendo polémica desde el punto de vista estatutario: *la potestad presidencial para la disolución anticipada del Parlamento*. Si bien en el Anteproyecto de Estatuto se preveía la posibilidad de una disolución anticipada, en la que el Presidente la proponía a la Cámara, el texto definitivo no reconocería dicha posibilidad, confirmándose así la tendencia «racionalizadora» del sistema parlamentario andaluz. La cuestión se vuelve a discutir cuando la Agrupación Parlamentaria Andaluza presenta unas proposiciones de

---

(1) Si bien la mayoría de la doctrina ha sido crítica con este procedimiento, no faltan los que lo defienden basándose sobre todo en razones de coste político y económico. Así, M. Revenga en «Notas sobre el procedimiento de designación de presidente del órgano colegiado ejecutivo de las CC.AA.», *Simposio Internacional de Derecho Autonómico*. Generalidad Valenciana, 1988, pág. 628.

ley relativas a la modificación de la Ley de Gobierno y la Administración (LGA 6/83, de 21 de julio) y de la Ley Electoral de Andalucía (Ley 1/86, de 2 de enero). El resto de los grupos presentaron otra encaminada a reformar el art. 14 LGA, al objeto de otorgar al Presidente del Gobierno andaluz la potestad de disolver el Parlamento para evitar que los elecciones autonómicas tuvieran lugar en los meses de verano. Finalmente fue ésta la reforma aprobada por Ley 1/90, de 30 de enero. De esta manera, se llegó a un modelo «coyuntural» de extinción del mandato de los parlamentarios. No sería hasta el año 1994 cuando finalmente se apruebe una reforma de la LGA, a través de la Ley 6/94, mediante la cual se introduce la disolución discrecional del Presidente de la Junta. Dicha ley pone fin a un largo proceso en el que el silencio estatutario propició dos opciones, la que entendía dicho silencio como sinónimo de prohibición de implantar la potestad de disolución y la que consideraba que cabía una remisión a la regulación legislativa.

El autor subraya el escaso convencimiento de trasladar a las CC.AA. una institución que podría provocar una cierta desestabilización política en aquéllas. Esta concepción restrictiva se mantuvo en los Pactos Autonómicos de 1981. En este contexto, el silencio del EAA podría interpretarse como una voluntad implícita de sus redactores de no otorgar dicha potestad al Presidente de la Junta, en consonancia además con la fuerte «racionalización» presente en la regulación estatutaria del sistema parlamentario. Plantea el autor la posibilidad de deducir del art. 27.5 EAA, el cual reserva al Reglamento de la Cámara la regulación de «las relaciones entre Parlamento y Consejo de Gobierno», una indisponibilidad del legislador autonómico de la regulación de la disolución discrecional. Esta opción estatutaria no se ha respetado desde el momento en que la LGA dedicó uno de sus títulos, el V, a las relaciones del Presidente y del Consejo de Gobierno con el Parlamento». Por otra parte, como apunta Ruiz-Rico, el contenido de la reserva del art. 27.5 EAA tiene un significado más bien procedimental, centrado en la dinámica estrictamente parlamentaria de la relación entre ambos órganos y, además, sería un contrasentido que el RPA regulase una función que corresponde a una institución diferente. En definitiva, la introducción de dicha potestad encaja perfectamente en la opción por una forma de gobierno parlamentaria, en la que la disolución anticipada permite al ejecutivo equilibrar su relación con el Parlamento y resolver situaciones de crisis y de bloqueo institucional. No en vano Loewenstein llegó a afirmar que la disolución y la responsabilidad política estaban unidas como «el pistón y el cilindro en una máquina» (2).

La facultad de disolución anticipada es atribuida por el art. 55 LGA al *Presidente de la Junta*, redacción que es criticada por Ruiz-Rico en cuanto que no se trata de una facultad característica de quien actúa como «vicario representativo de un complejo institucional». En todo caso, la opción puede explicarse al tratarse de una facultad del Presidente en su calidad de órgano «supra partes».

(2) LOEWENSTEIN, K., *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1982, pág. 107.

De los demás extremos de la regulación, cabría destacar la «previa deliberación» del Consejo de Gobierno, la cual es preceptiva pero no vinculante para el Presidente. El peso del Consejo será mayor en el caso de un gobierno de coalición. En cuanto a los límites de esta facultad, el art. 55.2 y 3 sólo prohíbe su ejercicio cuando se esté tramitando una moción de censura y «antes de que haya transcurrido, al menos, un año desde la última disolución de la Cámara». Este segundo límite si bien se justifica desde el punto de vista de evitar una manipulación electoral por el Gobierno, resulta negativo en los supuestos de bloqueo institucional, situación que puede darse con frecuencia en la Comunidad Autónoma andaluza dado el sistema de investidura anteriormente comentado.

Son muchos los calificativos utilizados por la doctrina para definir las peculiaridades del sistema parlamentario andaluz. Todos ellos ponen el acento en la fuerte *tendencia presidencialista* que lo caracteriza, la cual tiene su punto de partida en el diseño que realiza el art. 152 CE y al que Ruiz-Rico califica de «híbrido» entre el sistema parlamentario y el presidencial. La originalidad de la CE radica en haber atribuido al Presidente de la Comunidad Autónoma la competencia ejecutiva o de gobierno *stricto sensu* y la representativa, propia de las Jefaturas de Estado parlamentarias. Sin embargo, debemos tener en cuenta que su carácter de representante máximo de la entidad territorial no supone una posición neutral en cuanto que se haya vinculado a una concreta mayoría parlamentaria. De ahí que no quepa establecer una simetría exacta con las funciones que corresponde al Rey en cuanto más alto representante de las instituciones del Estado (art. 56.1 CE) (3).

Como señala el autor, la representación de la Comunidad Autónoma se proyecta en un doble plano: bien sobre las propias instituciones autonómicas, bien sobre las de otras CC.AA. o del mismo Estado. En el primer plano, dirige el poder ejecutivo y desempeña el papel de Presidente de toda la Comunidad. Este papel se proyecta jurídicamente en la personación del Gobierno autonómico, en nombre de la Comunidad, como parte en determinados procesos judiciales, como es el caso del recurso de inconstitucionalidad. Asimismo supone el ejercicio de una representación simbólica de la unidad jurídica e institucional del ordenamiento autonómico y de sus instituciones, sin que en ningún caso esta condición de representante supremo suponga la asignación de una especie de conexión directa del Presidente con el electorado andaluz. Junto a estas facultades habría que situar una de carácter más institucional que se refleja esencialmente en el art. 14.c LGA y que consiste en su competencia para

---

(3) Serían aplicables las conclusiones de Colliard cuando analiza las variantes del régimen parlamentario ya que «la diferencia se debe menos a elementos institucionales que a la forma de juego político, producida por la imposición del presidente frente al sistema de partidos». COLLIARD, J. C., *Regímenes parlamentarios contemporáneos*, Blume, Barcelona, 1981, pág. 340.

En este sentido, A. Porras Nadales considera que no cabe hablar de un régimen distinto al parlamentario, ya que ningún elemento permite descubrir una efectiva posición políticamente autónoma del Presidente de la Junta respecto de sus soportes parlamentarios. «El régimen parlamentario de Andalucía», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 21, 1995, pág. 15.

convocar las elecciones autonómicas dentro del plazo de 30 a 60 días desde la expiración del mandato parlamentario.

En el segundo plano, la Ley reconoce escuetamente dos competencias: la representación de la Comunidad «en las relaciones con otras instituciones del Estado» y la competencia para «firmar convenios y acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas». Aunque esta segunda atribución se halla muy limitada en cuanto que el art. 72 EAA otorga al Parlamento un indudable protagonismo en dichas iniciativas de cooperación, no podemos olvidar que la dirección política de esas competencias «externas» corresponde al Gobierno. Éste está facultado para remitir a la Asamblea el texto previamente negociado con otra Comunidad y, además, en caso de «autorización parcial» de la Cámara, esta resolución parlamentaria tendrá sólo la consideración de «recomendación» al Consejo para que renegocie en los términos de aquél «si lo considera oportuno» (art. 171 RPA). Junto a estas facultades, el EAA concreta otras que suponen un papel de transmisor de la voluntad de la Comunidad al Estado (arts. 21 a 23).

Especialmente significativas son las aportaciones del autor en torno al significado de atribución contenida en el art. 155 CE, es decir, el traslado a la esfera competencial del Presidente autonómico del conflicto generado por el incumplimiento grave por parte de la Comunidad de las obligaciones impuestas por la Constitución y las leyes, o ante atentados graves de aquélla al interés general. El problema se plantea cuando el conflicto tiene su origen en instituciones de la Comunidad no subordinadas al ejecutivo, ya que no existe en la esfera autonómica un sistema de control interinstitucional como el que se establece constitucionalmente para los conflictos entre Legislativo y Ejecutivo estatales. Tampoco la LGA ha previsto ningún procedimiento mediante el cual se pueda imponer desde el Ejecutivo la corrección de actuaciones parlamentarias que atenten contra el interés general. Sólo cabría una solución «política» basada no en facultades estatutarias ni legales sino en la ostentación por parte del Presente de un doble *status*, como representante máximo y como director político del Gobierno.

La función del Presidente como representante del Estado en la Comunidad Autónoma se configura como una competencia indeterminada. Partiendo de la distinción entre «Estado-aparato» y «Estado-ordenamiento», cabría entender esta representación sólo como un nexo entre las esferas institucionales central y regional ya que la verdadera representación del Estado en la C.A. corresponde al Delegado de Gobierno.

Finaliza esta parte del libro analizando la hegemonía del Presidente de la Junta como jefe del ejecutivo andaluz. La configuración dual del ejecutivo autonómico es más bien un «principio estructural» ya que existe un claro desequilibrio de poderes en favor del Presidente, el cual se configura como un verdadero *primus inter pares*. Esta posición se ha visto confirmada por la LGA la cual atribuye al Presidente una posición de neta superioridad jerárquica al incorporar en su *status* funcional la competencia para fijar el *indirizzo* de la acción política del Gobierno. El autor propone la distinción entre el centro de imputación formal o jurídico de las competencias del

Ejecutivo regional (en determinadas ocasiones, el Consejo de Gobierno) y el centro de producción real o político de las decisiones de aquél (el Presidente). Este último ámbito será imposible de disciplinar jurídicamente al depender de factores políticos. Por lo tanto, la valoración del poder político que tiene el Presidente de la Comunidad Autónoma no podrá hacerse acudiendo sólo a los instrumentos normativos, sino que estará condicionado por los factores de la realidad política, especialmente por el sistema de partidos y por la posición del Presidente en el partido al que pertenece.

Otra de las cuestiones especialmente debatidas por la doctrina es la *posibilidad de implantar en la Comunidad Autónoma de Andalucía mecanismos alternativos para exigir responsabilidad política del Gobierno* y, más concretamente, si es posible introducir mecanismos para la exigencia de responsabilidad política individual de los Consejeros. El art. 152 CE se pronuncia en términos bastante imprecisos, haciendo referencia, a diferencia del art. 98.2 con respecto al gobierno central, a la «responsabilidad individual» de los consejeros. El EAA ha reproducido el sistema de censura «no individualizada» establecida en el art. 98.2 CE.

Propone Ruiz-Rico una distinción discutible en el ámbito de las funciones del Presidente. Al prohibir la LGA la delegación de determinadas funciones presidenciales relacionadas con el *status* vicarial del Presidente de la Junta de Andalucía, se está dibujando indirectamente un ámbito competencial exclusivo y, por tanto, no habría que descartar la posibilidad de plantear una moción contra la gestión como Presidente de la Junta. Aunque desde un punto de vista teórico quepa hacer esta distinción, estoy de acuerdo con Manuel Aragón cuando considera que es imposible separar la responsabilidad del Presidente por las funciones que le son exclusivas como representante supremo de la Comunidad.

Con respecto a la inadmisión de una responsabilidad de carácter individual, se apuntan datos normativos como la facultad del Presidente de designar y cesar libremente a los miembros del Consejo (arts. 35.1, 37.1, 40.1 EAA), sin que esté obligado a anticipar sus nombres en el proceso de investidura. Por lo tanto, como el «contrato de investidura» se produce sólo con el Presidente no sería legítimo que el Parlamento pudiera exigir responsabilidad política de alguno de los Consejeros. En este sentido se ha pronunciado la mayor parte de la doctrina (4).

El autor ofrece una doble base para justificar una responsabilidad política individualizada. Por una parte, el desdoblamiento del *status* de los Consejeros, como miembros del Gobierno y como Jefes de un Departamento de la Administración, jefatura que se traduce en una serie de competencias que marca el art. 39 LGA. Por otra, mientras que la esfera estatal los Ministros resultan responsables de su gestión «ante el Presidente» que los ha elegido y así se deduce del contexto en el que se sitúa el art. 98.2 CE (en el Título IV, «Del Gobierno y la Administración» y no en el

---

(4) Sería conveniente introducir en el discurso de investidura la referencia a los miembros del Consejo en cuanto que éstos son decisivos en la definición del programa político a seguir. De esta manera la relación fiduciaria no se establecería exclusivamente con el Presidente y cabría, por tanto, la exigencia de responsabilidad política individualizada.

Título V dedicado a «Las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales»), en la esfera autonómica el art. 152 CE apunta la responsabilidad subjetiva de los Consejeros en la relación entre Gobierno y Asamblea Legislativa, siendo posible una interpretación flexible.

Tras analizar el modelo de referencia, la Ley de Gobierno del País Vasco, Gerardo Ruiz-Rico critica el Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía, de 21 de febrero de 1995, el cual consideró que el EAA no permite la reprobación la moción de censura individual con efectos jurídicos vinculantes. El dictamen se apoya en la regulación constitucional de la responsabilidad política y en la configuración parlamentaria de la forma de gobierno autonómica. Como señala el autor, esta visión encierra una miopía interpretativa en favor de la hegemonía institucional del ejecutivo. No hace referencia el Dictamen ni al precedente vasco ni al supuesto de la introducción de la disolución anticipada del Parlamento sin que ésta estuviera prevista en el Estatuto. Creemos con el autor que la introducción de estos mecanismos de exigencia de responsabilidad política sería positiva para conseguir unas mayores dosis de equilibrio institucional y serviría para reforzar el papel del Parlamento. Cabría también de forma alternativa la introducción de «mociones de reprobación», sin efectos vinculantes desde el punto de vista jurídico y que responderían a la finalidad de desgastar políticamente a uno de los componentes del ejecutivo y, por extensión, a todo el gobierno. Se cita como referente a tener en cuenta el caso del Parlamento asturiano, en el que durante las dos últimas legislaturas se han presentado una serie de mociones de reprobación dirigidas bien contra un Consejero, bien contra el Presidente de la Comunidad.

La última parte del libro está dedicada a la dirección política en el sistema parlamentario andaluz. El art. 97 CE es claro en la opción por el monopolio gubernamental de la dirección política: «*El Gobierno dirige la política interior y exterior*». En cualquier caso esta atribución no puede ser concebida como una «fuente autónoma de competencias». La propia norma fundamental establece una clara distribución competencial entre los diferentes órganos del Estado, lo cual representa un límite a la hipotética extensión incontrolada del ejercicio por el ejecutivo de la función de *indirizzo* político. Por ello se puede hablar de una coparticipación del Parlamento en el ejercicio de la función de dirección política.

En relación a las CC.AA., el art. 152 guarda silencio con respecto a un posible monopolio de la dirección política en manos de los ejecutivos autonómicos, limitándose a atribuir a estos «funciones ejecutivas y administrativas». Este silencio contribuyó a que los primeros Estatutos repitieran la fórmula empleada en el art. 152 así como a una cierta confusión en la configuración del *indirizzo* político. El EAA se sitúa en dicha línea, sin referirse a una posible intervención del Parlamento en la dirección política de la Comunidad. La LGA distingue entre la función de gobierno o de dirección política propiamente dicha, que se atribuye de forma personalizada y exclusiva al Presidente, y la competencia casi residual del Parlamento «de impulso de la acción política y de gobierno». Para el desarrollo de esta competencia se ponen al servicio de la Cámara algunos de los medios habituales de la actividad parlamen-

taria. La potestad de dirección política adolece, pues, en Andalucía de un notable grado de confusión conceptual y objetiva. Aunque se le ha querido dar un sello de autonomía a la competencia de la Asamblea, no se ha traducido en un instrumental más específico y apropiado. Lo que sí cabe es afirmar el reconocimiento al Parlamento de una especie de facultad de «actualización» permanente de los términos y pactos suscrito en el contrato de investidura, «una participación en la concreción paulatina de los fines que se designen con carácter muy genérico en el programa de investidura» (5).

Los límites de las potestades de dirección y de impulsión política alcanzaron un punto de inflexión colectivo durante la cuarta legislatura de la CA, en la que los resultados electorales, y el proceso de investidura previsto en el EAA, propiciaron la formación de un «gobierno minoritario» frente a una «oposición mayoritaria». Se situaría así el sistema de gobierno andaluz, siguiendo la clasificación de Vergottini, entre los «regímenes parlamentarios con predominio de Asamblea». La imposibilidad de llegar a un punto de convergencia entre ambos «indirizzos» conduciría a una «parálisis política» de la Comunidad Autónoma. El Parlamento usó abusivamente de mociones y resoluciones que intentaban forzar al Ejecutivo a actuar de acuerdo con una especie de «programa alternativo parlamentario».

No existen parámetros constitucionales y estatutarios desde los que evaluar la pretensión de «gobernar desde el Parlamento». Tampoco la LGA aclara la situación, ya que articula la función directiva en un doble circuito: el poder presidencial para «fijar las directrices generales de la acción de gobierno» (art. 16. 1) y la facultad del Parlamento para impulsar la «acción política y de gobierno» (art. 52. 1). Este aparente equilibrio se desvirtúa por el funcionamiento real de un modelo que responde a las pautas del parlamentarismo «hiperracionalizado». El sistema de relaciones Asamblea-Consejo de Gobierno del Estatuto andaluz acentúan el protagonismo gubernamental en la determinación de los fines generales de la CA. Pero este proceso de «racionalización» encierra una potencial disfunción cuando se produce una colisión entre la orientación política de una oposición mayoritaria en la Asamblea y las directrices de un Ejecutivo que no cuenta con el respaldo parlamentario suficiente para realizar su programa político. El Parlamento autonómico llevó a cabo un impulso negativo» que le obligó a abandonar sus «tareas naturales». Se produjo, en definitiva, una «mutación estatutaria» de la forma de gobierno. Entre las propuestas que realiza el autor para solucionar estos «enfrentamientos institucionales» cabría destacar la introducción en el seno de la justicia constitucional de algún instrumento

---

(5) La función de impulso surge de la mayoría parlamentaria-gubernamental y no de la oposición, puesto que la famosa «función de impulso» del Parlamento no existe como tal función con entidad autónoma al margen de la colaboración con el Gobierno. A. PORRAS NADALES, *El Parlamento de Andalucía. Claves de un proceso institucional*, Parlamento de Andalucía, Sevilla, 1998, pág. 251.

No podemos olvidar el carácter esencialmente «dinámico» de esta función que propicia una intervención tanto del Ejecutivo como del Legislativo. T. Martines, *Diritto Costituzionale*. Giuffrè, Milán, 1987, p. 364.



análogo al que se emplea para la solución de conflictos entre esferas institucionales territoriales y orgánicas. No me parecería oportuno, sin embargo, acudir al mecanismo que prevé la Constitución italiana de 1947 (art. 126) que autoriza al Estado a disolver el parlamento regional cuando «por dimisión o por la imposibilidad de formar una mayoría, no pueda funcionar».

De las propuestas de reforma con las que concluye el libro, habría que destacar la del EAA para hacer desaparecer la investidura automática del Presidente, la profundización en la participación directa y el aumento de la operatividad de los instrumentos de exigencia de responsabilidad política mediante la introducción de la cuestión de confianza ligada a proyectos legislativos concretos y de las mociones contra la actividad individual de los Consejeros. No me parece constitucionalmente admisible la propuesta de elección mediante sufragio universal del Presidente, ni siquiera a través de la introducción de un procedimiento similar al italiano en el que en las papeletas aparece un «cabeza de lista regional» que será elegido de forma automática Presidente *de la Junta* regional en el caso de salir la lista vencedora.

Concluye así un volumen que analiza con rigor y profundidad los elementos clave de la forma de gobierno andaluza, encuadrable en un modelo parlamentario con tendencias «semipresidenciales» así como en una línea de hiperracionalización sujeta, en todo caso, al sistema de partidos más que a las consecuencias efectivas de las previsiones normativas (6). Además en dicho análisis no deberíamos olvidar que la actividad parlamentaria está evolucionando hacia los debates de dimensión sectorial y especializada, por lo que el futuro de la forma de gobierno autonómica estará marcado por ese proceso de «aproximación institucional» en el que el verdadero desafío corresponderá en la capacidad del ejecutivo para integrar ese nuevo marco de debate sobre políticas públicas (7).

*Octavio Salazar Benítez*

---

(6) 1. De Otto considera que para captara la forma de gobierno habría que tener en cuenta las «convenciones constitucionales», «la propia práctica política de los órganos» y los partidos políticos. «La posición constitucional del Gobierno» en *Documentación Administrativa*, núm. 187-188, 1980, pág. 140. Y es que el concepto de «forma de gobierno» se caracteriza por un elevado grado de *politicità* y, por tanto, por una serie de fuerzas no reconducibles al ámbito estrictamente jurídico». COTTA, M. «Governi», en VV.AA., *Manuale di Scienza Politica*, Il Mulino, Bolonia, 1986, pág. 351.

(7) PORRAS NADALES, A. (dir.), *El Parlamento de Andalucía: claves de un proceso institucional*, cit. págs. 301 y 302.

JESÚS CASQUETTE, *Política, cultura y movimientos sociales*, Bilbao, Bakeaz, 1998 (254 págs.); prólogo de Alberto Melucci.

Hace ya algunos años que el tema de los *nuevos* movimientos sociales constituye un subcampo en el seno de las ciencias sociales. Ya sea en el ámbito de la sociología, en el de la psicología social, en el de la antropología o en el de la ciencia política, la acción colectiva o la participación ciudadana en y a través de estos vehículos ha sido analizada en bastantes de sus posibles perspectivas. Puede hablarse ya, incluso, de una cierta institucionalización del debate científico acerca de esta —ya no tan nueva— realidad.

Así ha ocurrido, desde luego, en el campo de la ciencia política. En las dos últimas décadas se han ido acumulando un buen número de análisis rigurosos que, desde un punto de vista empírico o desde uno de raigambre más teórica, han adoptado como objeto de estudio alguna de las diversas facetas de los (nuevos) movimientos sociales: su actividad, formas de organización, modos de actuación, bases sociales de apoyo, objetivos, intereses, recursos, valores, relaciones con las instituciones, grado de influencia en la agenda política, consecuencias para el sistema democrático o para la teoría de la democracia, etc. Probablemente ese interés tenga mucho que ver con la insuficiencia de las aproximaciones tradicionales para explicar satisfactoriamente el cambiante comportamiento político de los ciudadanos de nuestras democracias posindustriales y de la información.

Pues bien, en ese contexto aparece la obra de Jesús Casquette, como un logrado intento de sistematización de las diversas teorías y enfoques que se han adoptado para estudiar los movimientos sociales de las tres últimas décadas. Y dada la diversidad de ángulos desde los que pueden observarse tales fenómenos, probablemente no esté de más una reflexión sosegada y, desde luego, bien documentada acerca de esas distintas perspectivas teóricas de análisis.

De esta forma, en *Política, cultura y movimientos sociales* se nos ofrece un somero repaso contextualizador por los enfoques clásicos que se adoptaron antes de los años sesenta para estudiar la acción colectiva: el de los irracionalistas o de la psicología de las masas, el del comportamiento colectivo, el de la sociedad de masas y el de la privación relativa, poniendo de relieve, en cada caso, las virtudes y carencias de cada aproximación.

Una vez visitadas las principales teorías clásicas al respecto, se aborda el análisis de las dos teorías en cuyas coordenadas se ubican la mayoría de los estudios que en las tres últimas décadas se han publicado para tratar de dar cuenta de esa parcela de nuestras realidades políticas: el enfoque estratégico o de la teoría de la movilización de recursos, por un lado, y el de la identidad o de los nuevos movimientos sociales, por otro. Pero, con el autor, no debemos considerarlas perspectivas o enfoques teóricos alternativos, sino que se trata, más bien, de aproximaciones que vienen, en buena medida, determinadas por la distinta realidad que pretenden explicar. Se trata de modelos teóricos adecuados para dar cuenta de fenómenos diferentes: el tipo de movimientos sociales que se dan, fundamentalmente, en Estados Unidos; y

los (*nuevos*) movimientos sociales aparecidos en las últimas décadas en el espacio político europeo.

La teoría de movilización de recursos (TMR) centra su atención, especialmente, en el cómo de la acción colectiva, esto es, en el desarrollo de la actividad de los movimientos sociales para alcanzar los objetivos y fines que se hubieran propuesto. Se *adopta*, así, un enfoque instrumental, en el sentido de analizar la consecución y la aplicación de recursos al servicio de determinado fin, desde unos presupuestos de cálculo y de relación medios fines. Para explicar la génesis de los movimientos sociales se acude, desde este modelo teórico, a factores microestructurales, entendiéndose que los movimientos surgen y evolucionan en función de la cantidad de recursos disponibles, de su capacidad y pautas organizativas y de la estructura de oportunidades para la acción colectiva.

De esta forma, pueden distinguirse, dentro de la TMR, dos perspectivas de análisis, en función del aspecto que más se acentúe: por un lado, el enfoque organizativo (con la obra de autores como M. N. Zald o J. McCarthy), que hará incapié en los aspectos organizativos del movimiento social, en sus distintos componentes y en cómo se adaptan para lograr los recursos necesarios para alcanzar los objetivos del movimiento; por otro, el enfoque del proceso político (D. McAdam, H. Kriesi, S. Tarrow o Ch. Tilly), que se fijará, fundamentalmente, en las relaciones entre las instituciones del sistema político y sus autoridades, de una parte, y los movimientos sociales, de otra. Para el modelo de la TMR tiene enorme trascendencia, por tanto, la *estructura de oportunidad política*, o sea, el contexto político-institucional en el que se incardina el movimiento en cuestión: de ella dependerá, según los autores que abrazan este modelo, el cuándo, cómo, con qué estrategia, con qué organización, el impacto, etc., de un movimiento social dado, dejando de lado la influencia que puedan ejercer en el mismo y en su éxito otros actores o agentes de la sociedad civil.

Por su parte, el modelo de la identidad o de los nuevos movimientos sociales atiende, a la hora de explicar el surgimiento y la evolución de los movimientos, a factores macroestructurales, entendiéndolo que son una consecuencia de las transformaciones socioestructurales (y, así, culturales) experimentadas por las sociedades occidentales en la segunda mitad del presente siglo. Desde este modelo se atiende más, por tanto, al porqué de los movimientos sociales, entendiéndolo que constituyen una respuesta a los cambios estructurales operados en estas sociedades, en el sentido de intentar una reconstrucción o una construcción de identidades sociales ante la disolución de las preexistentes y de los consiguientes puntos de anclajes referenciales sólidos y duraderos que permitan a los individuos («nómadas del presente» —Melucci— en una situación que recuerda a la metáfora de la «pérdida de sentido» —Weber—) una definición aporética de su identidad.

Para quienes se ubican en la órbita de análisis de este modelo (A. Tourain, A. Melucci, R. Inglehart, C. Offe o J. Habermas, entre otros) los nuevos —que lo serían— movimientos sociales se han convertido en los modernos agentes del cambio

socio-político, con una actitud tanto «ofensiva» como «defensiva» (1) en una dimensión conflictual ya no económica o materialista, sino cultural o simbólica; como dice Habermas, se trata de conflictos que afloran en los «ámbitos de la reproducción cultural, la integración social y la socialización y se dirimen en forma de protestas subinstitucionales» (2). Son, en definitiva, conflictos que «se desencadenan no en torno a problemas de distribución, sino en torno a cuestiones relativas a la gramática de las formas de vida».

Pero decíamos que los plurales acercamientos que se pueden aglutinar en cada uno de estos dos modelos más generales no constituyen realmente modelos alternativos para analizar la misma realidad político-social. Como Jesús Casquette pone de manifiesto, son enfoques teóricos distintos, adecuados para estudiar formas de acción en muy diferentes sistemas políticos, en los que el conflicto adopta, fundamentalmente, la forma de conflicto de intereses (TMP-EE.UU.) o de valores (identidad-Europa), y en los que la cultura política responde a pautas y modelos notablemente divergentes.

No obstante, cada uno de los modelos teóricos puede aportar elementos que complementen al otro. A esto dedica Jesús Casquette la segunda parte de su obra, al explorar diversos «territorios de entendimiento entre paradigmas» en los que una actitud sinérgica pueda aportar mayor riqueza a nuestro análisis, al contemplar y tener en cuenta tanto las variables microestructurales como las macroestructurales. Será conveniente, por tanto, atender —de forma sinérgica, insistimos— tanto a los factores organizativos y a los relativos a la estructura de oportunidades políticas (contexto político-institucionales), como a los de carácter cultural [que McAdam denomina la «estructura de oportunidad cultural» (3)], puesto que todos ellos estarán en mayor o menor medida presentes en el surgimiento y en desarrollo de los modernos movimientos sociales.

La obra de Jesús Casquette supone, por tanto, una interesante aportación en el panorama de los estudios de los (nuevos) movimientos sociales: constituye una sistematización bien elaborada de las diversas perspectivas teóricas adoptadas para el estudio de los (nuevos) movimientos sociales, así como un intento bien planteado de búsqueda de entendimientos entre los diversos paradigmas. Supone, por todo ello, una interesante aportación para ese creciente subcampo de estudio cada vez más

---

(1) J. L. COHEN y A. ARATO, *Civil Society and Political Theory*, Cambridge, Mass., MIT Press, 1992 (págs. 530, ss.). La función ofensiva de los movimientos sociales, como parte de una sociedad civil (periférica) activa y crítica, es fundamental en la fluidificación de los procesos comunicativos de las estructuras institucionales de los sistemas políticos (centro), al tiempo que protegen espacios comunicativos de intromisiones no deseables (J. HABERMAS, *Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, Cambridge, Mass., MIT Press, 1996, págs. 354 ss. Hay versión en español publicada en Madrid, Trotta, 1998.

(2) J. HABERMAS, *Teoría de la acción comunicativa*, Madrid, Taurus, 1987, vol. II, págs. 555 y 556.

(3) D. MCADAM, «Cultura y movimientos sociales», en E. Laraña y J. Gusfield (eds.), *Los nuevos movimientos sociales. De la ideología a la identidad*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1994.

RECENSIONES

presente, directa o indirectamente en las investigaciones politológicas. Esta obra es un buen ejemplo de que ese vigorizado interés por los (nuevos) movimientos sociales puede bien combinarse con el rigor investigador y científico que han de caracterizar a la actividad intelectual.

*Pablo Oñate*

