

# RECENSIONES

RICARDO DE LA CIERVA: *La derecha sin remedio (1801-1987). De la prisión de Jovellanos al martirio de Fraga*, Plaza y Janés, Barcelona, 1987; 425 páginas.

FERNANDO JÁUREGUI: *La derecha después de Fraga*, Ediciones El País, Madrid, 1987; 219 págs.

A mediados del decenio de 1970, en el declive del régimen autoritario de Franco, las ya prolongadas querellas entre «reformistas» e «inmovilistas» demuestran que la dictadura no es aquel monolito que emergiera victorioso de una lejana guerra civil. La perspectiva de una supervivencia institucional del régimen sin su fundador hace aparecer opiniones encontradas respecto al modo de administrarlo, incluida la de que es preciso mantener su esencia a cambio de transformar su apariencia. Pero de lo que nadie duda por entonces es de que la derecha que constituyó la cantera de la que la dictadura se había nutrido seguiría firmemente en el mando durante un tiempo indefinido.

Diez años después podía comprobarse que entre sus otras características —que ya se encuentran expuestas a modo de manual para aquellos sistemas políticos que sientan necesidad de metamorfosearse—, la transición contaba con la de que se había efectuado el margen, si no en contra, de aquella derecha franquista que tantos intentos, proyectos, propuestas y espíritus había acumulado en la intención de orientar el *desarrollo político* español. Esto prueba que es injusto atribuir a las revoluciones en exclusiva la afición por devorar a sus hijos; este manjar lo es de todos los sistemas políticos. Porque pocas veces se habrá dado en la historia un ejemplo más acabado de desaparición radical del escenario de un grupo de personas. Quienes pensaron ser protagonistas del drama que se avecinaba, quedaron reducidos a la función de unas Casandras sombrías de los males que la turbulenta historia de España acumulaba sobre el horizonte. Pareto se frotaría las manos ante un ejemplo tan acabado de la circulación de las élites. Y Mosca no saldría de su asombro al contemplar la sustitución neta de una clase política por otra en un mes de julio de 1976.

Como la ciencia política se diferencia de la historia (contemporánea) en que está obligada a dar menos importancia a las personas que a las tendencias, habrá de pasar de lado por el abrupto final de unas trayectorias personales llenas de esperanzas, como las de Silva Muñoz, Licio de la Fuente, Solís Ruiz, Fernández de la Mora, López Rodó, etc., algunos de los cuales habían alcanzado plenitud personal y política en los últimos años de la dictadura, quizá como ministros, y aspiraban a mantenerse en el poder a la desaparición de aquélla. En cambio, se concentrará en los avatares de las tendencias. Y aquí es donde las conclusiones de la transición adquieren un carácter más generalizable: tras haber rumiado durante años qué tipo de continuidad institucional tendría el régimen del 18 de julio, la derecha afronta el futuro irremediabilmente dividida y condenada a la futilidad política. De forma que, como es ya sabiduría convencional en España, el sistema de partidos se caracteriza por una incapacidad organizativa de la derecha, fraccionada y sistemáticamente derrotada en las elecciones ya sea frente al centro (izquierda) ya frente a la izquierda (centro).

Desde el punto de vista de la historia se podrá acudir a las diferencias caracterológicas de los distintos personajes para explicar esta situación, a las ambiciones personales, a la vehemencia de Fraga Iribarne, la palatina sutileza de Torcuato Fernández-Miranda o la beatífica estolidez de Arias Navarro y a otro sinfín de rasgos de las vidas personales de los protagonistas que dejaron de serlo. Desde el punto de vista de la ciencia política, es preciso acudir a pautas explicativas de carácter general y, muy especialmente, al intenso proceso de deslegitimación de la derecha en los últimos años del régimen de Franco, a las circunstancias del desarrollo económico del país con los factores consabidos del proceso de despoblación del campo y creciente urbanización, aumento del sector servicios y mayor peso de las clases medias, al asentamiento de una cultura política claramente democrática en la mayoría de la población española, a la influencia de la situación política internacional y a las tensiones sociales que se registraban en el país hacia 1976. La confluencia de todos estos factores explican la transición política española en mayor medida que la inquina que Rodríguez de Valcárcel pudiera profesar o no a Fernández-Miranda.

A su vez, al decir de Areilza, el Rey fue el motor del cambio. Pero Areilza es otro desplazado tras un efímero brillar prometedor como ministro de Asuntos Exteriores en el gobierno de Arias Navarro. Fraga, en el primer tomo de sus memorias, recuerda que Castiella le decía que a Areilza había que tenerle siempre ocupado. En todo caso, la visión del conde de Motrico es más histórica que científico-política: el motor del cambio, el pivote de la transición, fue la Corona en el sentido más constitucionalmente anglosajón de la palabra.

El consenso, que se cierra, al parecer, en una entrevista en febrero de 1977 entre el presidente del Gobierno y el secretario general de un todavía ilegal Partido Comunista de España, se basa en la aceptación de la monarquía por los comunistas a cambio de la legalización de éstos. La Monarquía, la Corona, por encima del Rey como persona, quien había enviado un mensaje a Carrillo, según éste cuenta, a través de Ceaucescu, pidiéndole paciencia, que no habría legalización en unos cuantos años.

Las explicaciones científico-políticas se fundamentan en tendencias; no en leyes, claro. Para las leyes aún queda algo por afinar desde un punto de vista metodológico. Pero las tendencias, que gozan de la generalidad de las leyes aunque no de su ineluctabilidad, parecen dignamente apropiadas para las intenciones de una ciencia «suave». Así, las mencionadas anteriormente como concomitantes en la transición española, están ya suficientemente probadas desde un punto de vista empírico. Veámoslo:

La deslegitimación de la derecha: señala Juan Ramón Calero, hoy vicepresidente de Alianza Popular, en un injustamente poco conocido libro, *La construcción de la derecha española*, que nadie en la derecha se aplicaba el calificativo. En verdad, en el III Congreso de AP, parte importante del debate giró sobre la expresión definitoria del partido: su providencial presidente, Fraga, insistiendo en que éste era de «centro-derecha». Así podríamos seguir acumulando datos y hechos que no serán necesarios.

El desarrollo económico y social del país se refleja en los anuarios estadísticos. La distribución porcentual de la población activa española se encuentra entre las de los países industriales avanzados. Los otros indicadores que se emplean para estos menesteres coinciden en situar a España entre las sociedades avanzadas. El desarrollo económico español inicia la etapa rostowiana del crecimiento sostenido a partir de 1959.

La cultura política de valores democráticos y el masivo pronunciamiento por el centro político de la población española están recogidos en multiplicidad de encuestas realizadas entre 1973 y 1985. Las obras de Maravall, Gunther, Buse, Linz/Montero, etc., aportan cuantos datos sean precisos para justificar la argumentación de una población mayoritariamente democrática y centrista. Por otro lado, prácticamente ninguno de los antiguos dirigentes de la derecha franquista —inmovilistas o reformistas— osaba dudar de esta mentalidad generalizada. Cuando Silva Muñoz, antiguo ministro de Obras Públicas de Franco de 1965 a 1970, que votó en contra del proyecto de Constitución de 1978, se separa de Alianza Popular, reaparece a la cabeza de un partido llamado Derecha Democrática Española.

La influencia de la situación política internacional, mal que pese al acendrado sentido de la independencia de los españoles, está también suficiente-

mente documentada: desde el pronto asesoramiento que V. Giscard d'Estaing presta al monarca español en los primeros momentos, hasta la presencia de los dirigentes comunistas francés e italiano en apoyo de su colega español, pasando por la tutela casi continua de los principales partidos alemanes a sus homólogos peninsulares, muy especialmente el Partido Socialdemócrata. Como dato paradójicamente documental de esta importancia del factor foráneo en la política española, la generalizada irritación con que los medios formadores de opinión pública recibieron las declaraciones del ministro estadounidense de Asuntos Exteriores, Alexander Haig, a raíz de la intentona militar de febrero de 1981, afirmando que el problema era un «asunto interno» español. La irritación que esta aparente falta de solidaridad democrática despertó en su momento olvida el hecho de que, con independencia de otras consideraciones, la afirmación de Haig es una realidad escueta.

Por último, las tensiones sociales registradas en el país en los primeros meses de 1976. Las estadísticas del Ministerio de Trabajo prueban que la cantidad de millones de horas de trabajo perdidas por huelgas en el primer trimestre del año mencionado fueron diez veces más que en 1975 (unos ciento cincuenta millones de horas).

Así, tomando en cuenta todos estos factores, los planes que la derecha española venía haciendo desde comienzos de los años de 1970 en adelante tenían que resultar patéticamente inadecuados y abocar al fracaso de todo proyecto político conservador. A su vez, también como tendencia general en los sistemas democráticos, el fracaso alimenta disensiones y nuevas divisiones que sólo pueden saldarse con otros fracasos. Y, de un modo u otro, la derecha, que había monopolizado el poder político durante cuarenta años de régimen autoritario, sin libertades, fue apartada del discurrir de la historia y relegada a la condición de enojada espectadora. La transición la hacían gentes que, personalmente, tenían la misma procedencia política de quienes desplazaban (antiguos falangistas, demócratacristianos y tecnócratas, en lo fundamental), pero que no pretendían prolongar las estructuras conservadoras, para lo cual, entre otros gestos, empezaron por aliarse con liberales, socialdemócratas y hasta algunos ex izquierdistas.

Ahora bien, esta explicación parcial de la transición, si bien resulta satisfactoria (en especial si se añaden algunas consideraciones más respecto a la flexibilidad del sistema de partidos y la función cumplida por Alianza Popular y su fundador en la moderación de su sector político), no nos ayuda a comprender por qué una vez fracasada en su intento de gobernar la transición y de protagonizar el cambio político, la derecha siguió fracasando y tampoco consiguió configurarse como alternativa viable de poder político, a juzgar por el resultado de las elecciones legislativas de 1982 y 1986. Del de

las de 1986 ha podido decir José Ramón Montero, en un típico *understatement*, que se trata de un «subtriunfo». Un «subtriunfo» tiene que ser, necesariamente, dada la pertinaz afición del electorado español a negar su voto mayoritario a los que Gonzalo Fernández de la Mora llama en *Los errores del cambio* representantes de la «continuidad perfectiva».

Aquí también es preciso diferenciar los enunciados explicativos de carácter histórico-psicológico de los científico-políticos. La permanente situación de inferioridad de la derecha española, sin duda, tiene que ver con los acendrados sentimientos de aversión y amor que unos dirigentes profesan a otros o con el hecho de que algunos de ellos tengan condiciones carterológicas que imposibilitan toda colaboración constructiva. Así, Ricardo de la Cierva, en su libro sobre *La derecha sin remedio*, recoge y glosa los calificativos que una presentadora de TVE dedicara en cierta ocasión al máximo dirigente del partido demócrata-cristiano español, el PDP, Oscar Alzaga, llamándole «traidor, dinamitero y termita». Con independencia de que tales apelativos sean justos o no, es evidente que no resulta posible establecer acuerdos o pactos con dinamiteros o con personas que creen que las otras son dinamiteras.

Ahora bien, a los efectos que a nosotros interesan, no son los rasgos de lo que el pobre Wilhelm Reich acostumbraba a llamar (con bastante razón, si bien se piensa) la «coraza caracterológica» lo que debe interesarnos, sino, una vez más, los datos objetivos, las tendencias, los hechos. Y hechos son dos que, por primera vez en los últimos tiempos, parecen comenzar a entrar en las preocupaciones de los conservadores y explican el fraccionamiento y consiguiente irrelevancia política de la derecha: hecho es que la base social de la derecha (lo que llaman sus adalides «derecha social») está irremediablemente fragmentada por nacionalismos y regionalismos; hecho es, al propio tiempo, que el mensaje ideológico de la derecha española todavía no ha conseguido conectar con el discurso *real* de la «revolución conservadora», que, en parte, es usufructuado por la izquierda (todo lo relativo a modernización de la sociedad y el Estado, las nuevas tecnologías y la iniciativa privada) y, en parte, simplemente, no se enuncia.

El fraccionamiento territorial de la derecha, tradicional en el caso de los nacionalismos vasco y catalán y que se ha agudizado a raíz de las elecciones municipales y autonómicas de 1987, tiene una faceta cuantitativa muy sensible y otra cualitativa casi insuperable. La cuantitativa viene a probarnos que los cientos de miles, millones, de votos que van a parar a partidos nacionalistas conservadores restan fuerza a la derecha, con lo que, al cristalizar en opciones políticas *distintas*, todavía aumenta más la distancia entre la derecha y la izquierda. La cualitativa se articula en torno a un enfrentamiento amargo e insuperable. La derecha, empeñada en mantener y glorificar las

esencias de la nación española, ve negadas dichas esencias por sus homólogos nacionalistas, que prestan lealtad a imágenes espúreas de naciones que la derecha española no puede aceptar. Resulta así la paradoja de que el único partido intrínsecamente nacional es el menos «nacional» de todos. Todo lo cual tiene un efecto acumulador en las oscilaciones de voto del electorado centrista, de centro derecha o, simplemente, conservador.

En cuanto al mensaje de la derecha española, es importante observar que sólo muy recientemente ha comenzado a percatarse ésta de que tendría que poner al día un discurso que, a fuerza de concentrarse en los factores de distribución territorial del poder o en las cuestiones más superestructurales, no estaba conectando con las preocupaciones de la mayoría de los ciudadanos, como, en cambio, sí consiguen hacer sin mayor esfuerzo los conservadores europeos o norteamericanos. Dicho en términos muy resumidos y directos: la ideología que emana de la «revolución conservadora», cuyo modelo tendría que importarse, no es compatible con el sempiterno discurso catastrofista de la derecha española, que ve la decadencia de la patria en una indistinta confluencia de azotes casi milenarios, como la delincuencia, la permisividad, la promiscuidad, la drogadicción y otros males de este tipo.

Así, en este contexto de búsqueda incesante de una explicación a sus sinsabores y de una forma definitiva a su «identidad», era lógico que la derecha abiera un intenso proceso de reflexión y cavilación colectivas que han corrido parejas con las sucesivas crisis por las que ha pasado. No compartimos la opinión de que haya poco escrito sobre la derecha española contemporánea. Antes al contrario, quizá haya más sobre ella que sobre otras corrientes políticas: los ya citados libros de Juan Ramón Calero y Gonzalo Fernández de la Mora, los trabajos colectivos en los que escriben los personajes más representativos de la derecha conservadora tradicional (*España diez años después de Franco*, con prólogo de Manuel Fraga) o de la derecha demócratacristiana (*Diez años en la vida de los españoles*, dirigido por Oscar Alzaga), la abundante bibliografía de Fraga Iribarne (que no es preciso citar aquí a fuer de conocida), los libros de López Rodó, Silva Muñoz, Alfonso Ossorio, José María de Areilza, etc., por no citar los publicados por personalidades de UCD, forman ya un fondo de documentación sobre el cual emergen los dos aquí en comentario y contribuyendo a dar al conjunto una perspectiva enriquecedora.

Ricardo de la Cierva se ha atrevido con una historia de la derecha española, con lo que incide en la tesis de Fraga de la continuidad del pensamiento conservador español desde Jovellanos y complementa el también valioso trabajo de Javier Tusell y Juan Avilés *La derecha española contemporánea*, centrado en el maurismo. La tesis fundamental de De la Cierva, coincidente,

como decimos, con la de Fraga y, sobre todo, con la de Silva Muñoz, es que hay una línea ininterrumpida del pensamiento y la acción política de la derecha española que comienza en los afrancesados de fines del siglo XVIII y termina en Alianza Popular, pasando por los doceañistas, los moderados, los liberal-conservadores (canovistas y sagastinos), el maurismo, la Unión Patriótica, la CEDA, las «familias» del franquismo, lo mejor de la UCD y Alianza Popular. Todo lo que de bueno se ha hecho en el país se debe a esta derecha moderada, progresista, liberal, conservadora, regeneracionista, tolerante y civilizada: todo, incluso la incorporación de la izquierda a las tareas de gobierno. Claro es que, con esta definición, queda fuera de la calificación de derecha muy poca gente, prácticamente nadie: la ultraderecha cavernícola, intolerante, con la que, como es lógico, ninguno quiere identificarse en cualquier caso.

Ahora bien, no se va a disentir aquí de este profuso árbol genealógico, si bien su estricta aplicación obliga a incluir en su *pedigree* personajes que nunca se sentirían cómodos en él y que, incluso, tendrían una opinión radicalmente distinta: la teoría de Madariaga de los «tres Franciscos» no encaja en la visión de esta derecha patriótica y regeneracionista. Mas esto es, verdaderamente, secundario. Lo que aquí interesa es el punto de vista sostenido por De la Cierva de en qué momento comienza el fraccionamiento territorial de la derecha española y, por tanto, reconocido por él, se inicia un proceso fatídico que tendría que terminar en una diáspora de esfuerzos que aniquilaría a la derecha andando el tiempo y terminaría con el mismo subtítulo que De la Cierva pone a su libro acerca del martirio de Fraga. Según el autor, las derechas vasca y catalana comienzan a desentenderse del proyecto nacional unitario a partir del desastre de 1898. Todavía, durante la República, la derecha catalanista sería capaz de aliarse con la nacional-española en la CEDA; no así la vasca, que, para De la Cierva, es capaz de atentar contra sus esencias ideológicas, prefiriendo la alianza con las fuerzas de izquierda del Frente Popular a una colaboración con la derecha española.

Resulta claro y está bien expuesto este mecanismo de fraccionamiento territorial, que representa un lastre hoy por hoy casi insalvable para la articulación de una derecha de toda España. Menos evidente es la forma en que De la Cierva aborda la segunda insuficiencia que hemos señalado como característica de la derecha en España: la actualización del mensaje. No obstante, si tomamos como indicador los rasgos que, según De la Cierva, definen la concepción conservadora, y que son nada menos que dieciséis, tendremos una idea bastante clara de cuál habría de ser el contenido del mensaje de «revolución conservadora» a la española. Así, estos rasgos son, convenientemente resumidos: 1) el cultivo de lo tradicional; 2) la profundización en

España; 3) sentido del Estado; 4) sentido de la nación; 5) triple equilibrio (Estado-instituciones, autoridad-libertad, libre empresa-acción pública); 6) sentido de la modernidad; 7) conciliación y tolerancia; 8) apertura al mundo; 9) vivencia o, cuando menos, nostalgia de la trascendencia; 10) cooperación entre los sistemas público y privado de enseñanza; 11) sentido profundo de la cultura; 12) identificación de la moral pública y la privada (algo que el autor agradece como formulación a Raymond Carr); 13) inclusión en la realidad social a través del ejercicio profesional; 14) ausencia total de complejos; 15) descalificación del marxismo (y de todo totalitarismo), y 16) sentido de la monarquía constitucional como supremo valor de integración política, democrática e histórica (págs. 196-197).

Es difícil pensar en alguien que pueda estar en desacuerdo con más de una o dos de estas proposiciones, con lo cual se manifiesta de nuevo la proclividad de la derecha a postularse como una actitud omnicomprensiva. La misma inclinación que se intuye en la idea de trazar una continuidad histórica que va desde los afrancesados hasta Alianza Popular, lo que equivale a identificar a la derecha con la totalidad del país en sus aspectos materiales e ideales. Sigue sin haber, sin embargo, en esta propuesta un pronunciamiento claro por lo que la derecha contemporánea europea identifica decididamente como «revolución conservadora».

De igual modo, tampoco parece que *La derecha sin remedio* haga entera justicia a la obra realizada por la UCD durante la transición. Ello debe atribuirse seguramente al hecho de que, aun tratándose de un libro de historia y descripción, toma partido de forma harto decidida por las expectativas de la derecha, con menosprecio de las intenciones del centro, en las que no cree. Pareciera como si las intenciones de los centristas en general y de su dirigente Adolfo Suárez en concreto hubieran sido prevenir que las derechas conservadoras se hubieran hecho con el poder y falsear además la situación, realizando una política de izquierdas con un voto mayoritario de derechas. Criterio en el que, sin duda, el autor coincide con los puntos de vista de esta derecha conservadora.

Todo lo que el libro de De la Cierva tiene de histórico y de perspectiva lo tiene de *evenementiel* el de Fernando Jáuregui, quien, por lo demás, da la impresión de haber escogido un título muy inapropiado, ya que debiera decir «La derecha *antes* o *durante* Fraga», dado que, justamente, el lector se despide del político gallego en el penúltimo capítulo, estando los demás consagrados, con agilidad y buen sentido, desde luego, a narrar las peripecias de la articulación de la derecha española desde los comienzos de la transición hasta la dimisión de Manuel Fraga en diciembre de 1986.

El primer capítulo de la obra está extraído de una larga entrevista del



autor con Fraga Iribarne, quien muestra tener una lucidez loable respecto a los inconvenientes con que ha tropezado en su intento de articular una derecha nacional, una derecha para todo el Estado: la necesidad de moderar a la derecha reaccionaria, falta de acuerdo con los nacionalistas conservadores vascos y catalanes y actitud ambigua de la Iglesia. El resto del libro es una narración decorosa de los acontecimientos que van desde los primeros intentos de poner en marcha una asociación política conservadora con Silva Muñoz como dirigente principal hasta las elecciones legislativas de 1986, sin que tampoco se aporten datos nuevos o que puedan resultar tales a los estudiosos en esta materia.

*Ramón García Cotarelo*

JOSÉ MANUEL CUENCA TORIBIO: *Sociología del Episcopado español e hispanoamericano (1789-1985)*, Madrid, 1985; 616 págs.

El profesor Cuenca Toribio es uno de los mejores conocedores de la historia eclesiástica de España. Desde hace largos años se encuentra dedicado a la tarea de explorar archivos y registrar documentos de la índole más diversa para explicar la trayectoria seguida por la jerarquía española durante el siglo pasado y el presente, en su menester específicamente religioso y en su actuación en la vida política y social de España. La tarea intelectual de Cuenca Toribio no se agota en ese campo: se ha proyectado también sobre la historia de Andalucía con estudios rigurosos, semblanzas personales o escenas de la vida social de aquella región. La historia de la Iglesia y la de Andalucía son, pues, los dos centros de interés sobre los que recae la atención constante de este historiador que conjuga el análisis de los datos con la observación esmaltada por citas de procedencia muy diversa, que ayudan a la mejor y más viva comprensión del tema tratado. Todo ello siempre con ponderación y comprensión; pero también, en ocasiones, con algún apunte crítico y polémico.

En fecha reciente ha aparecido la segunda edición del libro que aquí se va a comentar. La pretensión que su título dibuja puede parecer ambiciosa y aun desmedida: el análisis sociológico del episcopado español e hispanoamericano en los dos últimos siglos. El ámbito geográfico del estudio es grande; pero el período histórico que comprende resulta impresionante. Los primeros preladados que se asoman a este libro viven la época de la Revolución francesa; para los últimos, la Revolución rusa es ya historia muy lejana y antigua. El mundo de 1789 y el de 1985 son tan dispares que apenas pueden medirse con las mismas categorías históricas. Con tales observaciones y di-

vagaciones se trata de subrayar aquí el reto que Cuenca ha asumido: condensar, desde una perspectiva sociológica, la historia de una élite entre dos momentos que abren y cierran un precipitado abrumador de doctrinas y acontecimientos que aquélla, en parte, protagonizó y soportó. El empeño tenía sus riesgos: la superficialidad, la dispersión, el tratamiento de tiempos y circunstancias demasiado heterogéneos. Pues bien, quizá el primer logro de este libro es el conseguir ofrecernos una visión rigurosa y trabada de las diferentes épocas que comprende. Resulta difícil adivinar el tiempo invertido en su redacción material; es fácil afirmar que, detrás de él, existen largos años de búsquedas, de estudio, de meditación.

El libro parte de una premisa que condiciona su contenido y la metodología: la aplicación de la teoría de las élites al estudio del episcopado español en las dos últimas centurias. La validez e interés de esta perspectiva puede justificarse por razones varias: la identificación entre religión y patria, defendida prolongada y fervorosamente por los componentes del episcopado; la aceptación de tal consustancialidad —salvo determinados momentos— por los titulares del poder civil; la plenitud con que los miembros de la jerarquía han asumido algunas de las funciones que los tratadistas atribuyen a las élites; la evidencia de la influencia del catolicismo en la vida política y social de España, ejercida principalmente a través de los preladados, ya de manera individual, ya de manera colectiva. La jerarquía eclesiástica tiene, pues títulos sobrados para figurar en la pirámide del poder en la España contemporánea. Si no se comportó siempre como tal no se debió sólo a las resistencias con que pudo tropezar, sino también a limitaciones propias: falta de temperamento político, de dirigentes de amplia visión, de líderes con autoridad indiscutida. El acierto con que procedió esta élite resulta discutible: la historia de España desde el fin del Antiguo Régimen y nuestras contiendas civiles no pueden entenderse sin analizar, con detención y sin pasión, la actuación de la jerarquía eclesiástica en momentos decisivos de la vida política nacional. Y quizá ninguna otra élite consiguió y soportó entre nosotros situaciones más dispares: desde una influencia desmedida que dañó su misión espiritual a una persecución y exterminio pocas veces superada en las que la Iglesia ha sufrido desde sus comienzos.

En suma, la consistencia de esta élite podrá ser relativa, pero deberá referirse a un país en que todo es inconsistente. La actuación se presta a juicios muy dispares. Pero la perspectiva adoptada por Cuenca Toribio es de todo punto válida y fecunda. Este libro resulta del más alto interés por lo que contiene, pero también por lo que sugiere: apunta tesis que otras investigaciones podrán confirmar, completar y en su caso corregir. Una vía nueva en la historia de la Iglesia española queda abierta.

El trabajo del profesor Cuenca abarca —según ya se ha señalado— un amplio perímetro de la historia española: 1789-1985. Lo divide en cuatro partes: el Antiguo Régimen (1789-1846), el pontificado de Pío IX (1846-1878), de la Monarquía de Sagunto hasta la II República (1878-1939) y el franquismo y la democracia (1939-1985). Cada una de estas partes se compone de dos capítulos: en el primero, titulado «Elementos constitutivos», que es el propiamente sociológico, se estudia el origen social de los obispos, la edad de preconización, la duración de los pontificados, la extracción regional y la formación intelectual; en el segundo, titulado «Mecanismos de selección», se analizan los procedimientos de nombramientos y los problemas de índole política que este asunto conlleva.

El estudio laborioso y documentado permite seguir paso a paso la evolución del episcopado español durante los dos últimos siglos. Nos podemos fijar en los datos más expresivos y reveladores. La *edad media de preconización* en el primer período estudiado es de cincuenta y cinco años y siete meses; en el segundo, cincuenta y cuatro años y ocho meses; en el tercero, cuarenta y nueve años y diez meses, y en el cuarto y último, cuarenta y ocho años y diez meses. Las diferencias poco significativas entre el primer y último período manifiesta claramente una constante en el nombramiento de los obispos: se trata de seleccionar personas de madurez, plenitud, equilibrio y simultaneidad de energías físicas e intelectuales; la edad es siempre superior a la de las otras élites españolas; tal disparidad se explica por la naturaleza y carácter del cargo episcopal, que requiere dosis de prudencia y tacto superiores a las de los otros cuerpos gobernantes. El *origen social* resulta de más difícil análisis por el silencio en este punto de las fuentes consultadas, pero el estudio muestra la siguiente evolución: en el primer período hay una notable presencia de miembros de la nobleza y de nacidos en familias de alta profesión, siendo pocos los oriundos de hogares menesterosos; en el segundo, los datos arrojan una gran variedad, que se mantiene sin grandes altibajos a lo largo de toda la historia moderna, siendo la nota más relevante el origen rural de la mayoría de los obispos; en el tercero mantiene la misma tónica, pero con un claro descenso de los miembros de la nobleza y un aumento considerable de los nacidos de padres que ejercen profesiones liberales, y en el último, aunque la extracción social sigue las mismas pautas, se aprecia un neto aumento de los miembros de familias de clase media tanto rural como urbana. La conclusión que se impone de todos estos datos es el carácter interclasista del episcopado y la progresiva democratización del origen. El *origen regional* es uno de los temas más interesantes: revela un claro desplazamiento desde las dos Castillas y Andalucía hacia el Levante. Así, en el primer período, los nacidos en Andalucía y las dos Castillas suponen el 40,8 por 100

del episcopado; en el segundo, el 50,7 por 100; en el tercero, el 31 por 100, y en el cuarto es ya solamente del 29 por 100. Y los nacidos en Levante —Balears, Valencia y Cataluña— pasan de un 12,8 por 100 en el primer período a un 31,6 en el último. Este aumento de obispos nacidos en el Levante se explica en unos casos, como Balears, por la vitalidad de su catolicismo; en otros, como Valencia, por la proyección nacional lograda por la calidad de las enseñanzas impartidas en su seminario y el consiguiente prestigio de sus docentes. Por último, al tema de la *formación intelectual*. La mayoría de los obispos, por no decir todos, han cursado —como es lógico— estudios de Teología; en el primer y segundo períodos, a la Teología sigue el Derecho canónico y, a larga distancia, Filosofía, Historia, etc.; el panorama es un poco más variado en los dos últimos. Los centros donde cursan los estudios son, en el primer período, las universidades castellano-aragonesas. En el segundo, debido a la transición y cambio que atravesó la Universidad española, las universidades de Cervera, Huesca, Osma, Alcalá van siendo reemplazadas por las de Madrid y Barcelona. Cuando se derrumbó definitivamente la clericalización del *alma mater* y la Iglesia tuvo que potenciar sus seminarios —algunos de los cuales se transformarían en universidades pontificias—, es en estos centros donde estudiará la mayoría de los obispos de la época. Finalmente, en el período más inmediato la formación de los futuros obispos se sitúa en dos lugares: de una parte, y especialmente, la Universidad Gregoriana; de otra, Comillas. Con todo, se advierte un incremento que no puede olvidarse de los estudios realizados en prestigiosas universidades del extranjero, principalmente Lovaina y Munich. Resulta difícil medir y ponderar la calidad científica de esta formación, su ajuste a las necesidades de cada época, la labor intelectual llevada a cabo por los obispos y su influencia sobre el mundo de la cultura y el pueblo fiel. El juicio del autor es en este punto, quizá con sobradas razones, un tanto negativo.

En los capítulos consagrados a los *mecanismos de selección* el libro pone de manifiesto, a pesar de lo difícil de este estudio por el carácter secreto del tema y la escasez de fuentes, que en cualquiera de los modelos de selección utilizados, el Estado dejó siempre a la Santa Sede una gran libertad de movimiento, y ello —contrariamente a lo que en ocasiones se ha afirmado— durante el régimen del general Franco. Ciertamente siempre hubo momentos de especial conflictividad y de largas negociaciones; pero la Santa Sede pudo siempre proponer y nombrar los obispos que, según sus criterios religioso-pastorales, precisaba la Iglesia de España. La conclusión que el profesor Cuenca saca de su amplio estudio es la siguiente: «El proceso estudiado deja ver la incesante desaristocratización del episcopado español contemporáneo, el predominio en sus filas de hombres del septentrión y de Levante, la abun-

dancia de teólogos y canonistas, la escasez de intelectuales y la hegemonía de administradores. Su dependencia de los poderes civiles prevalentes en dicho recorrido fue estrecha; su patriotismo, impoluto; su romanismo, acendrado; sus trabajos, esforzados, y su eclesiología, alicorta. Comparado con otras élites del mismo lugar y tiempo, la jerarquía eclesiástica española, por los datos que podemos barajar, no desmerece ante las de palmarés más fecundo ni en afán de entrega ni en resultados positivos. En ella las sombras —muchas y espesas— no vencen las luces, si no esclarecidas, sí vigorosas y, a veces, esplendentes» (pág. 441).

El libro incluye la final unos apéndices de documentación y un índice de todos los obispos estudiados con sus datos más relevantes.

El libro está escrito con claridad y precisión. La sistemática está muy lograda. El texto es interesante; lo son igualmente las notas que lo acompañan: en ocasiones son, al menos, tan expresivas como los datos y cifras aportados. El estudio es, principalmente, descriptivo; cuando se formulan juicios de valor, se encuentran debidamente apoyados y razonados. Las conclusiones son del mayor interés para los historiadores de la Iglesia en España; pero si se tiene presente la influencia que la jerarquía ha ejercido en nuestra vida política y social, la lectura de este libro resulta conveniente y aun obligada para quien sienta preocupación por conocer la trayectoria histórica de España en estos dos últimos siglos. En fin, el estudio abre la vía a la reflexión: el profesor Cuenca, en este libro y en otros, ha dado y puede seguir dando, con autoridad difícilmente superable, respuesta a interrogantes que el tema suscita en estos tiempos de cambio continuo y profundo.

El catolicismo es un elemento sin el cual no puede conocerse la historia ni en la vida real en España: la ignorancia o menosprecio de este dato ha sido un error que, en determinados momentos, ha llevado a situaciones muy dolorosas. Por otra parte, la jerarquía católica en España ha mantenido, generalmente, posturas más conservadoras que en otros países; y —lo que puede ser más grave— ha pretendido imponer a individuos y comunidades, por la vía de la presión estatal, determinados criterios políticos y morales que habían perdido vigencia social. Las relaciones entre la Iglesia y el Estado han sido siempre y en todas partes varias y difíciles: entre nosotros lo han sido de manera muy especial. En España no existe más experiencia que la de un Estado confesional de corte tradicional con intervalos cortos y dramáticos de Estado laicista: ninguna de estas dos experiencias es hoy deseable. Los tiempos de la crispación y de las guerras de religión han pasado, pero determinados temas —enseñanza, divorcio, uso de medios de comunicación— muestran que todavía existen dificultades y que aún no se ha encontrado la

línea del equilibrio. En ocasiones se pretende identificar las leyes civiles con los principios de la moral católica; en otras se quiere negar cualquier relación de las mismas con un orden ético objetivo que no sea el puramente sociológico. Desde un dogmatismo político religioso se ha pasado a un relativismo moral sin fronteras. Demasiadas cosas han cambiado en poco tiempo.

La jeraquía ha pretendido asumir, en otros tiempos, un adoctrinamiento de la sociedad; hoy advierte que tal pretensión asoma, desde determinadas esferas del poder político, con criterios éticos muy diferentes, para proyectarse sobre el individuo y la comunidad. Todo ello puede producir y está produciendo tensiones. Y, sin embargo, seguramente el problema más grave que la jerarquía debe afrontar hoy entre nosotros no es la pérdida de poder político ni siquiera esa competencia adoctrinadora. El reto que tiene que asumir es el de la reevangelización de una sociedad que soporta una progresiva despiritualización y que selecciona los principios de la vida y de la ética cristiana: recoge los que le agradan y rechaza con toda naturalidad los que le suponen molestia y sacrificio.

Ciertamente, no se le puede pedir a un profesor e investigador que resuelva las tensiones que hoy pueden existir entre Iglesia y Estado ni que proponga recetas para el reajuste moral de la sociedad. Pero, sin duda, se le puede pedir al profesor Cuenca Toribio que, a través de su estudio, de su saber histórico y de su reflexión, siga asomándose a este mundo con su peculiar vocación de claridad intelectual.

*Joaquín Tomás Villarroya*

MAGISTRATURA DEMOCRÁTICA (a cura di): *Poteri e giurisdizione (Atti del Sesto congresso nazionale)*, Jovene, Nápoles, 1985; 533 págs.

La publicación de las Actas del Sexto Congreso Nacional de Magistratura Democrática, desarrollado en Sorrento en 1984, provoca, una vez más, la atención del estudioso español hacia la cultura jurídica italiana. Un Congreso que ha tenido gran repercusión en el mundo jurídico y político italiano por la participación significativa no sólo de magistrados, sino también de otros juristas, políticos y hombres de la cultura en general.

El volumen se abre con la presentación a cargo de Guido Neppi Modona y reagrupa bajo el título «Poteri e giurisdizione» un conjunto de estudios que afrontan esta problemática desde diversas perspectivas: «jurisdicción, garantías y proceso penal», «autogobierno de la Magistratura», «terrorismo, criminalidad organizada y respuesta judicial», «relaciones industriales y papel

de la Magistratura» y «Magistratura y sociedad civil». El cuadro se presenta atractivo para el estudioso español, desde el momento en que la experiencia judicial italiana, tras la Constitución de 1948, ha debido hacer frente a problemas que en gran medida se reproducen en la España democrática. En este sentido, resulta encomiable el esfuerzo de reflexión y el empeño de Magistratura Democrática, que desde hace bastantes años intenta no centrarse solamente en el estudio de los problemas técnicos y especializados de la organización judicial, sino propugnar una renovada capacidad de iniciativa y de intervención en la sociedad; acorde con la concepción de un juez marcada y necesariamente protagonista ante los cambios que ha sufrido la realidad político-institucional de los años ochenta. Dentro de los términos no de concentración, sino de redistribución de poderes, es en los que ha de enmarcarse la Magistratura actual; términos de transparencia y respeto para con las normas generales válidas para todos, con la consciencia de que entre eficiencia jurisdiccional y democracia no debe existir antítesis, y teniendo presente que la tutela del individuo frente al poder es también un criterio a través del cual la forma de gobierno se dinamiza.

El volumen en sí constituye no sólo la reafirmación de un empeño y una labor, sino ante todo la ocasión para contemplar y proseguir un fluido debate, fundamentalmente crítico, sobre los problemas jurídicos, políticos e institucionales que se generan más allá del contexto de la propia organización judicial. El tema del Congreso y las ponencias que se plasman en las páginas del libro ponen de manifiesto el papel autónomo de la Magistratura en la sociedad italiana; y sobre todo el intento de superar la tentación de enfatizar el instrumento penal, el peligro de las distorsiones inquisitivas y la instrumentalidad de las iniciativas y del protagonismo que derivan del creciente ejercicio de poderes discrecionales por la Magistratura y de su papel de mediación e intervención política (pág. 520).

Ciertamente, ni la imparcialidad del juez ha de significar indiferencia, ni la neutralidad procesal debe implicar neutralidad cultural: la permanente «activación» del texto constitucional en un Estado democrático implica que «la cultura y la regla de la jurisdicción se apliquen y puedan expresarse en la vitalidad de las situaciones nuevas a las que la propia jurisdicción está llamada a dar respuesta» (págs. 289-290).

En tal sentido, nos parece que la revalorización del papel del juez en la sociedad procede de un factor en el que se halla inmerso el Parlamento: la inflación legislativa, que no se corresponde con un aumento de su influencia en el sistema político. Los grandes conflictos tienen su raíz en las normas y en los valores constitucionales que éstas *parecen* desarrollar. Es en este terreno en el que los jueces se ven expuestos al protagonismo, a las influen-

cias de todo signo, a las deformaciones que existen en la realidad; en suma, se ven expuestos a la «politización». Por otra parte, la Magistratura se ha convertido, en relación con el Gobierno y la Administración, en la «sede de legitimación» de los intereses de las minorías, en *sede de representación*. Y aunque paradójicamente la legitimación democrática del órgano judicial, entendida *stricto sensu* (como legitimación popular), se sigue cuestionando en el Estado moderno, éste no es el único modo de legitimarse democráticamente (pág. 187). Hoy, ciertamente, la legitimación democrática es algo mucho más complejo.

El volumen ofrece, pues, motivos muy diversos de reflexión, y no sólo porque, como se lee en las palabras de Andrés Ibáñez, Italia constituye hoy uno de los parámetros «de una cultura de las libertades» (pág. 12), sino también, y principalmente, en cuanto que la función que el juez está llamado a desempeñar en la moderna forma de gobierno es de «renovación democrática» de las instituciones; un papel que sólo podrá desempeñar a través del sacrificio de las tradicionales posiciones de parte o de las vocaciones minoritarias, adoptando una actitud favorable a la valoración y revalorización de los intereses generales, para lograr así «el mantenimiento y el reforzamiento de la perspectiva de la transformación» (pág. 24), a los que la cultura y el pluralismo no han de ser ajenos.

*Agustín Sánchez de Vega García*

JOSÉ ANTONIO ALONSO DE ANTONIO: *El Estado autonómico y el principio de solidaridad como colaboración legislativa*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1986.

Se ha dicho con insistencia que la organización autonómica del Estado es una de las novedades más destacadas de la Constitución española de 1978 y el mayor reto con el que se ha encontrado nuestro Estado desde el fin del Antiguo Régimen. No es, por eso, extraño que su estudio haya sido objeto de especial atención por sus comentaristas desde el principio, en sus múltiples facetas políticas y científicas, tanto jurídicas como económicas, sociales o históricas. Centrándonos en los aspectos jurídicos contamos hoy, al cabo de más de ocho años, con una abundantísima bibliografía, tanto sobre cuestiones generales como sobre temas específicos.

Pues bien, entre los trabajos más recientes debe citarse la obra, en dos volúmenes, de José Antonio Alonso de Antonio *El Estado autonómico y el principio de solidaridad como colaboración legislativa*, publicada por el Con-



greso de los Diputados, dentro de la serie de monografías dedicadas a aspectos básicos de nuestro sistema constitucional.

El autor de este libro es profesor titular de Derecho constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid. La mención no es ociosa. Antes bien, explica una doble preocupación que late en sus páginas. Primero, el intento de construir el modelo de Estado autonómico de acuerdo con una metodología rigurosamente jurídica, en una línea que arrancó especialmente a raíz de la aprobación de nuestra vigente Constitución y que, iniciada en ocasiones por autores más consagrados, continuaron y profundizaron los jóvenes profesores, tratando de construir nuestro viejo Derecho político como un estricto Derecho constitucional, alejado de las pasadas tentaciones globalizadoras, quizá entonces explicables, pero que habían ido convirtiendo nuestra disciplina en un *totum revolutum* de perfiles cada vez más confusos. Estamos, pues, ante un trabajo de un jurista, que aborda un objeto jurídico desde una perspectiva metodológica jurídica.

En segundo lugar, la especialización del autor en Derecho constitucional ha incidido también notoriamente. Tanto en la orientación general del libro como expresamente en muchas de sus páginas se insiste en que la organización autonómica no ha consistido sólo en la reforma de la planta tradicional de nuestras Administraciones públicas, sino, antes que eso, en la transformación profunda del núcleo mismo del sistema político-constitucional. Por eso el profesor Lucas Verdú, en idea que el profesor Alonso recoge, ha podido decir que la Constitución ha operado un proceso de *re-fundación* del Estado sobre nuevas bases (1). Ello explica que los planteamientos estén, a menudo, alejados de los de otras obras, de excelente factura, pero construidas desde perspectivas jurídico-administrativas; el estudio de los principios generales de la organización política y administrativa, de la distribución de competencias a las formas de cooperación y participación, o las consideraciones sobre la LOAPA, son significativas en este sentido, e incluso en ocasiones previas a las habidas en el campo de los constitucionalistas.

No obstante, ese intento de evitar la *confusión disciplinar* no tiene en ningún momento carácter excluyente; al contrario, la colaboración interdisciplinar es muy visible en este libro, en que se han utilizado las aportaciones de otras ramas del Derecho, especialmente de los especialistas del Derecho administrativo, con pleno reconocimiento de su singular valor (2).

(1) *Curso de Derecho Político*, vol. IV, Tecnos, Madrid, 1984, págs. 683 y sigs.

(2) Buena prueba de ello son las continuas citas de los trabajos de profesores como E. García de Enterría, T. R. Fernández Rodríguez, S. Muñoz Machado, L. Parejo Alfonso, F. Garrido Falla, R. Entrena Cuesta, J. Leguina Villa, L. López Rodó o M. Basols Coma, entre otros muchos.

Digamos, finalmente, dos cosas. En primer lugar, el carácter de investigación científica monográfica de la obra que comentamos. Este libro tiene su origen en la tesis doctoral de su autor, iniciada en los albores mismos del Estado autonómico y, por tanto, con escasos apoyos doctrinales y normativos. La redacción hubo por eso de ir adaptándose a las circunstancias cambiantes del objeto; de ahí que, en muchos casos, hubieron de anticiparse soluciones, algunas luego confirmadas doctrinal y legislativamente y otras que debieron matizarse —e incluso corregirse— con el tiempo. El texto final es, así, el resultado de un esfuerzo (no siempre fácil) de acomodación a la evolución jurídico-positiva y a las sucesivas aportaciones doctrinales y jurisprudenciales.

En segundo término, este libro es la culminación, por el momento, de una continuada dedicación del autor a los temas autonómicos, reflejada en una serie de diversos trabajos (3) y presente también en otros profesores de la misma generación (4).

Y centrándonos ya en la obra *El Estado autonómico y el principio de solidaridad como colaboración legislativa*, ha de empezar por decirse que se

---

(3) Por ejemplo, «El principio de solidaridad en el Estado autonómico. Sus manifestaciones jurídicas», en *Revista de Derecho Político*, UNED, núm. 21, 1984, páginas 31-81; «Las leyes marco como fórmula constitucional de ampliación no estatutaria de las competencias de las Comunidades Autónomas. El artículo 150.1 de la Constitución», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, número 4 extr., 1981, págs. 103-158; «Comentarios a los artículos 149 y 151», en O. ALZAGA (dir.): *Comentarios a las Leyes Políticas. La Constitución española de 1978*, vol. XI, Edersa, Madrid, 1987; «Comentarios a los artículos 49 y siguientes», en A. TORRES DEL MORAL: *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Extremadura*, UNED, Mérida, 1985; «Bibliografía jurídica sobre la organización territorial del Estado en la Constitución de 1978», en *Revista de Derecho Político*, UNED, núm. 21, 1984, páginas 303-349; «Índice de disposiciones normativas sobre las autonomías territoriales», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 4 extr., 1981, págs. 201-228; «El sistema regional belga», en *Revista de Estudios Sociales*, números 23-24, 1979-80, págs. 101 y sigs., y los comentarios al libro de S. MUÑOZ MACHADO *Derecho Público de las CC.AA.*, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 9, 1983, págs. 285-309, y núm. 12, 1984, págs. 277-297.

(4) En el mismo Departamento de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho leyeron la tesis doctoral sobre temas autonómicos y en fechas prácticamente coincidentes los profesores García Roca y Santolaya Machetti. En general, ese Departamento ha sido un foco permanente de atención por esas cuestiones; en ese sentido puede observarse la larga lista de trabajos recogidos en este libro de algunos de sus miembros, como los profesores Sánchez Agesta, Lucas Verdú, De Esteban Alonso, Aguiar de Luque, Lucas Murillo de la Cueva, García Roca y Santolaya Machetti, entre otros.

ha publicado en dos volúmenes simplemente por razón de su extensión, sin que cada uno de ellos constituya un tema diferenciado. Se trata de un *estudio monográfico* sobre las principales cuestiones que plantea la distribución de competencias legislativas entre el Estado y las CC.AA. como técnica jurídica garantizadora del principio de solidaridad. Pero el autor ha creído necesario analizar esa temática en el cuadro del Estado autonómico, poniendo precisamente de manifiesto la función clave del *principio de solidaridad* en la configuración general del sistema, al constituir el criterio de relación entre los otros dos principios constitucionales de unidad y autonomía. Esa consideración de aquel principio, eje clarísimo del libro al decir del profesor Sánchez Agesta en su prólogo, ha permitido a J. A. Alonso propugnar un modelo de Estado que permite la *integración* de las CC.AA. en una unidad política superior que las engloba sin anularlas, armonizando los intereses generales y particulares en un difícil equilibrio dinámico. Se trata, en suma, de un tipo estatal muy cercano en sus resultados finales a los modernos federalismos cooperativos, pero en que la cooperación no es sólo la consecuencia necesaria de las exigencias técnicas y económicas de nuestro tiempo, sino manifestación de una concepción solidarista de la sociedad y del Estado, según explica el propio autor en las primeras páginas del libro (5). Por eso la concepción aquí expuesta se aleja de quienes restringen la solidaridad a su contenido económico; ciertamente, no se discute en ningún momento esa dimensión —y su importancia—, pero se la considera una manifestación más de lo que es un *principio general de estructura*, que tiene otras proyecciones jurídicas indudables, en unos casos positivas (participación de las CC.AA. en la formación de los actos de la voluntad estatal y cooperación o colaboración funcional estado-comunitaria) y en otros negativas (límites de la actuación de las CC.AA. como consecuencia de su integración en la unidad del Estado).

En este caso se ha optado por centrar el análisis en la colaboración entre las competencias estatales y las autonómicas, y más concretamente en las legislativas, especialmente importantes en la determinación del grado de reparto del poder político producido. En definitiva, el objeto básico de este libro es el análisis de la solidaridad como forma de *colaboración legislativa entre el Estado y las CC.AA.* y de las técnicas jurídicas constitucionalmente previstas para su articulación.

Sucede, sin embargo, que al tratarse de estudiar las consecuencias de un principio general —el de solidaridad— es obligada una consideración pre-

---

(5) Como señala A. Torres del Moral, Alonso de Antonio defiende un modelo de Estado cooperativo basado en la solidaridad (*Principios de Derecho Constitucional español*, vol. 2, Atomo, Madrid, 1986, pág. 333).

via del Estado autonómico en su conjunto, en cuanto contexto necesario del objeto propuesto. Esa es precisamente la finalidad de la *parte general* del libro comentado, que constituye un verdadero «manual» sobre la estructura autonómica del Estado español. Tras una apretada síntesis sobre la teoría general de la organización territorial, en sus soluciones constitucionales clásicas —Estado federal, regional y unitario— y en las nuevas tendencias, se presenta una amplia y documentada exposición de los *antecedentes históricos* de la organización territorial del español, especialmente los posteriores al advenimiento del régimen constitucional. En estas páginas se insiste, justamente, en los intentos descentralizadores de la Segunda República y en la fórmula de preautonomías, anticipatoria de la autonomía constitucional. En conjunto, constituye un resumen sistemático de lo que ha sido nuestra historia regional, en que el autor pretende llamar la atención sobre su incidencia política, y no sólo administrativa, y lo hace con un ajustado equilibrio entre la narración de hechos y el análisis de los preceptos constitucionales y legales.

Quizá pueda parecer muy extensa esta introducción histórica. Pero tiene, al menos para el autor, justificación precisamente por la forma de consagración constitucional de las autonomías regionales. Como se dice aquí, «la Constitución no crea unas entidades *ex novo*, sino que *reconoce* las que contribuyeron históricamente a la creación de España como unidad nacional superior, y *garantiza* su derecho a la autonomía en el marco de esa nación» (pág. 39). La Constitución resuelve un contencioso secular y responde a la forma histórica de constituirse la unidad de España, desde la Reconquista hasta la Edad Contemporánea. Así, la nueva organización territorial del Estado no es un acto de voluntad, sino una asunción de la historia. Por eso, la propia Constitución otorga eficacia jurídica a determinados hechos históricos (v.g., disposición adicional primera y transitoria segunda).

Una vez situado el marco histórico y de Derecho comparado en que nace nuestro modelo autonómico, el profesor Alonso de Antonio se ocupa de su *configuración general*. En esos capítulos se analizan en profundidad los principios de unidad, autonomía y solidaridad que proclama el artículo 2.º de la Constitución; se aborda el espinoso problema de la naturaleza jurídica del Estado, que el autor concibe en línea muy próxima al federalismo, lo que no implica que éste sea necesariamente su destino final, y se presta especial atención al Estatuto de Autonomía, como norma jurídica que concreta para cada Comunidad Autónoma las previsiones constitucionales, determinando su grado de autogobierno (significado jurídico y político, proceso de formación y reforma, contenido, control, naturaleza jurídica y posición en la jerarquía de fuentes). Finalmente, se exponen los datos más relevantes, desde el punto de vista jurídico-constitucional, del desarrollo efectivo de los prin-

cipios anteriores, especialmente la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y los acuerdos autonómicos que concluyeron en la LOAPA, acerca de la cual se mantiene una postura matizadamente crítica.

En suma, están tratados aquí los principales temas del Estado autonómico desde una perspectiva globalizadora y sin abandonar nunca un riguroso, aunque no excesivamente formalista, método jurídico.

La segunda parte está dedicada al tema específico propuesto, esto es, la garantía del principio de solidaridad a través del sistema de distribución de las competencias legislativas, del Estado y de las CC.AA. Comienza recordando su concepción del principio de solidaridad como principio ideológico que articula el equilibrio entre la *pluralidad* de CC.AA., manifestación jurídico-institucional del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, y la *unidad* del Estado, del que aquéllas son elemento de organización territorial (art. 137 CE). Ahora bien, de las distintas manifestaciones de esa función vertebradora, el autor se ocupa de las jurídicas positivas: *participación* de las partes (CC.AA.) en los actos de voluntad del todo (Estado) y *cooperación funcional* entre ambos, y la *manifestación jurídica negativa*: los límites a la actuación de las CC.AA., consecuencia de la primacía de los intereses generales sobre los más estrictamente particulares.

En cuanto a los mecanismos de *participación* de las CC.AA. en la formación de la voluntad estatal, destaca Alonso de Antonio su importancia desde la perspectiva de la *integración* estatal y señala las insuficiencias de su regulación constitucional; así, se analiza la participación de las CC.AA. en la composición y funciones de los órganos estatales de decisión, sobre todo el Senado, que la propia Constitución concibe como «Cámara de representación territorial», y la participación en la formación de la voluntad de esos órganos, centrándose en los supuestos de la legislación, la reforma constitucional, la adopción de medidas en relación con las propias CC.AA., la planificación de la actividad económica y la formación y/o aplicación de la voluntad internacional del Estado. A lo largo de la exposición se pone de manifiesto la casi total ausencia de tratamiento constitucional expreso de este tema, aunque puede deducirse de la Constitución, y como tal ha sido recogido tanto en las normas de desarrollo constitucional (especialmente los Estatutos de Autonomía) como por la doctrina y, eventualmente, por el Tribunal Constitucional, cuyas respectivas posiciones son aquí recordadas.

Mayor atención se presta a las formas de *cooperación funcional* entre el Estado y las CC.AA., con especial consideración a la cooperación legislativa. Esa colaboración se logra, antes que nada, mediante la configuración constitucional de amplias zonas de concurrencia competencial del Estado y de las CC.AA. De ahí la necesidad de exponer primeramente los *criterios de distri-*

*bución de competencias*, lo que lleva a un análisis detallado del Derecho comparado y de la Constitución española, poniendo cierto énfasis en la interpretación que de las fórmulas constitucionales han hecho los Estatutos de Autonomía.

Una vez delimitado, en sus grandes líneas, el sistema constitucional de distribución de competencias, se estudian las *potestades legislativas* de las CC.AA., insertadas en el cuadro general de sus competencias; su existencia, clases, naturaleza, valor e incidencia en el sistema general de fuentes son analizadas, teniendo presentes las aportaciones doctrinales y la abundante, y en este punto uniforme, jurisprudencia del Tribunal Constitucional, y destacando la influencia de esta nueva fuente de nuestro Derecho en el marco jurídico-político del Estado tradicional; por ejemplo, la quiebra del mito roussoniano de la ley como expresión de la voluntad soberana del pueblo.

Todo ello es el punto de partida para entender las formas de colaboración entre las potestades legislativas estatales y autonómicas como técnica jurídica garantizadora de la solidaridad. El libro distingue las formas de colaboración legislativa previstas en la Constitución y asumibles directamente en los Estatutos de Autonomía y los supuestos en que la colaboración, aunque habilitada constitucionalmente, deriva directamente de decisiones legislativas estatales posteriores al Estatuto de Autonomía. El primer supuesto está constituido, en general, por las hipótesis previstas en el artículo 149 de la Constitución, analizándose sus distintas formas posibles —legislación compartida, concurrente y dividida— y los problemas técnicos que su utilización comporta. El segundo caso está regulado en el artículo 150 de la Constitución; tras señalar su significado jurídico y político —es considerado «verdadero precepto modulador de todo el sistema constitucional de distribución de competencias» (pág. 46)—, se estudian los distintos supuestos que engloba, a saber: la atribución de potestades legislativas a las CC.AA. en el marco de los principios, bases y directrices estatales (art. 150.1), la transferencia o delegación de facultades estatales (art. 150.2) y la armonización de las disposiciones normativas de las CC.AA. (art. 150.3).

En general, el análisis de la colaboración legislativa ocupa gran parte del volumen segundo y constituye un estudio minucioso y sistemático que, sin abandonar en ningún momento el razonamiento rigurosamente jurídico, trata de llegar a conclusiones que permitan la funcionalidad del sistema, lo que es evidente, por ejemplo, en la interpretación conjunta que se propone de la colaboración prevista en el artículo 149.1 y la regulada en el artículo 150.1 y 2, muchas veces forzando las incongruencias constitucionales. No se evitan en ningún caso los aspectos más conflictivos (por ejemplo, la noción de normas o leyes básicas, la delimitación del concepto novedoso en nuestro

Derecho de «ley marco» o las muy delicadas cuestiones que plantea la técnica de la armonización), que se resuelven con seguridad, muchas veces anticipando la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, como ocurre con la propuesta que hizo tempranamente el autor de calificar las competencias en materia de cultura como competencias concurrentes, en el sentido estricto de este término dado por el federalismo alemán.

El último capítulo del libro aborda los *límites* de las competencias legislativas de las CC.AA., que tienen para el autor la finalidad de garantizar precisamente la solidaridad última entre el Estado y las CC.AA. Después de pasar revista a los principales límites, siguiendo estrictamente la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, es de destacar la consideración especial del «interés general», en cuanto manifestación del principio de solidaridad, como posible límite de las competencias legislativas autonómicas, proponiendo, aunque con cautelas, una fórmula similar a la *bundestreue* germánica, que, por cierto, el autor cree deducir incipientemente de alguna sentencia del Tribunal Constitucional. Finalmente, la obra incluye una amplia bibliografía jurídica sobre el Estado autonómico.

Varias características deben señalarse en los dos volúmenes que comentamos. Primero, la *actualidad* de los temas tratados en un momento en que, sin haberse perdido la preocupación por diseñar los grandes principios del Estado autonómico, interesan especialmente los instrumentos técnicos para su realización plena. En segundo lugar, la *pretensión de exhaustividad* en el tratamiento de esas cuestiones, manifestada en la extensión y profundidad del análisis. En tercer término, el esfuerzo por encontrar el *equilibrio* entre lo general y lo particular, deducido de aquello, huyendo de las tentaciones de los planteamientos teóricos globalizadores y, por tanto, escasamente operativos, y de los tratamientos excesivamente reglamentistas, alejados muchas veces de la significación real del sistema. Por eso señala el profesor Sánchez Agesta en su prólogo que hay en el libro un equilibrio fecundo entre el análisis metódico de todos los detalles y problemas planteados, y la unidad a que responde el intento de «reconstruir, desde el punto de vista de una cooperación superior, todas las líneas centrífugas que se adivinan en el mismo intento de construir una España distinta en que esté descentralizada la resolución de todos los intereses regionales». En cuarto lugar, y finalmente, la utilización de una *metodología jurídica*, aunque realista, que desmenuza los preceptos constitucionales, las normas dictadas en su desarrollo (por ejemplo, los Estatutos de Autonomía) y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, cuyo papel en la construcción del sistema se destaca.

Estamos, pues, ante una obra que se añade a una larga bibliografía española y extranjera sobre el Estado autonómico, insertada plenamente en la

#### RECENSIONES

actual corriente de «juridificación» de nuestro Derecho constitucional, pero sin olvidar los perfiles propios de esta rama jurídica. Porque los planteamientos excesivamente formalistas no captan el funcionamiento real de las instituciones. No podemos olvidar que el fin último del sistema autonómico español ha sido una profunda reforma en la *estructura política* de nuestro Estado. Y sólo desde el entendimiento de esa realidad es posible —como recuerda el autor— «una articulación técnica rigurosa que permita una construcción eficaz y fecunda».

*Enrique Arnaldo Alcubilla*