

## RECENSIONES

*La representación de los grupos de interés: ¿pesimismo o incapacidad del sistema?*

A propósito de A. SCALONE: *Rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi* (1)

A causa del protagonismo que, desde hace décadas, han alcanzado los grupos de interés y la alternativa que representa el neocorporativismo, la representación política, la «representación por excelencia», parece haberse configurado en los últimos años como uno de los temas estrella de investigación entre politólogos, sociólogos e historiadores, fundamentalmente; en comparación, y a pesar de la naturaleza del asunto, la expectación es indudablemente menor entre los juristas.

Sin embargo, aún considerando su innegable importancia, del conjunto de las múltiples aportaciones aparecidas en el ámbito científico llaman la atención dos características que, en términos generales, son comunes a todas ellas, con la excepción de aquéllas que tratan aspectos muy concretos o más específicos. Se trata, en primer lugar, de la ausencia generalizada de los estudios estrictamente jurídicos, y, en segundo, del recurso a la historia para entroncar con unos orígenes con los que, no obstante, apenas tienen relación. Y son éstas dos notas de singular importancia que se hacen particularmente notorias en los estudios de muchos de los politólogos que se han ocupado del tema. Es suficiente con recordar al respecto alguna de las obras más divulgadas, tanto de carácter monográfico como las aportaciones más colectivas.

En este sentido, resulta ilustrativo el interés de los autores (Cotta, p.e.) en señalar como elementos de la representación el pluralismo, la defensa de intereses, el carácter asambleario y su vinculación con el proceso de toma de decisiones (*policy-making*), relegando a un lugar casi secundario los más formalmente constitucionales, como la función legislativa o financiera. Desde luego, esto se debe en buena parte al éxito alcanzado por el modelo extraído de la sociología americana, que desde hace tiempo insiste en analizar los asuntos relativos a este tema en términos de *input*, para referirse a las cuestiones que afectan a la representación *stricto sensu*, o de *output*, cuando se trata de analizar los asuntos que conciernen a la toma de decisiones políticas. Lo curioso, sin embargo, consiste en que, aunque es este último el que se

---

(1) Milán, Franco Angeli, 1996.

detiene de manera particular en el estudio de las entidades implicadas, parlamentarias o extraparlamentarias —es decir, en los grupos de interés, cuya aparición institucional es relativamente reciente en los sistemas occidentales—, ciertos autores, por lo menos, no dudan en recurrir para analizar el *input* a unos precedentes históricos que, en algunos supuestos, se remontan a los siglos medievales, a pesar de que la «práctica parlamentaria» de esa época sea totalmente extraña en su significado no sólo a la actual, sino incluso a la decimonónica.

En gran medida, esto se debe a las alteraciones sufridas por el concepto *política*, que no por casualidad acompaña como calificativo al sustantivo representación, sobre todo desde mediados del siglo xvii, es decir, coincidiendo cronológicamente con las primeras formulaciones doctrinales del concepto actual. En mi opinión, le afecta en especial el abandono del modelo aristotélico, con sus implicaciones comunitarias, y en consecuencia corporativas, que los teóricos, de forma paulatina pero constante, tras los ensayos del tacitismo y neoestoicismo, inician a partir de esa fecha para ser un hecho generalizado en la obra de los grandes autores de finales del seiscientos y a lo largo de todo el siglo xviii. Porque la Ilustración fue, como por otra parte es conocido, definitiva a este propósito, y no sólo por las contribuciones en el campo más propiamente político, sino, sobre todo, en el jurídico, al proponer una nueva legitimación del derecho totalmente ajena a la consciencia antropológica en que se había desarrollado durante siglos y conceder un valor primordial al elemento económico, expresado a través del derecho natural de propiedad y del binomio propiedad-libertad en torno al que se configura el individuo como sujeto de derechos y al ciudadano como elemento político de primer orden en lugar de los antiguos cuerpos.

A este respecto, la moderna representación política, fundamentada ahora en el mandato representativo, considerado en los contundentes y archiconocidos términos que en su día concibió E. Burke, no puede entenderse fuera de ese contexto, como muy bien ha visto G. Duso, a mi entender, quizá el autor que más ha contribuido a esclarecer de una manera inteligente, lúcida y coherente su evolución doctrinal, desde Althusio hasta las más recientes aportaciones, especialmente alemanas, pasando por Hobbes o Hegel. Sin posibles puntos de conexión, por tanto, con el pasado medieval —lo que hace superfluas las referencias al mismo—, adquiere carta de naturaleza en el constitucionalismo formal, al que es intrínseca, y con la creación del Estado liberal, del que es una de sus bases, al estar vinculada a la soberanía y a la voluntad general.

En tales términos la concibieron sus forjadores, ya que mediante el sufragio censitario en Europa, o los tres niveles introducidos en Norteamérica, se reservó no al conjunto de la sociedad, sino a la manifestación de ésta que constitucionalmente se definía como Nación, la creación formal del derecho mediante la ley como resultado más importante del principio por excelencia del nuevo sistema jurídico, el

de legalidad, a través del cual se ejercía asimismo el control de los individuos, ahora excluidos de toda participación en la formulación directa de ese mismo derecho. O lo que es lo mismo, dando origen al absolutismo jurídico (Grossi), expresión de la eliminación de la participación de la comunidad en los asuntos jurídicos, en contra de lo que había sido la práctica anterior, de la que es testimonio explícito y elocuente la gráfica expresión político-jurídica recogida por el extendido y antiguo aforismo, que Suárez acuñó *societas civilis sive populus sive res publica*.

No obstante, una opción como la anterior, connatural al nuevo modelo, tan revolucionario en apariencia, no estaba exenta de complicaciones que no tardaron en generar serios problemas. El primero en importancia surge, como han apuntado los estudiosos que se han ocupado del tema, en el tercio final del siglo XIX, cuando se produce la presencia de dos elementos que incidirán directamente en las bases del primer estadio del Estado liberal: la expansión y reconocimiento del sufragio universal, por un lado y, por otro, la presión ejercida por organizaciones de grupos que defienden intereses particulares, las cuales, aunque de naturaleza privada, comienzan a dejar sentir su presencia en la esfera de lo público, fundamentalmente porque sus objetivos son diversos de los defendidos por los partidos y no encuentran tampoco eco en las disposiciones estatales.

Si con relación al primero de los aspectos anteriores ya algunos autores de mediados del siglo XIX, como Marx, en uno de los aspectos de su abierta confrontación con Hegel, apuntaban que la «democratización» de ese Estado-Nación subvertía sus propias raíces (Abensour), como de hecho ocurrió, la presencia de los grupos de interés iba a incidir exactamente en el mismo aspecto, aunque de manera diversa y aunque nadie pudiese determinar entonces la alteración que ellos iban a introducir no sólo en el propio principio de representación sino en los fundamentos mismos del Estado de Derecho.

Del surgimiento de tales grupos, de su evolución y desarrollo en Europa Occidental, poseemos un conocimiento bastante preciso. Los estudios realizados ponen de relieve su vinculación con la evolución que sufre la propia ideología liberal, y más en concreto con la «desilusión postliberal», sobre todo en lo que se refiere a la representación parlamentaria que, alterada ya por las nuevas medidas sobre el sufragio, dio origen a la corrupción y al clientelismo o caciquismo, comunes a los países europeos e, incluso, a los Estados Unidos, a pesar de las peculiaridades que rodean la historia constitucional y el constitucionalismo en esta formación política. Y, asimismo, sabemos ya que emergen al terreno de lo público durante la etapa calificada como «la gran depresión» (1873-96), cuando para contrarrestar los efectos de las nuevas medidas electorales, va adquiriendo paulatinamente carta de naturaleza una cierta teoría conforme a la cual son los grupos de intereses concretos y no los ciudadanos los que conforman «el fundamento de la vida pública» (Maier).

Desde una perspectiva histórica más concreta, aunque recientemente se ha puesto de manifiesto que un cierto precedente se encuentra ya en otros territorios del área germánica, como Austria, donde, a mediados del siglo XIX, sectores de la propia burocracia toman conciencia de la necesidad de introducir modificaciones en el ámbito constitucional que afectaban a cuestiones presupuestarias y al parlamentarismo activo, con la intención de aunar los intereses sociales en la administración estatal, provocando así una escisión interna (Judson), su nacimiento como asociaciones de intereses sometidas a derecho privado es algo anterior. Sobre todo en Alemania, país donde, al parecer, tienen su origen, que conocemos merced a la labor de autores como Kocka, uno de los artífices de que la moderna historiografía alemana se oriente de manera preferente al análisis de la sociedad postindustrial, de la que estos grupos, por cierto, conforman uno de los aspectos más relevantes. Ahí, en efecto, en la segunda mitad del ochocientos, tienen lugar las primeras asociaciones de industriales y sindicatos, amparadas directamente por el gobierno durante la Primera Guerra Mundial por necesidades de una economía de guerra, y que durante Weimar, ya desde 1918, dará lugar a la ZAG, la gran Central de Empresarios y Trabajadores Alemanes (Feldman, Kocka). Pero la cuestión ahora consistía, a pesar de su respaldo desde el ejecutivo, en su legitimación, aspecto nada fácil en un sistema al que todavía le era difícil admitir el pluralismo político representado por los partidos políticos y que desconfiaba, y por tanto se negaba a englobar, al menos en el plano estrictamente jurídico-constitucional, del económico y social que estos grupos representaban. A este respecto, aunque su supervivencia estuviese respaldada por acuerdos privados, incluso con los propios partidos, y por decretos gubernamentales que los reconocían expresamente, su articulación constitucional conformaba, y aún conforma, una dificultad de primer orden, pues su naturaleza no representativa y los intereses parciales que defienden, socaban, en el aspecto más estrictamente formal, los propios cimientos del Estado Democrático tal y como hoy está considerado por la teoría.

Desde el punto de vista estrictamente político, es evidente que, aunque los grupos de interés necesitan del Estado, que «puede moldear los intereses mediante la atribución de recursos y poderes públicos a grupos particulares» (Berger) llevada a efecto con la aquiescencia de los partidos políticos, lo cierto es que se ha producido un fenómeno merced al cual, a medida que aquellos toman protagonismo, los partidos van perdiendo el suyo, lo que ha generado unos efectos clarísimos en el ámbito de la representación y, por consiguiente, del propio desarrollo democrático, consecuencias que han sido analizadas con asiduidad en su vertiente politológica y, mucho menos, en la jurídica. Y así, en efecto, ha podido señalarse como el primero entre ellos la alteración producida en la función tradicional desempeñada por los partidos políticos, esto es, la de la canalización de los votos como producto de la participación ciudadana y la de diseñar políticas programáticas —desde hace años coincidentes en

gran parte— merced a la difundida e interesada tesis que defiende el final de las ideologías. Para la mayoría de los politólogos, ambos aspectos se han visto tan fuertemente condicionados por la presencia de estos grupos de interés que se ha llegado al extremo de presentar propuestas basadas en el cambio de los fundamentos democráticos para dar cabida a los mismos, a pesar de que ello suponga, como de hecho viene sucediendo, la pérdida de poder de aquellos que, como los sindicatos, estuvieron más implicados en los avances de política social desde el siglo XIX (Offe).

En este orden de cosas, no faltan tampoco autores (Pizzorno) que han señalado que situaciones como las anteriores introducen disfunciones en el sistema, incrementadas por la actual dependencia *de facto* de las políticas nacionales a la internacional, circunstancia que provoca una incertidumbre tal que acaba por concluir en «indiferencia y pesimismo». En cualquier caso, esto hace, en su opinión, decrecer el activismo y el compromiso políticos, creando tensiones que se canalizan a través de organismos no gubernamentales y que tampoco están vinculados a los grupos de interés tradicionales. Desde cualquier punto de vista, son notas comunes a todas las democracias occidentales, incluido Estados Unidos, donde también generan problemas acuciantes tanto en el aspecto de las libertades individuales como en el ámbito de la representación política, hasta el extremo que juristas pertenecientes a las filas del *republicanismo cívico* como C. Sunstein o Michelman han presentado como solución el principio maquiaveliano de retorno a los principios originales, en tanto que otros —B. Ackerman, p.e.— apuntan como alternativa el diálogo entre agentes sociales e instituciones públicas.

Por otro lado, a pesar de las carencias señaladas al principio, no cabe duda que la labor de los sociólogos y analistas políticos ha contribuido a esclarecer la evolución e incidencia de los grupos de interés en las formaciones políticas, señalando sus notas más representativas. Y es ésta una circunstancia que pone de relieve aún más la escasez de estudios propiamente jurídicos sobre este tema, hecho si cabe más relevante si se tiene en cuenta que las constituciones que se elaboran en las democracias occidentales desde el final de la Segunda Guerra Mundial, como la actual española, propugnan el pluralismo político, social y económico de una manera explícita. Pero esto, que significa el reconocimiento al más alto grado, genera al mismo tiempo una serie de dificultades, si se considera que tales constituciones continúan basándose en un principio de representación que descansa sobre la soberanía popular de base parlamentaria, la cual difícilmente congenia con la parcialidad estructural de los intereses que esos grupos defienden, lo que, además, pone de manifiesto de forma gráfica la disfuncionalidad, tanto formal como material, del propio sistema inaugurado doscientos años atrás.

De hecho, hasta para las posiciones menos rígidamente positivistas, parece incuestionable que el reconocimiento de tales grupos subvierten las raíces mismas del propio Estado en el plano más estrictamente constitucional. Porque, a estos

efectos, a pesar de su evolución desde Estado de Derecho, tal y como surge en Alemania a finales del xix como producto de la cultura germánica y del idealismo alemán y de donde fue importado por las demás formaciones políticas, hasta el social o de bienestar, conviene recordar asimismo que, en el aspecto más estrictamente jurídico, sus orígenes arrancan de la tradición francesa de base esencialmente individualista. En este sentido —y a diferencia del modelo anglosajón y del estadounidense, donde un cierto corporativismo, si bien de base comunitaria y por tanto, al menos en sus inicios, no fácilmente identificable en el aspecto jurídico con los grupos de interés tal y como son definidos en la actualidad, si estaba constitucionalmente admitido—, el hecho de que, salvo el frustrado intento de la constitución francesa de 1793, se defendiese la soberanía nacional y no la popular, unido al reconocimiento de los derechos políticos exclusivamente a los ciudadanos, por otro lado los únicos capacitados para ejercer la representación y, por tanto, intérpretes de esa voluntad general que es ahora la ley de la que son únicos artífices, tiene una importancia capital.

A este respecto, la adopción de procedimientos como el sufragio censitario, fueron mecanismos no sólo lógicos sino absolutamente necesarios para la articulación y conformación de la Nación. Una Nación que, en los inicios de la nueva etapa, parece mostrar una doble naturaleza jurídica que se aproxima en demasía a conceptos históricos previos, cuya presencia permanente como modelo es, por otro lado, incuestionable durante la fase revolucionaria. Y así, en primer término, aparece la nación en sentido formal, considerada como conjunto de individuos o «naturales», cuya composición recuerda la concepción de pueblo tal como era definido por el jurista Gayo, conforme a la cual comprendía la unión de la plebe y el patriciado y en la que recaía la capacidad de elaborar las leyes, aunque en el Estado liberal, a diferencia de lo sucedido en Roma, donde, como se recuerda en D. 1.2.8, la *plebs* acabaría por elaborar su propio derecho, el absolutismo jurídico impidió cualquier intento al respecto. Y, en segundo lugar, está la nación en sentido material, la Nación con mayúsculas, integrada por los representantes, cuyas características personales les califican como un verdadero patriciado reforzado por el mandato representativo. La Nación que se configura como una auténtica corporación exclusiva que guarda, a su vez, muchos puntos de contacto con el antiguo Reino, en la medida que la soberanía aparece compartida con el rey, quien, debido a la reconocida ausencia de responsabilidad constitucional, continúa siendo la auténtica *caput* del parlamento; pero también, si se quiere, y aun a riesgo de incurrir en dogmática retrospectiva, como el grupo de interés por excelencia. En cualquier caso es esta última una circunstancia que, por cierto, tenían perfectamente asumida, por lo menos, algunos diputados gaditanos cuando, a propósito de la discusión del artículo tercero de la primera Constitución española, precisamente relativo a la soberanía, exponían que el «rey y las cortes formaban un cuerpo». Y, asimismo, es también ésta una carac-

terística que, al margen de otras consideraciones que permiten plantearse interrogantes acerca de la posible pervivencia, algo más que estrictamente material, del privilegio en un sistema formalmente igualitario, y también una adaptación del sistema corporativo del Antiguo Régimen, da, a mi parecer, validez a la opinión smichttiana de la soberanía parlamentaria ya desde los orígenes del régimen constitucional, por un lado y, por otro, a la que sostiene que la ley, en un marco de absolutismo jurídico, hacía primar siempre unos intereses sobre otros, como, por otra parte, es perfectamente demostrable en la práctica.

En cualquier caso, lo que es evidente es que la estructura formal estaba ya perfectamente definida y hasta en algunos supuestos, al menos en determinadas formaciones políticas, complementada mediante la articulación de la producción jurídica en sus diversas manifestaciones. Pero la expansión del sufragio universal como consecuencia de la soberanía popular, considerada por los juristas como uno de los aspectos del Estado de Derecho, no casualmente definido como monista en otros ámbitos, que coincide además con la consolidación de los partidos, en el terreno más propiamente político, y la aceptación generalizada del liberalismo económico, supuso ante todo una fuente de problemas. Para empezar, encontramos en su origen una profunda contradicción, ya que los juristas se limitaron a dotar de nuevos contenidos a la vieja urdimbre institucional surgida de la revolución, a la que sin embargo no se adecuaba, y que en vano pretendió subsanarse con una serie de medidas. Satisfechos con llevar a cabo esa obra que, pretendidamente, se defendía desde un conjunto de garantías entre las que sobresale la exclusividad del principio de legalidad y su consecuencia más elevada, la constitución, esos mismos juristas se recluyeron en un reducto excluyente, dando lugar a un nuevo concepto de la política en la que los criterios económicos van a ser los dominantes.

Sin embargo, la Nación no es lo mismo que pueblo y, por tanto, sus intereses tampoco eran coincidentes. Ni siquiera la brutal aplicación del mandato representativo, que con su eliminación de la responsabilidad ante el representado tan buenos resultados consiguió durante buena parte del siglo XIX, consigue subsanar, porque no podía, la contradicción inicial, porque, parafraseando a Schmitt —y, desde luego, con un sentido diverso al del iuspublicista alemán— «una democracia de masas no puede llevar a cabo una forma de Estado Moderno», al contrario de lo que creyeron sus forjadores, lo que explica que los expertos, desde entonces, hablen de la permanente «crisis del Estado, del parlamentarismo y de la representación».

En este sentido, no es casual que los denominados grupos de interés público proliferen, justamente, desde finales ochocientos, como tampoco lo es que fuese precisamente en las primeras décadas del siglo XX, y en Inglaterra, cuando aparezca la teoría política del pluralismo como alternativa que tiende a incorporar los grupos de interés a través de la soberanía. Aunque no deja de ser irónico que en el trasfondo de esta tentativa esté la teoría corporativa que Gierke, uno de los iuspublicistas más

implicados en la defensa del Estado bismarckiano, había elaborado para la etapa medieval y que a través de la traducción de Maitland se utilizó como contrapeso a la formulación hobbesiana de personificación del Estado (Runciman), para una posible aplicación a la práctica política. Sin embargo, a pesar de que no dejó de tener una cierta incidencia en algún sector jurídico inglés, y no obstante los esfuerzos realizados por alguno de sus más conspicuos representantes, en especial Laski —sobre cuya obra M. Piccinini, discípulo de G. Duso, ha aportado interesentísimas conclusiones— quien, entre otras cosas, denunció expresamente la incapacidad del parlamento para resolver el problema suscitado por los grupos de interés, la teoría fue duramente criticada por determinados sectores y prácticamente ignorada en los medios más implicados.

En todo caso, como se puede observar del conjunto de su producción y en buena parte porque no les conciernen ni la autoreclusión ni las cortapisas que desde finales del siglo XIX, por lo menos, afectan a los juristas y a la ciencia jurídica, cuyos cultivadores aun continúan considerando intangible la fórmula estatal, tal y como la concibieron los decimonónicos, a pesar de sus incongruencias y contradicciones, parece claro que los mayores avances en este tema proceden de la sociología y la ciencia política. No obstante las carencias y peculiaridades apuntadas al principio, a ambas, en efecto, no sólo debemos la mayor parte de nuestros conocimientos sino también algunas de las críticas más sobresalientes e incluso alguna alternativa, por más discutible que sea, que han podido ser elaboradas, pese a todas las dificultades intrínsecas del tema, tal vez porque la primera analiza la cuestión en relación a los efectos que produce desde diversas perspectivas, y la segunda la vincula sobre todo con la soberanía, a la que, por otra parte, afectan íntimamente y con la que están relacionados estos grupos de interés, generando así el auténtico problema.

La solución al mismo es el reto al que han debido enfrentarse los juristas, desde posiciones no fáciles, pero en las que, como se ha expuesto, ellos mismos se habían recluso. Quizá la dificultad incuestionable que conlleva, puede explicar la ausencia de una incidencia especial de la representación de los grupos de interés en los estudios de los más implicados, esto es, los constitucionalistas, quienes, a diferencia de los estudiosos aludidos, de los filósofos, incluso de los del derecho, que desde hace años vienen discutiendo sobre los orígenes doctrinales que subyacen en el propio concepto de Estado, confrontando las tesis comunitaristas y sus valores prioritarios del bien y la igualdad frente a las individualistas que defienden una autonomía de creación kantiana y rousseauiana basada esencialmente en la libertad (López Castellón) —si bien es cierto que esto ocurre fundamentalmente en Estados Unidos, país que, aun compartiendo el modelo formal, se diferencia considerablemente de los Estados europeos; aunque también es verdad que para este ámbito bien podría mencionarse a Dahrendorf y su nueva versión del liberalismo, tan próxima a las tesis comunitaristas en algunos aspectos— y aun de los civilistas, que han

trabajado y continúan haciéndolo ampliamente en el campo de la representación privada, no han dedicado mucho tiempo al asunto. De hecho, para ellos, no ya los grupos de interés, sino la propia representación política desempeña un lugar más o menos destacado, pero no más que otros temas, dentro de un análisis global que, por otra parte, tampoco ha sufrido grandes modificaciones desde su implantación, como pone de manifiesto la mayor parte de los testimonios existentes, los cuales, en todo caso, a duras penas parecen adecuarse a las pautas marcadas desde otros campos de investigación y, sobre todo, como por otra parte es propio del derecho, a los dictados exigentes de una realidad que día a día parece cludir los parámetros marcados por la teoría dominante del Estado.

A este respecto, el libro de A. Scalone, viene en cierta manera a suplir este vacío, en la medida que está orientado a reconstruir el proceso doctrinal mediante el cual los herederos de quienes estuvieron más implicados en la construcción de ese Estado, pero que también fueron responsables de otorgar a la ciencia jurídica un lugar secundario dentro del mismo, los juristas, han ido tomando conciencia de un asunto que afecta directamente a la representación política tal y como ha sido tradicionalmente concebida. Y como primera observación, conviene apuntar ya que ni es casual que el autor forme parte del círculo de G. Duso ni que la obra se centre, precisamente, en la jurisprudencia doctrinal alemana, país que, por tantas razones, es el más directamente implicado y desde una fecha más temprana en estos temas tan directamente estatales.

Porque de esto, en efecto, se trata. A este propósito, tal como expone el propio Duso en la Introducción, si entre «el Estado como potencia y el Estado de derecho, conceptualmente no existe oposición sino continuidad», la cuestión principal consiste en «querer superar el aspecto monolítico y totalizador de los conceptos en que se sustenta la doctrina del estado y que giran en torno a la soberanía, lo que conlleva a cuestionar la igualdad individual», para dar paso a los intereses, los cuales, para algunos, aunque sin duda exageradamente, ya se hallaban contemplados en la obra de Locke (Pizzorno). En este sentido, la labor de la doctrina alemana desde finales del siglo pasado, es decir, cuando, por un lado, tiene lugar la emergencia de los primeros grupos de interés en la escena política y, por otro, la introducción del elemento político en el concepto de Estado —el cual no figuraba en la obra hegeliana, que se mantiene sólo en el ámbito de las ideas—, con la consiguiente relegación de lo jurídico (Fioravanti), y, sobre todo, desde los años veinte de este siglo, se debate en un intento de conciliar lo que es inconciliable. Y no sólo porque estas asociaciones están «sustancialmente vinculadas al punto de vista particular y (son) extrañas por tanto al general», sino porque, sencillamente, no encajaban en un ámbito estatal donde la representación política se asienta en el individuo como canalizador del bien común, cuestión que, ya en su día, exigió grandes equilibrios teóricos para admitir a los propios partidos políticos como órganos del Estado.

Se trata, por tanto, de un tema que reviste una especial complejidad, en este caso incrementada por la abundancia de fuentes que, salvo excepciones de carácter secundario en relación a la finalidad que persigue el libro, esto es, la representación de los grupos de interés desde la perspectiva constitucional, aparecen todas convenientemente recogidas y analizadas, lo que hace que uno de los mayores méritos de Scalone consista en la propia planificación de la obra, de una claridad y simplicidad (que no simpleza) ejemplar. Porque los tres capítulos de que consta se corresponden con el largo itinerario que los juristas alemanes han debido recorrer desde que tuvo lugar la incidencia social de los grupos de interés hasta la, más o menos lograda, institucionalización de los mismos, que el autor, revisando a fondo la producción doctrinal, y no sólo de la iuspublicística, centra con gran acierto en tres fases diferentes: la República de Weimar, la segunda postguerra mundial y los últimos veinticinco años, en el transcurso de los cuales no sin grandes dificultades y con resultados no del todo compatibles, se consiguió al parecer, al menos parcialmente, el propósito inicial. Parte para ello por dejar claro que su estudio se centra en aquellas asociaciones que tienen interés por participar en la escena política, es decir, cuya naturaleza es pública, las *verbände*, dejando por tanto al margen aquellas de naturaleza privada, *vereine*; distinción sobre la que la doctrina alemana, aunque también otros autores, como Ornaghi, ha trabajado largamente en las últimas décadas, fundamentalmente a través del esclarecimiento del propio concepto de interés, aunque en alguna de las etapas descritas, como la de Weimar, no aparezca especialmente explícita la diferencia entre *verbände* y partido político.

Desde tales presupuestos, el autor nos viene a exponer, en síntesis, los términos del esfuerzo realizado por unos autores que gira en cada una de las fases en torno a un *leit motiv* especial que parece dirigir o canalizar todo el debate. Y así, si en la última época es el propio concepto de interés y el neocorporativismo, y en la segunda las asociaciones de carácter público en general incluidos los grupos de interés, en la época weimariana, sobre todo desde los últimos años veinte, la polémica se centra en el propio concepto de Estado, tal y como había sido concebido por los juristas alemanes inmediatamente precedentes. En medio de autores como Litt, que replantea las bases neokantianas, Smend, con su denuncia de la crisis por la que atraviesa la propia teoría del Estado, superable mediante la concepción «espiritual» del mismo realizada a través de la integración social, material o funcional de elementos sociales, o Heller, el primero entre ellos que conecta el Estado con elementos extradogmáticos como la economía, las clases sociales, la opinión pública y las confesiones religiosas a través de una nueva reformulación de la soberanía, destaca sobre todo Carl Schmitt, cuya sombra se proyectará, incluso, en las etapas posteriores.

Scalone subraya, como era de esperar, la importancia de su confrontación con M. Weber, al destacar cómo el primero canalizó y orientó los estudios sobre esta materia al considerar la representación como uno de los principios y forma de la

unidad política, que se apoya exclusivamente en el ciudadano y, por tanto, intrínsecamente opuesto a los grupos, incluidos los partidos políticos, cuya naturaleza, basada en el clientelismo, creía contraria a la ética estatal y a la legitimidad de un parlamento contemplado como forma visible del pueblo. Es obvio que tal opinión, unida a la posición de Weber, para quien tanto partidos políticos como grupos de interés, cuya licitud, a pesar de su carácter parcial y económico, es incuestionable, no sólo no alteraban la forma estatal sino que cumplían una «importante función ordenadora» siempre que en caso de conflicto permaneciesen supeditados a los intereses nacionales, suponía un caldo de cultivo excelente para el surgimiento de opiniones al respecto. Y, por consiguiente, no puede sorprender que sea ése, precisamente, el momento en que juristas como Kaufmann, Leibholz o Kelsen discutan el propio concepto de identidad, con la crítica consecuente al partido único, o comienzan por analizar el mismo concepto de interés, en su doble acepción de parcial o general, con la consiguiente admisión de nuevos tipos de asociación política, pero sobre todo en relación con la representación y la soberanía. No en vano, Kelsen consideraba a estas últimas de ficciones creadas en el siglo anterior, en el marco de la confrontación con la monarquía, cuyo resultado fue el parlamentarismo, el cual, aunque en sí mismo supone una coacción de la libertad, sigue siendo la mejor opción ante las dificultades técnicas que supone la democracia directa.

Esta primera fase viene determinada por el debate en torno al Estado weimariano, por lo que, en lo que afecta a las cuestiones de representación en especial, tienen un gran alcance los aspectos metodológicos y las revisiones conceptuales. En este sentido, uno de los mayores méritos del libro consiste en identificar los problemas y las conclusiones a las que se llega durante cada una de las etapas, lo que permite comprender los esfuerzos de adaptabilidad de elementos extraños a una teoría constitucional que no permitía, al menos tal y como la habían concebido sus creadores, mucha flexibilidad al respecto. Lo cual es particularmente cierto con relación a la representación, por lo que, como expone Scalone, no debe sorprender que, salvo excepciones, el período Weimariano concluya «con una desconfianza hacia los grupos de interés» y los partidos, cuya parcialidad les hacía, por una parte, formalmente incapaces de entrar en la representación, aunque, por otra, se reconociese su relevancia en el ámbito prepolítico y económico. Y es ahí, justamente, donde alcanzan mayor relieve las diferencias entre el brillante análisis de Schmitt sobre la interrelación de economía y política, aunque considere a los partidos como responsables de la descomposición del parlamentarismo y el orden político, y de Weber cuya noción de compromiso como evolución de la propia actividad parlamentaria también será considerada posteriormente.

La caída del nazismo y del Estado total de construcción schmittiana, abre una nueva etapa y, desde luego, fue el desencadenante del reconocimiento explícito de los partidos como parte del régimen parlamentario en un incipiente y difuso, como

muy bien ve Scalone, Estado social. En este sentido, una vez más la agudeza del autor se deja ver patente a la hora de establecer las diferencias: si Weimar había superado el dualismo decimonónico soberano-parlamento por un «monismo efectivo del poder» en manos del parlamento, ahora el garante de la unidad política y de la representación del pueblo en todas sus manifestaciones, el nuevo Estado se verá condicionado por una «dinámica cada día más intensa entre economía y política», lo que facilitará la labor doctrinal de dar cabida a los grupos de interés. Aunque para Scalone quien verdaderamente supone el inicio hacia el reconocimiento de estos grupos fue Sternberg entre 1952 y 1953, la vía estaba abierta desde finales de los veinte, sobre todo merced a la obra de un antiguo discípulo de Schmitt, Kirchheimer, quien, fundamentalmente durante su exilio americano, criticó con dureza los conceptos de Estado total y, en especial, los de legalidad y legitimidad, en defensa de la heterogeneidad frente a la homogeneidad defendida por su maestro. Crítica compartida por Frankel, laboralista en su origen, quien, si a finales de la década de los veinte preveía la posibilidad de una dictadura parlamentaria, en la de los cincuenta es artífice del concepto de democracia occidental, abierta y pluralista, como resultado de un equilibrio entre partidos y grupos de interés, a la vez que constituye la manifestación de la interrelación entre sistema representativo/parlamentario y representación de intereses, al defender que los grupos de interés representan la naturalidad ante la artificiosidad del Estado. Aunque con ello se planteara asimismo una de las grandes dificultades de esta etapa de postguerra: la división entre quienes admiten las *verbände* y los que tienden a negar la pertenencia a la esfera pública de grupos de interés y partidos, alegando la contradicción, heredada de la etapa anterior, entre interés parcial y representación, dando así origen, al mismo tiempo, a un debate paralelo, de gran importancia en el ámbito alemán, sobre su naturaleza pública o privada.

Y es, precisamente, en ese marco donde destacan las interpretaciones encontradas, desde la que con razón y no sin cierta ironía denomina «patológica» de juristas como Warner, Weber o Eschenberg, quienes, con sus remisiones a Schmitt, consideran el pluralismo o pluralidad desordenada de grupos oligárquicos de interés, y a veces también los partidos, como causantes de conflicto y desorden, por lo que defienden la representación en sentido estricto y el intervencionismo estatal, a un Leibholz, que ahora se mostraba partidario de la democracia interna de los partidos, abandonando su idea de identidad, siempre que se mantenga el derecho de interpe-lación de los representantes. Y esto por cuanto tales partidos no se presentan ya como una realidad opuesta al Estado, sino como los portadores de los intereses del pueblo en el trinomio pueblo, nación, Estado, que se muestra como sustituto de la antigua dualidad Estado-sociedad.

Con todo, habría que esperar todavía un tiempo hasta que Kaiser, a mediados de los sesenta, proponga la primera tentativa de un recocimiento constitucional de estos

grupos, alegando para ello que se incardinan dentro de la legitimidad del sistema, ya que aúnan principios jurídicos y económicos por encima de la dualidad pública o privada de su naturaleza, así como su característica de elementos de primer orden en la propia composición de la sociedad. A partir de ahí la admisión constitucional parecía conseguida, aunque de difícil resolución, a pesar de los esfuerzos de autores que, como Haberle, los vinculan con el derecho de libertad de asociación, en especial a los de carácter laboral, o Lessman, quien en 1976 recomendaba intervenciones legislativas para garantizar que no alterasen los principios democráticos, y también los de quienes defienden que se trata de asociaciones claramente diferentes a las decimonónicas.

Pero cuando no sólo su reconocimiento sino su admisión parecía un hecho conseguido surgieron otro tipo de problemas. Porque si bien es cierto que suponían la consagración del neocorporativismo societario, para diferenciarlo del fascista de carácter autoritario, al que se considera consustancial al Estado social y cuyo fundamento se encuentra en la intervención activa de estos grupos en la organización y atención de las demandas sociales y su innegable participación en el proceso de decisiones políticas, también lo es que su incorporación, incuestionable para sociólogos y politólogos, es extremadamente dificultosa en el aspecto jurídico, lo que ha dado lugar a críticas diversas. Como la de Heinze, quien mantiene que cuanto mayor es su integración en el aspecto público, más grave es la crisis de legitimidad que producen. Se trata, en suma, en cuestiones tan graves que han hecho preguntarse a Bökenforde si se está ante un cambio estructural del propio sistema, en la medida que la satisfacción de determinadas necesidades económicas condicionan la propia legitimidad del mismo; cuestiones a las que responde con la reducción de la responsabilidad estatal en los aspectos sociales y, aunque reclama un «ethos» al respecto, la conclusión de que los órganos tradicionales de la democracia representativa no constituyen el único fundamento de legitimidad.

Para Scalone, que a lo largo del libro presenta el asunto en un *crescendo* casi matemático, del que aquí sólo he recogido un mínimo eco, la presencia de estas *verbände* en la sociedad postindustrial y en el Estado social, cuya función de prestación de bienes y servicios es necesario tener presente a estos efectos, está fundada en la presencia del compromiso y la concertación y, a su vez, se remite a un concepto de bien común que, pese a su arraigo, es bastante impreciso. Y aunque es cierto que vienen a colmar un vacío, su desarrollo institucional ha de incluirse dentro de la lógica político-representativa, dado que reclaman y necesitan estar representadas, lo cual significa que su politicidad no difiere de la que afecta a la representación tradicional. En este sentido, su conclusión, con la que estoy plenamente de acuerdo, no por verdadera es menos desalentadora: «la vaciedad de la representación política es la que potencia la función suplente de las *verbände*», aunque éstas no pueden rellenar tal vacío sino, por el contrario, ponerlo de manifiesto. El problema, no

obstante, es que, haciendo esto, también sacan a la luz la falta de fundamento de la representación política y su permanente crisis.

Sin embargo, la solución al mismo no parece que pueda venir dada desde una adaptación o apertura del propio sistema, el cual ni siquiera desde el ámbito sociológico, a través de las aportaciones de la sociología especialmente americana, como las propuestas adelantadas por Popper o Parsons con su colaboración entre lo público y lo privado, ha podido remediar el conflicto. Y ello sin entrar en otro aspecto, estrechamente vinculado con lo que aquí se trata en nuestro ámbito constitucional desde su enunciación en el artículo 16 de la declaración de derechos francesa en 1789. Se trata de los derechos y libertades individuales que, con otros «dogmas» y principios, tanto «fastidio» causaban a caballo entre los siglos XIX y XX en otros ámbitos (Costa), y con los que en muchas ocasiones los grupos de interés entran en colisión, aunque una tendencia generalizada —hasta en formaciones políticas como Estados Unidos, que tradicionalmente han hecho de ellos el pilar fundamental de su constitución—, tiende a supeditarlos a los grupos de interés en el aspecto legislativo (Victory y Diskin), incluso cuando se trata del más fundamental de ellos, la propiedad privada.

En este sentido, si algo está claro es que la crisis puede perpetuarse, pero no remediarse, entre otras razones porque parece connatural a ese superordenamiento que es el Estado al que desde sus inicios se hizo descansar sobre conceptos de difícil definición, porque en sus orígenes fueron voluntariamente y casi demagógicamente concebidos de forma ambigua, como éste de la representación, quizá el más llamativo, pero también el de pueblo o nación. Pero esto, que forma parte de lo que inteligentemente ha sido calificado como «l'immaginario sociológico del giurista», en el que tan difícil resulta deslindar el componente persuasivo del descriptivo (Costa), no deja de llamar la atención en un modo de producción del derecho que se presentaba a sí mismo como definitorio, y por tanto omnicompreensivo, frente al meramente enunciativo anterior. A este respecto, resulta casi patético el esfuerzo de los juristas, herederos de aquellos que decidieron relegar o aislar a la sociedad en la creación del derecho, por incorporar la respuesta de esa misma sociedad a un sistema en el que ella, simplemente, no había sido considerada. Y, por la misma razón, no deja de resultar paradójica y casi irónica la denominación de neocorporativismo con que se ha definido esa respuesta a través de los grupos de interés, con independencia de la clase y naturaleza de los mismos, en la medida que recuerda otro modelo absolutamente contrario al actual, que surgió, precisamente, como reacción contra el mismo, y en el que la diferenciación Estado-sociedad, como polos contrapuestos, no existía.

Tomando como referencia a Alemania, por razones sobradamente conocidas, portaestandarte en tantos aspectos de las llamadas democracias occidentales, Scalone ha elaborado un espléndido trabajo sobre uno de los asuntos más interesantes y

menos conseguidos de la jurisprudencia actual, viniendo por tanto a esclarecer, él sí, un vacío doctrinal a través de la reconstrucción de un itinerario con todas sus deficiencias y limitaciones, pero también sus logros. Razón sobrada para hacerle especialmente recomendable a todos los directamente interesados en los aspectos y problemas del actual orden político-constitucional, al tiempo que pone de manifiesto la necesidad de colaboración y apertura de los juristas a otros especialistas que, como en este caso, son capaces de contemplar el tema desde posiciones que superan el estricto formalismo sin que ello afecte a la propia esencia del Derecho.

## BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA

- ABENSOUR, M.: *La démocratie contre l'État. Marx et le moment machiavéllen*, P.U.F., 1997.
- ACKERMAN, B.: *La justicia social en el estado liberal*, Madrid, 1993.
- D'ARCY, F.: *La représentation*, París, 1985.
- BERGER, S.: *Introducción*, en Id. (ed.): *La organización de los grupos de interés en la Europa Occidental*, Madrid, 1988.
- COSTA, P.: *Lo stato immaginario. Metafore e paradigmi nella cultura giuridica italiana fra ottocento e novecento*, Milán, 1986.
- COTTA, M.: «Parlamentos y representación», en *Manual de ciencia política*, Madrid, 1986.
- DAHRENDORF, R.: *El nuevo liberalismo*, Madrid, 1982.
- DUSO, G.: *La rappresentanza, un problema di filosofia politica*, Milán, 1988.
- ID.: *Introduzione: Patto sociale e forma politica*, en Id. (ed.): *Il contratto sociale nella filosofia politica moderna*, Milán, 1993.
- ID.: «La rappresentanza politica e la sua struttura speculativa nel pensiero hegeliano», en *Quaderni fiorentini per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno*, 18 (1988).
- ID.: «Logica e aporie della rappresentanza de Kant a Fichte», en *Filosofia Politica*, I, 1987.
- FELDMAN, G. D.: «Las alianzas de los grupos de interés alemanes durante la guerra y la época de inflación, 1914-1923», en *La organización*.
- FIORAVANTI, M.: *Giuristi e costituzione politica nell'ottocento tedesco*, Milán, 1979.
- GROSSI, P.: *Scienza giuridica e legislazione nella esperienza attuale del diritto*, Università degli studi di Firenze, 1996.
- JUDSON, P. M.: *Exclusive revolutionaries. Liberal politics, social experience and national identity in the Austrian Empire, 1848-1914*, U. Michigan P., 1996.
- KOCKA, J.: «La formación de las clases, la articulación de los intereses y la política: los orígenes de la clase de empleados en Alemania a finales del siglo XIX y principios del XX», en *La organización*.
- LÓPEZ CASTELLÓN, E.: «Autonomía y comunidad. Sobre el debate entre comunitaristas y liberales», en *Revista de Filosofía*, 3.ª época, vol. IX, 1996, núm. 15.
- ORNAGHI, L.: «Introduzione», en Id. (ed.): *Il concetto de «interesse»*, Milán, 1974.
- PICCINI, M.: «"Sovereignty" e "disruption": Note su "The problem of sovereignty" (1915) di Harold Laski», en *Filosofia Politica*, dic. 1992.
- PIZZORNO: «Los intereses y los partidos en el pluralismo», en *La organización*.
- RUNCIMAN, D.: *Pluralism and the personality of the state*, C.U.P., 1997.

SCHMITT, C.: «Sobre el parlamentarismo», Estudio preliminar de Manuel Aragón, Madrid, 1990.

DISKIN, B. A. y VICKORY, F. A.: «Advances in private property rights: The states in vanguard», en *American Business Law Journal*, vol. 34/4, summer 1997.

Clara Álvarez Alonso

ELÍAS DÍAZ: *Los viejos maestros. La reconstrucción de la razón*, Alianza Universidad, Madrid, 1994.

He aquí un libro diferente de los ya numerosos escritos en la ya larga vida intelectual de Elías Díaz, maestro de varias generaciones de filósofos del derecho y punto de referencia del socialismo democrático en nuestro país. A simple vista, podría parecer una recopilación de artículos, conferencias o participaciones en diversos congresos que, debidamente revisados para su publicación, nos muestran una revisión crítica de algunas de las figuras más representativas de nuestra historia intelectual de los siglos XIX y XX junto a las de otras extranjeras suficientemente conocidas hace ya tiempo en nuestro país dentro del ámbito de la filosofía política, ética y jurídica. De este modo, se podría caracterizar este libro como una prolongación de otros del autor. Sin embargo, la afirmación anterior es sólo una media verdad ya que hay ciertos signos que diferencian este libro de otros de Elías Díaz, convirtiendo a «Los viejos maestros» en su libro más personal o, al menos, con un talante diverso al de los anteriores.

Hay una razón fundamental que avala esta tesis, se trata de un libro escrito desde la madurez intelectual que determina una perspectiva distinta en la que se combinan el homenaje intelectual y la cercanía personal de Elías Díaz hacia una serie de autores, sus «viejos maestros» por utilizar su expresión. Esto implica una mirada personal, incluso emotiva, en su aproximación al objeto de estudio, una relación de cercanía que le otorga una mayor libertad tanto en la elección de los autores como sobre el talante y el tono con que escribe sobre ellos. En este sentido, Elías Díaz prolonga en este libro reflexiones vertidas en otros anteriores que ayudan a comprender al lector no iniciado las claves y señas de identidad de su pensamiento. A esta autocomprensión de su propia obra a través de la de estos «viejos maestros» contribuye, sin duda, un estilo más ensayístico, formalmente menos académico, que además de provocar una lectura más accesible posee la virtud de ampliar el interés del libro más allá del ámbito universitario. Sin embargo, no sólo es una cuestión de estilo. La pérdida de formalismo académico se debe a una relación de proximidad, una relación de «toda la vida» por decirlo en términos más coloquiales, del autor con sus «viejos maestros». De este modo, Elías Díaz no pretende tanto decir nada nuevo que no haya dicho ya como invitarnos a ese ejercicio de autocomprensión de

su trayectoria intelectual a través de la la comprensión de sus «viejos maestros». Es por todo ello por lo que afirmaba más arriba que éste es quizás su libro más personal porque en él se combinan la revisión crítica del pensamiento con la memoria histórica e intelectual del autor.

Una revisión crítica que pasa por autores como Francisco Giner de los Ríos, José Ortega y Gasset, Miguel de Unamuno, Julián Besteiro, posteriormente Manuel Tuñón de Lara o Felipe González Vicén, entre los españoles, a los que habría que añadir Renato Treves y Norberto Bobbio, pensadores italianos bien conocidos en nuestro país en gran parte gracias al propio Elías Díaz, siendo todos ellos tratados de manera específica en los capítulos de este libro. Junto a ellos, también se hace mención aunque no sean objeto de un tratamiento específico en esta ocasión en forma de capítulo, de Fernando de los Ríos, Enrique Tierno Galván, José Luis L. Aranguren o Joaquín Ruiz Giménez que completan esta pléyade de «viejos maestros» y forman parte del viaje intelectual que nos propone su autor. Sin embargo, no se trata de una elección caprichosa porque lo que une a todos ellos es «el dato de la reconstrucción de la razón como rasgo común más definitorio, no apromblemático, recibido de las muy diversas actitudes y plurales mentalidades de esos viejos maestros: laboriosa reconstrucción de la razón frente a las irracionalidades dogmáticas (religiosas, políticas, etc.) y a las sinrazones de todo tipo impuestas por la fuerza y por la propaganda monolítica en la España totalitaria salida del triunfo en la guerra civil» (pág. 11). De este modo, el sentido de todos estos autores por encima de su heterogeneidad es el de haber representado esa fuerza de la razón y esa resistencia intelectual frente a la sinrazón del totalitarismo franquista. Una reconstrucción de la razón necesaria frente a la opresión del totalitarismo y también fuente de un pensamiento de izquierdas, de un socialismo democrático, en nuestro país. Así, la defensa de la democracia y del socialismo constituyen elementos decisivos de la obra de Elías Díaz.

Este hilo conductor se percibe con claridad desde el primer capítulo que plantea las relaciones entre Ortega y la Institución Libre de Enseñanza. La tesis de Elías Díaz es que por encima de la diversidad de talentos personales, las inspiraciones intelectuales o la influencia política del liberalismo krausista-institucionista y el liberalismo orteguiano sobre la convulsa sociedad del primer tercio del siglo xx hay que «poner el acento en la interrelación (...) entre las diversas plurales vías modernas, aperturistas, progresivas, liberales si se quiere, de la cultura española en este último siglo frente a los absolutismos, dogmatismos, totalitarismos y autoritarismos que con tanta frecuencia han dominado la vida intelectual y política de nuestro país en todo ese tiempo» (pág. 23). En este sentido, el pensamiento institucionista y orteguiano participan de elementos que les unen: Unos conceptos de razón y de ciencia en contra de la absolutización del positivismo y frente al dogmatismo de la escolástica; una posición filosófica frente al hecho religioso que garantiza la pluralidad y la libertad religiosa; un reconocimiento de la dimensión social sin entificación de lo colectivo;

una posición política basada en presupuestos liberales, especialmente después de 1914; una posición «reformista liberal» en el ámbito de la economía; y, finalmente, una preocupación por la transformación individual, social y cultural de la España de su tiempo. Hay, pues, un liberalismo ético, cultural y político que une a las filosofías orteguiana e institucionista y que influirá, tanto en la Segunda República como en la formación de la oposición a la dictadura que se forja en los medios intelectuales y universitarios a mediados de la década de los cincuenta, representando un mensaje de racionalidad y libertad frente a la sinrazón del autoritarismo de la dictadura.

Esa búsqueda de racionalidad también se percibe en el respetuoso análisis del último Unamuno y su posición sobre la guerra civil en la Salamanca de 1936. Partiendo de su distanciamiento progresivo con la II República y de su definitiva ruptura que se expresó el 19 de julio de 1936, la tesis sostenida por Elías Díaz es que su vivencia de la guerra civil hasta su muerte en diciembre de 1936 supuso en Unamuno «una verdadera «toma de conciencia» (y de consciencia), una recuperación de la racionalidad que, en esa muy profunda crisis final, le va a llevar —dice él mismo— a la necesidad de repensar de nuevo toda su obra tanto en sus repercusiones personales como colectivas» (pág. 45). O dicho en otras palabras, la guerra civil «reabre la conciencia (ética, democrática) y la consciencia (intelectual, más racional) del viejo liberal que fue siempre Unamuno» (pág. 45). Un proceso de toma de conciencia que asume una serie de rasgos fundamentales: en primer lugar, la decepción y desengaño respecto a su primitiva adhesión a los «nacionales»; en segundo lugar, su ruptura definitiva cuando al fin comprende que la sublevación no es una «rectificación de la República» sino una acción de fuerza contra la democracia liberal y el comienzo de una dictadura si los sublevados triunfan; y, finalmente, la conciencia de que la guerra civil no conseguirá la paz sino victoria y derrota, vencedores y vencidos. En síntesis, la tragedia de la guerra implica en Unamuno «la necesidad de volver a repensarlo todo, la historia de España y la historia de su propia obra y de su pensamiento» (pág. 51), decisión en la que se atisbaba una postura de racionalidad en el ámbito de la política que parece recuperar lo mejor del liberalismo unamuniano.

En las páginas dedicadas a Julián Besteiro, como en el caso anterior, también se percibe esa defensa de la razón tanto en su pensamiento como en su práctica política frente a la sinrazón de la barbarie totalitaria. En este caso, como es bien sabido, la relación entre el intelectual y la política en la búsqueda de una salida a la Guerra Civil acabó con la incomprensión de ambos lados y con una condena injusta y brutal que finalmente acabaría con su vida. En el desarrollo de esta tesis la obra intelectual y la vida política de Besteiro parece, según Elías Díaz, marcada por tres aspectos fundamentales: en primer lugar, la del Besteiro como principal representante del socialismo democrático frente a las posiciones más radicales de Largo Caballero dentro del PSOE de la década de los treinta; en segundo lugar, una valoración

ponderada del «error» político de Besteiro al adherirse en marzo de 1939 contra el Gobierno del doctor Negrín; y, por último, una valoración de su obra intelectual en la que se reconoce que la influencia del neokantismo y del marxismo implica un dualismo no resuelto entre razón teórica y razón práctica que no mengua en absoluto su valor como la de uno de los intelectuales socialistas españoles más interesantes. En este caso, nos encontramos con la reivindicación de un intelectual y un político cuya aportación resulta fundamental para la teoría y para la práctica del socialismo democrático español.

El compromiso del intelectual y la política surge de nuevo en el análisis de la obra de Tuñón de Lara, tanto en su faceta como historiador, la más importante y conocida, como la de periodista y analista político de la España de la dictadura en las páginas de la revista «Ibérica» desde 1957 hasta 1974, quizá menos conocida pero también fundamental porque ambas dimensiones de su obra contribuyeron «de manera muy firme y destacada al fortalecimiento desde la izquierda de esa cultura (teoría y praxis) democrática de la oposición que tanto tuvo que ver después en la apertura de posibilidades reales para una transición hecha desde las coordenadas y directrices de lo que acabó siendo la ruptura pactada» (pág. 78). Siendo precisamente para Elías Díaz, la obra de Tuñón, tanto desde la crítica histórica del siglo xx como desde sus crónicas antifranquistas, una piedra de toque y un ejemplo para reivindicar la importancia del factor de la oposición al franquismo como un elemento básico para entender nuestra transición democrática. En este sentido, Tuñón constituye un referente imprescindible dentro de la oposición de izquierdas al régimen franquista sin la cual resulta difícil entender la formación de una cultura democrática que, junto a otros factores, posibilitó la transición hacia la democracia en nuestro país.

De otro corte algo distinto al anterior, son las contribuciones sobre Felipe González Vicén y Renato Treves. En ambos casos, y a pesar de su indudable compromiso por la libertad y la democracia tanto en su vida como en su obra frente al franquismo o el fascismo italiano junto a su vivencia del exilio, Elías Díaz resalta fundamentalmente la aportación intelectual de ambos dentro del ámbito de la filosofía y la sociología del Derecho. En el caso de González Vicén como uno de los representantes más originales y sugerentes de la filosofía jurídica española frente al escolasticismo imperante en la época y en el de Treves como uno de los padres de la sociología del Derecho. En ambos casos, aunque quizás de un modo más tangencial que en los anteriores, también se trata de intelectuales, que desde la filosofía y la sociología del derecho, han mantenido una defensa de la razón y un compromiso intelectual y político de defensa de la democracia frente a los totalitarismos.

Mención especial merecen los dos capítulos finales dedicados a la obra de Norberto Bobbio. Aparte de la excelente síntesis de la obra de Bobbio que se presenta en el capítulo que cierra el libro, resulta, a mi juicio, más interesante el tratamiento que Elías Díaz realiza sobre la filosofía política del pensador italiano, y, en concreto,

sobre su concepción de la democracia y del socialismo. En este sentido, la tesis del autor es que el concepto de «democracia mínima» de Bobbio no implica una filosofía política conservadora sino compatible con el socialismo democrático. Desde esta perspectiva, la ya conocida disyuntiva planteada por Bobbio entre «democracia sin socialismo» o «socialismo sin democracia» no constituye un desiderátum rígido sino que permite una profundización de la democracia acorde con los principios de la izquierda. Por esta razón, afirma Elías Díaz, «Bobbio para nada sacraliza, para nada inmoviliza, ni directa ni indirectamente, la situación actual de nuestras sociedades democráticas,... Ni tampoco su filosofía política se queda en esa definición mínima de democracia, totalmente imprescindible, sin embargo» (pág. 137). Hay, pues, un reconocimiento de que el pensamiento de Bobbio, es un «pensamiento en tensión» entre dos conceptos problemáticos y en los que se busca una relación plausible, entre democracia y socialismo. Sin embargo, su percepción de los límites de la democracia y las dificultades actuales de concreción de lo que entendemos por socialismo, más allá de los grandes principios y valores, no impide afirmar su contribución esencial al pensamiento de izquierda.

Hace algunos años, Francisco Ayala afirmó que «el verdadero ejercicio intelectual no consiste en seguir modas, sino en encararse con las dificultades de la propia época». A nuestro juicio, estas palabras definen perfectamente el espíritu de «Los viejos maestros». De hecho, la elección de Elías Díaz no sigue el dictado de las modas sino el criterio de intelectuales que se enfrentaron a las dificultades de su época. Es por ello, por lo que su libro debe leerse no sólo como un análisis académico más sino como un ensayo logrado sobre el compromiso del intelectual, sobre la relación entre el intelectual y la política, una de las claves imprescindibles para entender también la obra del propio autor.

*Ángel Valencia Saiz*

SILVIA ALONSO-CASTRILLO: *La apuesta del centro. Historia de UCD*, Alianza Actualidad, Madrid, 1996, 610 págs.

Cuenta Calvo Sotelo en Memoria viva de la transición el empeño impropio de objetivar el carisma de Adolfo Suárez en un partido, la imposibilidad de verter el capital político ganado por el Presidente del Gobierno en una organización capaz de consolidarse:

«Adolfo Suárez acertó a abrir en 1977 un espacio político de centro con unos rasgos tan imprecisos como atractivos: la moderación, la tolerancia, la reforma, el arranque sin ruptura desde las instituciones anteriores; y también la libertad, la modernidad, el cambio social hacia el progreso. Muchas gentes se apuntaron en toda España a aquel líder nuevo, joven, sonriente, que prometía un tránsito suave, pero

resuelto hacia la democracia. La transferencia de esa adhesión política desde una persona, Suárez, a unas siglas UCD, fue, para quienes lo intentamos, una misión imposible: precisar lo imposible, definir lo indefinido, racionalizar la intuición.»

UCD nació como partido de gobierno bajo el indiscutible liderazgo de Suárez. Ambas circunstancias tan beneficiosas para a corto plazo ganar dos elecciones generales, se revelaron negativas en la viabilidad institucional del partido: perdido el gobierno y deteriorada la imagen de Adolfo Suárez, UCD inició el declive. Cuando la autora de este libro señala al principio del capítulo V la perplejidad que suscita el destino de Suárez, desde su prestigio como artífice de la transición hasta su doble dimisión como Presidente del gobierno y del partido, está sacando el negativo de la suerte de UCD. *La apuesta del centro. Historia de UCD* constituye un documentado estudio sobre las vicisitudes experimentadas por aquella formación política. Hay otra excelente monografía de Carlos Huneeus, *La Unión de Centro Democrático y la transición a la democracia en España*, ambas permiten, junto a las ya numerosas memorias de los protagonistas, una inmejorable perspectiva para comprender más cabalmente los años de transición. Porque el itinerario seguido por la Unión de Centro Democrático no puede desligarse de la transición, aunque su vocación fue la de consolidar la democracia, no consiguió sin embargo, durar lo suficiente para recoger los frutos de la semilla que había contribuido, tan decisivamente, a sembrar. Silvia Alonso-Castrillo cierra su trabajo con una frase afortunada: UCD nació para cumplir y murió de haber cumplido, un ciclo vital que constituye el objeto de este libro. Tomando prestadas dos expresiones, la vida y muerte de UCD semeja una parábola apasionante en cuyo trazo se hallan las claves de la democracia en España.

En el prólogo del libro, Calvo Sotelo, acierta a caracterizar a UCD como un gobierno pirandelliano a la busca de un partido sobre el que apoyar su dirección política. Como ha puesto de manifiesto A. Panebianco los partidos de gobierno encuentran más dificultades para institucionalizarse que los de oposición, Calvo Sotelo insiste en esta idea, aunque habría quizás que matizar su comentario: los partidos de gobierno no se desgastan solamente por el ejercicio del poder; más bien disponer de las posibilidades que el gobierno ofrece les exime de trabar una organización cohesionada en torno a una cúpula dirigente. Mientras que los partidos de oposición, al carecer de esta ventaja, se vuelcan en acrisolar un partido perfilando los fines y definiendo las señas de identidad. Ésta es una razón, pero no la única, el sistema de partidos y la competitividad del sistema político completan el contexto para enmarcar la probabilidad de consolidación de un partido de gobierno. La Democracia Cristiana en Alemania e Italia surgieron como partidos de gobierno con débil institucionalización pero sin rivales en condiciones de desafiar su hegemonía.

No fue el caso de la Unión de Centro Democrático seguida de cerca por un Partido Socialista con clara vocación de alternativa de gobierno y suficiente peso como para haber forzado a los dirigentes centristas a cuidar la organización. En La

apuesta del centro, Silvia Alonso-Castrillo desgrana los acontecimientos que frustraron este objetivo: UCD nunca fue un partido, no dio el salto cualitativo de organización a institución, no pasó del estadio instrumental para constituirse en un fin propio, quienes integraron UCD relegaron el partido o lo utilizaron para conseguir sus aspiraciones particulares; mientras hubo ministerios que repartir los barones contuvieron sus ambiciones pero cuando la nave hizo aguas se apresuraron a marcar distancias con el proyecto. No se trata de buscar responsabilidades, las culpas, si las hubo, estuvieron repartidas, aunque sería injusto diluir las imputaciones equiparando todas las actitudes. Distinguir la disidencia de la traición, la crítica de la deslealtad no siempre resulta fácil, sin embargo en la divisoria se halla la clave de bóveda de la fortaleza organizativa. Ninguna organización sobrevive sometida constantemente a la amenaza de salida, si a la menor diferencia, el conflicto se salda con un conato de abandono y además fuera de la organización hay alternativas, lo más lógico es que los incentivos para alzar la voz sean muy bajos.

Esta conocida tipología de A. O. Hirschman recoge bien la tortuosa singladura de UCD. El atrayente e indefinido espacio de centro exigía en sus comienzos una firme voluntad de acotar y precisar un mensaje dirigido a un electorado fronterizo, era su misma naturaleza la que pedía una clarificación que sólo podía venir de un decidido impulso político. P. Selznick advierte de la insustituible función del liderazgo en las primeras fases de una organización, para que tenga lugar el tránsito de la organización a la institución se requiere dedicación y trabajo, sólo así quienes forman parte de ella dejarán a un lado sus intereses y contribuirán a reforzarla. Pocos conceptos habrá en el lenguaje politológico más elusivos que el de institución, sin embargo mide el grado de desarrollo político y consolidación de un sistema de tal manera que su estudio se vuelve absolutamente imprescindible. El problema de la UCD fue el de la tensión entre liderazgo e institución y en este sentido unas declaraciones de Adolfo Suárez que la autora recoge, expresan bien esta crucial relación:

«No era mi prioridad hacer una formación política capaz de sustentar un partido político en serio. Este partido debíamos haberlo hecho entre todos, no se consiguió y yo tengo que asumir esa responsabilidad... Unos han dicho que por exceso de liderazgo mío, otros que por ausencia de ese liderazgo... hago un partido y fracaso.»

Ni ausencia ni exceso, en realidad la función de liderazgo de Suárez decayó con la victoria en las primeras elecciones de junio de 1977. A partir de entonces continuó el mismo estilo de dirección política que durante la transición cuando la situación había cambiado sustancialmente. Quedaban todavía grandes decisiones que adoptar pero se imponían tareas más prosaicas y pacientes a las que Suárez dejó en segundo plano, en manos de gente competente pero carente de su autoridad. Construir el partido pedía que volcara el capital político acumulado durante la transición, sin embargo la agenda del gobierno, ya porque fuera más urgente, ya porque cuadrara

mejor a su personalidad, absorbió el tiempo del Presidente uniendo la suerte del partido a la del gobierno y a la de sí mismo de tal manera que no pudo alcanzarse la autonomía del partido con respecto al gobierno, un indicador que S. Huntington destaca para apreciar el grado de consolidación institucional de una organización. UCD dependió siempre del éxito electoral, tuvo que adaptarse al ambiente sin margen para dominarlo.

Por otra parte Suárez se sabía imprescindible, controlaba lo que Panebianco llama «zonas de incertidumbre» entendidas como determinados ámbitos imprevisibles para la organización. En una formación tan frágil como la Unión de Centro Democrático y tan condicionada por el gobierno, la profusión de zonas de incertidumbre desmesuraba el liderazgo de Suárez en un círculo perverso que explica su poco interés por apuntalar una organización cuya debilidad tanto poder le proporcionaba. Max Weber dejó sentada la relación inversa entre el carisma y la burocracia, este juicio es aplicable a Suárez y la UCD. El dilema queda patente en una intervención de Pío Cabanillas que la autora cita:

«Si partimos de que lo fundamental es la subsistencia de UCD, la sustitución de Suárez plantea graves riesgos... Si acordamos mantener la figura de Adolfo Suárez, hay que potenciarle al máximo y ponerse debajo de su paraguas.»

Son éstas unas palabras pronunciadas el 7 de julio de 1980 en uno de los peores momentos de UCD, muestran la endebles de un partido dependiente de una persona. Hacer la historia de UCD implica seguir la trayectoria política de Adolfo Suárez, no por simplificación de la realidad, la relevancia del liderazgo oculta en muchas ocasiones un análisis más detenido de la causalidad, siempre compleja y difícil de identificar. J. Linz propone considerarlo como una variable residual pero al mismo tiempo admite que en determinadas situaciones el componente personal de la política se vuelve variable autónoma. Parece claro que en el caso que nos ocupa entra en esta segunda posibilidad. Sin embargo los «hacedores de historia» no operan en el vacío, son muchas las constricciones que encuentran en su camino.

En este libro el lector dispone de una mesurada exposición que sigue el ciclo vital de UCD, la repetida parábola que abarca el nacimiento, apogeo y destrucción de la Unión de Centro Democrático. Este periplo cronológico ofrece todas las claves para desentrañar lo que más arriba se ha considerado; en un ejercicio de distancia intelectual, Silvia Alonso-Castrillo, se esfuerza por comprender antes que juzgar, una serie de entrevistas a personajes decisivos añaden una impronta vivencial y de contemporaneidad, que intercaladas con la reflexión de la autora, constituyen una original manera de narrar interesando al lector con testimonios simultáneos de los protagonistas. Las versiones de los entrevistados configuran una imagen plural, contradictoria, a veces exculpatoria y reivindicativa que ayuda a recomponer una impresión personal de quien lee este libro.

Ya se ha comentado que el nacimiento de un partido prefigura su posterior evolución. El «modelo originario» contiene bastantes de los rasgos que la organización desarrolla, el capítulo dedicado al nacimiento de la UCD destaca varios de estos puntos nodales: heterogeneidad de las corrientes que confluyen, la relación de conveniencia entre UCD y el Presidente del gobierno y la condición de *condottiero* de Adolfo Suárez.

Los diferentes grupos que integraron UCD comprendían un arco ideológico que en Alemania y en los países escandinavos correspondían a fuerzas políticas competidoras. El aglutinante de una estrategia reformista no compensaba la profunda distancia entre colectivos con visiones inconciliables sobre asuntos tan determinantes como la educación, la familia o la reforma fiscal, bastaba una votación delicada para buscar afinidades con Coalición Democrática o con el Partido Socialista, según fueran demócratacristianos o socialdemócratas; pasado el consenso exigido por el período constituyente, la aprobación de leyes en las que el gobierno podía dejar su impronta, dividía al grupo parlamentario, los esfuerzos por conseguir disciplina de voto resultaban demasiado extenuantes como para cohesionarlo. Así ocurrió con el Estatuto de Centros Docentes, la Ley del Divorcio o la Reforma Fiscal.

En segundo lugar la relación entre UCD y Suárez salió del interés de cada uno por aprovechar la posición del otro, había conveniencia y atracción, sin embargo pesaba más la primera que la segunda, los notables de los grupos que formaron la Unión de Centro Democrático soportaban mal el liderazgo de un «chusquero de la política». Ser dirigidos por un oscuro funcionario del Movimiento sin un currículum brillante encajaba mal con las credenciales que los barones podían exhibir: diplomáticos, titulares de cátedras, altos funcionarios, registradores... todos tenían resuelta su vida al margen de la política, no vivían de la política y esto que en principio facilita su independencia, impide sin embargo la necesidad de pertenencia a la organización. Así lo reconoce con franqueza en una de las entrevistas Fernando abril Martorell:

«Eran gente muy buena, de calidad, muy importante, 40, 50 ó 60 de ellos claramente independientes económicamente. Es mucho más fácil trabajar con gente dependiente que con gente independiente en un partido, son como caballos de raza y presentan más dificultades.»

Analizando el margen de maniobra de los líderes con respecto a los miembros del partido, Panebianco establece la diferencia entre partidos de base popular y los que organizan a las clases burguesas. Las personas con medios para vivir al margen del partido tendrán menos incentivos para buscar en la organización lo que encuentran en su entorno de tal manera que si se deciden a militar en el partido la entrega será mucho menor y siempre estará condicionada por una salida que poco menoscaba la suerte del militante. Frente a esta situación los dirigentes pierden autonomía y han

de plegarse a la conducta de los miembros, su capacidad para repartir incentivos pierde eficacia, sean selectivos en forma de cargos o carrera política, sean colectivos como identidad. Suárez tuvo enfrente a un grupo de notables para los que el partido era perfectamente prescindible, la promesa de un ministerio no bastaba para suscitar adhesión. De ahí que ejerciera un liderazgo al margen del partido, directamente desde la presidencia del gobierno, de maneras populistas, recurriendo a la televisión. Calvo Sotelo lo recuerda en sus memorias:

«... la decidida opción democrática de Adolfo Suárez no era incompatible con su inclinación al ejercicio de una especie de democracia directa, con los modos antiguos de persuasión política que vinculan a los ciudadanos con un líder sin utilizar necesariamente el cauce de un partido».

Por tanto, el tercer elemento que caracterizó los orígenes de UCD fue, en expresión de Huneus, el liderazgo de un *aut sider*, de un *condottiero* de la política, aquel personaje cantado por Maquiavelo que se eleva de la nada al todo. Este estilo marcó la trayectoria de Adolfo Suárez, el coraje y la habilidad para tomar decisiones estratégicas de hondo calado contrasta con el mutismo y la resistencia a intervenir en debates parlamentarios. El ocaso de UCD comienza con la inhibición de Suárez en la moción de censura presentada por el Partido Socialista.

El apogeo de la Unión de Centro Democrático coincide con el período constituyente, hasta las elecciones de marzo de 1979. En este tiempo el partido debió alcanzar solidez institucional. El Partido Socialista, pese haber incorporado al PSP, no consiguió la victoria, por el contrario, se estancó y entró en crisis de identidad. Renovado el triunfo se abrían buenos horizontes pero inmediatamente comenzó a torcerse el buen comienzo: Suárez se niega a debatir la investidura. La política de consenso ha terminado y cada partido se apresta a delimitar un territorio, las relaciones personales y los asuntos de Estado ceden paso a las medidas puntuales, el Parlamento recobra su lugar en la vida política. Los Acuerdos de la Moncloa han encaminado la respuesta a la crisis económica pero el gobierno ha de afrontar políticas impopulares para neutralizar la crisis. No cuenta ya con el apoyo de los otros partidos, el desgaste del poder comienza a erosionarlo y a poner en evidencia las grietas de un ejecutivo cuarteado por el personalismo de los ministros.

La crisis económica amenaza las transiciones a la democracia, A. Przeworski ha indicado los peligros que gravitan sobre los gobiernos de transición:

«El problema estratégico de una transición estriba en conseguir la democracia sin morir a manos de quienes detentan las armas ni de hambre por obra de quienes controlan los recursos productivos.»

UCD gobernó en medio de una crisis económica agravada por la prórroga de la prosperidad económica para no comprometer el éxito del cambio político. Con este contexto el gobierno tomó medidas poco favorables para sindicatos y empresarios, la contención salarial y la reforma fiscal, le enajenó las críticas de ambos sectores.

Teniendo en cuenta la dependencia del partido de la función de gobierno, es lógico deducir que las dificultades de éste repercutieran en aquél. UCD no concitó el apoyo de la patronal, los empresarios vieron en el centro una amalgama vacilante que les inspiraba poca confianza. El hostigamiento de la CEOE apuntilló la moribunda Unión de Centro Democrático. En esta parte del libro, la autora repasa el contexto adverso en el que a UCD desplegó su función de gobierno. Relativiza así el componente personal de las diferencias y las enmarca en el conjunto de la política española en los años de transición.

La última fase, la destrucción de UCD, va desde las elecciones municipales al hundimiento del partido en las elecciones generales de 1982. Entre ambos acontecimientos se extiende la moción de censura de los socialistas, la dimisión de Suárez, el gobierno de Calvo Sotelo, el congreso de Palma de Mallorca y el abandono de significativos personajes como Herrero de Miñón y Fernández Ordóñez... la curva descendente de la parábola. En un partido tan personalizado Suárez se convirtió en el objetivo de la oposición socialista y de sus oponentes en el interior de UCD, la reacción del Presidente fue dimitir ante el acoso, quizás en la confianza de su insustituibilidad y en la esperanza de volver reforzado. Panebianco recuerda que la amenaza de dimisión por parte de los líderes de prestigio es un medio para explotar la incertidumbre como recurso de poder. La investidura de Calvo Sotelo, conseguida por mayoría absoluta después de la intentona golpista, no consiguió enderezar el curso de unos acontecimientos a esas alturas demasiado viciados. No obstante Silvia Alonso-Castrillo hace justicia a la labor de un equipo que quiso cerrar la arquitectura institucional de un Estado democrático en construcción.

En suma, *La apuesta del centro* es un libro imprescindible, ecuaníme, bien escrito y ameno al que sin embargo podría hacersele el reproche de ser narrativo en exceso. Se echa de menos un marco, alguna alusión a la teoría de la organización, la obra de A. Panebianco, en este comentario tantas voces citada, hubiera ayudado a comparar la experiencia de UCD con otros partidos de gobierno. Está más cercano a los libros de periodistas y memorialistas que a una reflexión de Ciencia Política. Es una opción que prefiere incidir en las singularidades de un caso pero con este proceder pierde la fecundidad del conocimiento teórico.

*Manuel Zafra*

LUIS MORENO FERNÁNDEZ: *La federalización de España. Poder político y territorio, Siglo XXI de España Editores, S. A., Madrid, 1997, 195 págs.*

La particularidad de la forma territorial del Estado español ha supuesto que los estudios que versan sobre esta materia hayan experimentado una evolución durante los últimos veinte años, de difícil parangón tanto dentro como fuera de nuestras

fronteras. En esta línea se sitúa la obra objeto de la presente recensión. La trayectoria de su autor, Luis Moreno, investigador del Instituto de Estudios Sociales Avanzados en el Consejo Superior de Investigaciones Científicas, denota una preocupación por los temas vinculados a la estructuración territorial de los Estados, no sólo circunscrita al caso español (1), sino también centrada en uno de esos supuestos paradigmáticos de complicada estructuración territorial, como es el caso escocés (2).

La lectura del título, *La federalización de España. Poder político y territorio*, primer paso, aun cuando *a priori* superficial, en el acercamiento a un texto, ya genera en el caso que nos ocupa una reflexión inicial. La afirmación de que España es un Estado federal, entronca con la tesis defendida por un sector *in crescendo* a nivel internacional (Elazar, *La Pérgola*). Empero, entre nuestra propia doctrina ya desde comienzos de la presente etapa constitucional, la caracterización federal del Estado español bullía con cierta intensidad (3). Respecto a todas estas manifestaciones, la obra de Luis Moreno aporta nuevos valores, al margen del mero nominalismo que supone el posicionamiento federal en la descripción de nuestra forma territorial. El matiz con el que aquí se habla de federalización implica, por un lado, subrayar su carácter de proceso, con la nota de aperturismo y ausencia de determinismo que ello implica, y por otro lado, destaca la nueva dimensión desde la que se analiza el federalismo, no en su clásica faceta político-administrativa, sino en su vertiente de acomodación etnoterritorial, de integración sociopolítica.

La brújula de esta obra tiene como norte a España, descrita audazmente y bajo una inspiración aristotélico-maquiavélica, como «la politeya estatal más antigua de la Europa moderna» (pág. XI). El presupuesto de partida es que «España es una país con textura federal» (pág. XII). Datos históricos y de composición social argumentan la idea de que nos encontramos ante un *tipo ideal* sobre el que cimentar un ordenamiento de corte federal. A partir de ese posicionamiento inicial se construye la trama de la obra, cuya estructuración formal, a lo largo de los cuatro capítulos que la integran, destaca por su claridad y fluidez. Con una metodología deductiva, la

(1) Vid. LUIS MORENO: «Las fuerzas políticas españolas», en SALVADOR GINER (comp.): *España, sociedad y política*, Espasa Calpe, Madrid, 1990, págs. 285-314.

— *Concurrencia múltiple etnoterritorial: el caso de España*, I.E.S.A., Madrid (Serie Documentos de Trabajo, 92-08), 1992.

— «Ethnoterritorial Concurrence and Imperfect Federalism in Spain», en BERTUS DE VILLIERS (comp.): *Evaluating Federal Systems*, Juta, Ciudad del Cabo, 1994, págs. 162-193.

(2) Vid. LUIS MORENO: *Decentralization in Britain and Spain: the cases of Scotland and Catalonia*, Universidad de Edimburgo, Escocia, 1986.

— *Escocia, nación y razón. Dos milenios de política y sociedad*, C.S.I.C., Madrid, 1995.

(3) *Verbigracia*, GUMERSINDO TRUJILLO: *Federalismo y regionalismo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1979; JUAN LUIS SIMÓN TOBALINA: *El Estado autonómico y sus matices federales*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1981; colectivo JAVIER DE BURGOS: *España: por un Estado federal*, Editorial Argos Vergara, Barcelona, 1983.

exposición comienza con un capítulo dedicado a la depuración conceptual, imprescindible cuando lo que se pretende es reconducir el federalismo a una nueva dimensión condicionada por factores como la etnia, la nación o el Estado. Seguidamente, en aras de una mayor concreción y acotación del campo a investigar, se perfilan los rasgos históricos más sobresalientes que a juicio del autor han contribuido a la configuración territorial del Estado español. El tercer y cuarto capítulo, podrían calificarse como el núcleo duro de la monografía, en cuanto condensan las aportaciones más originales de la obra. En el tercer capítulo se analizan los rasgos constitutivos de la concurrencia múltiple etnoterritorial, una de cuyas principales manifestaciones es la descrita como identidad dual o lealtad compartida, en virtud de la cual, un grupo de ciudadanos se autoidentifican simultáneamente por su pertenencia y adscripción a una Comunidad Autónoma y al Estado en su conjunto, sin que su vinculación a una de estas dos realidades jurídico-políticas excluya su conexión y su afección por la otra. En el capítulo cuarto se examina lo que se podría presentar como una de las variantes que en la actualidad presenta el federalismo, el *federalismo concurrente*. Cimentado sobre los pilares de la asimetría, la heterogeneidad y la pluralidad, sería el resultado del equilibrio entre la simetría de la que necesariamente ha de estar dotado un sistema para mantenerse como tal, para preservar su unidad y la asimetría que comporta el acercamiento de los modelos teóricos del federalismo a los supuestos concretos sobre los que se aplican. Las técnicas conflictuales, de relación y negociación entre las unidades miembros cobran un especial vigor dentro de un marco de federalismo concurrente.

Profundicemos en el contenido de cada uno de ellos. Bajo la genérica denominación de *premisas y conceptos*, el primer capítulo se presenta como esa lección inicial, que con más ambiciones que una simple introducción, busca, mediante el esclarecimiento de los conceptos básicos que se utilizarán en los capítulos posteriores, construir la parte dogmática y didáctica que necesariamente ha de estar presente en cualquier estudio. La cadena conceptual que en este capítulo se expone, comienza con lo que será el eslabón principal de la obra, el término etnia. Tras un repaso pormenorizado de las escuelas, que han estudiado el concepto de etnia, subjetivistas y primordialistas básicamente, se nos ofrece una definición que arrancando de su étimo, *ethnos*, subraya la diferencia de la etnia respecto a lo que secularmente ha sido su par conceptual, la raza, y cuya confusión ha granjeado que cualquier estudio étnico se recibiese con fuertes dosis de escepticismo, cuando no de rechazo. La etnia incorpora voluntariedad, configurándose como el resultado de factores culturales, sociales y psicológicos que conducirán hacia una identificación *ad intra* y *ad extra* del grupo étnico.

El paso siguiente es depurar todos aquellos conceptos que en cualquier discurso parecen estar condenados a confundirse, con el ya explicitado de etnia. Así se incide en la etnoterritorialidad, como vertiente conflictual de la etnia, y en otros como los

de nación, nacionalismo, regionalismo o Estado. El punto final de este capítulo, de clara naturaleza *ad docendum*, se articula en torno a una loable, por el grafismo que implica, caracterización del federalismo diseñada por confrontación al jacobinismo centralista, materializado en Francia y de amplia recepción en la España decimonónica. Ya inmerso en la teoría federal, el autor recapitula y reproduce sus formulaciones más novedosas, como, entre otras, las del *federalismo nominal*, el *federalismo creativo* o el *federalismo ejecutivo*. Entre todos estos neofederalismos, se otorga una particular atención al estudio del *federalismo asimétrico*, tan en boga en nuestro país. La distinción entre asimetrías *de iure* y *de facto*, y la identificación de las mismas en nuestro Estado culmina una parte teórica que se reconducirá hacia formulaciones concretas en las páginas sucesivas.

El siguiente estadio, en esa concreción expositiva, se produce en el capítulo segundo, *Las vicisitudes del Estado nacional en España*. En él se ofrece una muy interesante revisión de la historia de España en clave territorial y federal. A través de la narración histórica efectuada desde 1469 hasta la actualidad, se descubre en el autor la tentativa de quebrar con el mito centralista que secularmente ha jalonado en nuestra historia, para, mediante el enlace de datos en los que las fuerzas centrifugas primaron, o al menos eso pretendieron, sobre el oficialismo férreamente unitarista, cimentar unos sólidos precedentes de la presente forma territorial descentralizada. Un paso más en esta perspectiva, es el que se nos ofrece cuando lo que se convierte en el hilo conductor de la exposición son los antecedentes federales de nuestro Estado: desde la experiencia juntista de 1808, pasando por la I República, hasta las aspiraciones de los partidos nacionalistas que protagonizaron la II República. Es de destacar en este capítulo el rigorismo con el que se afronta la documentación de las afirmaciones históricas vertidas, al que se agrega un dinamismo en la narración, que contribuye a la transformación de algunos episodios históricos en auténtica naturaleza viva.

Tras la parte histórica se afronta el análisis de la concurrencia etnoterritorial que singulariza el caso español, condicionado por una realidad plural y asimétrica. Así, el tercer capítulo comienza retomando una de las clasificaciones que se proponían en las páginas iniciales de la obra, y que postulaba la distinción entre nacionalismos mayoritarios o estatales y nacionalismos minoritarios. A partir de ahí, el autor constata la antinomia que se produce en nuestro país, como consecuencia de que ciertos nacionalismos minoritarios, particularmente catalán y vasco, hayan alcanzado cuotas de desarrollo superiores al resto de los nacionalismos que se podrían tipificar como minoritarios, e incluso al global nacionalismo estatal. Sobre esa situación de base, formalizada con la implantación del Estado de las Autonomías, se proyecta lo que el autor califica como relaciones de *concurrencia múltiple etnoterritorial*. Partiendo de entender la *concurrencia*, como «competición múltiple y simultánea de la cual resultan, aunque no en un

proceso lineal y necesario, acuerdos políticos amplios» (pág. 102), el autor procede a concretar ese modelo de concurrencia múltiple etnoterritorial, mediante la identificación de lo que él califica como dos *axiomas* —la conflictividad intergubernamental, el protagonismo institucional—, dos *premisas* —el hecho diferencial, la inercia centralista—, tres *principios* —la descentralización democrática, el agravio comparativo y la solidaridad interterritorial— y tres *reglas* —la presión centrífuga, la mimesis autonómica y la inducción competencial—. De lo que se trata, a fin de cuentas, es de conjugar elementos políticos, sociales y económicos, de un modo dinámico, en la explicación de las relaciones, ya sean de conflicto o de cooperación, que se producen en la España de las Autonomías.

Tras el estudio de las variables que se dan cita en nuestra forma territorial, la tarea a afrontar —objeto del capítulo cuarto—, es su caracterización formal. Bajo la expresión *Estado federalizante*, se incide en el significado de proceso en el que se encuentra inmerso nuestro Estado, a la vez que se otorga el papel de sujeto activo de esa federalización al propio Estado, federalización «desde arriba». Una de las afirmaciones más polémicas del texto, se vierte en el encabezamiento de este capítulo final. Estamos aludiendo a la atribución de un carácter «subsidiario», de nuestro Estado de las autonomías (pág. 122), respecto a la teoría federal. Indudablemente el diseño del título VIII es deudor de otras construcciones de formas territoriales de Estado en las que predominaban elementos federales o cuasi-federales, como nuestra Constitución republicana. Empero, la complejidad y peculiaridad de España, impide la importación lineal de modelos territoriales que, de producirse en algún caso, habrán de experimentar un proceso de adaptación de tal envergadura, que a la postre conducirá a una mutación de su propia naturaleza. Estamos pensando concretamente en la aplicación de un modelo federal, que hipotéticamente haya de convertirse para ser factible en un *federalismo asimétrico*. Así, la propuesta federal destacaría en su papel de destinatario, más que de remitente, en la medida en que responde a las exigencias de mayor descentralización, y de necesidad de formalización de la misma, frente a la precedente trayectoria de tinte mayoritariamente político.

La especificación del contenido de la propuesta de *federalismo concurrente* que se postula en la obra, viene precedida por un estudio de campo en el que se constata una de las consecuencias de la *concurrencia múltiple etnoterritorial*, y que es el fenómeno de la identidad dual o lealtad compartida. Partiendo de la existencia de dos ámbitos espaciales delimitados, el estatal y el autonómico, la adscripción de los ciudadanos a ambos, traduce una situación cercana a la de la doble nacionalidad, si nos trasladamos al ámbito del Derecho Internacional, que refuerza el carácter no excluyente y la naturaleza múltiple de las identidades territoriales. El autor no se limita a esta constatación de la identidad dual, que corrobora con profusos datos estadísticos, sino que abre líneas de investigación consecuencia de la misma. Una de las más sugerentes sería comprobar la evolución del denominado *voto táctico*, de

los ciudadanos según el carácter de las consultas, local, autonómica, estatal, europea, como manifestación de esa identidad dual.

El *federalismo concurrente* presenta dos rasgos destacados, que son el de la asimetría política y la heterogeneidad administrativa, por un lado, y el de la provisionalidad en la participación estatal de las Comunidades Autónomas. Como elementos asimétricos se recogen la organización provincial subsistente en nuestro país, las disparidades económicas que poseen un fuerte potencial centrifugo y las singularidades políticas, puesto que no podemos negar la evidencia de que nuestra forma territorial de Estado, responde básicamente a la necesidad de integrar los nacionalismos vasco y catalán dentro de un marco global. Conectado a ello se repasan los dos casos más relevantes de fórmulas territoriales que pretenden la integración de unidades territoriales diferenciadas: Canadá y Bélgica.

Respecto al segundo de los elementos presentes en este modelo de *federalismo concurrente*, la provisionalidad institucional. Ésta se presenta como consecuencia de la ambivalencia que hizo posible el consensuado título VIII de la Constitución, y la bilateralidad que presidió el subsiguiente traspaso de competencias. Bajo este epígrafe, y como colofón, se incide en la necesidad de una reconversión en clave federal del Senado. Frente a muchas propuestas ya formuladas en esta línea, aquí se desciende a concretar su contenido: desde la necesidad de que desaparezca la circunscripción provincial, hasta la conveniencia de un sistema mayoritario de elección de los senadores, pasando por la depuración de los mecanismos de designación de los mismos, así como la necesidad de reconducir sus funciones.

La reflexión final se integra en la conclusión de la obra. Se considera esencial, que cualquier trabajo que se postule en materia de forma territorial del Estado español, y que pretenda pergeñar potenciales soluciones a su configuración, básicamente postulando mayores cotas de descentralización, no debe olvidar nunca, que un exceso centrifugo podría conducir a una ruptura de la unidad cuya problemática en origen pretendió resolver y que dio origen al planteamiento. Por lo que la adecuación de unidad y diversidad se configura como el único método viable en el caso español. En su concreción sí se admiten divergencias, pero no en el punto de partida, ni el punto de destino.

El federalismo concurrente, al margen de la importancia de la innovación conceptual, destaca porque busca acercar el modelo a la sociedad, y no la sociedad al modelo, permitiendo a su vez discernir entre escenarios posibles, probables y deseables. *La federalización de España. Poder político y territorio*, concilia de una forma magisterial ese aspecto descriptivo y prescriptivo que se exige en aquellas obras que versan sobre problemas reales. En suma, sin obviar ninguno de los ya tópicos problemas en las propuestas de avance territorial, se ha logrado postular una solución que dista con mucho de ser típica, demostrando que en materia de estructuración

territorial del Estado, y en particular de federalismo, no está todo dicho, pudiéndose aún innovar como aquí se ha hecho.

*Esther Seijas Villadangos*

VV.AA.: *Federalizing Europe? The Costs, Benefits and Preconditions of Federal Political Systems* (edited by Joachim Jens Hesse and Vincent Wright), Nuffield European Studies, Oxford University Press, Oxford, 1996, 408 págs.

Tras la expresión «integración europea» parece que podría ocultarse un proceso, constitucionalmente por definir con más concreción, cuyo *levantamiento de velo* quizá sorprendiera por mostrar, aun en estado incipiente, determinados rasgos federales, que explícitamente no resulta oportuno reconocer, por ese aún *miedo arcano* a la utilización de determinadas palabras (políticamente proscritas). Que la hoy conocida como Unión Europea presente algunos elementos propios de un sistema federal de gobierno en su esqueleto protoconstitucional no quiere decir, ni mucho menos, que la tendencia evolutiva de este «poder público común» (en la caracterización que de ella hace el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas) apunte unidireccionalmente hacia aquel objetivo. Pero ello, y también resulta evidente, no obsta para que un estudio o, más modestamente, un acercamiento al estudio del significado histórico y presente del Estado federal permita redescubrir esos *federal instrumentalities* que constituyen el legado (tal vez, precioso) de las distintas y variadas experiencias, seculares ya, de organización territorial-competencial de los poderes públicos dentro de un determinado país, homogéneo en su heterogeneidad.

Es éste el propósito que inspiró la celebración, en el otoño de 1991, de un encuentro de reconocidos juristas y politólogos de Europa, Estados Unidos y Australia en Oxford, bajo el patrocinio del Centro de Estudios Europeos del Nuffield College. La idea primigenia y motriz de esta empresa es atribuible a los editores J. J. Hesse y V. Wright, quienes tras diseñar el marco de discusión: «la federalización de los sistemas estatales unitarios o la reordenación de los acuerdos federales existentes», formulan una sugerente pregunta, a la que cada autor, desde su propia perspectiva, tratará de responder: «¿Qué se puede razonablemente esperar de los sistemas federales, a qué precio y bajo qué condiciones?» En último término, se trata de comprobar cómo los modelos analizados no son estables, sino que se hallan en constante evolución y dialéctica interna y externa, y cómo «la importancia de los contextos nacionales es sólo aparente cuando uno centra su atención en los complejos requisitos de la federalización». Veamos de manera comparada las respuestas ofrecidas por los distintos autores al núcleo principal de cuestiones planteadas.

1. Mientras que no se suscitan insalvables discrepancias en torno al entendimiento actual de lo que es una estructura federal de distribución del poder, que trata

de conjugar armónicamente la existencia, dentro de un mismo Estado, de discrepancias fundamentalmente culturales, en sentido amplio (que pueden englobar diferencias étnicas, lingüísticas y/o religiosas, o tradiciones populares que dan lugar a una idiosincrasia también diferenciada) así como, o alternativamente, de divergencias económicas o, incluso, histórico-coyunturales que motivaron el surgimiento de distintos Estados sin apreciables disimilitudes culturales o económicas (cuyo arquetipo lo representarían los Estados Unidos de América), si que se pueden encontrar puntos de vista, en algún sentido, discrepantes en el momento de poner el acento en cuáles son las razones que han motivado el surgimiento de tal sistema federal.

Así, para W. H. Riker («European Federalism: The Lessons of Past Experience») las únicas razones que justifican el Federalismo son puramente instrumentales y, más específicamente, militares (defensa, expansión, protección contra agresiones exteriores, etc.), pese a que haya habido corrientes de pensamiento político que hayan esgrimido otro tipo de argumentos de carácter moral (promoción de la libertad de acción de los pequeños grupos, limitación de los gobiernos poderosos que podría amenazar la libertad individual, etc.). A tal efecto, recuerda que la historia ha proporcionado ejemplos (sangrantes) de cómo la «libertad local de acción» puede no generar «verdadera libertad individual» (de nuevo, Estados Unidos y el *affaire* de la esclavitud, abolida en unos estados y permitida en otros), pese a que, en términos generales, no deje de reconocer que el Federalismo ha favorecido los gobiernos limitados y, en consecuencia, normalmente, la libertad personal.

Por su parte, M. Forsyth («The Political Theory of Federalism: The Relevance of Classical Approaches») en su exégesis de la teoría clásica del Federalismo (con origen en las ideas expresadas por Hamilton, Madison y John Jay en «The Federalist»), pone de relieve cómo este modo de organizar el poder no representa necesariamente un camino hacia la paz mundial y tampoco un correlato de la participación democrática. Más bien, es un fenómeno, producto de las presiones de la política mundial, con su propia lógica, distinta de la de los Estados unitarios o de la de las relaciones internacionales. En este sentido, el Federalismo sería el engranaje de estructuras y procesos por el cual una unión de estados es creada y mantenida, resultando tal unión de la desintegración de un Estado unitario o de la agregación de un determinado número de unidades políticas independientes o, simultáneamente, de ambos movimientos en las dos direcciones. Como resultado, la unión estaría representada por un conjunto de instituciones capaces de actuar como una sola dentro de las propias fronteras, así como en las relaciones con los de afuera, lo que en absoluto significa que la unión *abola* a los Estados miembros, si bien sí existe por encima de ellos.

En la necesidad insoslayable de un documento constituyente formal (generalmente, escrito), llamado constitución, que tenga el *status* de ley fundamental, y que fije los límites de cada nivel de gobierno, como condición *sine qua non* de todo

sistema político federal, centra toda su atención C. Saunders («The Constitutional Arrangements of Federal Systems: A Sceptical View from the Outside»), quien tampoco olvida que, pese a lo anterior, el Federalismo no sólo depende, para su buen funcionamiento e, incluso, mantenimiento, de esa constitución formal, sino que requiere asimismo de una actitud y cultura política y judicial respetuosa y, si cabe, proclive a su desarrollo.

Preocupaciones semejantes a éstas ocupan buena parte de la intervención de P. M. Leslie («The Cultural Dimension»), quien, a propósito de la acomodación de las diversidades lingüísticas y culturales a llevar a efecto por el Federalismo, junto con la satisfacción que el mismo ha de dar a las demandas de autogobierno, mantiene que todo ello dependerá en gran medida tanto de las propias estructuras constitucionales como de la específica política gubernamental que en cada momento histórico se practique.

2. Desde el análisis de la experiencia particular de cada Estado, individualmente considerado, federal o próximo a este sistema de organización descentralizada, las premisas determinantes de la aceptación de esta partición del poder proporcionan una visión altamente contrastada que conviene tomar en consideración.

Tal y como pone de manifiesto G. Lehbruch («German Federalism and the Challenge of Unification»), el Federalismo alemán, uno de los modelos por excelencia de esta forma de gobierno, se caracteriza por el funcionamiento de un complejo entramado de relaciones intergubernamentales, verticales y horizontales, reflejo de la fuerte interdependencia de los diversos actores políticos, cuyo fin último radica en la producción de políticas homogéneas, que sólo pueden ser alcanzadas, al parecer, atribuyendo, como así ocurre, una preponderancia a la autoridad ejecutiva, con la consiguiente paulatina pérdida de influencia política autónoma de los parlamentos estatales (*Landtage*); fenómeno que se aprecia de manera destacada a partir de 1949, y que es denominado por Lehbruch como *unitarización* («unitarization»). En realidad, esta progresiva armonización de las normas administrativas y procedimentales en que consiste esa dinámica de «unitarization», estadio posterior de lo que también en Alemania, durante el período de entreguerras, se conoce como «estrategia centralizadora», orientada a la promoción de lo que en el constitucionalismo germano se ha dado en llamar «homogeneidad de las condiciones de vida», no es exclusiva precisamente del Federalismo alemán, sino que, como augura Riker, es la tendencia de cualquier sistema conocido (tal vez, con la excepción de Canadá), de forma tal que si los recientes movimientos federalizantes aspiran a triunfar no tendrán otra alternativa que adoptar el modelo centralizado de federación, cuyo origen se ha de buscar, una vez más, en los Estados Unidos de América.

No obstante, el peligro que encierra esa tendencia centralizadora radica en privar de uno de sus sentidos originarios al Federalismo, en cuanto modo de distribuir equilibradamente las distintas facetas del poder entre las diversas autoridades políticas

y administrativas. Y quizá un buen ejemplo en este sentido lo pueda proporcionar el caso de Austria, donde ante la absorción por parte de la federación de la mayoría de las competencias más significativas, no le ha quedado otro remedio a los Estados (*Länder*) que reclamar, cada vez con mayor vehemencia, una sustantiva profundización en las raíces del principio federal (R. Rack: «Austria: Has the Federation Become Obsolete?»).

Si algún sistema federal es capaz de reunir en su seno la mayor parte de las motivaciones y características que han dado lugar y explican el surgimiento de esta manera de repartir los poderes es, sin duda, y pese a sus peculiaridades muy acentuadas, el sistema federal suizo. El mismo —según enseña D. Thürer («Switzerland: The Model in Need of Adaptation?»)— es el producto de la topografía variada y del pluralismo lingüístico y religioso del país, al tiempo que se configura como un modo de proteger, por encima de todo, dos valores que subyacen al orden institucional, cuales son «el mantenimiento y fortalecimiento de las comunidades regionales con sus identidades variadas», por un lado, «y la posibilidad de crear una forma óptima de autogobierno y de libertad política para los ciudadanos dentro de esas comunidades», de otro. Dicho esto, a continuación habría que añadir que también Suiza, progresivamente, se ha ido transformando, como el resto de federaciones, en un sistema más centralizado, en el que el poder legislativo queda concentrado, en buena medida, en el nivel federal.

La función reductora del pluralismo excluyente a realizar por el Federalismo es objeto de especial atención por J. J. Solozábal («Spain: A Federation in the Making?»), quien al tiempo que ofrece una interesante y compleja panorámica de lo que significa (y lo que podría significar) el Estado de las Autonomías español, pretende poner el énfasis en el entendimiento del Federalismo como «técnica de descentralización y reparto del poder político» y, sobre todo, como campo de juego en el que quepan todas las manifestaciones nacionalistas. Aunque, como es bien conocido, el Estado autonómico español no participa de determinados rasgos constitucionales esenciales característicos del Estado federal, en cuanto, principalmente, que «las comunidades autónomas no disponen propiamente de verdadero poder constituyente» (diferencia sustancial entre «soberanía como poder jurídico-político originario e ilimitado que corresponde al Estado central» y «autonomía como poder derivado y limitado de las nacionalidades y regiones»), no es menos cierto que este Estado autonómico bien puede considerarse como «un intento tan valiente como arriesgado de ofrecer un tratamiento institucional a los problemas planteados en España por el seccionalismo político de los nacionalismos periféricos». Y es esta pretensión última la que convierte al Estado autonómico en un modelo de organización territorial del poder capaz de suplir (¿temporalmente?) al federal, en tanto que, hasta el momento, y al margen de aisladas, sonoras, irracionales y lamentables actitudes violentas, la convivencia de los distintos nacionalismos se ha hecho posible. Y precisamente este

alto «rendimiento integrador del Estado autonómico», tan necesario en este país que, en expresión afortunada, alguien caracterizó de *invertibrado*, «ha de ser tenido en cuenta también —en opinión de Solozábal— de cara a una eventual transformación del mismo en Estado federal», no obstante las deficiencias, sobre todo en el orden de los instrumentos de cooperación entre las distintas entidades político-territoriales, que presenta.

La reciente federalización del Reino belga, que tuvo su hito último en la reforma constitucional de 1993, es un ejemplo más de cómo la diversidad lingüística, cultural y religiosa, puede conjugarse con la unidad política en el marco de una organización estatal federal. En esta línea, R. Senelle («The Reform of the Belgian State») muestra la necesidad de que entre las distintas autoridades políticas existan adecuados instrumentos de cooperación y coordinación, en orden a la resolución pacífica de las controversias que inevitablemente surgirán entre las mismas. Estos métodos de solución de conflictos que, en sentido genérico, podrían englobarse dentro de lo que en el sistema alemán se conoce como «Federalismo cooperativo», han de estar presididos e inspirados en el principio de lealtad federal (*Bundestreue*), como sustrato último (y también primero) de las relaciones intergubernamentales.

Esta misma preocupación por institucionalizar e intensificar los instrumentos de cooperación intergubernamentales puede apreciarse en la conferencia de S. Kux («From the USSR to the Commonwealth of Independent States: Confederation or Civilized Divorce?»). Las repúblicas independientes que reaparecen en escena a raíz del desmembramiento del imperio soviético y que tras difíciles avatares políticos, económicos y sociales, no sólo no superados sino, en algún sentido, agravados, dieron lugar al nacimiento, por unión de algunas de ellas, de la llamada Comunidad de Estados Independientes (CEI), proporcionan un interesante ejemplo de cómo un Estado fuertemente centralizado que acaba «rompiéndose» por el efecto de fuerzas centrifugas, acalladas, que en un determinado momento histórico se liberan, puede conducir a un proceso de profederalización que, aunque nunca llegue a consumarse, sí al menos pone de manifiesto esa necesidad insustituible que toda unión, más o menos intensa, de Estados (o de regiones o de nacionalidades) tiene de articular mecanismos de coordinación y cooperación intergubernamentales, en orden a la resolución de los conflictos que puedan surgir.

3. A partir del recorrido efectuado en torno a la idea de Federalismo, cabría ahora preguntarse en qué medida, si en alguna, la actual Unión Europea (= UE) participa de cualidades federales, y en qué dirección podría apuntar su futura evolución.

A tal efecto, parece innegable que alguno de los presupuestos de los sistemas políticos federales también son observables en el proceso de integración europea. Si, tal y como se ha señalado, la heterogeneidad étnica y lingüística ha sido históricamente uno de los motivos del surgimiento de un sistema federal (fundamentalmente

a partir del siglo XIX), nadie podrá negar que dentro de la UE tal diversidad existe. Asimismo, resulta igualmente claro que, en su origen, y también hoy, las Comunidades Europeas nacieron con el propósito de establecer una nítida frontera entre los de dentro y los de fuera (que recuerda a la distinción de Carl Schmitt entre *amigo* y *enemigo* como fundamento de las relaciones políticas, tanto internas como internacionales), lo que, en cierto sentido, convierte a la UE en una entidad política diferenciada internacionalmente. Si bien, hasta aquí quizá no se haya avanzado demasiado porque lo dicho también podría predicarse de cualquier típica organización internacional. Más significativo resulta ya que las instituciones comunitarias posean el poder de hacer normas directamente vinculantes, lo que presupone la existencia de un cuerpo normador (más o) menos legitimado; que en el seno de la UE se produzca un reparto de competencias no sólo internacionales, sino también internas, entre la propia Unión y los Estados miembros; que exista una instancia jurisdiccional competente para resolver determinados conflictos, consecuencia de la infracción de la normativa comunitaria. En definitiva, es indudable que la UE presenta determinadas características del Estado federal que permiten afirmar sin reservas que, en su forma actual, es más que una mera alianza de naciones-estado (F. W. Scharpf: «Can there be a Stable Federal Balance in Europe?»).

Ahora bien, ello tampoco puede distraer nuestra atención de considerar que, con todo, y en tanto no se produzca una reforma de fondo que funde la existencia de las Comunidades Europeas en un acto verdaderamente constituyente, en una constitución propiamente dicha (acto de derecho interno), y no en un tratado (acto de derecho internacional), y que, al mismo tiempo, permita a éstas ostentar en monopolio la calidad de sujeto de derecho internacional, algo a lo que no han renunciado los Estados miembros por el momento, no será posible encuadrar la UE dentro de los cada vez más difusos, pero aún identificables, linderos del modelo federal de organización territorial del poder.

Esta tensión entre los elementos federales de la UE y aquellos otros que la separan de tal sistema no es más que el reflejo de lo que Forsyth ha bautizado como «los dos espíritus» que subyacen al proceso de integración europea, y que son, por un lado, el «espíritu técnico-funcional» (filosofía del funcionalismo de Jean Monnet y Robert Schumann), presente en los momentos fundacionales de las Comunidades Europeas, y que consiste en ir atribuyendo competencias a las mismas, según lo vayan demandando las circunstancias económicas o sociales del momento, sin pretender formular una teoría general o realizar reformas constitucionales significativas, en virtud de las cuales se lleve a efecto una redistribución legalmente definida de competencias legislativas, así como una reestructuración de las instituciones existentes que profundice en su democratización; y el «espíritu federal-constitucional», por otro lado, que apuntaría en esta última dirección señalada de reemplazar por órganos constituidos que representen al cuerpo político y sean capaces de actuar con discre-

ción dentro de las esferas delimitadas de competencias, los mecanismos técnicos que, dicho sea de paso, han dado lugar a un sistema altamente tecnocrático, sobrecargado y complejo de relaciones intergubernamentales, cuyo culmen lo representaría —en el parecer de Thürer— el Tratado de Maastricht. Opinión esta que, entre otros, Phillip Allot, en su reciente «The Crisis of European Constitutionalism: Reflections on the Revolution in Europe», comparte plenamente al calificar la conclusión del Tratado de la Unión Europea como de «deplorable», por empeorar la situación constitucional en vez de mejorarla. Lo que Allot, en realidad, defiende es «una restauración de la conciencia del pensamiento público de Europa» que arranque de la interiorización por parte del pueblo de la necesidad de crear nuevas formas sociales dentro de la nueva Europa. También Klaus Schubert, en «Federalismo. Entre Ciencia y Política», centra parte de su crítica al proceso de integración europea en este punto (déficit en el «establecimiento de las correspondientes instituciones participativas», que no sólo produce graves problemas de legitimidad, sino que genera también difusas reservas contra «los de arriba» y, lo que es aún más grave, contra otros Estados miembros a los que se atribuye mayores beneficios a partir del proceso de integración»).

Entre esas reformas constitucionales necesarias a las que se ha hecho referencia, y que constituirían la materialización del denominado «espíritu federal-constitucional», D. Biehl («An Economic Perspective») incluye la que afecta a la constitución financiera de la Unión Europea que, entre otras cosas, y en aplicación de los principios económicos del federalismo fiscal, tales como el de «asignación y diferenciación óptima de competencias», el «derecho al justo reparto de responsabilidades», el de «correspondencia» y el de la «igualación fiscal», tendría que estar orientada a asignar a aquélla sus propios recursos fiscales, de los que ella misma fuera responsable, pues «sólo si el tomador de la decisión asume la responsabilidad de gastar y de gravar fiscalmente habrá una normal disciplina presupuestaria democrática».

4. Un aspecto que ha sido motivo de honda reflexión para la mayoría de los autores es el que se refiere al peligro de homogeneización de las diversidades culturales y regionales de los distintos pueblos de Europa, que podría llevarse a cabo en este proceso de integración europea que, por su propia naturaleza, tiende a la globalización (temido vocablo en los tiempos que corren) de determinados principios, orientaciones y, en general, políticas de carácter económico que, por conexión necesaria, afecta también a ámbitos culturales especialmente sensibles, desde el momento en que pretender establecer una separación radical entre el campo de lo económico y el de lo cultural se ha manifestado como una ciega ingenuidad (Leslie).

Evidentemente, tal peligro existe. Sólo habrá que estar expectantes, y protestar cuando se estime oportuno. No obstante, tampoco deberíamos rechazar, por principio, sin al menos someterlo a consideración, cualquier intento homogeneizador que, por ejemplo, pretendiera establecer una uniformidad mínima (o máxima) en el elenco

de derechos fundamentales (léase, derechos humanos) a disfrutar por todos los individuos residentes en el territorio comunitario, y con independencia del concreto Estado donde se encuentren. No es éste el peligro que se denuncia, lo sé, pero sí podría ser éste el precio (tal vez, demasiado caro) a pagar por defender hasta la extenuación la propia y, a veces mal entendida, peculiaridad *cultural* de cada estado o región.

5. Ya ha sido con anterioridad apuntado como, por regla general, toda estructura federal de gobierno tiende a potenciar la influencia de las instituciones centrales de la federación en la toma de decisiones políticas, en perjuicio de las regiones, estados o *Länder*, que acaban desempeñando un papel secundario. Pues bien, de este *defecto* tampoco se libra la UE, que ha sido certeramente caracterizada de *föderalismusblind*, en tanto que no tiene en cuenta, apenas, en su edificio institucional, el hecho de que la mayor parte de los Estados miembros de la Unión están organizados territorialmente al socaire del principio federal o, cuando menos, de manera sumamente descentralizada. En realidad, lo que con ello se reivindica es abrir la estructura institucional de la Unión a la directa participación de las unidades subestatales constitucionalmente previstas, sin que ello tenga que significar una disolución de esos estados miembros en favor de la restitución de las llamadas «Viejas Naciones de Europa». Es más, tal disolución general no produciría, por sí misma, una potenciación del regionalismo, sino que, por el contrario, llevaría a una dilución de éste en favor de un extraordinario centralismo europeo, pues las regiones no podrían permanecer inmunes a los poderes de división y normación provenientes del centro. Como señala U. Leonardy («The Political Dimension, German Practice and the European Perspective»), «la futura existencia de los Estados-nación como componentes básicos de la Unión no sólo es un requisito del Federalismo sino también una condición para la protección del regionalismo en Europa». En contra de esta manera de ver las cosas, Leslie cree que esta generalizada crítica que reclama una redefinición del proceso de integración europea en la que se tenga más en cuenta el fenómeno regional, deja entrever que la federalización de Europa, si ocurre, podría consistir en un proceso doble de descentralización intraestatal y de centralización interestatal, de consecuencias impredecibles, en el que podría asistirse al fallecimiento del moderno estado-nación.

6. En un capítulo final, los editores J. J. Hesse y V. Wright («Federalizing Europe: The Path to Adjustment»), en buena medida responsables de las sugestivas reflexiones que sólo de manera indiciaria aquí se han apuntado, tras realizar una síntesis de las mismas, acometen la tarea de formular algunas «tentativas de conclusión» que pueden resumirse como sigue:

A) A veces los costes políticos, económicos y socio-culturales de la federalización son superiores a sus beneficios. En términos de prosperidad económica, así como de estabilidad social y política, el éxito relativo de las federaciones de Europa

occidental parece innegable, si bien no es fácil determinar en qué medida las estructuras federales de gobierno han contribuido a su consecución. Asimismo, tampoco resulta claro que disposiciones institucionales-legales semejantes pudieran producir resultados comparables en diferentes circunstancias sociales.

B) El resultado del proceso de federalización está decisivamente influenciado por los contextos político, económico y socio-cultural en que tiene lugar aquél.

C) Sobre la base de estas consideraciones, las oportunidades para la progresiva federalización de las Comunidades Europeas deben ser vistas con cierto escepticismo. En conexión con ello, no será de gran ayuda advertir que la UE, en todo caso, sería una federación *sui generis*.

D) Hay algunas evidencias que nos permiten intuir que, al menos en Europa occidental, las diferencias entre los sistemas políticos federales y los unitarios están comenzando a perder relieve. Las estructuras y procedimientos de gobierno muestran signos crecientes de convergencia, quizás en parte debido a la influencia armonizadora de la UE sobre las tradiciones gubernamentales nacionales.

En fin, y para concluir ya, no estaría de más retornar a lo que el interrogante que da título a esta estimulante obra compilatoria sugería: ¿Puede mantenerse con algún fundamento que, sobre todo tras la firma y posterior ratificación del Tratado de Maastricht, hoy tímidamente reformado, la Unión Europea tiende a convertirse en una superestructura federal de distribución del poder? Parece evidente que, hoy por hoy, tal tendencia no deja de ser más que el sueño de algunos (o muchos) convencidos *européistas*. No obstante, lo que cabría preguntarse, como lo hace Joseph H. H. Weiler, con extraordinaria agudeza (y desencanto reivindicativo), en su conocido y reconocido trabajo recopilatorio «Europa, fin de siglo», es si ese sueño de ver convertida a la UE en un Estado federal no haría añicos el otro sueño (anterior) de concebir a las Comunidades Europeas como un ejemplo del supranacionalismo superador de los defectos y excesos del estatalismo. («Si Europa asume tan seriamente la ciudadanía europea en el plano simbólico, ¿qué fundamento moral habrá para criticar al Frente Nacional Francés, a los republicanos alemanes y a sus correligionarios de otros países que fomentan el nacionalismo de los Estados miembros? ¿El de que se han inclinado por una nacionalismo equivocado?» —interroga Weiler).

*Antonio Arroyo Gil*