

RECENSIONES

M.^a ESTHER SEIJAS VILLADANGOS: *Configuración asimétrica del sistema de Comunidades Autónomas*, Universidad de León, Secretariado de Publicaciones y Medios Audiovisuales (Serie «Tesis Doctorales 2000»), León, 2003. 2 vols., 994 págs.

I

Resulta sobradamente conocido a estas alturas que la complejidad del Título VIII de la Constitución, así como los avatares de su desarrollo estatutario y las vicisitudes de su evolución, han convertido a nuestro *Estado de las Autonomías* en objeto preferente de atención de la doctrina durante estos veinticinco años de régimen constitucional. En este contexto, acaba de aparecer el libro *Configuración asimétrica del sistema de Comunidades Autónomas* que, por las razones que iremos desgranando, supone un punto de inflexión en la producción científica existente sobre esta materia.

La obra que comentamos tiene su origen en la tesis doctoral dirigida por el Dr. Manuel B. García Álvarez, y defendida por la autora en junio de 2000, en la Universidad de León. Se trata, por tanto, de un trabajo que atesora todas las cualidades propias de una memoria doctoral (pulcritud formal, cuidado y minucioso manejo de las fuentes, afán de exhaustividad, rigor científico, originalidad en el enfoque); pero, además, revela una madurez intelectual, una capacidad a la hora de detectar problemas y ofrecer respuestas y un valor didáctico poco comunes, que ya se adivinaban en trabajos anteriores, y permiten augurar una fecunda trayectoria científica (1).

(1) La tesis doctoral en que tiene su origen el trabajo que nos ocupa fue distinguida en 2001 con el Premio Extraordinario de Doctorado en la Universidad de León. La profesora SEIJAS VILLADANGOS ha obtenido, además, en 2002, el Primer Premio en la *III Convocatoria de la Consejería de Presidencia de la Ciudad Autónoma de Melilla para trabajos relacionados con el estudio e investigación del Estatuto de Autonomía de Melilla*. Es autora, además, de numerosos trabajos de investigación, entre los que podemos citar: «Una aproximación tridimensional al “hecho diferencial”: retrospectiva, perspectiva y prospectiva», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 25, Dpto. de Derecho Constitucional y Ciencia Política de la Universidad de Valencia, 1998, págs. 57-79; «Formas de Estado y formas de gobierno. Estudio sobre la influencia aristotélica en su evolución conceptual», en VV.AA. (RUS RUFINO, S., coord.), *Aristóteles. El pensamiento político y jurídico*, Univer-

II

Como advierte la autora al comienzo de su trabajo (págs. 18 y ss.), pocos conceptos han sido tan frecuentemente utilizados en los últimos años como el de *asimetría* en lo que concierne a la organización territorial, ya sea a nivel doctrinal, ya por nuestros representantes políticos. Lo que de positivo pueda tener esta «divulgación y popularización» de la asimetría (pág. 20), no debe hacer olvidar el riesgo de que este concepto de «naturaleza bifronte», «a caballo entre la Política y el Derecho» (págs. 16 y 27) acabe convirtiéndose en terreno abonado para la confusión y las malinterpretaciones (pág. 21). Esto, unido (pág. 24) a la «escasez de estudios que abordan de una forma sustantiva la asimetría y sus virtualidades en el ámbito del desarrollo autonómico español» (a pesar de la creciente presencia del término, como ya se dijo), ha llevado a la profesora Seijas Villadangos a intentar «consolidar la categoría asimétrica como un concepto autónomo respecto de cualquier vínculo o adjetivación que *a posteriori* se le pueda agregar» (pág. 21); o, dicho de otra manera, a «aislar conceptualmente la asimetría», y a plantearse este concepto «en cuanto sustantivo y no sólo como adjetivo aplicable, singularmente, al federalismo» (pág. 25). Se trata, en suma, de contribuir a satisfacer «la exigencia de reacción del Derecho Constitucional ante lo que, de forma no muy exagerada, podría calificarse de plaga asimétrica» (págs. 21-22).

Remontándose a la especulación teórica de Charles Dudley TARLTON, que en 1965 utilizó la asimetría como instrumento para explicar la organización federal en Estados Unidos («*Symmetry and asymmetry as elements of Federalism: a theoretical speculation*»), en lo que constituye «el primer re-

alidad de León-Universidad de Sevilla, 1999, págs. 99-125; «Representación democrática, partidos políticos y tránsfugas», *Teoría y realidad constitucional*, núm. 6, segundo semestre 2000, págs. 163-188; «El derecho fundamental a comunicar o recibir libremente información: su incidencia en las retransmisiones deportivas», en VV.AA. (ESPARTERO CASADO, J. coord.), *XX años de Constitución y Deporte*, Valladolid, Servicio de Publicaciones de la Junta de Castilla y León, 2000, págs. 201-217; «El federalismo canadiense ante la curiosidad de un jurista español», en PAU I VALL, F. (coord.), *El futuro del Estado Autonómico, VII Jornadas de la Asociación de Letrados de Parlamentos*, Pamplona, Aranzadi, 2001, págs. 227-249; «Un nuevo estadio en el discurso federal: el federalismo asimétrico», *Pensamiento Constitucional*, año VII, núm. 7, *Anuario de la Maestría en Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica del Perú*, Lima, 2000, págs. 343-377; «Cooficialidad lingüística y democracia. Consideraciones sobre el régimen jurídico de la pluralidad lingüística en España», en *Actas del V Congreso «Cultura Europea»*, Pamplona, Aranzadi, 2000, págs. 259-272; con ALEGRE MARTÍNEZ, M. A., «Hacia la culminación y cierre del Estado de las Autonomías», en SÁNCHEZ FERRIZ, R. y GARCÍA SORIANO, M. V. (coords.), *Funciones y órganos del Estado constitucional español*, Valencia, Tirant lo Blanch («Manuales»), 2002, págs. 458-502.

ferente sustantivo del uso de la asimetría como concepto útil para discutir sobre la organización territorial de los Estados», la autora repasa el panorama que ofrece el Derecho Comparado: Estados Unidos, Canadá («país en el que se han elaborado los trabajos más interesantes en torno a esta materia», pág. 22), y otros, como India, Bélgica, Austria, Sudáfrica, Rusia o Alemania. Todo ello, eso sí, con una finalidad instrumental (págs. 22, 28) respecto del objeto central del trabajo: estudiar la «*génesis, concepto y proyección de la asimetría en el sistema español de Comunidades Autónomas*» (pág. 25). Este objetivo genérico se pone al servicio de un *triple interés*: dogmático («dotar de un cuerpo científico y estructurado al concepto de asimetría»), metodológico («perfilar cuánto hay de político y cuánto de jurídico en los planteamientos desarrollados en torno a este concepto») y funcional (tratando de que el mejor conocimiento de esta categoría se traslade «a un mejor y más estable funcionamiento de los Estados»); finalidad esta última que debe adoptarse «de manera comedida, evitando generar cualquier impresión de que la configuración asimétrica de un Estado es la panacea solventadora de todos sus problemas» (pág. 26).

Partiendo de esta declaración de intenciones, que justifican sobradamente el interés y la necesidad del trabajo, se hace preciso añadir que, tanto su metodología como su estructura (plenamente adecuadas a los objetivos propuestos) resultan altamente sugestivas; de tal modo que la tarea propuesta se lleva a cabo desde una hábil combinación de valentía, cautela, «optimismo científico», curiosidad y amenidad (cfr. págs. 19, 20, 23 y 944).

Estamos ante una obra ciertamente extensa, que se desarrolla a lo largo de casi mil páginas. A medida que el lector se adentra en los sucesivos capítulos, va afianzándose en la sensación de que el libro ofrece mucho más de lo que promete su título, de tal manera que bien podríamos calificarlo como un verdadero *tratado de derecho autonómico*. Como nos advierte la autora al respecto (págs. 24-25), y comprobaremos al recorrer su contenido, se hace alusión a temas que «podrían ser objeto, en su integridad o en alguno de sus aspectos, de múltiples trabajos monográficos y de muchas tesis doctorales». Así sucede, por ejemplo, con los clásicos modelos territoriales de Estado, la financiación autonómica, la cooficialidad lingüística, o la organización territorial en el marco comunitario europeo. Este afán por dar cabida en su obra a tan amplio abanico de temas, de por sí sobradamente complejos, obedece a la idea de «horizontalidad», que la autora ha adoptado como opción metodológica, «subordinando instrumentalmente» el análisis de todos esos aspectos, «al auténtico *leitmotiv*» del trabajo, que es la asimetría. Se trata, por tanto, de contemplar todos esos contenidos en la medida en que sean útiles para clarificar y ofrecer la propia visión de este concepto (pág. 25). Aun así, el tratamiento de cada una de esas cuestiones se lleva a cabo con notable am-

plitud, evidenciando una clara vocación docente, un afán pedagógico (pág. 31), merced al cual el trabajo no sólo habrá tenido un gran valor formativo para la autora, sino también para quienes se aproximen a sus páginas.

Tras estas primeras consideraciones relativas a la *metodología* del trabajo, y pasando ahora a analizar el reflejo que ésta encuentra en su *estructura*, cabe señalar que la autora ha optado acertadamente por la clásica división en *parte general y parte especial*; o, siguiendo como ella una terminología más tradicional en nuestra disciplina, en *Derecho Constitucional general y Derecho Constitucional particular*.

De acuerdo con este enfoque, y tras la pertinente *Introducción* (págs. 15 y ss.), en el *Título primero* de la obra (*«La Asimetría»*, págs. 35 y ss.) se ofrece una «aproximación dogmática y en abstracto a la categoría de asimetría», de acuerdo con una metodología *inductiva*, que partiendo de ordenamientos constitucionales concretos trata de articular un concepto unificador (pág. 27). Mientras que, en el *Título segundo* (*«Asimetría y la organización territorial del Estado español»*, págs. 375 y ss., ya en el segundo volumen), se aplica y proyecta al ordenamiento español ese concepto de asimetría previamente articulado. Se trata, en suma, de «un ejercicio de extracción de principios a partir de normas positivas» y de «una ulterior aplicación de esos principios en la interpretación de las mismas y en su desarrollo y puesta en práctica» (pág. 28).

Sentadas estas premisas metodológicas, podemos ya llevar a cabo un breve recorrido por cada uno de los capítulos que componen la obra para, seguidamente, hacer mención de sus principales aportaciones.

III

Las dos grandes partes mencionadas en torno a las cuales gira el libro aparecen, a su vez, desarrolladas en siete capítulos. Los tres primeros (agrupados en la primera parte, *«La asimetría»*), recogen la elaboración del concepto, compatibilizando el «análisis *in abstracto*» con las «referencias a situaciones particulares de organizaciones territoriales concretas». De acuerdo con esta idea, los tres capítulos siguen una línea progresiva y claramente definida de aproximación al objeto estudiado, comenzando el primero de ellos (págs. 37 y ss.) por situar el tema en su contexto: el territorio como elemento del Estado y las categorías clásicas de organización territorial, sometidas a una oportuna relativización (págs. 175 y ss.), y contempladas desde un prisma comparativo, bajo el denominador común de ser los escenarios en que se materializará la asimetría.

El capítulo segundo («Tarlton y el federalismo asimétrico», págs. 179 y ss.), profundiza en las aportaciones de este autor al explicar a través de la asimetría el modelo norteamericano. Aun considerándolo «el primer referente substantivo del uso de la asimetría» (pág. 30), la autora no elude el remontarse a precedentes remotos (*foedera iniqua* en Roma, págs. 223 y ss.; federalismo hegemónico de inspiración prusiana, págs. 235 y ss.), presentándolos como hipótesis en torno al origen del federalismo asimétrico.

Los elementos expuestos en estos dos capítulos llevan a la profesora Seijas a proponer, en el capítulo tercero, un *concepto de asimetría desde el Derecho Constitucional* (págs. 249 y ss., 255 y ss.), sirviéndose de diversos rasgos definitorios (prerrequisitos, págs. 285 y ss.; naturaleza y funciones, págs. 290 y ss.; estructura y características, págs. 293 y ss.; tipos, págs. 295 y ss.), y coordinadas en las que situar el renovado y creciente interés por el concepto. Esta aproximación desde todos los ángulos posibles garantiza lo atinado de la definición propuesta: «una modalidad de estructuración territorial que presentan determinados Estados en los que los entes dotados de autonomía política que los componen disfrutan de un trato constitucional diferenciado, legitimado por el reconocimiento positivo de disponer de singularidades de diverso orden (lingüístico, cultural, jurídico, financiero, etc.) con relación a los restantes componentes del Estado» (pág. 288).

El Título segundo de la obra (págs. 375 y ss.), como ya hemos adelantado, proyecta en el modelo español de organización territorial la asimetría, como concepto elaborado en los capítulos precedentes. Para ello resulta necesaria, en primer lugar, una labor de contextualización (capítulo cuarto, págs. 377 y ss.), que ha de pasar por una referencia a nuestro constitucionalismo histórico, en busca de «algún reducto de recepción de diferencialidad» en el proyecto de Constitución de 1873 (págs. 380 y ss.) y en la Constitución de la II República (págs. 391 y ss.); así como a los presupuestos histórico-políticos de nuestro vigente Estado autonómico (las preautonomías, págs. 404 y ss., o el clima político del período constituyente, págs. 408 y ss.). Hará falta también, situados ya en la Constitución de 1978, llevar a cabo una delimitación de la posible presencia de asimetrías en nuestro Texto constitucional, en una doble dirección: positiva («preceptos constitucionales vinculables a la asimetría», en relación también con el principio dispositivo, págs. 422 y ss. y 429 y ss.), y negativa (límites que la propia Constitución marca a la configuración asimétrica, y que destacadamente vendrían establecidos a través de los principios de unidad, solidaridad e igualdad, págs. 431 y ss.).

En el capítulo quinto («La forma territorial del Estado español», págs. 443 y ss.), se introduce el concepto de *hecho diferencial*, de obligada referencia a la hora de comprender sus rasgos esenciales. Su diferenciación

respecto de la asimetría (págs. 502 y ss., 554 y ss.), «*desfaciendo* el entuerto de tratar a ambos como expresiones sinónimas» (pág. 32), nos proporciona buena parte de los elementos necesarios para acceder a las claves de nuestro Estado autonómico.

Tras esta nueva delimitación conceptual, queda ya abierto el camino para proceder, en el capítulo sexto (págs. 559 y ss.), al estudio de cada una de las asimetrías presentes en nuestro sistema autonómico. La autora considera como tales: la foralidad (págs. 563 y ss.), las relativas a la financiación autonómica (págs. 625 y ss.), las lingüísticas (págs. 671 y ss.), las insulares (págs. 765 y ss.), y las extrapeninsulares, centradas en el régimen económico y fiscal de Ceuta y Melilla (págs. 784 y ss.). En palabras de la profesora Seijas, en el estudio de cada una de ellas se combina «un tratamiento descriptivo con una aproximación analítica en la que se perfilarán las prolongaciones diferenciales de los factores que originan tales asimetrías» (pág. 33).

Respecto de otros posibles elementos cuyo carácter asimétrico suele afirmarse (deudas históricas, policías autonómicas, capitalidad del Estado, págs. 804 y ss.), la autora manifiesta, bien sus reticencias, bien su «expectación ante su real conversión material en efectivas asimetrías» (pág. 33).

El séptimo y último capítulo («Derecho europeo, Derecho constitucional español y asimetría», págs. 821 y ss.), supone un original ejercicio de creatividad, sólo posible desde un profundo conocimiento de nuestro modelo autonómico. Se trata de analizar «la situación real que condiciona el devenir territorial de nuestro Estado y que no se encuentra sólo en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía que la desarrollan» (pág. 33). Para ello habrá que reflexionar sobre el modelo asimétrico y sus potenciales desarrollos de cara al futuro (págs. 828 y ss.). Es, pues, necesario retomar el principio de unidad (págs. 839 y ss.), previamente clarificado (capítulo cuarto, págs. 432 y ss.), pues será éste el que nos permita apreciar hasta dónde cabe hablar de un desarrollo asimétrico de nuestro modelo (unidad, que no equivale a uniformidad), y desde qué punto estaríamos ante desarrollos «disimétricos», aspiraciones «absolutamente incompatibles con nuestro modelo constitucional» (pág. 33). Lógicamente, en una investigación que no quiera permanecer de espaldas al mundo real, la unidad no puede considerarse sólo en el ámbito estatal, sino que, como bien ha entendido la autora, debe insertarse en el contexto de la Unión Europea (págs. 842 y ss.), y en el orden impuesto por la dinámica globalizadora que nos está tocando vivir (págs. 909 y ss.).

No podemos omitir una referencia al completísimo repertorio bibliográfico con el que termina la obra (págs. 947 y ss.). Se trata de una demostración del incansable *afán lector* de la autora, que le ha llevado a acudir a todo tipo de fuentes, entre las que no faltan ni los autores *clásicos* (con cuya consulta y utilización a lo largo de la obra parece sentirse especialmente a gus-

to), ni un buen número de artículos publicados en medios de comunicación, que se incluyen por separado («aporte de actualidad» y «auténtica fuente de enseñanzas», pág. 34).

Si bien creemos que estas pinceladas relativas a cada una de las partes y capítulos en que está estructurado el libro pueden ser suficientes para que el lector advierta que estamos ante una obra bien construida, de gran solidez científica, plena coherencia e impecable unidad interna, no queremos dejar de extraer, del contenido de la misma, lo que consideramos como sus *principales aportaciones*. Si bien a lo largo de los capítulos se van anticipando valoraciones, claves y directrices argumentales (cfr. págs. 30 y 33), es al término de la obra («Siete proposiciones y una reflexión final», págs. 929 y ss.) donde, de modo correlativo a cada uno de los siete capítulos, se extraen conclusiones en aras a «incentivar el debate doctrinal de determinadas tesis, que hallándose pacíficamente asentadas, convendría reformular a la luz del concepto de asimetría» (págs. 33-34 y 931).

— Nos encontramos en primer lugar con las *reflexiones acerca de la mayor o menor idoneidad de cada una de las clásicas formas territoriales de Estado* (unitario, regional, federal, confederal) *para poder ser calificadas como «asimétricas»*. A este respecto, se considera que el «hábitat natural» de la categoría asimétrica son las formas de Estado compuestas. Y, dentro de ellas, a pesar de que la federal haya sido la primera en considerarse expresamente como tal, se mantiene que es el Estado regional la forma ideal para articular la asimetría, por cuanto «la presentación del Estado regional como alternativa al unitario y al federal, presume la desaparición de los obstáculos que dichas formaciones presentan para articularse asimétricamente. Es decir, no es necesario que sea uniforme en su presentación ni que sus entidades territoriales sean formalmente iguales» (págs. 932, 92 y ss.). En cuanto al Estado federal, una vez que se ha determinado en qué medida puede afirmarse «la esencialidad de la igualdad» en esta forma territorial (págs. 128 y ss.), la autora concluye que la posibilidad de hablar de «Estados federales asimétricos» debe considerarse como algo excepcional desde la ortodoxia federal. Eso sí: salvados los necesarios límites marcados por la *unidad y la igualdad esencial de derechos y obligaciones fundamentales de todos los ciudadanos*, la asimetría vendría a ser, en el Estado federal, «la excepción que contribuye a que se cumpla la regla», desempeñando así una «utilidad instrumental», como «antídoto que actuaría en prevención de federalismos cismáticos o fragmentarios» (pág. 934). Por lo demás, si las asimetrías *de facto* encuentran en el Estado federal un adecuado campo para desenvolverse, la existencia de asimetrías *de iure* debe quedar matizada, pasando su justificación por la necesidad de recuperar elementos de la teoría federal clásica, como los *iura singularia* de que hablara LABAND (págs. 934, 936). Y respecto de la

Confederación, «no es *per se* asimétrica, pero sí presentan un fuerte potencial asimétrico los elementos confederales que perviven o se introducen *ex novo* en otras formaciones territoriales». Por eso, muchas veces, lo que se denomina «federalismo asimétrico», no es otra cosa que esa «fusión de formas estatales» (págs. 936, 160 y ss.).

— Una segunda aportación destacable se encuentra, sin duda, en la *reivindicación y redescubrimiento* (pág. 15) de TARTON como artifice de la primera referencia y utilización expresa de las categorías de simetría y asimetría en cuanto herramientas útiles para explicar la forma de Estado federal (capítulo segundo, págs. 179 y ss.). El análisis de su artículo de 1965 y de otros trabajos en que se ha ocupado de la materia, así como de los presupuestos normativos, políticos y doctrinales sobre los que el autor norteamericano construye sus aportaciones (págs. 193 y ss.), así como el asesoramiento personal del propio autor (pág. 30), llevan a la profesora Seijas a concluir que, desde la óptica del autor norteamericano, la fluctuación entre simetría y asimetría vendrá dada no sólo por los «márgenes teóricos» que proporcionan los modelos de Estado federal simétrico y asimétrico, sino también por «las fronteras reales» marcadas por los principios establecidos en la respectiva Constitución (pág. 938).

— Destaca igualmente la concepción de la asimetría en el capítulo tercero (págs. 249 y ss.) como el *resultado de la previa constitucionalización de determinados principios y valores referidos a la organización territorial*. Resulta de especial interés al respecto la diferenciación que la autora lleva a cabo entre los «*prerrequisitos*» de la asimetría (págs. 285 y ss.), que podrían resumirse en la territorialidad, estructura económica, factores culturales, estructura social y factores demográficos (pág. 938), y las asimetrías mismas (págs. 287 y ss.), definidas como más arriba quedó reproducido. Mientras los mencionados prerrequisitos vendrían a ser «el caldo de cultivo, el germen que facilita la aparición de asimetrías» (pág. 938), éstas (en consonancia con lo que se afirmaba en el capítulo primero respecto de la adecuación del adjetivo «asimétrico» respecto del Estado federal) vendrían a funcionar como instrumento al servicio de una función «esencialmente integradora, persiguiendo dotar de estabilidad a la organización estatal en la que se incardina» (págs. 939, 293 y ss.).

— Referencia específica merecen, en cuarto lugar, las *precisiones terminológicas*, que encierran gran valor desde el punto de vista de dos de las cualidades del trabajo ya mencionadas: su coherencia y su valor pedagógico. Si en el capítulo tercero se diferenciaba entre los prerrequisitos de la asimetría y las propias asimetrías, los capítulos cuarto y quinto llevan al lector a distinguir claramente las «*diferencias*» de índole conceptual (págs. 502 y ss.) de las concretas *asimetrías*, cuyas consecuencias jurídicas «han sido, por así decirlo,

“blindadas” mediante su incorporación al bloque de constitucionalidad, con la consiguiente dosis de seguridad jurídica que ello comporta» (págs. 939, 422 y ss.). De acuerdo con ello, aparecen delimitadas las meras diferencias competenciales, susceptibles de ser superadas, respecto del «hecho diferencial», de carácter «estructural y permanente». El hecho diferencial sería el «presupuesto legitimador», no universalizable ni exportable a las demás Comunidades Autónomas, de las concretas asimetrías» (pág. 939). En suma, «las diferencias tendrían su origen en una evolución heterogénea del sistema de Comunidades Autónomas, mientras que las asimetrías se fundamentarían y manifestarían en atención a factores singulares y no exportables entre Comunidades Autónomas» (pág. 503; cfr. págs. 465 y ss.; 554 y ss.).

— Destacaremos, en quinto lugar, la importancia dada a la «necesidad de una renovación constante del consenso y el compromiso constitucional» y, por tanto, de «la política y lo político» para dar *adecuada respuesta y solución a las tensiones «simetría versus asimetría»* (pág. 940). La flexibilidad de que [para bien o para mal] dotó el constituyente a nuestra forma territorial (la cual incorpora elementos propios del modelo federal, pero sin responder plenamente al mismo, págs. 458 y ss.), es la causa de que su materialización y sostenimiento sólo sean posibles «dentro de unos amplios márgenes de estabilidad por la vía del pacto político, por la vía del consenso» (págs. 939-940).

— En el capítulo sexto, como ya apuntábamos, la autora identifica y estudia cada una de las asimetrías existentes en el Estado autonómico español (págs. 559 y ss.): la foralidad (págs. 563 y ss.), las relacionadas con la financiación autonómica (Concierto vasco, págs. 639 y ss., y Convenio navarro, págs. 649 y ss.), la cooficialidad lingüística (págs. 671 y ss.), la insularidad (págs. 765 y ss.), y la extrapeninsularidad de Ceuta y Melilla (págs. 783 y ss.). Esta enumeración (junto con el minucioso análisis de cada una de ellas) no sólo presenta interés por las asimetrías *que incluye*, sino también por *no considerar como tales* a otros supuestos o factores diferenciadores (incluso previstos estatutariamente) que, de acuerdo con el concepto elaborado y desarrollado en los capítulos anteriores, no alcanzan, en opinión de la autora, la condición de asimetrías; sobre todo, porque existe «la posibilidad de que todas las Comunidades Autónomas puedan acceder a ese factor diferencial» (pág. 941). Se piensa, concretamente, en las *deudas históricas* (págs. 804 y ss.) y en las *policías autonómicas* (págs. 807 y ss.). En cuanto a la *capitalidad del Estado*, se la califica como «asimetría *in fieri*», ya que, aunque resulte factible un tratamiento asimétrico de la misma, «su materialización está aún en proceso» (págs. 941, 813 y ss.).

— El contenido del capítulo séptimo muestra un sugestivo ejercicio metodológico, fruto de lo que lo que la autora considera acertadamente exigen-

cias pragmáticas de «incardinar el discurso sobre la configuración asimétrica del sistema de Comunidades Autónomas en el marco del Derecho Constitucional, especialmente en sus principios rectores en la materia (unidad, solidaridad e igualdad), en el Derecho de la Unión Europea, y en un más difuso, pero no menos real y efectivo, orden global» (pág. 941).

Se trata, por tanto, en primer término, de someter a una crítica trascendente (legitimidad, págs. 825 y ss.), y a una crítica inmanente (práctica, págs. 827 y ss.) nuestro modelo autonómico, contrastando su efectivo desarrollo con los principios constitucionales en la materia. Quedan así planteados los diversos «aspectos de una teoría constitucional de la configuración asimétrica del Estado autonómico» (págs. 823 y ss.), que no podía dejar de lado una reflexión prospectiva sobre los diversos caminos que puede seguir el desarrollo del mismo; bien en una dirección «asimétrica» (págs. 829 y ss.), bien en una dirección «*disimétrica*», entendiéndose como tal (pág. 833) la que resultaría de «instrumentar, a partir de la existencia de “hechos diferenciales” y asimetrías, una suerte de *status* constitucional-estatutario global diferenciado de unas Comunidades en detrimento de las restantes», o de intentar la «conversión de aquellos en cuotas de poder aplicables a la totalidad de ámbitos de actuación pública». Para lograr que el desarrollo sea *asimétrico*, propone una serie de vías que considera las más idóneas, y que pasarían por una [siempre problemática] reforma constitucional que potencie el carácter territorial del Senado, así como por el «perfeccionamiento de las técnicas de cooperación y de colaboración multilaterales e interadministrativas» (menciona al respecto la línea de actuación abierta con la «Administración Única»), y la combinación de técnicas de negociación multilaterales y bilaterales (págs. 942, 828 y ss.).

En cuanto a la Unión Europea, se destaca su doble papel como «ámbito receptor de las aspiraciones asimétricas de muchas entidades territoriales infraestatales, entre las que destacarían nuestras Comunidades Autónomas», y como «ente gestante de nuevas asimetrías», fundamentalmente —aunque no exclusivamente— merced a los procesos de ampliación a nuevos Estados. Estas últimas asimetrías «habrían de ser meramente transitorias» si lo que se pretende es crear una auténtica Unión Europea; sin embargo, formulaciones como la «*Europa de geometrías variables*» tienden más bien a consolidarlas (págs. 942, 842 y ss.). En lo concerniente a la primera de las facetas indicadas (la Unión Europea como receptora de aspiraciones asimétricas), no podemos evitar la referencia al hecho de que el *Tratado constitucional* que actualmente es objeto de debate (cuya redacción por parte de la Convención puesta en marcha al efecto terminó en junio de 2003), tiende a potenciar los mecanismos de colaboración y participación de los entes descentralizados en la toma de decisiones de la Unión.

Por último, en este capítulo de cierre no podía faltar una referencia a la globalización. Se trata de una nueva perspectiva desde la que contemplar al Estado (junto con la autonómica-asimétrica y la comunitaria europea). La autora reflexiona aquí sobre la necesidad de tener en cuenta los elementos presentes en la *cultura política de cada país*, como punto de partida a la hora de alumbrar mecanismos que hagan posible la «coexistencia», o al menos la «cohabitación», de conceptos en principio antitéticos, como la globalización y la asimetría (págs. 943, 909 y ss.).

— El libro concluye con una *reflexión final* sobre la «actitud a adoptar» hacia los problemas que han sido objeto de tratamiento en el mismo. A este respecto, la autora incide (págs. 943-945) en la necesidad de un *amplio consenso* para que se pueda poner en práctica lo que ha pretendido en su trabajo: buscar la manera de aprovechar el potencial integrador de la asimetría y de las diferentes formas habilitadas por la propia Constitución, así como de encontrar un equilibrio, un «mínimo común denominador» entre *soluciones, propuestas y contrapropuestas*, dentro siempre del respeto «a la unidad, a los derechos fundamentales de todos los españoles y la efectiva asunción de todas sus peculiaridades» (págs. 943-944). Se considera, por tanto, especialmente necesario un amplio debate multilateral, una búsqueda del consenso entre «*todos los sujetos afectados*» (pág. 943), dentro de los *márgenes* ya indicados: positivo («presupuestos constitucionales que auspician un desarrollo diferenciado de nuestro Estado autonómico», págs. 422 y ss.) y negativo (principios constitucionales ineludibles, como los mencionados de unidad, solidaridad e igualdad de derechos y obligaciones, estudiados en el capítulo cuarto, págs. 431 y ss.).

Todo ello, al servicio de un *objetivo último*, al que la autora modestamente aspira, y por nuestra parte esperamos y deseamos que contribuya a lograr: el «esclarecimiento de los problemas planteados en la Ciencia jurídica y en la realidad cotidiana», y la participación de «*todos los españoles*» en la tarea de construir su futuro territorial, habrán de allanar el camino que lleve a «fomentar la integración de las diferentes partes de España», y que fructifique en «una auténtica cohesión social» (págs. 34, 943, 945).

IV

No cabe duda de que el interés de la temática que estudia el libro comentado traspasa el ámbito académico. Seguramente por eso, es frecuente que destacados constitucionalistas se asomen a los medios de comunicación para ofrecer sus —en ocasiones, muy distintas— visiones del panorama autonómico. Pondremos sólo dos ejemplos, relativos a los *hechos diferenciales*. El

profesor Marc CARRILLO («El futuro del autogobierno de las Comunidades Autónomas», *El País*, 6 abril 2001) ha propuesto reformas constitucionales que afecten a la Cámara Alta, con el fin de «instrumentar a través de la norma jurídica lo que se ha dado en llamar los *hechos diferenciales*» (concretamente, la introducción de «un veto suspensivo en el procedimiento legislativo que se desarrolla en el Senado respecto de aquellas materias o ámbitos competenciales donde los factores diferenciales se muestran con mayor nitidez, como pueden ser la lengua y la cultura»). Por su parte, el profesor Pedro DE VEGA («Una deuda histórica con el Referéndum andaluz de 1980», *Los Domingos de ABC*, 20 enero 2000), se ha mostrado mucho más crítico, calificándolos de «curioso invento», «carentes de ningún sentido jurídico ni democrático», que han servido de apoyo para que en España, «frente al principio de igualdad federal» (uno de los «supuestos básicos sin cuyo cumplimiento ningún Estado compuesto puede debidamente funcionar», junto con los de «fidelidad federal» y «continuidad constitucional»), se hable «con toda impudicia de un federalismo asimétrico, que implica la más rotunda negación de la propia idea federal».

Son tantos los aspectos que dejó en el aire la imprecisa redacción del Título VIII, y tantos los aspectos insatisfactorios que ha deparado su desarrollo a lo largo de estos veinticinco años, que siguen resultando ciertas las palabras del profesor DE VEGA (*ibidem*) escritas en el año 2000: «No se estableció [en 1978] una definición precisa del modelo de Estado en lo que a la distribución territorial del poder se refiere. Lo que explica que el Estado de las Autonomías apareciera ya en sus orígenes como una organización que rompía con los principios por los que se rigen el resto de los Estados Compostos del mundo, para terminar luego transformándose en el gran problema [al menos, uno de los más grandes] —todavía sin resolver— de nuestra democracia».

Así las cosas, el intento (sobradamente logrado) de la profesora Seijas Villadangos, de tomar la asimetría como centro de su investigación, buscar su esencia como concepto autónomo, y verificar después su uso en busca de ventajas e inconvenientes (pág. 21), resulta extremadamente clarificador. Estamos, por eso, ante una obra de referencia, imprescindible a la hora de entender esa diversidad de posiciones doctrinales, así como para comprender mejor nuestro modelo autonómico, con las carencias que lo convierten en mejorable, y los hallazgos que lo hacen enriquecedor.

Precisamente por eso, estudios como el excelente libro que hemos comentado contribuyen, sin duda, a reforzar la concepción y la presencia del Derecho Constitucional como «disciplina práctica y útil» (cfr. págs. 16 y 21).

Miguel Ángel Alegre Martínez

GUILLEM RICO CAMPS: *Candidatos y electores. La popularidad de los líderes políticos y su impacto en el comportamiento electoral*, ICPS, Barcelona, 2002, 117 págs. (1).

Hasta la segunda mitad del siglo XX la mayor parte de los estudios normativos sobre teoría de la democracia, surgidos en claro rechazo a las teorías absolutistas y del liberalismo censitario, no dejaron de apuntar la supuesta incompatibilidad de los líderes políticos con la naturaleza de las democracias avanzadas. El desarrollo de la democracia habría de acabar con el carisma y el poder de figuras individuales para que fuera el pueblo, a través de órganos anónimos como el parlamento, artífice y punto central de la vida política. La historia no volvería a ser nunca más trazada por la mano de los héroes de Th. Carlyle. Sin embargo, ya desde comienzos de siglo con los trabajos de Michels, Pareto y Mosca y con la evidencia real de los regímenes fascistas en Alemania, Italia y España, la pretensión de estos normativistas de la democracia quedó abortada y desmentida.

Las teorías empíricas de la democracia, lejos de quedar fascinadas con el deber ser de las democracias, se esforzaron en retratar cómo funcionaban realmente y, entre otros programas de trabajo, también abordaron el rol que debía otorgarse al liderazgo (Schumpeter, 1953; Downs, 1957; Lipset, 1960; Almond y Verba, 1963). Se trataba, en suma, de reconocer cuál era el papel que correspondía a la teoría del liderazgo en las democracias de posguerra.

Con este trabajo de Guillem Rico Camps se empiezan a cubrir las grandes lagunas que las investigaciones de liderazgo desde la Ciencia Política continúan teniendo en España, en mayor medida que en la politología anglosajona (2). Si bien los estudios clásicos se remontan ya a los años cuarenta del siglo pasado, con los volúmenes de la Universidad de Columbia, *The people's choice* (3) y *Personal Influence* (4), o con el trabajo conjunto de

(1) Esta recensión forma parte de los trabajos realizados en el marco del Proyecto de Investigación I + D BSO2001-3082 sobre *Liderazgo, partidos y movilización política. Un estudio de caso: la configuración del poder político democrático en Andalucía (1975-2003)* financiado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología, y dirigido desde el Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Granada por el profesor Antonio Robles Egea, a quien agradezco los comentarios a los borradores de esta recensión. También quedo en deuda con Genoma Mateo (Universidad de Mannheim) por la revisión del trabajo.

(2) Asombra además el destierro de este campo de estudio. Sólo recientemente y de forma destacada con los trabajos de Antonio Natera entre otros, empieza a paliarse esta situación. Véase NATERA, A.: *El liderazgo político en las sociedades democráticas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001.

(3) P. F. LAZARFIELD, B. BERELSON, H. GAUDET: *The People's Choice. How the Voter Makes Up his Mind in a Presidential Campaign*, Columbia University Press, New York, 1944.

(4) E. KATZ, P. F. LAZARFIELD: *Personal Influence. The Part Played by People in the Flow of Mass Communications*, The Free Press, Glencoe, 1960.

The American Voter (5) o el de Stokes (6), el predominio del paradigma de la elección racional, pese a no desecharlos explícitamente, ignoró los efectos de la figura del líder sobre la votación e hizo clara apuesta por resaltar el papel que los intereses racionales del individuo jugaban a la hora de votar, restando importancia a otras consideraciones. Por añadidura, muchas otras investigaciones clásicas como las de Blondel (7) no se preocuparon tanto de profundizar en la influencia real, y menos electoral, de los líderes sobre los ciudadanos, como en establecer una tipología de los mismos y de sus características. La perspectiva de la psicología política cognitiva, más atenta a las percepciones individuales y al modo de aprehender de los seres humanos, retomó en los años ochenta el estudio del liderazgo con una buena hornada de trabajos (8). Muchas de estas lecturas alimentan el análisis que Guillem Rico Camps, profesor de la Universidad Autónoma de Barcelona, nos presenta en esta acertada publicación del Institut de Ciències Polítiques i Socials de Barcelona.

En estas páginas el liderazgo político es abordado en una de sus facetas más importantes y empíricas, la referida a la percepción por los ciudadanos de la importancia de los líderes partidistas en la orientación de las preferencias electorales. El trabajo se centra, como bien aclara el autor «en el liderazgo sólo en tanto que fenómeno de opinión pública, y particularmente en el ámbito de los procesos electorales» (pág. 9).

Comienza el texto con unas interesantes aportaciones a la teoría de la personalización donde se subraya la importancia de la popularidad mediática en las actuales democracias para advertir, tras justificar un enfoque analítico a medio camino entre la Ciencia Política y la Psicología Cognitiva, de la dificultad de establecer tipologías precisas y cerradas para los atributos más valorados en los líderes. En el trabajo de campo, a partir de los estudios del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), se analiza el impacto de los líderes nacionales sobre el voto en las elecciones al parlamento español. La investigación acaba centrándose en la disputa electoral de 1993 y 1996 y en el enfrentamiento PSOE-PP a través de sus candidatos a la presidencia, Felipe González y José María Aznar.

(5) A. CAMPBELL, P. E. CONVERSE, W. E. MILLER, D. E. STOKES: *The American Voter*, University of Chicago Press, Chicago, 1960.

(6) D. E. STOKES: «Some Dynamic Elements of Contest for the Presidency», *American Political Science Review*, 60 (1), 1966, 19-28.

(7) J. BLONDEL: *Political Leadership: Towards a General Analysis*, Sage, London, 1987.

(8) D. R. KINDER y S. T. FISKE: «Presidents in Public Mind», en M. G. HERMANN (ed.): *Political Psychology. Contemporary Problems and Issues*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1986. Más recientemente: H. GARDNER: *Leading Minds: An Anatomy of Leadership*, Harper Collins, New York, 1997.

El autor llama teoría de la personalización a todo el conjunto de transformaciones políticas y sociales que han propiciado el reforzamiento de la figura de los líderes políticos en el proceso político. Dedicamos unas páginas a la figura del líder en la presidencia americana, en un sistema de promoción continua del presidente, que al ser elegido por votación popular no es responsable ante el parlamento, lo que le otorga un importante grado de legitimidad para ejercer un poder ejecutivo unitario y personal. El presidente adquiere un carácter trascendental, con una atracción más o menos mística, lo que estaría en consonancia con el carácter individualista de la cultura americana. A ello se unen otra serie de circunstancias como la presencia de fórmulas electorales mayoritarias, el papel del líder en las campañas, la menor importancia de los partidos y la menor sujeción del candidato a éstos, que refuerzan la importancia de los líderes.

La teoría de la personalización se encuentra muy vinculada, de otra parte, a ciertos procesos que tienen lugar durante la segunda mitad del siglo xx y que afectan a la posición de los líderes en el sistema político de las democracias occidentales. De un lado, las nuevas prácticas políticas transforman la naturaleza de los regímenes parlamentarios, donde el legislativo va cediendo poder ante un ejecutivo cada vez más fuerte y protegido (9), lo que ha llevado a algunos a hablar de cierta «presidencialización» del sistema político español. En segundo lugar, la televisión ha cambiado de forma radical casi todos los aspectos de nuestra existencia, pero su influencia es aún más acusada en el campo de la política. Con la modernidad, lejos de abandonarse la legitimación carismática del poder, se ha ahondado en ella a través de una simbiosis casi perfecta entre medios de comunicación y nuevas tecnologías de la información y el proceso de personalización del poder (10). En España la importancia de la televisión frente a la escasa lectura de prensa y los mínimos niveles de discusión política, propicia que su influencia sea aún más evidente. Por eso, los partidos han adaptado su campaña y su mensaje al líder y a su presencia en los noticiarios. La comunicación política ha cambiado en un sentido muy concreto y que Guillem Rico sabe bien definir: «las imágenes se imponen a las ideas, las personas a las instituciones» (pág. 18), en un proceso de banalización continua del mensaje. Por último, habría que ponderar el nuevo papel de los partidos políticos en el mercado electoral.

(9) THOMAS POGUNTKE: «The Presidentialization of Parliamentary Democracies: A Contradiction in Terms», Joint sessions ECPR, Copenhage, 2000.

(10) Como han señalado S. GINER y M. PÉREZ YRUELA (en CARLOS CASTILLA DEL PINO (ed.): *Teoría del Personaje*. Alianza, Madrid, 1989) «la tecnocultura, la tecnosfera y la iconosfera masmediática en que se mueve un discurso político, tan degradado que deja de ser discurso (...) no consiguen en absoluto librarse de la personalización y antropofomización de la autoridad y del poder» (pág. 46).

Tras la Segunda Guerra Mundial las sociedades se vuelven más complejas, los intereses se diversifican y el electorado se homogeneiza, en un declive importante de la identificación partidista (*political dealignment*), por clase, ideología o interés, mucho más acusado si cabe en sociedades como la española, con una escasa vida asociativa y donde los vínculos con los partidos nunca han sido importantes.

El análisis que se ofrece intenta superar dos tendencias ampliamente extendidas en este tipo estudios al vincular líderes políticos y sentido del voto.

El primer problema es la férrea vinculación que ven algunos entre la valoración del líder y las disposiciones partidistas de los ciudadanos, al vincular ambos elementos tan fuertemente que casi se convierten en equiparables. Para superarlo el autor va a basar su trabajo en las aportaciones del *enfoque esquemático* de la psicología social, donde se parte de una *teoría de la consistencia cognitiva* que hace extensible la influencia a predisposiciones políticas más generales como el posicionamiento ideológico (pág. 34). Esta teoría tuvo un notable desarrollo dentro de la denominada Escuela de Michigan con representantes como Campbell. Según la misma el individuo intenta lograr la mayor coherencia en sus actitudes, lo que supondría en nuestro caso que la identificación partidista previa llevaría a una valoración u otra según el líder del que se tratase.

En cualquier caso, ya adelanta G. Rico, «se ha podido comprobar que las percepciones de los candidatos están dominadas por estereotipos partidistas» (pág. 38). A la luz de los datos se puede hablar en España de una preeminencia de los partidos sobre las personas a la hora de valorar a los líderes. Ahora bien, como no olvida apuntar el autor, ello no elimina la posibilidad de una influencia directa del líder como tal sin el intermedio del partido y como figura carismática.

Incluso hay quienes han postulado que la mayoría de las visiones que se tienen de los líderes se relacionan más con sus características personales que con cuestiones políticas como su relación con el partido o su responsabilidad en las políticas públicas. Algunos clásicos como *The Voter Decides* (11) y *The American Voter* (12), aun siendo para el caso estadounidense y dentro de un enfoque de *rational choice*, muestran tomando como ejemplo las disputas electorales entre Eisenhower y Stevenson en 1952 y 1956, cómo el análisis de cada líder, de sus atributos personales, resultó decisivo en el electorado. Esta dimensión, sin embargo, no ha sido analizada más específicamente hasta finales de los setenta. Algunos estudios más recientes han ido mucho más

(11) A. CAMPBELL, G. GURIN y W. E. MILLER: *The Voter Decides*, Row, Peterson and Company, Evanston, 1954.

(12) Op. cit.

lejos al condicionar el momento del voto a la puesta en escena estética, verbal e incluso gestual de los líderes (13).

Desde el enfoque de la Psicología Cognitiva para el análisis de las características personales de los líderes hay que destacar la obra de Lau y Sears (14) que sirve de referencia al autor. El punto de partida lo resume él mismo: «los individuos tienen limitaciones cognitivas importantes que condicionan la forma en que adquieren y procesan la información» (pág. 41). Se trata de una posición crítica con algunos enfoques psicológicos, pero sobre todo con los cálculos racionales.

La forma de conocer es a través de esquemas, formados a partir de la experiencia acumulada sobre una materia, y que pueden llegar a cubrir la falta de conocimientos específicos. Estos esquemas posibilitarían pasar de lo individual a lo abstracto, por lo que cuando se valora a los líderes, a falta de información específica sobre la persona en cuestión, se le atribuirán generalizaciones comunes a todos los políticos (mentirosos, corruptos... eficientes, ambiciosos...).

Este pensamiento se contrapone a su vez, y éste es el segundo escollo a superar, al pensamiento racional más radical (15). Los modelos racionales descartarían toda influencia de los atributos personales del líder en los ciudadanos a la hora de votar (16). Frente a esta postura crítica racionalista hacia el psicologismo, lo que pretende decir el autor es que «en suma, valorar a los líderes en base a sus rasgos personales, bien porque constituyen cualidades relevantes en relación al cargo a desempeñar, bien porque indirectamente informan de cualidades significativas, no es un ejercicio irracional» (pág. 45). Esta evaluación personal cobraría mayor relevancia si sumamos el grado de ambigüedad e indefinición ideológica de los partidos y la dificultad para apreciar diferencias sustanciales en las propuestas políticas de cada organización.

(13) Junto a toda la creciente literatura sobre marketing político, se pueden destacar algunos trabajos más específicos y que aparecen en la bibliografía que Rico Camps utiliza como el de SULLIVAN y MASTERS (D. G. SULLIVAN, R. D. MASTERS: «Happy Warriors: Leader's Facial Displays, Viewer's Emotions, and Political Support», *American Journal of Political Science*, 32 (2), 1988, págs. 345-368.

(14) R. R. LAU y D. O. SEARS (eds.): *Political Cognition*, Lawrence Erlbaum Associates, Hillsdale, 1986.

(15) Destaca la crítica de D. GREEN y I. SHAPIRO: *Pathologies of Rational Choice Theory: A Critique of Applications in Political Science*, Yale University Press, New Haven, 1996.

(16) Este tipo de argumentos aparecen con precisión en la obra de A. DOWNS (A. DOWNS: *An Economic Theory of Democracy*, Harper and Row, New York, 1957).

Pese a todo y siendo de partida la importancia de los líderes insubestimable, no es, sin embargo, exclusiva ni única en la actuación electoral. Algunas evidencias así lo demostrarían. Por ejemplo, los elevados porcentajes de no-repuesta a la hora de valorar a los líderes serían una evidencia para el autor de que tal vez estas características personales pasen desapercibidas al votante o aparezcan atenuadas. Las valoraciones de los líderes, de otra parte, también difieren por múltiples factores, como el hecho de que se evalúe más, y a menudo mejor, a los líderes que llevan más tiempo en el ejercicio que a los que llevan menos. Así, González podría haber contado con esa ventaja en 1993 para lograr salvar la situación en que se encontraba su partido.

Otra de las tareas abordadas en el estudio es cómo hacer operativo el análisis del liderazgo político. Existen numerosas propuestas de taxonomías y clasificaciones de los atributos personales y en algunos casos a partir de análisis factoriales. Unas y otras coinciden en destacar dos grandes dimensiones. De un lado, la competencia o funcionalidad, medida a partir de la posesión de cualidades tales como inteligencia, eficacia o experiencia. De otro lado, la integridad o moralidad, expresada a través de la honestidad, la sinceridad o la responsabilidad. Ambas serían complementadas, según algunos otros autores, con elementos a veces un poco confusos y difíciles de delimitar como el carisma o la empatía.

Los datos sobre González y Aznar en 1993 y 1996 nos demuestran que estas dos grandes dimensiones funcionan en la realidad, siendo para ambos líderes y sendos comicios más altas las puntuaciones asociadas a la eficacia profesional (inteligencia, capacidad para llegar a acuerdos...) que las relativas a confianza, integridad, sinceridad, cumplimiento de los objetivos o preocupación por la gente.

Hay que señalar al mismo tiempo que la comparativa por países viene a demostrar que algunas variables como la honestidad y sinceridad parecen contar más que otras como las habilidades para el consenso. No se trata, pues, de una mera suma de aspectos positivos y negativos en la valoración del líder, sino que cada uno de ellos se presenta con una distinta ponderación que varía según el líder y el contexto de que se trate. En Estados Unidos, y tras el caso Lewinsky, el electorado otorgó un mayor peso específico a la capacidad de liderazgo y de eficacia del presidente Clinton que a otros relativos a la honradez o la moralidad. Quedaría por ver si para el caso español podemos observar alguna continuidad en las valoraciones o, por el contrario, basculan dependiendo del líder y de la coyuntura del momento.

Sea como fuere puede concluirse, como mínimo y a la luz de los datos, que «la mayoría de la gente, por tanto, es capaz de apreciar las diferentes personalidades de los candidatos» (pág. 49).

Pero, ¿influye todo ello en el voto? Se suelen establecer dos tipos principales de efectos del liderazgo sobre el voto. Los primeros serían directos, esto es, las cualidades del líder del tipo que sean mueven el voto en un sentido u otro. Por el contrario, cuando es el líder quien impulsa o influye en la presentación del partido ante la sociedad y en el voto que éste recibe hablaríamos entonces de efectos indirectos. Guillem Rico encuentra, no obstante, una serie de dificultades y apreciaciones para establecer con precisión la verdadera naturaleza de la influencia del primer tipo de efectos. Así, en ocasiones, la relación entre voto y actitudes hacia los candidatos es tan fuerte que pudiera ocurrir que las dos variables midiesen en realidad lo mismo. Algunos análisis estadísticos llevan a afirmar la efectiva influencia de la popularidad de los líderes sobre el voto, hasta equiparar a veces ambas medidas. Al mismo tiempo y es algo que también se subraya, a través de un proceso de racionalización del voto, el encuestado intenta justificar su voto con una valoración adecuada de los líderes, lo que se denomina exigencia cognitiva de coherencia entre actitudes. Esto ocurre sobre todo entre los indecisos. Una vez que el votante sale de la incertidumbre tiende a supervalorar al líder de la opción elegida y minusvalorar al contrario.

Estos efectos directos se han visto ciertos en la realidad. La imagen del líder puede explicar en buena medida el comportamiento electoral en 1993 y la victoria final del PSOE. La estabilidad e incluso el aumento de la valoración de F. González en 1993 pudo hacer frente a las adversas circunstancias por las que pasaba el partido (17). La percepción de los líderes puede ser, por tanto, causa de la estabilidad electoral del partido, siempre y cuando se mantengan durante mucho tiempo en primera línea. Consecuentemente, su recambio podría también explicar la volatilidad electoral.

Al enfrentarse al análisis empírico en la última parte del trabajo, Guillem Rico sigue interrogándose acerca de la verdadera influencia de los líderes en la orientación del voto. Como obliga a recordar, una cosa es el incuestionable poder que suscitan los líderes en la opinión pública y otra muy distinta el que realmente sean tomados en cuenta por el electorado a la hora de emitir su preferencia.

La muestra de análisis se concentra en el voto al PSOE y PP en las dos elecciones al congreso de los diputados de la década de los noventa, 1993 y 1996. Los líderes a enjuiciar son Felipe González y José María Aznar. La variable dependiente es el recuerdo de voto y como variables explicativas se incluyen, entre otras, el nivel de estudios, la clase social subjetiva, la religio-

(17) Véase SÁNCHEZ-CUENCA, I. y BARREIRO, B.: *Los efectos de la acción de gobierno en el voto durante la etapa socialista (1982-1996)*, CIS, Madrid, 2000.

sidad, la valoración política del país, la valoración de la actuación del gobierno y la evaluación del líder en una escala del 1 al 10.

A partir de los resultados del análisis, las características personales de los candidatos revelan una influencia muy selectiva y concreta. Sólo algunos rasgos presentan cierta capacidad explicativa y al mismo tiempo de manera muy diferente. «Cabe decir, por consiguiente, que ni todas las cualidades tienen un impacto electoral, ni, cuando lo tienen, su alcance puede considerarse equivalente» (pág. 70). Además, no siempre los rasgos más marcados objetivamente en la imagen del líder son los que más influyen en la decisión del voto, como señala también Justel en estudios anteriores (Justel, 1992).

Numéricamente, según la tabla 4.5 del anexo, el porcentaje de entrevistados que dicen votar a un partido por el líder no es muy alto y en ningún caso supera el 30 por 100. Tan solo el CDS en el 1986 alcanza el 36 por 100. Se puede afirmar igualmente que en los partidos más ideologizados, la dependencia del líder es menor, como en IU, aunque el líder de esta formación, Julio Anguita, contara con un importante carisma y una valoración significativa del electorado. Otra de las evidencias analíticas es que el candidato se convierte en un buen atractivo en los partidos de nueva creación y/o sin base social establecida. De ahí el importante papel de reclamo tras la restauración democrática de figuras como González, Fraga, Suárez o Pujol. Parece demostrarse, por último, que el efecto de los candidatos es mayor sobre los individuos con bajos niveles de instrucción.

En todo caso, todos los análisis confirman la mayor fuerza explicativa de la lealtad partidista sobre el sentido del voto.

Algunos comentarios finales merece el magnífico trabajo de Rico. Cuando tiene que admitir el reducido efecto de las características personales del líder en el voto, tal vez no recuerda señalar un hecho importante. Si la imagen de los líderes es focalizada sobre todo durante toda la «performance» de la campaña electoral, habría que empezar preguntándonos acerca del propio peso de las campañas en el voto. El autor parece ceñirse a un tipo de liderazgo que equipara en gran medida con el modelo norteamericano y, si bien es cierto que la relación entre partidos, líderes y ciudadanos alcanza un momento cumbre durante la campaña electoral a través de los medios de comunicación, la percepción de los ciudadanos españoles está muy mediatizada por una cultura política y por una historia reciente que la hacen singular. A tenor de lo que nos repiten los mismos estudios del CIS que Rico utiliza, la campaña influye en un número muy reducido de ciudadanos en cuanto a la orientación del voto, lo que podría llevar a pensar que la performance del líder en esos días no es demasiado persuasiva. Los electores, en proporciones

cercanas al 90 por 100, parecen tener ya decidida su opción de voto antes del inicio de la propia campaña electoral.

De otro lado, la evaluación que se hace de los candidatos no siempre debería presentar la misma causalidad que el autor encuentra. Una evaluación positiva no siempre se traduce en un mayor apoyo electoral. El autor tiene que admitir que, como subraya A. King (18), no está ni mucho menos claro que la imagen global que las personas se fabrican de los líderes a partir de los aspectos positivos y negativos que aprecian, se traduzcan en una dirección u otra del voto. Existe un salto importante que conviene recordar entre las actitudes y valores de los individuos y la conducta política concreta.

En el análisis empírico se echa en falta un mayor control de los «issues» de coyuntura y que tan decisivos llegaron a ser en 1996. Además, y si bien el recuerdo de voto es la única variable dependiente con la que podemos jugar más eficazmente, puede contener trampas. Muchas personas cambian el recuerdo para adecuarlo al sentir de la sociedad en ese momento y es evidente que el recuerdo de voto agregado casi siempre difiere de la expresión de los verdaderos resultados en las urnas.

Resulta también evidente, y ya se ha repetido, que en la percepción del liderazgo inciden tanto factores sociológicos, políticos como psicológicos (19). Si bien al autor apuesta acertadamente por dar entrada a este último tipo de elementos su análisis no termina de hacerlo, tal vez porque una profundización en el tema nos llevaría a la utilización conjunta de técnicas cuantitativas y otras más cualitativas (20).

Por último hay que recordar que son sólo dos los momentos analizados en el tiempo, las elecciones de 1993 y las de 1996, y una sola fuente, la del

(18) A. KING (ed.): *Leader's Personalities and the Outcomes of Democratic Elections*. Oxford University Press, 2002. El propio King, y en el análisis de elecciones a la presidencia de gobierno en países presidencialistas como EE.UU., Francia, Alemania o Canadá, admite que en la mayor parte de las competiciones electorales el liderazgo no desempeñó un papel decisivo en la orientación del voto de los individuos (págs. 210 y ss.).

(19) Importante es el estudio de M. GONZÁLEZ RODRÍGUEZ: *Personalidad y política: un estudio sistemático sobre la predicción del voto y la participación electoral*, Universidad de La Laguna, Tenerife, 2000.

(20) Incluso el psicoanálisis ha aportado evidencias de cómo la construcción de la personalidad a través de la socialización resulta trascendental para comprender la visión que se tiene de los líderes y la orientación del voto, más allá del análisis racional de costes y beneficios. Véase, en esta línea de trabajo, M. D. FRANZ ALEXANDER: «Emotional Factors in Voting Behavior», en E. BURDICK y A. J. BRODBECK (eds.) *American Voting Behavior*. The Free Press. Glencoe, 1959, págs. 300-307. Más recientemente merecen consultarse P. BRACE y B. HINCKLEY (1993) *Follow the leader: Opinion Polls and the Modern Presidents*. Basic Books, New York y H. GARDNER, *Leading minds. An Anatomy of Leadership*. Basic books, New York, 1995.

CIS. Quizás restaría trabajar con una serie temporal más larga para poder establecer continuidades o llegar a conclusiones más firmes. Los trabajos de Justel para las elecciones de 1989 y 1993 también lo son para un período muy concreto, por lo que sigue siendo ésta una tarea pendiente de la politología española.

Pese a que a veces la lectura de algunos párrafos resulta repetitiva y se echa en falta cierto orden en los temas, se puede hablar de un análisis muy interesante y firme, de los pocos con los que podemos contar en España para tratar la cuestión del liderazgo y los efectos sobre el voto. La selección bibliográfica resulta bastante acertada. Uno de los mayores méritos, como se ha dicho, reside en sacar a la luz todas las aportaciones de la Psicología Cognitiva. La utilización del enfoque esquemático, además de ser adecuada y superar otros modelos de análisis, muestra la valentía poco corriente de un politólogo de valerse de la Psicología Social en su análisis y de combinarla con otro tipo de literatura.

La conclusión general es que seguimos sin tener estudios definitivos o de gran sustantividad acerca de la verdadera naturaleza de la popularidad de los líderes y de su impacto en la decisión de voto de los electores. Éste de Guillem Rico Camps es, al menos, uno de esos esfuerzos que convidan a pensar e intentar encajar las piezas de este complejo y apasionante puzzle del liderazgo político.

Rafael Vázquez García

JOSÉ ANTONIO RIVAS LEONE: *El desconcierto de la política. La revalorización de la política democrática*, Ediciones del Vicerrectorado Académico. Universidad de Los Andes, Mérida-Venezuela, 2003, 148 págs.

La política atraviesa momentos inciertos que la afectan, y en muchos casos la transforman como actividad noble y engrandecedora que fue, de manera que paralelo a la transformación de la política, la democracia asume en ciertas sociedades y contextos una serie de desafíos. Parte de los extravíos actuales estriba en que la democracia al igual que la política fueron sometidas a procesos diversos que la han socavado, quedando reducidas a unas rutinas electorales cada vez más vacías y que se presentan como rituales y pragmatismos muy alejados del verdadero sentido de la política y la democracia.

Frente a los dilemas registrados donde la política se vacía, se instrumentaliza y se pragmatiza, requerimos formular algunas críticas por un lado, pero paralelo a esto urgen proponerse una serie de utopías que de alguna forma devuelvan las esperanzas a los ciudadanos, y más todavía sirvan para la

proyección de una sociedad mejor, con unas instituciones y actores que transfieran arraigo y certeza, e inviten por tanto a hacer política y a asumir una verdadera condición de ciudadanos en nuestras neodemocracias latinoamericanas.

La decadencia de las instituciones y del sentido de colectividad y comunidad, pudieran ser expresiones no únicamente de un retroceso o repliegue hacia el llamado «individualismo», «cultura de yo», más todavía, pudiéramos hablar de la desvalorización moral del sentido de la política, de la cosa y espacio público, como innovación y mutación determinante del fin de *siclé* latinoamericano. Tal vez se demandan la presencia de nuevas utopías o de una emancipación que persigan y se transformen en una recuperación de las creencias, certezas y sentidos de pertenencia y espíritu público.

Ahora bien, cuando hablamos de la necesidad de contar con utopías nos referimos no a cualquier cuestión o proyecto, pues ciertamente el concepto de utopía es un concepto ambiguo, polémico y, por tanto, entra de lleno en el terreno de la retórica. Su uso retórico es insalvable, sin embargo y contrariamente nos referimos a las utopías para catalogar un determinado proyecto, propuesta o incluso doctrina, en este sentido, la crisis que asume la política requiere de la formulación de nuevos proyectos y propuestas de tipo ciudadano y colectivo, y por sobre todo como una posibilidad de pensar a la política de manera distinta, con nuevos elementos y contenidos que la hagan recobrar su papel representativo y ductor en toda sociedad democrática.

Estos debates están siendo cada vez más debatidos al calor de las circunstancias, y donde la Universidad, Institutos y Centros de Investigación Latinoamericanos, ineludiblemente están asumiendo su papel como espacios fundamentales para el debate y la discusión, enarbolando propuestas, y naturalmente pensando nuestros países, sociedades y actores en aras de comenzar a vislumbrar mayores posibilidades para nuestros países, algunos de ellos segmentados, con grandes déficit en materia de instituciones y de democracia, incluso en casos en donde están presentes panoramas de graves crisis en todos los sentidos.

En este sentido recogemos parte de la argumentación y análisis del libro del politólogo e investigador venezolano José Antonio Rivas Leone, es un ensayo sugerente, explícito y lleno de reflexiones críticas alrededor de la política y la democracia latinoamericana, dicha obra cuenta con el aval del Vicerrectorado Académico y del Centro de Investigaciones de Política Comparada de la Universidad de Los Andes (Mérida-Venezuela) como editores.

Cabe señalarse que su propuesta aparte de ser una confrontación recurrente, decanta problemas que deben ser retomados y revalorizados por parte de la ciencia política y demás ciencias sociales, como lo constituye la brecha que asume la democracia como ideal y como tipo de ordenamiento político

en América Latina, y donde consiguientemente la política deja de ser una actividad noble y enaltecedora, la misma tiende a vaciarse y deteriorarse como proyecto colectivo.

Por tanto, la reflexión en primer lugar que esboza Rivas Leone se orienta a una necesaria crítica de lo que ha sido la política y el deterioro de la democracia como gobierno, ambas precisan de unos valores elementales y reglas mínimas que cuando están ausentes desembocan en un deterioro de las expectativas ciudadanas, y consiguientemente, la política se ubicaría y perfila en palabras del autor como una «esfera de desconcierto» (Rivas Leone, 2003, págs. 29-30).

Subrayamos el hecho de que el examen requisitorio que lleva a cabo nuestro autor está sustentado en un rica bibliografía y planteamientos recientes tanto de autores latinoamericanos (Lechner - Ramos Jiménez - García Canclini - Garretón - Cansino - Mires), como de los debates más acabados llevados a cabo por la ciencia política y sociología política europea y norteamericana (Bobbio - Dahl - Touraine - Maestre - Dunn - Innerarity - Lijphart - etc.), haciendo un excelente manejo de las fuentes y temáticas, que con rigurosidad y precisión se plasman en este texto que comentamos, y que debemos señalar está dirigido a un público amplio, de manera que bien puede ser leído no sólo por académicos, investigadores, sino también analistas, hasta políticos y ciudadanos en general, que respectivamente en pocas páginas quieran un abordaje concienzudo y claro del estado de la política y la democracia en la región.

El desconcierto de la política. Los desafíos de la política democrática está estructurado desde el punto de vista temático en cuatros importantes capítulos, una densa introducción y ha sido prologado por el politólogo y comparatista venezolano Alfredo Ramos Jiménez, cerrando el libro más que con una conclusión o corolario, el autor presenta un inventario rico en propuestas orientadas a una revalorización de la política y de la democracia como proyecto colectivo.

Siendo así en un primer capítulo o entrega, Rivas Leone inicia su disertación y examen a partir de asumir la problematicidad y estado de la política como esfera de desconcierto, camino espinoso y que nuestro autor sin titubear asume con toda rigurosidad a fin de precisar las fallas, distorsiones y aberraciones que definen a la política latinoamericana de fin de siglo (Rivas Leone, 2003, pág. 34).

Este abordaje inicial abre espacios para el debate tanto académico como extraacadémico, en lo que concierne a la situación casi generalizada de malestar de la política, y donde los debates y posiciones son amplios y ubican entre un fatalismo postmoderno de fin del sujeto y la política hasta un proceso constante al cual se adhiere nuestro autor de «transformación de la políti-

ca» signado por una suerte de dualidades entre la política de la fe y la política del escepticismo, entre pragmatismo y utopías como rasgos definitorios de la política en nuestro ámbito latinoamericano. (Rivas Leone, 2003, págs. 44-46.)

Lo cierto del caso es que la política aparte de estar sumergida en claros procesos de transformación y reordenamiento, asume importantes desafíos, precisamente estos desafíos o retos son abordados en el segundo capítulo, deteniéndose el análisis en la mutación de la política tradicional, la despolitización ciudadana, la desafección de amplios segmentos de ciudadanos, aunado a la antipolítica que si bien es cierto fue definitoria de la última década en la región, dejó secuelas que en su conjunto conforman parte de los temas y fenómenos que debemos sortear en el momento actual, momento este cargado de incertidumbres y también de esperanzas (cf. Rivas Leone, 2003, págs. 51-52.) Por tanto, Rivas Leone aboga y se adhiere a una impostergable repolitización y revalorización del ciudadano como sujeto y actor fundamental de la política y de la democracia respectivamente.

Seguidamente, en un tercer capítulo de corte más sociológico, nuestro autor se detiene en una temática de mucha importancia como es «la desarticulación de los actores y los cambios epocales» como signos emblemáticos de nuestros procesos políticos y globalidad en la región, y donde el ciudadano atraviesa por un triple proceso de resocialización, desvinculación y reestructuración de sus universos políticos y mapas cognitivos, asumiendo la presencia de nuevas bases sociales y culturales de la política, con encuentros y desencuentros, con rupturas y procesos de destradicionalización de los actores y pautas, procesos estos que afectan a la participación e incluso nuestra cotidianidad como ciudadanos (Rivas Leone, 2003, págs. 75-77).

En el cuarto y último capítulo, Rivas Leone se aparta un tanto de la perspectiva crítica asumida en los anteriores capítulos, asumiendo respectivamente una postura más optimista y fresca en cuanto al impostergable requerimiento de asumir una revalorización de la democracia y de la política en tiempos de crisis en América Latina, deteniéndose un tanto en la experiencia venezolana de fin de siglo, confusa y llena de fenómenos y situaciones de diversa índole, que aparte de ubicar a la política en una postura pobre, vacía e incomoda, se presenta como un laboratorio riquísimo para el establecimiento de hipótesis, trabajos y análisis comparados de la política y la democracia, aunando al funcionamiento del sistema político, el papel de las agencias políticas y los propios procesos políticos (cf. Rivas Leone, 2003, págs. 103-109).

De manera que si bien es cierto este reciente libro está escrito en una perspectiva crítica y requisitoria de la política y la democracia en la región

latinoamericana, no es menos cierto que enarbola una serie de propuestas que no tiene otro fin que el de retomar a partir de la crisis y especificidad de la política y la democracia en América Latina, su revalorización en sintonía con los cambios epocales, y las exigencias de una ciudadanía que después de una etapa de letargo, hoy recobra su papel protagónico y exigente de una política con mayores resultados, y que junto a la democracia como ideal y tipo de régimen político, se perfila antes que nada como servicio, como proyecto colectivo y perfectible, frente al vaciamiento de contenidos y la reducción de la política a mera esfera de desconcierto.

De allí la imperante necesidad de asumir una revalorización de la política democrática como bien lo expone el autor en este ensayo provocador, crítico y al mismo tiempo fértil en ideas para recrear la política y la democracia en América Latina. Estamos de acuerdo con Alfredo Ramos Jiménez quien en el prólogo de esta obra señala de forma categórica e invitándonos al debate y lectura de la misma que «a los latinoamericanos de hoy se nos impone, tal vez más que antes, la tarea que consiste en proceder a una relectura detenida de los clásicos modernos y contemporáneos. Y, ello a fin de conjurar los peligros de una política democrática extraviada, autista y autosuficiente que, abandonando el ejercicio crítico, habría de provocar unas cuantas consecuencias negativas entre los ciudadanos».

De aquí que este ensayo se presente siguiendo a Ramos Jiménez como una genuina invitación a la discusión y debate que, superando los límites de la academia, se propone llegar hasta el ciudadano común, aquel que se expresa hoy preocupado o desconcertado ante la «invasión» de la política en su vida cotidiana. Todo con la aspiración que anima a todo investigador político, que no es otra que la de intervenir en el debate público con las armas de un pensamiento crítico e informado, que siempre lo encontraremos en el origen de aquello que los autores de los manuales de ciencia política han convenido en llamar «conocimiento aplicable», el mismo que responde a los requerimientos de una comunidad exigente y a la espera de respuestas y soluciones para sus problemas» (Rivas Leone, 2003, pág. 12).

Inequívocamente este libro nos llega en momentos en que nuestro país —y otros de la región— vive los desencuentros que toda transición conlleva, que amenaza con llevarse por delante los tímidos avances de nuestras neodemocracias. Allí radica la relevancia de esta reflexión fresca y renovada sobre la política que nos ha tocado vivir, portadora de significado para el porvenir (Rivas Leone, 2003, pág. 13).

Mayela Quintero Acosta

MARÍA SALVADOR MARTÍNEZ: *Autoridades independientes*, Editorial Ariel, Barcelona, 2002, 405 páginas.

En las últimas décadas el Estado ha sufrido profundas transformaciones. El fenómeno de la globalización, la mundialización del mercado, la liberalización de importantes sectores económicos y la creciente e imparable concentración económica han contribuido a la disminución de las posibilidades de actuación del Estado y, entre otras cosas, han propiciado la aparición de las llamadas «autoridades independientes». Bajo esta denominación existe un conjunto heterogéneo de organismos, con características y ámbitos de actuación diferentes, pero que tienen como principal rasgo en común ser organismos públicos con un considerable grado de autonomía respecto del Gobierno y, en ocasiones, también respecto del Parlamento.

La profesora María Salvador Martínez aborda en esta obra el estudio de las «autoridades independientes» desde una perspectiva de Derecho Constitucional comparado. El fenómeno de las «autoridades independientes» no es un fenómeno exclusivo de España, sino que en los países de nuestro entorno encontramos instituciones semejantes tanto en su organización y funcionamiento como en las funciones que desempeñan. Por ello, la autora analiza exhaustivamente no sólo las «autoridades independientes» españolas, sino también las de otros países, concretamente, los *quangos* del Reino Unido, las *independent agencies* de Estados Unidos, las *funktionale Selbstverwaltungsträgern* de Alemania y las *autorités administratives indépendantes* de Francia. La inclusión de estos países y no otros se debe, principalmente, a que éstos han servido de modelo de referencia para la creación de las autoridades independientes en España y para llevar a cabo el trabajo de investigación, la autora, profesora de Derecho Constitucional de la Universidad de Alcalá, ha realizado estancias en centros extranjeros de reconocido prestigio, como son la *Harvard Law School* en Estados Unidos, el *Max Planck Institut* de Derecho Público en Alemania, y el *Queen's College* y la Facultad de Derecho de la Universidad de Cambridge, en el Reino Unido.

La obra se estructura en cuatro partes: en la primera parte se estudian las «autoridades independientes» en los sistemas de *Common Law*, concretamente, en el Reino Unido y Estados Unidos; en la segunda parte se analizan, dentro de la Europa continental, los casos de Alemania y de Francia; en la tercera parte la autora se centra en España, y, por último, en la cuarta parte se realiza un análisis comparado de todos los modelos anteriormente examinados.

La estructura de todos los capítulos es básicamente igual, con el fin de facilitar el análisis comparado en el último capítulo. Cada capítulo comienza con una introducción sobre el sistema jurídico y constitucional de cada país.

Aquí se hace referencia a las características del sistema jurídico (*common law* o *civil law*), a los principios estructurales del Estado, a la forma de gobierno (presidencialista o parlamentaria), a la organización del poder ejecutivo, y, a la forma de organización territorial. Tras esta parte introductoria en la que se analiza el contexto constitucional en el cual se sitúan las «autoridades independientes», se repasa su origen y evolución histórica, centrándose el análisis principalmente en los factores que justificaron la creación de las primeras «autoridades independientes». A continuación, se lleva a cabo la delimitación conceptual. En este sentido, hay que resaltar la enorme complejidad del tema, magníficamente resuelto por la profesora Salvador, puesto que en ninguno de los países objeto de estudio existe una definición legal ni una construcción jurisprudencial que defina qué son las «autoridades independientes» o qué organismos pueden considerarse como tales, ni siquiera existe acuerdo en la doctrina sobre su denominación. Por ello, en este punto se analiza la naturaleza jurídica de estos organismos y se presentan las diferentes posiciones y aportaciones al respecto. Tras la delimitación del concepto se aborda la justificación de la existencia de las «autoridades independientes», puesto que, para poder enjuiciar este fenómeno, es imprescindible conocer qué argumentos se han utilizado en los distintos países para justificar la aparición de estos organismos. Seguidamente se analizan las funciones, competencias y la organización de estas autoridades, y, en lo referente a la organización, la autonomía orgánica, la autonomía funcional, la autonomía personal, el sistema de financiación y el sistema de controles. La profesora Salvador completa el esquema de cada capítulo de la obra con un apartado en el que se refleja tanto la praxis, es decir, el funcionamiento real de estos organismos, —el nivel de eficacia con el que cumplen sus funciones, el grado de independencia real con el que actúan...— como las principales críticas doctrinales que ha recibido su régimen jurídico.

* * *

El primer capítulo está dedicado a los *quangos* (abreviatura de *quasi autonomous non governmental organisations*) del Reino Unido. Los *quangos* no son un fenómeno reciente, sino una forma tradicional de organización de los poderes públicos en el Reino Unido, que se remonta a finales del siglo XVIII y principios del XIX, y que posteriormente proliferaron en los años sesenta. Este sistema de organización administrativa, integrado por entes que actuaban con autonomía respecto del Parlamento y, en parte también respecto del Gobierno, se denominó tradicionalmente *Board System*.

Los *quangos* son los organismos públicos que, fuera de la estructura de los departamentos ministeriales, ostentan el más alto nivel de autonomía. Es

difícil precisar el número de *quangos* que existe en el Reino Unido, ya que muchos de estos organismos actúan en sectores muy concretos, mientras que otros, sin embargo, son más conocidos, como por ejemplo, la BBC. Pero, en todo caso, forman un conjunto que se caracteriza por el elevado número de entes que lo integran y por la heterogeneidad de los mismos. Las razones que normalmente se han utilizado para justificar la creación de los *quangos* son cuatro: la eficacia, la neutralidad política, la participación de los ciudadanos y la especialización técnica.

Respecto a las funciones que desempeñan, la autora distingue funciones reguladoras, asesoras, de prestación de servicios y de carácter parajudicial, y para el ejercicio de las funciones que tienen atribuidas, los *quangos* disfrutan de competencias normativas, ejecutivas y cuasijudiciales. La organización de cada ente depende básicamente de la función que desempeña. Ésta es la razón por la cual se analizan pormenorizadamente los diferentes tipos de autonomía (funcional, orgánica, personal), el sistema de financiación y el sistema de controles, tanto gubernamentales, como parlamentarios, judiciales o de otro tipo.

Las principales críticas que han recibido estos organismos son las siguientes: el «clientelismo político» que deriva del un uso partidista de los nombramientos de los miembros de estos entes; su escasa transparencia, es decir, la falta de información sobre el régimen jurídico y el funcionamiento de los *quangos*; la insuficiencia del control jurídico y político; el déficit de legitimación democrática; y la creación de *quangos* como estrategia política.

* * *

En el capítulo segundo se analizan las *independent agencies* de los Estados Unidos. Su origen data de mediados del siglo XIX, aunque el mayor desarrollo de estas agencias tuvo lugar en la época del *New Deal*. La creación de estos organismos se produce a medida que se considera necesario intervenir en sectores económicos concretos y se justifica por tres motivos: neutralidad política, especialidad técnica y eficacia.

Estas agencias disfrutan del nivel de autonomía más elevado y desempeñan funciones reguladoras y de control de la actividad privada de un determinado sector económico. Para ello, cuentan con competencias normativas, ejecutivas, de supervisión y parajudiciales. En el libro se analiza su régimen jurídico, del que destacan las siguientes notas: su independencia respecto del ejecutivo es total; sólo responden frente al Congreso. Se sitúan como un «cuarto poder» entre el Congreso y el Presidente (pág. 114). Aun así, el Presidente tiene competencia para nombrar a los consejeros de las *independent agencies*, aunque necesita la ratificación del Senado. Por otra parte, la «inde-

pendencia» respecto del legislativo es menor, ya que éste es el órgano encargado de crear estos organismos, es quien aprueba sus presupuestos y, además, ejerce el control parlamentario. En relación con el funcionamiento más o menos «independiente» de las agencias estadounidenses, la autora señala que éstas han tenido un éxito muy diferente, dependiendo, en buena medida del prestigio que se hubiera ganado cada una de ellas. No obstante, se afirma que, en general, las *independent agencies* cumplen su función eficazmente, aunque en ocasiones se produzcan solapamientos de actividades o descoordinación entre las agencias, y en otras ocasiones, se critique su «captura» por el sector regulado, es decir, la influencia que los sectores económicos afectados por la actividad de las agencias ejercen sobre las decisiones que éstas toman.

* * *

El capítulo tercero está dedicado a las *autorités administratives indépendantes* (autoridades administrativas independientes) de Francia. El fenómeno de las autoridades independientes en Francia es relativamente reciente. Las primeras instituciones de este tipo se crearon a finales del siglo XX, con el objetivo de intervenir en determinados sectores caracterizados por una gran complejidad técnica y sometidos a cambios continuos. Las razones utilizadas para justificar la creación de estas instituciones son la neutralidad, la eficacia y la especialización técnica. Las *autorités administratives indépendantes* se diferencian del resto de órganos de la Administración por su autonomía cualificada frente al Gobierno, aunque formalmente son órganos de la Administración Central y el ejecutivo es quien nombra a buena parte de sus miembros. Son organismos creados por el Parlamento, el cual puede modificar en cualquier momento su régimen jurídico y ejerce el control parlamentario sobre los mismos.

La función que desempeñan se ha denominado de «regulación social» y consiste en intervenir en un determinado sector y velar por el correcto funcionamiento del mismo. Las competencias para ejercer esa función reguladora son muy genéricas y dependen de la función de cada una de las autoridades; de entre todas ellas, destacan la potestad reglamentaria, la potestad sancionadora y las facultades de inspección. Por otro lado, todas las *autorités administratives indépendantes* están sometidas a control jurídico y parlamentario, incluso muchas de ellas están dotadas de controles internos, pero ninguna se somete al control gubernamental, como ocurre con los restantes órganos administrativos. No obstante, si se observa el funcionamiento real, se aprecia una tendencia al «servilismo» político y hacia los intereses privados del sector afectado. Por ello, las principales críticas doctrinales se han centrado, espe-

cialmente, en la falta de control y la ausencia de responsabilidad política y, también, en el problema de la legitimidad de estas «autoridades».

* * *

En el cuarto capítulo se analizan las *funktionale Selbstverwaltungsträgern* (instituciones autónomas) de Alemania, que son los organismos que gozan del más alto nivel de autonomía. Históricamente aparecen a principios del siglo XIX con el fin de promover la participación ciudadana en la Administración. La autora resalta que el debate sobre estas instituciones en Alemania ha tenido un carácter eminentemente teórico, centrándose en su concepto y naturaleza, más allá de la discusión sobre su organización y funcionamiento. Las *funktionale Selbstverwaltungsträgern* son organismos públicos en los que participan los ciudadanos y a los que se ha atribuido autonomía para desempeñar sus tareas: reguladoras, de prestación de servicios y de autorregulación, porque se afirma que el ejercicio de determinadas funciones relacionadas con la protección de los ciudadanos o con la garantía de derechos fundamentales debe atribuirse a «autoridades independientes» y no a órganos políticos del Estado. Por ello, estas instituciones ostentan un grado de autonomía tal que no existe control político sobre las mismas. El Gobierno no interviene ni en el nombramiento ni en el cese de sus miembros, no puede remitir ningún tipo de instrucción o recomendación y, ni siquiera, puede participar de forma decisiva en su financiación.

* * *

En España, las «autoridades independientes» se caracterizan por disfrutar de una autonomía cualificada y, más concretamente, de una autonomía superior a la que define a los entes funcionalmente descentralizados. Las «autoridades independientes» españolas tienen un origen y un desarrollo muy semejante al francés, pues la mayor parte de estos entes (RTVE, el Consejo de Seguridad Nuclear,...) se han creado en los últimos veinte años, tras la Constitución de 1978. Su aparición responde a la necesidad de asegurar que determinadas funciones se desempeñen con «neutralidad política», al margen de la influencia directa del Gobierno y de los partidos políticos. Para ello, estas «autoridades» actuarían libremente sin recibir órdenes o instrucciones gubernamentales y no estarían sujetas a los mecanismos ordinarios de control de la Administración. Además de analizar con carácter general el fenómeno de las «autoridades independientes» en España, la profesora Salvador también desarrolla en este capítulo el estudio de cada una de las «autoridades independientes» de manera individual. Así, en la obra se explica pormenorizadamente el régimen jurídico de los organismos que se han

calificado como tales: las Universidades, Radio Televisión Española, la Agencia de Protección de Datos, el Consejo de Seguridad Nuclear, el Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores y el Tribunal de Defensa de la Competencia.

Estos entes «independientes» desempeñan generalmente funciones reguladoras de sectores económicos y sociales o funciones de prestación de servicios y, para ello, disponen de competencias normativas, de supervisión, asesoras, de control, ejecutivas y sancionadoras. Las «autoridades independientes» están sometidas a control jurídico y parlamentario, además de controles internos en algunas de ellas, pero no se someten al control gubernamental, ya que uno de los motivos que justifican la existencia de estas «autoridades» es la neutralidad política. No obstante, en la praxis, se comprueba que los partidos políticos tienen una gran influencia en la actividad de las «autoridades independientes» a través de los nombramientos de sus miembros. Además, también ha sido objeto de crítica la falta de eficacia de alguno de estos organismos y la influencia del sector privado en su toma de decisiones. Por otro lado, la autora explica cómo la doctrina aparece dividida a la hora de enjuiciar constitucionalmente las «autoridades independientes»: así, mientras que ciertos autores sostienen la inconstitucionalidad de este tipo de «autoridades», otros defienden la constitucionalidad de las mismas. El debate se centra, sobre todo, en la interpretación del artículo 97 de la Constitución y en los problemas que las «autoridades independientes» plantean desde el punto de vista del principio democrático.

* * *

En el último capítulo, dedicado al análisis comparado, la profesora Salvador, siguiendo el mismo esquema utilizado en los capítulos anteriores para explicar el fenómeno de las autoridades independientes en cada país, compara los distintos modelos estudiados, señalando las diferencias y las similitudes que se observan entre ellos. En este apartado se pone de relieve la dificultad de sostener el principio de separación de poderes tras la aparición de estas «autoridades» que rompen con la concepción tradicional de este principio. Además, también se resaltan los problemas que suscitan estos entes desde la perspectiva del principio del Estado de Derecho, al limitarse la posibilidad del control judicial y al plantearse problemas respecto de la falta de transparencia y de la inseguridad jurídica que ocasionan y, desde la perspectiva del principio del Estado democrático, básicamente en cuanto a su legitimidad, a la falta de responsabilidad y control político.

Y finalmente, haciendo un repaso del funcionamiento real de las «autoridades independientes» en los países estudiados, se comprueba fácilmente

cómo muchos de estos organismos han sido y son objeto de clientelismos políticos y que, en muchas ocasiones también, han sido capturados por el sector económico regulado que termina ordenando y regulando el sector en el que actúan de manera indirecta a través de estas «autoridades», como se ha puesto de relieve en los últimos meses en Estados Unidos con casos tan importantes como el caso *Enron* o *WorldCom*, o en nuestro propio país con el caso Gescartera que han hecho que se cuestione la eficacia de la *Securities and Exchange Commission* y de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, respectivamente. Estos escándalos, lamentablemente, no son casos aislados y la posibilidad de que vuelvan a producirse situaciones similares es probable. Por ello, es más que necesario saber ante qué nos encontramos para poder corregir sus posibles «defectos».

* * *

En definitiva, el lector podrá encontrar en este libro además de un excelente y riguroso análisis de derecho comparado del fenómeno de las «autoridades independientes» realizado por la profesora Salvador, una extraordinaria reflexión sobre este tema tan controvertido.

Yolanda Fernández Vivas

ANTONIO M. JAIME CASTILLO y JOSÉ LUIS SÁEZ LOZANO: *El comportamiento electoral en la democracia española*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001.

El presente estudio ofrece un completo enfoque sobre el comportamiento electoral a lo largo de la democracia española. Éste brinda, a su vez, una extraordinaria aportación al campo de investigación aplicada de la Sociología Política, todavía hoy insuficiente en nuestro país. Además, es pertinente destacar la riqueza de datos empíricos y de la investigación en su conjunto, de cara al abordaje de una materia de enorme interés, tanto para los estudiosos y especialistas en el tema, como para la totalidad de la población.

En primer lugar, hay que tener en cuenta que el comportamiento electoral ha sido contemplado desde perspectivas teóricas y metodológicas muy diferentes a lo largo de los años. Tal y como se indica en la introducción, según Fisichella (1982), el comportamiento electoral es el *proceso de formación y manifestación de las preferencias individuales respecto a las alternativas políticas sometidas al tamiz del voto*. Por tanto, se trata de un fenómeno de cierta complejidad en el que pueden influir factores o variables de naturaleza muy diversa (política, social, económica, etc.). Se puede apreciar, a su vez, cómo las elecciones constituyen la modalidad de participación po-

lítica convencional más importante, siendo el principal instrumento de la soberanía popular.

Frente a la escasez de los trabajos que estudian el comportamiento electoral en la democracia española, esta obra aporta una visión actual y detallada del análisis de la función de voto de la población en las elecciones generales durante los años 1982, 1986, 1993 y 1996. Nos encontramos ante un análisis exhaustivo de los factores que rodean o influyen en la decisión del elector, buscando posibles interrelaciones entre las diferentes variables o sobre todo lo que rodea a esta situación, identificando las regularidades estadísticas que se aprecian en este comportamiento.

Por partes, el segundo capítulo, tras la introducción, ofrece una revisión teórica general de la investigación del comportamiento electoral y los aspectos metodológicos más importantes. A continuación, los capítulos tercero y cuarto presentan un análisis longitudinal y transversal de la decisión de voto, concretamente la influencia de diferentes factores y el comportamiento electoral en cada una de las elecciones generales, respectivamente. Finalmente, este estudio se cierra con un capítulo de conclusiones. En definitiva, se ha adoptado un modelo multinominal de la función de voto, se han considerado distintos tipos de factores explicativos (sociológicos, ideológicos, entre otros) y se ha utilizado como procedimiento de estimación el método de máxima verosimilitud, al considerarse cada encuestado como una observación. Por ello, la triple perspectiva que se observa en este estudio: opciones electorales, elecciones generales y factores determinantes del voto, ha permitido una distinción entre el análisis longitudinal y transversal y la extracción de conclusiones resultantes de esta manera de proceder.

En términos generales, en lo que respecta a los factores determinantes del voto de los españoles, se ha analizado principalmente la influencia de la edad, del sexo, de la situación profesional, de la renta familiar (especialmente respecto al PSOE y Partido Popular), de la clase social subjetiva (principalmente en lo relativo al PSOE), del nivel educativo, del tamaño del hábitat, de la práctica religiosa, de la ideología (fundamentalmente afectados por este factor el Partido Popular e Izquierda Unida), de la variable recuerdo de voto, del liderazgo (sobre todo la influencia de Felipe González), de la campaña electoral y, finalmente, de la situación política y económica del país, siendo estas últimas las que mayor predominio han ejercido sobre la decisión de voto de los electores de Partido Popular y PSOE.

Analizando detenidamente cada una de las variables anteriormente mencionadas, en primer lugar se han interpretado los condicionantes socio-estructurales del voto para analizar posteriormente la influencia de las variables situacionales (liderazgo político y campaña electoral) y de las de percepción de la situación política y económica. En este sentido, a pesar de que

no se debe desestimar la influencia de la clase social ni de la práctica religiosa como factores explicativos del voto en España, éstas han ido perdiendo importancia con el paso de los años hasta apreciarse en estos momentos una debilidad de los factores socio-estructurales como determinantes de esta actuación. Respecto a los factores ideológicos, aunque hay una progresiva pérdida de confianza y el grado de afiliación a organizaciones políticas no es muy elevado, parecen que influyen considerablemente en el comportamiento electoral al identificarse los españoles con dos grandes ejes ideológicos o valores: izquierda o derecha. En el caso de las variables situacionales, éstas han ejercido una influencia más notable —en términos relativos— sobre el voto, fundamentalmente en el caso del PSOE con el elemento decisivo del liderazgo de Felipe González, al personalizarse el debate político en los líderes de los partidos. También las campañas electorales han ejercido su efecto, resaltando la última desarrollada por el Partido Popular que obtuvo resultados bastantes positivos en la determinación del voto. Posteriormente, si se analiza la influencia de la percepción de la situación económica y política, hay que apuntar que ésta se atribuye al partido que se encuentre en ese momento en el gobierno, por tanto, ésta intervendrá sobre la posterior decisión de voto.

En el caso de la edad, ha ejercido cierta influencia, siendo principalmente el PSOE el que mayormente se ha beneficiado del efecto de esta variable en todos los grupos de edad. No obstante, se puede establecer el patrón general de que los más mayores se han declinado por los partidos mayoritarios (PSOE o PP), mientras que los más jóvenes los han hecho por los minoritarios (por ejemplo, Izquierda Unida) o, simplemente, se han abstenido de votar, reflejo de una cierta actitud crítica ante el sistema. Por su parte, respecto al influjo del sexo en esta decisión, aunque los partidos mayoritarios cuentan con superiores expectativas de voto en ambos sexos, no se ha estimado un comportamiento diferencial entre varones y mujeres en esta práctica. Sin embargo, al estudiar la situación profesional, el nivel educativo o el tipo de hábitat, sí que se han encontrado algunos patrones diferenciales de voto.

Por tanto, una vez analizada la influencia de las diferentes variables en las pautas de voto en la democracia española, se señalan como principales conclusiones, en primer lugar, que éstas siguen generalmente las principales tendencias de los países occidentales o sociedades avanzadas de democracia pluralista, comenzándose a dejar atrás el comportamiento electoral tradicional de índole estructural e ideológico. En segundo lugar, en el período transcurrido entre las primeras y las últimas elecciones analizadas (1982-1996), la función de voto de todos los partidos (con la excepción de Izquierda Unida) se ha visto influenciada principalmente por las variables situacionales, especialmente al haberse comprobado que los demás factores sociológicos estudiados (edad,

sexo, situación profesional, nivel de estudios y tamaño del hábitat) han ejercido un menor impacto que la clase social o la ideología. En definitiva, los factores determinantes para el voto han sido los de la coyuntura política, concretamente la percepción de las campañas electorales, el liderazgo del partido o la apreciación de la situación política y económica del país.

Para finalizar, esta obra ofrece algunas reflexiones sobre el proceso electoral español, concretamente del ciclo político que comenzó en 1982 con la victoria del PSOE y finalizó con el triunfo del Partido Popular en 1996. En este sentido, el sistema de partidos se cristalizó en las elecciones de 1982 —manteniéndose con el tiempo— contando con dos partidos hegemónicos: el PSOE en la izquierda y Alianza Popular en la derecha, mientras que el centro fue representado por UCD o el CDS. No obstante, dentro de los grandes bloques ideológicos también han ejercido su función otros partidos, tal es el caso del PCE (encasillado en la izquierda) y de Convergencia i Unió o el Partido Nacionalista Vasco (en la derecha). Con el paso del tiempo se produjo una evolución, la desaparición del CDS, que supuso una polarización ideológica del electorado, aunque no de la práctica política, y el desgaste del PSOE, principalmente por su larga estancia en el poder y por los casos de corrupción, lo que le llevó a una pérdida de apoyo del electorado y su derrota en 1996, donde comenzó el gobierno del Partido Popular.

En resumen, entre 1982 y 1996 la composición ideológica del electorado se mantuvo relativamente constante, aunque tendiendo hacia posiciones centristas. Esta actitud vino acompañada de la decadencia de la ideología como factor explicativo del voto o erosión del voto de clase. A partir de entonces, comienzan a cobrar importancia los factores coyunturales por el debilitamiento de los anclajes tradicionales y, unido al creciente descontento político, se da el fenómeno de volatilidad electoral que, aunque representa fuertes niveles dentro de los bloques, es relativamente baja entre éstos, incluso hay un equilibrio en los votos entre izquierda y derecha. Por ello, como se comentó anteriormente, tendrán un papel decisivo en la determinación del voto el liderazgo político, las campañas electorales y la percepción y expectativas sobre la situación política y económica del país en su conjunto.

En definitiva, este libro nos ha permitido adentrarnos en una realidad, favoreciendo la formación y el conocimiento de los lectores, como es la evolución y el análisis detallado de la situación política en España desde el triunfo del PSOE en 1982 hasta la llegada del Partido Popular al gobierno en 1996. El conjunto de aspectos y cuestiones estudiadas en esta obra, han sido tratadas y descritas con gran detenimiento y exactitud a lo largo de todas sus páginas, por lo que suscita una crítica extraordinariamente positiva.

Por último, enfatizar la fluidez conceptual y la riqueza de estudios señalados y de datos estadísticos en el transcurso de los diferentes capítulos, que

han dotado a la obra de un excelente rigor científico. Hay que destacar su gran contribución a la investigación aplicada y al desarrollo del campo de la Sociología Política, todavía hoy insuficiente en España. A su vez, hay que aplaudir el hecho de tratar la evolución de un fenómeno tan importante y de sumo interés como es «el comportamiento electoral en la democracia española», llegando, finalmente, a una extraordinaria aportación y descripción de la actual situación política de la sociedad española, *un contexto de desconfianza e insatisfacción política donde serán aquellos partidos que sepan adaptarse a las nuevas demandas y mantener un diálogo abierto y creíble con la sociedad civil los que tendrán las mayores probabilidades de éxito electoral.*

Mercedes Fernández Alonso

