

RECENSIONES

JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ: *Cambio social y cambio jurídico*, ITAM-Porrúa, México, 2001.

José Ramón Cossío Díaz, que en tiempos ya lejanos se formó en España, en su etapa de posgraduado y a quien tuve la satisfacción de dirigir su Tesis Doctoral, que se publicó como libro (con mi prólogo) en el Centro de Estudios Constitucionales (*Estado social y derechos de prestación*, Madrid, 1989), ha continuado en México, su país, una sobresaliente trayectoria intelectual y académica que ha producido libros de gran valía (uno de ellos con su también maestro el profesor Fix-Zamudio) y artículos científicos llenos de brillantez y muy sólidos conocimientos. Desde hace años dirige el Departamenteo de Derecho del prestigioso Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Hoy se encuentra, sin duda, entre los más prestigiosos constitucionalistas mexicanos.

Su último libro, *Cambio social y cambio jurídico*, que ahora comento, pone bien de relieve cuanto acabo de decir. La obra es de esas que sólo pueden acometerse con éxito cuando ya se ha alcanzado la plena madurez intelectual, pues lo ambicioso de su objeto ofrece unas dificultades que sólo la inteligencia, la experiencia y la amplitud de conocimientos de su autor ha podido superar con el mejor resultado. Dicho sea sin exageración: José Ramón Cossío ha escrito un libro admirable y que era por completo necesario, a mi juicio, para la cultura jurídica mexicana.

El propósito principal de esta obra, como se trasluce en los párrafos finales de la Introducción, es, me parece, sentar las bases para la construcción de un nuevo Derecho Constitucional mexicano. No necesariamente porque el de ahora esté caduco, que obras como las de Héctor Fix-Zamudio, Jorge Carpizo, Diego Valadés y el propio José Ramón Cossío, entre otros, desmentirían una afirmación de ese género, sino porque el Derecho Constitucional mexicano, como todo Derecho constitucional, ha de estar en constante renovación. En México, además, con mayor motivo, en cuanto que se está llevando a cabo, en los últimos años, una profunda transición política de un Estado de partido dominante a un auténtico Estado Constitucional democrático, donde la alternancia en el poder está abierta y donde las instituciones garantizan la transparencia y fiabilidad electoral, así como la división de poderes y la garantía de los derechos fundamentales (aunque la organización judicial mexicana esté aún muy necesitada de mejoras).

En el libro que comento se hace, en primer lugar, una especie de balance de lo que ha sido y es la relación entre el Estado y el Derecho en el siglo xx mexicano. Y ello se realiza con penetración y valentía, teniendo en cuenta al mismo tiempo los

aspectos políticos y sociales con los que el Derecho se relaciona. José Ramón Cossío es un jurista que, sin merma del rigor dogmático en la utilización de las categorías jurídicas, entiende, con acierto, que el Derecho no se explica por sí solo, y en ese sentido que no cabe reducir las reflexiones sobre el Derecho a un puro normativismo. Para lograr esa mixtura (que no confusión) hay que dominar no sólo el Derecho sino también la teoría política y la sociología, o si queremos, tener una base sólida de Teoría del Derecho «comprensiva». El autor demuestra que posee esas virtudes.

No es éste, ni mucho menos, un libro descriptivo, sino analítico, donde los problemas, que no se rehúyen, se enmarcan en su correspondiente tratamiento teórico. En sus dos primeros capítulos se realiza un excelente recorrido, razonadamente crítico, sobre el orden jurídico anterior a la transición, esto es, se realiza un buen estudio sobre el desarrollo del modelo jurídico y de la cultura jurídica en México en el siglo xx. Se estudia la «comprensión» que los juristas mexicanos han tenido de su Constitución, los fundamentos teóricos de esa «comprensión», las líneas maestras que ha seguido el Derecho Constitucional mexicano y el tratamiento jurídico-práctico que se ha venido haciendo de los contenidos de la Constitución, en especial de los derechos sociales. Los capítulos tercero y cuarto se dedican al examen (siempre enmarcado en categorías generales) del cambio político y de la transición política, del cambio social y su relación con el Derecho. La obra se cierra con un espléndido capítulo teórico sobre los modos de captar lo jurídico, de explicar su significado y de no perder de vista la dimensión fáctica en la explicación y aplicación del Derecho.

El autor no es sólo un constitucionalista, sino también un teórico del Derecho, o mejor dicho, es un buen constitucionalista precisamente porque domina también la Teoría del Derecho. Todo ello se acredita a lo largo del libro con las citas más pertinentes y con la demostración de esos conocimientos. Pero el autor no examina sólo el Derecho, como ya dije, sino el Derecho en su contexto político y social y, sobre todo, el Derecho en su aspecto dinámico: los cambios normativos y de cultura jurídica cuando se producen cambios políticos y sociales.

Se trata, como ya dije, de un libro ambicioso y crítico, pero que no cae en el radicalismo de «hacer borrón y cuenta nueva», sino de asentar el nuevo Derecho constitucional mexicano a partir de lo que ese Derecho ha sido en la etapa anterior y de lo que está siendo en estos momentos de cambio. México, que está experimentando un rápido y profundo proceso de democratización, requiere, como todo Estado democrático de Derecho, de una cultura jurídico-constitucional adecuada al nuevo tipo de Estado. Es decir, una renovación de su Derecho Constitucional. Renovación en la que, junto con otros autores mexicanos ya citados, José Ramón Cossío va a desempeñar (está ya desempeñando) un papel de primera magnitud. Para consolidar esa renovación hacía falta, me parece, «hacer cuentas» sobre el pasado y reflexionar sobre el presente. Hacer un balance crítico, en suma, de las normas y de la doctrina del Derecho Constitucional mexicano, que es lo que ha hecho el autor de este complejo, completo y brillante libro.

Ahora sólo nos queda esperar que cumpla la promesa, formulada al final de la *Introducción*, de proporcionarnos, como libro, ese nuevo Derecho Constitucional mexicano que será, sin duda una espléndida obra, como lo han sido todas las suyas. Virtudes no le faltan para ello y arrojo tampoco, como lo ha demostrado en éste, su último libro, que acabo de comentar.

Hace más o menos quince años, En Madrid, al joven José Ramón Cossío le decía yo cuál debiera ser, dadas sus notables cualidades, el papel que podría desempeñar en el futuro del Derecho Público de México. Quizás dejándome llevar por el afecto y la admiración que despertaban en mí una inteligencia tan despierta y un afán de conocimiento tan patente como los suyos, le decía algo más: que ese cometido era, me parecía, una auténtica obligación que él debería cumplir. Pues bien, con el paso de los años he podido ver cómo José Ramón Cossío desarrollaba, con creces, ese papel que entonces, esperanzadamente, yo le había animado a desempeñar.

Manuel Aragón

E. ZAPLANA HERNÁNDEZ-SORO: *El acierto de España. La vertebración de una Nación plural* (Prólogo de Adolfo Suárez), Temas de Hoy, Madrid, 2001.

De la observación del título del libro, del autor de la obra y de su prologuista, se puede atisbar que las reflexiones que en ella se vierten, de forma sistematizada, suponen un excelente punto de partida para elaborar un catálogo de ideas y de realidades prácticas sobre la conformación del tan traído y llevado (a veces por caminos demasiado tortuosos) Estado de las Autonomías. Que un Presidente de una Comunidad Autónoma, que el Presidente de la *Generalitat Valenciana*, reflexione sobre el todo y la parte, acerca de España y la organización territorial descentralizada que acoge el Título VIII de nuestra Constitución, supone la cierta demostración de que, efectivamente, la racionalidad teórica y la vertiente política de la actividad de gobierno puede y debe realizarse siguiendo criterios lógicos. Comparto con el autor, que «resulta complementario —y no incompatible—, reflexionar sobre España y sobre sus Comunidades Autónomas, pues forman una unidad indisoluble configurada en el Estado de las Autonomías que alumbra la Constitución de 1978» (pág. 15). Ese «ser y sentirse español por ser y sentirse valencianos» (o castellanos, o murcianos, o vascos) que encontramos en la página 16, debe ser un sentimiento constitucional generalizado, un valor integrador del ciudadano en el sistema, tal y como preconizase ya hace años R. Smend en la doctrina alemana. Aunque, alejados de teorías, uno de los problemas con que puede tropezar la descentralización política es esa visión «provinciana», que acabe minando la realidad nacional.

Poco cabe decir del autor. Eduardo Zaplana es, hoy por hoy, una de las personalidades políticas más reconocidas; y qué decir de Adolfo Suárez, de quien hacer en las presentes páginas un panegírico, no sería lógico ni adecuado. De su presencia, tanto en la obra, prologándola, como en la visión política de España que mantiene el autor, no cabe asimismo duda: una somera lectura del libro denota las coincidencias

de ambos en el punto de partida de la configuración, elaboración y posterior desarrollo del Estado autonómico (págs. 38, 48, 52, 124-125).

Pero no se trata en esta reseña —sería lo fácil—, elaborar un perfil biográfico del autor y del prologuista; tampoco generalizar cuestiones y abogar una teorización amplia de lo que significa el Estado autonómico en la actualidad. Si puede serlo, en cambio, tratar de estructurar de forma crítica los argumentos expuestos y ubicarlos en un enfoque general de la cuestión autonómica en la España actual. Vamos a ello.

Si consultamos el Diccionario de la Real Academia, costumbre ciertamente adecuada no sólo para la realización de una interpretación literal, sino también lógica o sistemática, descubrimos varios significados del término «acertar». De los nueve que allí se establecen, tres de ellos son aplicables a nuestros efectos. A saber: «Encontrar, hallar»; «Hallar el medio adecuado para el logro de una cosa»; y «Dar con lo cierto en lo dudoso, ignorado u oculto». Y es que del propio título de la obra (*El acierto de España*) y de su complementario y clarificador subtítulo (*La vertebración de una nación plural*) se deduce la idea básica, el punto de inflexión del que parten las argumentaciones de su autor. Para Zaplana, gracias al modelo de descentralización asumido, hemos encontrado a España y nos hemos reencontrado a nosotros mismos; se ha hallado el medio adecuado para articular territorialmente una España sometida desde antiguo a tensiones territoriales; hemos resuelto con acierto el reto pendiente de vertebración territorial del Estado, cuando se presentaban bastantes incertidumbres sobre el proceso y la configuración del Estado autonómico. Ese acierto colectivo (pág. 11), como el lector intuye, no es otro que configurar España como una Nación plural. Es a partir de la defensa del modelo actual autonómico —superador de ese endémico problema que jalona nuestra historia—, desde donde su autor esboza una proyección perfeccionadora del mismo a través de un modelo estable y definitivo de financiación, basado en la cooperación, aparte de abogarse por la proyección de las Comunidades Autónomas en su vertiente externa.

Título, pues, sugerente; subtítulo, en consecuencia, adecuado y descriptivo. Tormenta de conceptos y de ideas que abren una serie de interrogantes de una enorme complejidad. Pero ciertamente la utilización de los términos «Nación» y «plural», también defendidos por el ex Presidente Suárez (pág. 12), suponen una previa consideración. La expresión Nación se utiliza aquí alejada de la acepción, en lo que ésta tiene de excluyente, antipluralista, reduccionista y unificadora que, basada en elementos objetivos tales como la raza, desembocará en la producción de monstruos de la razón. Es así la visión francesa, con Sieyès y Renan como autores más destacados, la que parece asumir el autor. El concepto jurídico de Nación conlleva la consideración de la misma como soberana, sustituyendo al Monarca absolutista. Ese ente espiritual que recoge el pasado, asume el presente y se proyecta hacia el futuro (Sieyès), es el modelo que Renan hace suyo como «plebiscito cotidiano», como «proyecto sugestivo de vida en común», que expresara Ortega entre nosotros (pág. 80). Por lo demás, el adjetivo «plural» vincula este proyecto único con una diversidad que converge en el mismo. Éste es el sentido de pluralismo que utiliza tam-

bién de manera reciente G. Sartori en la última de sus obras publicadas (*La sociedad multiétnica*, Madrid, Taurus, 2001). Un pluralismo que se vincula al proyecto común y que no supone un «multinacionalismo» excluyente de aquél, permítaseme la traslación terminológica y semántica.

La obra se estructura, además del prólogo meritado y la introducción del autor, en siete capítulos, en los que se observa el porqué del Estado autonómico, su aplicación en la práctica y situación actual (capítulos uno a tres). Después de esta primera parte genérica, se aborda en dos capítulos el tema de la financiación del sistema autonómico [un modelo de financiación sobre el que el autor expresa su «vocación de permanencia» (pág. 19)], de sus principios y elementos (capítulos cuatro y cinco). La cooperación entre instituciones ocupa el capítulo sexto, para luego ocuparse de la proyección supra e internacional de las Comunidades Autónomas en el último de los capítulos. Veámoslo con cierto detalle.

El capítulo primero trata sobre «El Estado de las Autonomías en la Constitución de 1978» (págs. 21-46). Comienza con un estudio de la historia de la cuestión regional, que se convierte en grave problema ya con la Guerra de Secesión. Desde los Decretos de Nueva Planta, pasando por las Guerras Carlistas, el federalismo «desde arriba» de Pi i Margall, el cantonalismo o la mera división provincial siguiendo el modelo francés, el autor realiza un bosquejo útil de los diferentes momentos y sus soluciones, que nos aproximan a un tema tan polémico como, para el autor, perfectamente superado con el diseño de un «nuevo marco de convivencia entre los españoles» (págs. 37-39), sin olvidar el ensayo inicial que supusieron las denominadas Preautonomías en su momento. Eran los tiempos en los que se oía por las calles aquella consigna de «Libertad, Amnistía y Estatuto de Autonomía», exponente fiel de la preocupación existente en la sociedad respecto a la forma de organización territorial del poder (págs. 34-37). Así se diseñó un Estado de las Autonomías (págs. 39-46), en el que se imbricaron tendencias centralistas y federalistas, a través de un sistema basado en el principio dispositivo (págs. 40-41, también desarrollado en las páginas 44 y siguientes), que ha permitido una autonomía política de las más avanzadas de Europa. Pero se impide, como no puede ser de otro modo, el derecho de autodeterminación de los territorios que componen el Estado, contestando así algunas teorías que, por obra de la Disposición Adicional Primera de la Constitución, sostienen hoy lo contrario (págs. 40-42). Se trata, parafraseando al politólogo Carl J. Friedrich, de «un proceso que concilie unidad con diversidad», tal y como sostiene también en la literatura italiana Giuseppe de Vergottini (*Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, Espasa, 1985, pág. 266). Un sistema, destaca el autor, que aboga y se basa en la unidad de España, pero que desdeña la uniformidad (págs. 43, 44 y 45); con una especial atención acerca de la simetría o asimetría del sistema (págs. 51 a 59); un sistema que hace bandera de la solidaridad como «lealtad recíproca entre los diversos poderes territoriales del Estado», en aras de conformar el interés general (pág. 43).

El capítulo segundo se refiere al «Proceso de construcción del Estado de las Autonomías» (págs. 47-74), a la «puesta en marcha de las previsiones constitucionales

(...) para transformar un Estado fuertemente centralizado en otro con territorios dotados de autogobierno» (pág. 47). Y así se hace, siguiendo para Zaplana dos direcciones fundamentales: que el modelo sirva para todos y que sea un sistema homogéneo. A la primera de las cuestiones se refiere en las páginas 49 a 51, comentando, en este ámbito, el Informe de la Comisión de Expertos que presidía García de Enterría y el Acuerdo UCD-PSOE de julio de 1981, tendente a permitir un desarrollo general del sistema para lograr una racionalización administrativa.

Respecto a la homogeneidad del sistema descentralizador (págs. 51-59) —tanto institucionalmente como desde el ámbito competencial una vez pasados los cinco años que permiten a las Comunidades Autónomas del artículo 143 CE homologar sus atribuciones con las mal denominadas «históricas» (Disposición Transitoria Segunda y artículo 151 de la Constitución)—, «no tiene justificación alguna la existencia de comunidades privilegiadas (...)», ya que el autor expresa que «las glorias del pasado o los niveles de autogobierno que unas u otras regiones hubiesen alcanzado en períodos históricos más o menos remotos no tienen porqué influir en su actual configuración o en las competencias de que hoy disfrutan, del mismo modo que sería absurdo atribuir más o menos competencias a los municipios en función de la importancia histórica que hayan tenido en otro tiempo» (pág. 55). Podíamos así decir, siguiendo al profesor Álvarez Conde, que «nuestro sistema de descentralización política comenzó siendo un modelo asimétrico con vocación simétrica». Resumiendo, para Zaplana las únicas asimetrías competenciales válidas son las que se derivan de hechos diferenciales constitucionalmente garantizados, tales como un régimen económico, la insularidad o la existencia de lenguas propias. Por ello constata que «el modelo constitucional no permite (...), que la asimetría continúe siendo el principio general sobre el que se estructure la organización territorial del Estado» (pág. 56).

Acto seguido, y destacando la necesaria transferencia de medios humanos, materiales y económicos para la efectiva consecución de la autonomía política y el importante papel en el proceso descentralizador de las Comisiones Mixtas de Transferencias, además del creciente protagonismo de la jurisprudencia constitucional como elemento de interpretación de un sistema descentralizador abierto (págs. 62-67 y 71-73), se refiere a la enorme aceptación del Estado autonómico en todas las regiones (incluido el País Vasco, con un 50 por 100 de aceptación del marco estatutario, frente a un 29 por 100 de teóricos partidarios de la independencia). Así se aboga porque, en un sistema descentralizado políticamente, «el Estado debe ser el garante de la igualdad de todos los españoles, estableciendo los mecanismos que permitan compensar los desequilibrios territoriales y asegurar la solidaridad que reclama la Constitución» (pág. 68). Lo anterior no obsta, evidentemente, a que se respete la autonomía política y las iniciativas de unos gobiernos autonómicos que pueden potenciar más la inversión, el gasto social o el gasto de personal, soluciones éstas que conllevan unas consecuencias que, económica y políticamente, deben recaer en la responsabilidad del ente autonómico.

Habla el capítulo tercero de «El Estado de las Autonomías hoy» (págs. 75-94), donde Zaplana identifica el modelo con la vertebración definitiva aunque abierta de

la organización territorial (págs. 71-73). Y es que, con Ortega, ya no cabe decir que «me duele España» (pág. 76). Así, se argumenta, «la Constitución ha cambiado el futuro de España (...) y ha puesto las bases para la estabilidad y la integración de la sociedad española (...). No podemos, por tanto, continuar hablando todavía de la vertebración de España como de un proyecto inacabado, como si se tratara de un problema o como si nuestra convivencia presentara elementos de disolución inminente o conflictos insolubles o irresistibles» (pág. 75). Este Estado de las Autonomías no arremete contra, sino que acerca al ciudadano las políticas propias de un Estado de bienestar, que es defendido en su nueva ubicación competencial. Las Comunidades Autónomas se configuran pues como Administraciones encargadas de realizar las políticas de empleo, educación, sanidad o pensiones, lo que conlleva una mayor responsabilidad de los gobernantes autonómicos. (págs. 87-94).

Así, una vez estructurada la visión del ayer y del hoy de la organización territorial en España, comienza el autor, a la largo de dos siguientes capítulos, a desgranar su modelo de financiación autonómica. El capítulo cuarto lleva por título «Hacia un nuevo modelo de financiación autonómica» (págs. 95-131), y se abre aludiendo a que el sistema de financiación es la «última pieza», la «última gran tarea pendiente» para estructurar de forma definitiva el Estado autonómico. Defiende el autor un modelo estable, alejado del modelo quinquenal existente; un sistema definitivo articulado a través del diálogo y el consenso tanto político como territorial, vía Cortes Generales y Consejo de Política Fiscal y Financiera, respectivamente (págs. 95-98). Nos hallamos ciertamente, en palabras de Zaplana, ante una «cuestión de Estado», que de ninguna forma ha de identificar la solución obtenida como «la victoria de alguien» (pág. 98). Para ello alude a «la andadura de veinte años» (págs. 98-104) y elabora una visión que avanza desde la lógica asimétrica —sistema de puras transferencias del Estado y de la irresponsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas—, hasta el modelo que el propugna basado en el elaborado para el quinquenio 1997-2001, con una cesión de impuestos y de la recaudación y normativa del IRPF (págs. 99-104), a la vez que descalifica (en la página 106 se refiere al mismo como «reparto de botín entre aves carroñeras» el debate sobre la virtud del sistema sobre el problema de los saldos fiscales (doy más de lo que recibo, «ergo» el sistema me perjudica), ya que conculca un principio básico como es la solidaridad.

Después de esgrimir el mantenimiento del marco constitucional, sus límites y sus potencialidades (págs. 106-111), desliza una «mirada al entorno» (págs. 111-116), concretamente a los regímenes suizo, canadiense y alemán, sintetizando de los mismos su amplia capacidad tributaria, la pluralidad de fuentes de ingresos (impuestos directos e indirectos) y la existencia de mecanismos correctores de posibles desequilibrios (pág. 116), todo ello enmarcado en un contexto de armonización fiscal imperante en la Unión Europea. A partir de lo anterior, y según los datos que reflejan las encuestas al respecto de la visión positiva del Estado de las Autonomías, de la exigencia de mayores cuotas de poder y de mejor funcionamiento de la Administración, Zaplana concretiza su Proyecto en cinco cuestiones (págs. 126-131). A saber: vertebrar el Estado con mayores lazos de solidaridad, protegiendo la igualdad de los

españoles; la coordinación entre Administraciones que mejore el funcionamiento de las mismas y su eficacia; la potenciación de la eficacia del gasto público, a través de una corresponsabilidad fiscal, que supone un mayor conocimiento por los ciudadanos de la presión fiscal a la que se le somete; la potenciación del crecimiento armónico de todos los territorios de España; concluyendo con unas mayores cotas de autogobierno cierto, vinculado a la autonomía financiera propuesta.

El capítulo quinto se refiere a los «principios y elementos del nuevo sistema de financiación» (págs. 133-153), diferenciando entre «espíritu» y «letra» del mismo, bien que en ambos casos se mezclan, a nuestro entender, elementos teóricos con otros más cercanos a la práctica. La propuesta estrella de incrementar sobre el 50 por 100 la cesión del IRPF no deja de ser un elemento especulativo que no es posible catalogar como «letra» del modelo. Predominancia de la teorización sobre lo práctico, ya que la obra recensionada supone un estudio preñado de una visión particular de la cuestión; y es que, hasta que no se ponga en negro sobre blanco el sistema propuesto, no se podrá afirmar «que letra» es la definitiva. De esta suerte, la corresponsabilidad fiscal es el «principio básico» de su propuesta, si bien estuvo ausente hasta 1997, a pesar de que el 25 por 100 del gasto correspondía ya a las Comunidades Autónomas (hecho este al que Zaplana achaca la irresponsabilidad en el gasto y las políticas pseudorreivindicativas que en la mayoría de los casos esconden un gran fracaso en la gestión propia de la Comunidad Autónoma). Se refiere igualmente a la autonomía financiera (no ya la existente respecto al capítulo de gastos, sino también de ingresos), incluyendo el poder normativo, su gestión, inspección y recaudación (pág. 137).

Para proteger la necesaria solidaridad introduce «un mecanismo de coordinación entre las Comunidades autónomas y la administración central que permita determinar cual es el nivel adecuado de servicios que las autonomías tienen que prestar a los ciudadanos para un nivel determinado de presión fiscal», constituyendo éste «el único límite a la autonomía financiera en el gasto y en los ingresos» (págs. 139-140). Sugerente idea, aunque, quizás, algo difícil de calibrar, debido a variables tales como las demográficas, la despoblación, las pirámides poblacionales, los hechos insulares, etc.

Como tercer elemento esencial habla el autor de la «suficiencia financiera» (págs. 140-141), consistente en que las Comunidades Autónomas obtengan «recursos suficientes para prestar los servicios que tiene comprometidos con los ciudadanos»; eso sí, Zaplana establece que la misma se refiera a los tributos cedidos y recaudados directamente por la Comunidad Autónoma, de tal forma que luego la cuantía económica recibida a través de la Participación en los Ingresos del Estado (PIE) y del Fondo de Compensación Interterritorial sean elementos de compensación, según el ya mencionado baremo de servicios en relación con la presión fiscal y la distribución del gasto.

En este contexto, la coordinación entre las Haciendas estatal y las autonómicas es también un elemento necesario para lograr la estabilidad requerida por la Unión Europea, para garantizar un sistema tributario sencillo para los ciudadanos y que

evite la duplicidad de gasto. Así el autor preconiza la presencia de las Autonomías en la gestión de la Agencia Estatal de Administración Tributaria. El «profundo respeto al principio de solidaridad» cierra esta «espiritual» lista. Esa solidaridad conlleva que las Comunidades más ricas sean las que más aporten al sistema, aunque también se exige a las de menores recursos que gestionen bien los mismos, sin entrar «en la cultura de la subvención y del subsidio» (pág. 145).

De la «letra del modelo», de entre los aspectos más concretos, han de destacarse los siguientes: la eliminación de la diferencia entre financiación condicionada e incondicionada; la capacidad para crear impuestos por las Comunidades Autónomas (si bien se destaca que esta posibilidad es ínfima); el análisis de la eficacia de los impuestos cedidos, tales como el de Patrimonio o el de Sucesiones y Donaciones; la cesión del IRPF sobre el 50 por 100; aparte se sitúa la diversificación de fuentes de ingresos a través de la «cesta de impuestos especiales», que incluye desde el de Hidrocarburos al de Tabaco y Alcohol, junto al IVA en determinados tramos minoristas (págs. 147-152). Nuevamente se mencionan los mecanismos de garantía (PIE y FCI), que aunque ya no son la base del sistema como antes, se utilizarían según el cumplimiento de esos patrones de calidad en el servicio antes mencionados (pág. 153).

El capítulo sexto aparece intitulado de manera enormemente sugerente. Y es que «El reto de la cooperación» (págs. 155-177) nos aproxima a una superación de la fase reivindicativa propia de los comienzos del sistema autonómico, en la línea de la llamada, en palabras del Presidente Aznar, «descentralización cooperativa» (pág. 156). Una cooperación entre las Comunidades Autónomas y el Estado que se realizaría fundamentalmente a través de las Conferencias Sectoriales, las Comisiones Bilaterales de Cooperación y la creación de una Conferencia de Cooperación Autonómica General, siguiendo el modelo alemán (págs. 163 y ss). Por otra parte, la cooperación entre Comunidades Autónomas viene vinculada al desarrollo de las prescripciones del artículo 145 de la Constitución: Convenios de gestión y prestación de servicios y acuerdos de cooperación (págs. 166-169). Más concretamente, y en lo tocante a la materia tributaria, la coordinación solicitada se realizaría en el nivel de adopción de decisiones a través de la dotación al Consejo de Política Fiscal y Financiera de potestades decisorias por mayorías cualificadas (págs. 170-172). Por lo demás, las Comunidades Autónomas (incluso las Corporaciones Locales en su momento) deberían participar también en la gestión de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (págs. 172-177)

Dejando a un lado el epílogo, el capítulo séptimo, referido a «Las Comunidades Autónomas en Europa y en el mundo» (págs. 179-210), refleja la vinculación entre la descentralización territorial interna y la concienciación de los ciudadanos europeos para «conocerse a sí mismos». El importante papel realizado por el Comité de las Regiones no es óbice para que Zaplana considere inadecuada la presencia en el mismo de entes locales o de regiones sin atribuciones de autogobierno, o abogue tanto por un cambio en la designación de sus componentes, como de la naturaleza netamente consultiva de este órgano (págs. 182-184). El principio de subsidiariedad

(págs. 185-188) aprobado por el Tratado de Maastrich (artículo 3B), y aplicado hasta el nivel regional, cierra para el autor la construcción de Europa «juntos» (La UE, el Estado y las Regiones); destacando para ello la utilización y mejora de instrumentos, tales como la Conferencia para Asuntos relacionados con la UE, las Oficinas de representación de las Comunidades Autónomas en Bruselas y la participación de éstas en la representación del Estado ante la Unión, potenciando lo ya existente, y asumiendo en este sentido el modelo de los *Länders* alemanes (págs. 193-195). El futuro de la política de las regiones en la Unión Europea y la presencia en la actividad externa de España en sede europea de las oficinas de las Comunidades Autónomas cierran doscientas diez páginas, en cuyo epílogo el autor aprovecha para recordar todo lo hecho, lo que estamos realizando y las tareas de futuro. Y todo ello para concluir, ejemplo de talante, que estas ideas son un punto de discusión y que, en todo caso, se encuentran abiertas al diálogo y al consenso.

Nos encontramos, en suma, ante una obra que, si bien no goza de la sistematicidad propia de los tratados técnicos —lo que por su naturaleza no se pretende—, desarrolla inteligentemente una argumentación compacta que hace al lector sentirse cómodo con la misma. La presencia en ella de los principios, reconocidos constitucionalmente, de unidad, autonomía, solidaridad, igualdad y cooperación, dotan a estas tesis de una enjundia político-constitucional cierta. Una argumentación que también se presenta consolidada sobre una idea enormemente sugerente, como es la que se expresa en el título y subtítulo de la obra —una España vertebrada y plural alejada de tensiones rupturistas—, que deja ver cierto voluntarismo en el autor.

En resumidas cuentas, estamos ante una nueva reflexión de esta novedosa forma de descentralización territorial del poder político, que se llama el Estado de las Autonomías. Y que nos guste o no, es un proceso político y jurídico irreversible. Una reflexión realizada, simultáneamente, desde la experiencia asentada de varios años de gobierno autonómico, a la par que desde el profundo convencimiento, que sin duda compartimos, de que el modelo autonómico sólo tiene sentido y adquiere virtualidad desde una construcción nacional de España.

Pedro González-Trevijano

ENRIQUE LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: *Comunidades Autónomas y política europea*, I.V.A.P., Civitas, Madrid, 2000, 153 páginas.

No cabe duda de que uno de los grandes retos del constitucionalismo europeo en el siglo XXI es el equilibrio entre la articulación de un orden jurídico y político de carácter supranacional cual es la Unión Europea y los Estados tradicionales, equilibrio inserto, además, en un creciente proceso de globalización, condicionante en gran medida de las soluciones políticas y jurídicas que puedan adoptarse. Este proceso se hace aún más complejo en el caso español al tener que enfrentarse a la compatibilización entre la cesión de soberanía a instituciones comunitarias y el cierre o, al me-

nos, la continuación del proceso de construcción del Estado autonómico (1). Ambas fuerzas, centrípeta una y centrífuga otra, inciden, de distinta manera, en la redefinición del papel del Estado, al tiempo que confluyen en determinados procesos de toma de decisiones deficientemente configurados desde el punto de vista jurídico y políticamente insatisfactorios. Esta «redefinición» exige respuestas que permitan adaptar el Estado autonómico a las exigencias derivadas de la integración de España en la Unión Europea.

El presente volumen se ocupa en concreto de uno de los cauces institucionales necesarios para la mayor y mejor integración política en el marco de la Unión Europea. En concreto, Enrique Lucas analiza críticamente los mecanismos a través de los cuales las Comunidades Autónomas participan en la formación de la política comunitaria europea. El autor comienza reconociendo las dificultades del tratamiento de esta cuestión, derivadas en gran medida del carácter abierto del modelo territorial que resulta de la Constitución española. Esta indefinición planea sobre cuestiones tales como el reparto efectivo de competencias entre el Estado y las CC.AA. o sobre la ausencia de un cauce a través del cual aquéllas puedan intervenir en esa delimitación competencial. Sin duda, uno de los principales problemas de articulación del Estado autonómico es la falta de procedimientos e instituciones que permitan el acuerdo y el diálogo entre el Estado y las CC.AA. Esta carencia se ha intentado remediar a través de una serie de órganos creados al amparo del *principio de cooperación*, el cual, pese a no aparecer expresamente en la Constitución ha acabado configurándose por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y por el legislador como un principio fundamental del Estado autonómico.

El autor se ocupa en primer lugar de las *vertientes interna y exterior de la participación autonómica en la formación de la voluntad del Estado*, partiendo de que la autonomía participa necesariamente de ambas, como reiteradamente ha señalado el TC. De acuerdo con esta posición, no toda medida dotada de una «cierta incidencia exterior» ha de considerarse como limitada a la competencia estatal (2). Así, y en relación con el Derecho Comunitario, su ejecución corresponde a quien materialmente ostente la competencia según las reglas de Derecho interno. Es decir, el cumplimiento de las obligaciones que establece el Derecho Comunitario corresponde a todos los poderes estatales, centrales y autonómicos, en función de sus competencias. Por ello ha de entenderse que la transferencia a las instituciones comunitarias de competencias constitucionales no convierte en «relaciones internacionales» las materias sobre las que se ejercen.

(1) Aunque tal vez haya que aceptar que «no es posible «cerrar» una realidad tan viva y fluida como la que subyace a un ordenamiento descentralizado». PABLO LUCAS VERDÚ y PABLO LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, «Comentario introductorio al Título VIII», en *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, dirigidos por Oscar Alzaga, tomo X, EDESA. Cortes Generales, Madrid, 1998, pág. 407.

(2) En el fondo, la gran cuestión sobre la que el constitucionalismo debería reflexionar es el entendimiento de la reserva al Estado de la competencia en materia de relaciones internacionales (art. 149.1.3.º) en el marco de una estructura descentralizada de poder.

Desde este entendimiento de la autonomía se comprende la necesidad de establecer mecanismos eficaces de cooperación, tanto vertical como horizontal, a través de los cuales las CC.AA. participen en la formación de la voluntad estatal ante la Unión Europea. Mecanismos que no pueden desconocer que la dinámica de la construcción europea está obediendo a la lógica del poder ejecutivo. Son los Gobiernos los verdaderos protagonistas en dicho proceso, realidad que suscita un permanente debate en torno a la legitimidad democrática de aquél. Una lógica que, en gran medida, invalida la opción de convertir al Senado en el instrumento de participación de las CC.AA. en la formación de la voluntad comunitaria, tal y como ha señalado gran parte de la doctrina.

Estas posiciones doctrinales han partido de una cierta idealización del bicameralismo al que se ha considerado la opción idónea en un marco federal para conjugar la unidad, que encarnaría la Cámara baja, y la diversidad o pluralidad territorial a la que representaría el Senado. Así, el modelo alemán se apoya en una segunda cámara que, realmente, no es un cámara parlamentaria sino más bien un consejo de representación de los Länder, y cuya lógica de funcionamiento responde a las técnicas del «federalismo cooperativo».

La intensa actividad doctrinal sobre este tema contrasta con la falta de impulso necesario y de consenso para que fructifique la reforma del Senado español (3). Incluso hay algunos que consideran que la falta de un cauce de participación de las CC.AA. se compensa con la presencia de grupos parlamentarios nacionalistas en el Congreso de los Diputados. Como bien señala Enrique Lucas, esta dependencia se relativiza al conectarse con la existencia o no de mayorías absolutas en el Congreso. Se trata de una «solución» política que en gran medida distorsiona el funcionamiento del sistema, provocando inseguridades y no pocas desigualdades. Bastaría para constatar esa afirmación el análisis de la evolución de nuestro Estado autonómico, condicionada en gran medida por el sistema de partidos, lo que está llevando a una construcción dominada por planteamientos partidistas y coyunturales y no por un proyecto definido y solidario. En todo caso, y en este punto estoy totalmente de acuerdo con el autor, mientras que las fuerzas políticas no concreten una propuesta de reforma clara y mínimamente definida, sería contraproducente la apertura de un proceso de reforma constitucional (4). Esta hipotética reforma debería ser, en todo

(3) El autor comenta como ejemplo de esa falta de contexto cómo el partido actualmente en el gobierno ha descartado cualquier modificación que suponga una reforma de la Constitución, propósito reafirmado en la Moción del Grupo Popular aprobado por el Pleno de la Cámara el 16 de abril de 2000.

(4) Como señalara hace unos años José Antonio Portero Molina, «la reforma resultará políticamente oportuna cuando las fuerzas políticas convengan en la incapacidad del texto constitucional para seguir albergando aquellas interpretaciones que sean necesarias, para que el modelo de articulación entre el Estado y las CC.AA. continúe funcionando de forma razonablemente correcta». «Algunos interrogantes sobre la reforma del Senado», en M. RAMÍREZ (ed.): *El Parlamento a debate*, Trotta, Madrid, 1997, pág. 42. En este sentido, ENRIQUE LUCAS se muestra muy crítico con una de las últimas propuestas hechas al respecto. Me refiero a la formulada por ELISEO AJA, el cual propone un modelo similar al Bundesrat alemán de escasa viabilidad en cuanto que supondría una revisión completa del modelo territorial. Véase *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza, Madrid, 1999, págs. 215 y ss.

caso, posterior al replanteamiento de la dinámica del Estado autonómico, muy especialmente en lo relativo a las relaciones entre el Estado y las CC.AA. y de éstas entre sí.

Enrique Lucas estudia a continuación el modo en que se ha desarrollado la cooperación hasta el momento. Constata cómo en los sistemas federales y regionales se han establecido múltiples mecanismos de *cooperación* entre los poderes centrales y los territoriales a través de los cuales aquélla se ha articulado como un complemento de la *participación* institucional. Ahora bien, es necesario distinguirlas. La participación es una función que se atribuye a los entes subestatales en razón del interés general, en abstracto, al que sirven, situándose normalmente en el poder legislativo del Estado. La participación se fundamenta en el interés general y en la integración de los diferentes entes en el conjunto del Estado. La cooperación, por el contrario, se suele desarrollar en la esfera del poder ejecutivo, mediante técnicas organizativas y funcionales. La cooperación se funda en la titularidad de determinadas competencias y en la necesidad de que su ejercicio contribuya a la integración y evite el conflicto. La cooperación, por tanto, puede entenderse como método de acercamiento a la participación y como complemento de la misma, pero en ningún caso como un sustitutivo de ella. Como bien señala el autor, esta diferenciación afecta al proceso de formación de la voluntad estatal con independencia de que se trate de cuestiones internas o externas. Por ello, la participación de las CC.AA. en la formación de las decisiones de políticas comunitarias no supone un cambio de las competencias autonómicas ordinarias, ya que la participación no ha de quedar limitada en función de las competencias de cada CA sino que ha de responder a la necesidad de integración del Estado.

El autor recuerda cómo fue la STC 76/1983 la primera iniciativa destinada a instaurar mecanismos concretos de cooperación. Posteriormente los Acuerdos Autonómicos de 1992 configurarían el principio de cooperación como vertebrador del desarrollo autonómico, desarrollándose legalmente en el Título I de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (5).

La cooperación se ha venido articulando a través de las Conferencias Sectoriales, las cuales atienden básicamente a una cooperación vertical y al objetivo de reducir la conflictividad del proceso autonómico. Para que dicho modelo permitiera avanzar hacia la «participación», apunta Enrique Lucas, sería necesario un verdadero soporte político con continuidad en el tiempo, una cobertura jurídica que garantice los ámbitos de autonomía y un adecuado control parlamentario. Requisitos todos ellos lejos de conseguirse. Pese a ello, algunos ven en las Conferencias Sectoriales

(5) La doctrina ha considerado incompleto este desarrollo legislativo. Véanse, por ejemplo, G. RUIZ-RICO RUIZ y J. J. RUIZ RUIZ: «La cooperación del Estado y las CC.AA. La problemática del Título Primero de la Ley 30/1992», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 266, abril-junio 1995, pág. 401; JAVIER TAJADURA TEJADA, *El principio de cooperación en el Estado autonómico*, Comares, Granada, 1998, pág. 17.

el instrumento más idóneo para avanzar en la participación de las CC.AA. evitando la reforma constitucional del Senado. Enrique Lucas discrepa de tal posición. Entiende que, si bien las Conferencias Sectoriales pueden preparar el camino hacia un modelo nuevo, recogido en la Constitución y que contemple adecuadamente la participación y la cooperación, su utilización como un recurso de ingeniería constitucional alternativo al Senado fracasará. No hay que olvidar que, junto a las deficiencias señaladas, no existen instrumentos que hagan posible la cooperación horizontal, dificultada en gran medida por la rigidez que marca el art. 145 CE (6). Por tanto, concluye el autor, es necesario recoger en el texto constitucional órganos y procedimientos que hagan posible la cooperación en su doble vertiente, horizontal y vertical.

La institucionalización de la intervención de las CC.AA. en la formación de la voluntad del Estado ante la Unión Europea se ha producido desconociendo dichas exigencias y sin que previamente se haya solucionado la falta de participación de aquéllas en los asuntos estrictamente internos. Una participación indirecta, en la que median el Gobierno y la Administración centrales, incluso en materias de competencia exclusiva de las CC.AA., y que se limita a la posición negociadora inicial de la delegación española en los órganos comunitarios. Se excluye, por tanto, la participación en la fase de negociación propiamente dicha que tiene lugar en sede comunitaria.

El autor recuerda cómo en 1988 se creó una Conferencia Sectorial dedicada a los asuntos de las Comunidades Europeas (CARCE), la cual cobraría un impulso definitivo con el Acuerdo de Participación Interna de 30 de noviembre de 1994 (API), adoptado por todas las CC.AA. menos el País Vasco, y con la Ley 2/1997, de 12 de marzo (7). Esta ley la configuraría como eje de un sistema sustentado en una estructura de 19 Conferencias sectoriales, cada una de ellas correspondiente a una o varias de las políticas comunitarias. Se ocupa de los aspectos institucionales de la integración europea así como de las materias no asignadas a ninguna otra de las Conferencias.

A continuación es analizada la estructura y composición de la CARCE así como los principios y reglas de formación de la posición negociadora inicial. Cabe destacar cómo el criterio que se utiliza para llegar a la concertación es la afectación competencial, lo cual limita en gran medida la participación/cooperación de las CC.AA. Así, en materias de *competencia exclusiva del Estado*, la posición negociadora la define el Estado, que puede tener en cuenta las opiniones de los representantes autonómicos. Cuando el acuerdo afecte a competencias de las CC.AA., si son competencias legislativas exclusivas, la posición negociadora nace del consenso de las CC.AA. Si no se llega a él, el Estado fija por sí mismo la posición. En el caso de

(6) Debemos recordar que el «desafortunado» art. 145 CE fue el resultado de un largo y complejo debate en el proceso constituyente. Véase al respecto JAVIER TAJADURA, *El principio de cooperación en el Estado autonómico*, cit. págs. 61 y ss.

(7) La Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, contiene en su art. 5 el régimen aplicable a las Conferencias Sectoriales.

competencias compartidas y concurrentes, será necesario el acuerdo sucesivo de las CC.AA. y de éstas con el Estado.

Enrique Lucas critica varios aspectos de este modelo (8). En primer lugar subraya su complejidad y dispersión. La sectorialización a que conduce dificulta la participación/cooperación, situando en un segundo plano la vertiente europea de cada asunto. La participación queda subordinada a los intereses sectoriales, primándose la fragmentación y la dispersión sobre la coherencia del sistema. En segundo lugar, las lagunas también son importantes. No se define, por ejemplo, qué se entiende por «posición común», ni se determina la forma en que ésta se obtiene ni el foro donde se logra el acuerdo (9). Se pone así de manifiesto la falta de mecanismos que articulen la cooperación horizontal, vacío que posibilita que las CC.AA. más activas puedan acabar imponiendo su posición a las restantes. Se ha sugerido la posibilidad que parte de esas lagunas se cubrieran a través de un convenio entre las CC.AA., el cual no entraría en la categoría de los acuerdos de cooperación del art. 145 CE, porque si no su formalización sería prácticamente imposible.

Junto a la «posición común», el otro elemento central en el API es el tipo de «competencia afectada», el cual encierra una gran complejidad pues el Acuerdo no prevé nada en cuanto a la calificación de las competencias afectadas por los asuntos objeto de discusión en el seno de las Conferencias Sectoriales correspondientes, ni se prefijan criterios que hayan de darse para considerar afectada una competencia concreta ni qué grado de afectación legítima a las CC.AA. para reclamar su intervención. Lagunas que se hacen más complejas en el contexto de un sistema como el nuestro en el que la distribución competencial carece de homogeneidad y claridad (10), y del que podemos deducir que en gran medida la mayor parte de las competencias son compartidas. Por todo ello, el autor considera que la participación no debe basarse en el criterio competencial sino en el *interés autonómico*. Es decir, la intervención autonómica debería garantizarse siempre que hubiera un interés en la materia, tenga o no atribuida explícitamente competencia sobre la misma. Exigencia, por otra parte, lógica desde un entendimiento de la autonomía política como «algo más que un haz de competencias» (11).

(8) Las críticas sobre la virtualidad de este órgano son normales entre la doctrina. Véase, por ejemplo, JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ: *La acción exterior y comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, vol. I, IVAP, 1994, pág. 336.

(9) El Acuerdo sobre Participación Interna de las CC.AA. en los Asuntos Comunitarios a través de las Conferencias sectoriales se limita a establecer que: «A los efectos del procedimiento de participación, se entiende por posición común de las CC.AA. el resultado alcanzado, tras agregar y concertar sus respectivas posturas, por aquellas CC.AA. cuyas competencias estén afectadas por el asunto comunitario en cuestión y que se hubieran pronunciado de forma expresa sobre su contenido.»

(10) En este sentido, el autor pone de relieve la necesidad de elaborar un concepto jurídico más preciso y depurado de materia competencial, antes de poner en funcionamiento los mecanismos de cooperación (págs. 98-99).

(11) PABLO LUCAS VERDÚ y PABLO LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: «Comentario al artículo 137. La organización territorial del Estado», en *Comentarios a la Constitución Española de 1978 dirigidos por Oscar Alzaga*, tomo X, cit., pág. 441.

Cuando la afectación competencial se limite a una CA, la solución se puede articular a través de una Comisión Bilateral en virtud de la disposición adicional 1.^a de la Ley 2/1997. El autor justifica esta opción en la especificidad y singularidad de las CC.AA. y en la distinta vocación o voluntad de participación en los asuntos europeos por parte de las distintas CC.AA. Si bien los razonamientos de Enrique Lucas en este punto son irreprochables, no podemos obviar la complejidad política de su propuesta en el marco de un sistema de partidos y, sobre todo, de relaciones entre partidos estatales y nacionalistas o regionalistas, como el nuestro (12).

Las críticas al modelo se completan con las deficiencias en cuanto al valor y los efectos jurídicos de los acuerdos de la CARCE y de las Conferencias Sectoriales que, en este último caso, no se formalizan como convenios. Se ha huido, como señala el autor, de una formalización jurídica, haciendo depender el funcionamiento de los mecanismos descritos de la correlación de fuerzas entre los partidos políticos. Finalmente, y como se ha señalado con anterioridad, la participación se limita a la fijación de la posición negociadora inicial, sin que se prevea una presencia activa de las CC.AA. en el Consejo de Ministros de la Unión Europea.

En marzo de 1998 se aprobaron dos acuerdos en las Cortes, a consecuencia de una proposición no de ley y de una moción de idéntico contenido formuladas por los nacionalistas vascos, que respondían a la insatisfacción ante los mecanismos vigentes. Ambas propuestas reclamaban una mayor participación efectiva de las CC.AA. en los asuntos relativos a la Unión Europea, en cuanto que la preservación de esta participación, como bien señala el autor, supone «la misma preservación del principio constitucional de autonomía cuya salvaguardia es esencial para mantener el equilibrio básico en que se apoya la organización territorial del poder en la Constitución de 1978».

El modelo alternativo habría de llevar a un sistema concentrado en la CARCE, la cual serviría de foro general para el acuerdo entre el Estado y las CC.AA. en materia europea. Las Conferencias Sectoriales podrían seguir existiendo pero como instrumentos de apoyo especializado en las distintas materias. A su vez, la concertación horizontal podría residenciarse en una sección u órgano en el seno de la CARCE, donde las CC.AA. podrían deliberar y adoptar una posición común que luego llevarían al Pleno (13).

De acuerdo con lo anteriormente dicho, el criterio competencial debería ser sustituido por el *interés autonómico*, el cual no tiene que estar basado necesariamente

(12) Me parece hasta cierto punto ingenua una afirmación como la que sigue: «La distinta velocidad no implica, sin embargo, un privilegio para las Comunidades Autónomas que van a la cabeza ni la marginación o exclusión de las más rezagadas. Al contrario, puede ser un valioso estímulo para éstas y una muestra de hasta dónde pueden llegar en un momento posterior integrándose en el grupo de quienes se les hayan adelantado» (pág. 103).

(13) En este punto el autor sigue la propuesta de E. ALBERTI ROVIRA: «El modelo español de participación de las CC.AA. en los asuntos europeos (Comentario del Acuerdo de 30 de noviembre de 1994 de la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas)», *Informe sobre las CC.AA.*, 1994, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1995, vol. II, págs. 491 y 492.

en la titularidad de competencias. Habría igualmente que reforzar la cooperación horizontal que podría articularse mediante acuerdos vinculantes para los intervinientes en su discusión y aprobación y que serían susceptibles de enjuiciamiento por el Tribunal Constitucional.

En cuanto al instrumento jurídico adecuado par instaurar el nuevo modelo, Enrique Lucas estima que debería contar con un mínimo reflejo en la Constitución. Más que la reforma del Senado o la creación de un órgano constitucional distinto, plantea que el primer paso fuera una modificación de la Constitución para ordenar el proceso de formación de la voluntad estatal ante la Unión Europea. Sin embargo, creo que a esta posibilidad cabría aplicarle los mismos inconvenientes que a los de la reforma del Senado, algo que el mismo autor reconoce a continuación al concluir que tal vez no haya más remedio que acudir a una nueva ley.

No menos relevante es la necesidad de pasar de un modelo de participación indirecta, en el que el Gobierno central monopoliza la representación de la posición negociadora estatal, a un modelo de participación efectiva y directa de las CC.AA. en el ejecutivo comunitario. El representante español en el Consejo actúa con un amplio margen de libertad pero siempre dentro de los límites de la posición negociadora inicial. En todo caso, los representantes de los Estados han de tener libertad suficiente para negociar. Desde esta perspectiva, se hace necesaria la presencia directa de las CC.AA. en la toma de decisiones pues es en su ámbito de actuación donde más inciden las políticas comunitarias. Presencia que encuentra cobertura en los mismos órganos comunitarios (14).

En el caso español, la CARCE decidió en 1997 la apertura a la participación de representantes de las Comunidades Autónomas en los Comités de la Comisión Europea, sin que se haya abordado posteriormente la reclamación de algunas CC.AA. de participar en el Consejo de Ministros, órgano en el que se adoptan las principales decisiones comunitarias. Esta participación, además, no excluiría la participación en los diversos órganos en los que con carácter previo se examinan y debaten los distintos aspectos técnicos de los asuntos que luego han de aprobarse. Posteriormente, aunque los acuerdos adoptados en las Cortes en marzo de 1998 supusieron una llamada de atención que cuestionaba la acción del Gobierno en esta materia, su interpretación final ha vuelto a dilatar el proceso (15).

(14) El art. 203.1 TUE facilita esa presencia al establecer que «El Consejo estará compuesto por un representante de cada Estado Miembro *de rango ministerial*, facultado para comprometer al Gobierno de dicho Estado Miembro». La Resolución del Parlamento Europeo de 18 de noviembre de 1993 consideró necesario invitar a los Estados miembros a facilitar la participación de representantes de las Regiones dotadas de competencias legislativas exclusivas en las reuniones del Consejo de Ministros cuando se traten cuestiones de su competencia.

(15) El Estado consideró que había cumplido con su parte identificando en el Informe del MAP, presentado en la reunión de la CARE el 10 de junio de 1998, las competencias exclusivas de las CC.AA. y esperando a que éstas formasen su posición común. El Gobierno Vasco presentó una propuesta aceptada expresamente por 14 CC.AA. y con la reserva de otras 3, que fue rechazada por el Estado. Igual sucedió con la Proposición No de Ley presentada por los Grupos Parlamentarios nacionalistas relativa a la

El autor insiste en que la alternativa ha de estar en el criterio del «interés afectado» como punto de equilibrio entre la posición del Estado y las de las CC.AA. Entre otras cosas porque la calificación de una competencia autonómica como exclusiva no goza de la precisión y el grado de certeza deseable para articular la participación efectiva de las CC.AA. en los asuntos relativos a la Unión Europea. En todo caso, y como bien señala Enrique Lucas, en tanto que sigue siendo la utilizada por los Acuerdos Parlamentarios de 1998 habría que hacer extensiva a la fórmula «competencias exclusivas» de las CC.AA. la conclusión a la que se ha llegado con respecto a la noción de «competencia exclusiva» del Estado. Entendida ésta como un límite constitucional consistente en la «inasumibilidad» por las CC.AA. de determinadas funciones. De la misma manera, habría que considerar que hay un reducto competencial autonómico que el Estado no puede alterar unilateralmente. Sin embargo, no ha sido éste el enfoque seguido por el MAP en el informe citado. Este documento reconstruye las competencias que los estatutos denominan exclusivas, atendiendo para cada materia y por cada CA a una serie de aspectos como el contenido de la materia, los títulos estatales que inciden en ella, las funciones que se ha reservado el Estado al efectuar los correspondientes traspasos y las sentencias del TC sobre la materia. Como bien señala el autor, este enfoque puede ser válido para la fase de ejecución del Derecho Comunitario pero no para la fase ascendente (16). En esta fase, el criterio determinante ha de ser el interés autonómico en la materia de que se trate, el cual no tendrá por qué constatarse necesariamente mediante la alegación de la titularidad de competencias en las materias a las que se refieran los asuntos de que se trate.

El autor finaliza el libro con un epílogo en el que reconoce que sus propuestas chocan con la mentalidad imperante en determinados ámbitos de las instituciones del Estado. Una mentalidad que parece haberse consolidado en los últimos años y que supone, a mi entender, una postergación de las CC.AA. en beneficio de las posiciones centralistas, amén de que contribuye a acrecentar los déficit de legitimidad democrática que se le imputan al proyecto de construcción europea. Máxime en una coyuntura en la que los partidos mayoritarios parecen haber asumido una posición de garantes de la unidad y cohesión del Estado desconociendo parte de las exigencias que plantea lo que García Roca denomina «una organización jurídica de la integración política, respetando las diferencias que nacen de la Historia» (17).

Octavio Salazar Benítez

participación de las CC.AA. en la Delegación del Estado en el Consejo de Ministros de la Unión Europea (19 de julio de 2000).

(16) Aunque tal vez deberíamos tener presente que no se puede distinguir tan tajantemente entre la «fase ascendente» y la «fase descendente», sino que más bien ambas están intrínsecamente unidas. JOSÉ EUGENIO SORIANO: *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea*, Tecnos, Madrid, 1990, pág. 189.

(17) JAVIER GARCÍA ROCA, *Recensión del libro de ELISEO AJA: «El Estado autonómico (federalismo y hechos diferenciales)»*, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 107, enero-marzo 2000, pág. 308.

JORDI MATAS DALMASES (Ed.), ANTONIO ROBLES EGEA, JUAN MONTABES PEREIRA, *et. al.*: *Coaliciones políticas y gobernabilidad*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, 2000, 266 págs.

Como dicen los expertos en coaliciones políticas Pridham y Bogdanor, en cada escenario político se suscitan cuestiones específicas que precisan de sus propias respuestas. A pesar de que las prácticas coalicionales existieron en la realidad política desde tiempos inmemoriales, la especial intensidad de su presencia en las democracias europeas posteriores a la II Guerra Mundial, propició que la Ciencia Política —disciplina orientada al conocimiento sistemático, libre de valores, riguroso, explicativo y potencialmente aplicado de los fenómenos políticos— se interesara por muchos de los interrogantes sugeridos por las coaliciones y las convirtiera en objetos de su análisis y teorización.

Las coaliciones han sido también una constante en la política española. En la primera mitad del siglo xx las fuerzas políticas acordaron dos importantes conjunciones republicano-socialistas y, a la altura de 1936, una coalición de todas las fuerzas de izquierdas, el Frente Popular. El propio régimen instaurado por el general Franco concluida la Guerra Civil, se sustentó, en gran medida, sobre el acuerdo tácito entre quienes habían contribuido a la victoria sobre los republicanos. Con la redemocratización iniciada tras la muerte del dictador, España se sumaba a la normalidad política europea. Aunque la transición fue posible gracias al consenso logrado entre las distintas fuerzas políticas, la práctica democrática posterior ha restringido principalmente el uso de las coaliciones a dos de los tres ámbitos territoriales: el regional y el local. En los veintitrés años transcurridos desde la celebración de las primeras elecciones democráticas —el 15 de junio de 1977— no se ha formado ningún gobierno estatal en el que participen miembros procedentes de más de un partido, aunque los gobiernos minoritarios de Felipe González 93-96 y Aznar 96-2000 se sostuvieron por el apoyo externo de otros grupos. La inexistencia de este tipo de gobierno de coalición ha propiciado un cierto desinterés académico y ha limitado el número de los estudios sobre coaliciones elaborados por los politólogos españoles hasta nuestros días, de ahí la enorme relevancia del libro que comentamos, cuyo objetivo es rellenar esa laguna existente en la Ciencia Política española.

Las reflexiones y los trabajos expuestos han dado lugar a una publicación que cubre parte del déficit existente en la materia. *Coaliciones políticas y gobernabilidad* es el resultado de los trabajos realizados en el workshop que los días 23 y 24 de abril de 1999, organizó el Institut de Ciències Polítiques i Socials de Barcelona. En este encuentro estuvieron presentes los investigadores españoles más reputados en el estudio de las coaliciones políticas

Obligados por la inexistencia de coaliciones en el gobierno del Estado, los trabajos empíricos que forman parte del libro acuden al análisis de los gobiernos de coalición suscritos en las cuatro comunidades autónomas «históricas»: Andalucía, Cataluña, Galicia y País Vasco. En siete capítulos, uno introductorio, dos teóricos y cuatro estudios de caso, los autores profundizan en las coaliciones políticas como

instrumentos posibilitadores de la gobernabilidad, entendida ésta según el parecer de los profesores Arbós y Giner, como cualidad comunitaria según la cual las instituciones de gobierno pueden actuar eficazmente dentro de un espacio legítimo, haciendo posible el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo.

Al margen de otras formas de coalición tales como: los pactos de legislatura o los compromisos esporádicos de apoyo parlamentario, quienes intervienen en la publicación se han ocupado, de manera prioritaria, de analizar las coaliciones de gobierno, esto es: aquellas que dan lugar a un ejecutivo en donde participan distintas formaciones políticas; un gobierno en el cual hay ministros o consejeros que pertenecen a diferentes partidos. En el capítulo primero se hace balance del momento en el que se encuentran los estudios teóricos sobre las coaliciones políticas. Por su parte, en los capítulos centrales se analizan las coaliciones autonómicas atendiendo no homogéneamente, pero sí, en términos generales, a tres tipos de consideraciones: los elementos que influyen en la formación de los gobiernos de coalición; las clasificaciones posibles que de ellos se pueden llevar a cabo; y los efectos que traen consigo cada una de las modalidades de coalición practicadas. Y, finalmente, sólo en el capítulo VII, se trata el acuerdo parlamentario de legislatura suscrito entre el PP, CIU, PNV y CC en 1996, lo que sirve como excusa para explorar la influencia de la opinión pública en las decisiones que toman los distintos líderes.

El planteamiento metodológico que constituye el utillaje del libro trata adecuadamente la formación de los gobiernos fruto de coaliciones entre partido y, atiende al marco jurídico e institucional que alberga el proceso político, al sistema electoral y al sistema de partidos. El primero influye en la definición de los actores y en el proceso de toma de decisiones de éstos; el sistema electoral, por su parte, propicia la aparición y consolidación de mayorías distintas para alcanzar diversas alternativas de acuerdo. El sistema de partidos, en último término, incluye una dimensión horizontal y otra vertical que implica la existencia de condicionantes derivados de las relaciones inter e intrapartidistas. A estos factores se suman otros como la dimensión motivacional de los actores implicados (*office seekers* y *policy seekers*), esto es, los alicientes que incitan a los partidos y a los líderes; la historia política, que incluye los acuerdos y los enfrentamientos habidos previamente entre los potenciales coaligados; la cultura y los acontecimientos políticos externos, que incorpora el parecer de la opinión pública y de los medios de comunicación de masas, que condicionan al sistema político en su conjunto y que determinan la existencia de mayores o menores posibilidades de formación de coaliciones políticas.

Cuando se ensaya alguna clasificación de las coaliciones en el análisis de las cuatro comunidades estudiadas, se consideran las características que informan sobre la mayor o menor facilidad habida en la negociación de las políticas de gobierno, de acuerdo con el número y la posición de los actores participantes; la distribución de las parcelas de poder político entre los partidos integrantes de la coalición y, en último término, la estabilidad o inestabilidad resultante del gobierno deducible de la mayor o menor continuidad en el funcionamiento normalizado del mismo. Así, se-

gún el número de partidos que la forman se habla de gobiernos bipartitos, tripartitos o multipartitos; de acuerdo con la importancia que tiene cada uno de dichos partidos nos encontramos con gobiernos equilibrados o desequilibrados; atendiendo a su fuerza parlamentaria hay fuerzas mayoritarias y minoritarias; el momento en el que se coaligan permite distinguir entre coaliciones preelectorales, postelectorales y mixtas; la mayor o menor cercanía ideológica entre quienes las forman da lugar a coaliciones homogéneas o heterogéneas y, por último, la mayor o menor duración de los gobiernos supone hablar de coaliciones estables o inestables.

Todos los estudios de caso contenidos en el presente volumen se fijan en los efectos inmediatos y diferidos de los gobiernos de coalición suscritos hasta la fecha en cada Comunidad. De esta forma, se comprueba la distribución de parcelas de poder entre los partidos coligados, al tiempo que se constata el avance o retroceso electoral de los que, en su caso, se han beneficiado o han resultado perjudicados los partidos integrantes de cada una de las coaliciones suscritas. Cada estudio sigue, en cierto modo, el esquema interpretativo propio de las teorías multidimensionales, esto es, incorpora referencias diversas para no dejar ningún perfil de la cuestión sin tratamiento particular.

Política y democracia son conceptos emparentados con el acuerdo, la alianza y el pacto, en definitiva, con la práctica de las coaliciones. Entre las novedades que trajo consigo la generalización progresiva de la democracia en Europa a partir de principios del siglo xx, las coaliciones políticas fueron y siguen siendo, uno de los procedimientos más destacados y recurrentes de la política europea. En el segundo capítulo de la publicación, se atestigua esta presencia continua mediante la enumeración de las más significadas coaliciones suscritas en los últimos cien años de la historia de nuestro continente, y se comprueba como la frecuencia de su empleo se ha intensificado en la última década del siglo.

A pesar del uso reiterado de las coaliciones, la atención prestada por la Ciencia Política a este fenómeno, en comparación con otros subcampos de estudio de la disciplina, ha sido menor, y ha incidido más en la vertiente teórica de su estudio, frente al también preciso análisis empírico de los procesos concretos de coalición. La contribución del profesor Robles, como él mismo afirma, pretende explicar la evolución de las investigaciones sobre las coaliciones políticas, señalando las aportaciones de los más importantes autores y las críticas que sus interpretaciones recibieron. A partir de esta voluntad ordenadora, el autor confecciona una propuesta de síntesis que esboza de forma ordenada alguna de las claves comprensivas del fenómeno coalicional, teniendo en cuenta el marco, el escenario y el proceso de formación mismo de las coaliciones políticas.

Tres son las etapas que se distinguen en el desarrollo de los estudios sobre coaliciones. La primera abarca el período que transcurre entre 1950 y 1960, y cuenta con la presencia destacada de autores como Duverger, Downs, Gamson, Caplow, Riker, Leiserson, etc. La segunda, desde 1970 hasta 1980, se forja con la revisión crítica a los primeros estudios hecha por relevantes pensadores como De Swaan, Browne, Sartori o Dodd. Las nuevas perspectivas de estudio se inician en los años ochenta a

través de las aportaciones de autores como el propio Browne o Dreijmanis, Bogdanor, Pridham o Strom, todos desde un enfoque institucionalista y multidimensional. Junto a ellos, autores como Laver, Schofield, Budge, Keman, Shepsle, llevaron a cabo un acercamiento a las coaliciones basado en la combinación de la elección racional y el enfoque multidimensional. En resumen, puede decirse que la evolución del estudio de las coaliciones ha transcurrido pareja a su progresiva complejización y a un mayor eclecticismo.

El profesor Robles ha sabido presentar una detallada y ordenada relación de autores tanto europeos como estadounidenses que han contribuido al estudio de las coaliciones desde distintas perspectivas. Sólo a partir de esta síntesis clasificatoria es posible llevar a cabo el diagnóstico del progresivo eclecticismo en los estudios, recogiendo los elementos más significativos de cada una de las aportaciones. Todos los enfoques que se habían adoptado en el estudio de las coaliciones políticas habían descuidado ciertos ámbitos, primando por el contrario otros, a la postre tanto o más relevantes para el conocimiento de la realidad estudiada. Así, mientras que en un principio fue común la preocupación predictiva y el esfuerzo clasificatorio, en la actualidad, los estudiosos de las coaliciones han multiplicado los focos de atención, intentando abarcar tanto la formación, como el mantenimiento y la ruptura de las coaliciones estudiadas, dentro de sus respectivos marcos históricos, políticos e institucionales donde tienen lugar.

Todas las coaliciones se subscriben con la intención de garantizar la estabilidad política y propiciar el desarrollo de una acción eficaz del gobierno. Por este motivo, resulta interesante lo sucedido en Andalucía tras las elecciones autonómicas de 1994. Hasta entonces, las sucesivas mayorías absolutas obtenidas por los socialistas andaluces habían posibilitado la formación de gobiernos monocolors y permitido prescindir de los pactos y acuerdos. Por contra, las elecciones de marzo de 1994 no dieron la mayoría absoluta a ninguno de los partidos concurrentes, dejando la puerta abierta a la práctica coalicional como medio más adecuado para garantizar la estabilidad y la gobernabilidad en Andalucía.

Durante los años de gobierno mayoritario del PSOE-A se generó una negativa dinámica de confrontación de bloques representados por los apoyos parlamentarios del gobierno y por los diversos grupos de la oposición. Esta desconfianza fue una rémora insuperable en el nuevo escenario abierto tras los comicios de junio de 1994, frustrando, casi desde el inicio, cualquier posibilidad de acordar un gobierno de coalición. A ninguno de los partidos implicados le resultaba fácil reemplazar una mentalidad de mayoría por otra de colaboración. Al tiempo, algunos de los más característicos rasgos del sistema institucional contribuían también a que las cosas se desarrollaran por el camino del enfrentamiento. El estatuto andaluz prevé la elección de Presidente con independencia de que en el parlamento exista una mayoría suficiente. En último caso, si transcurridos dos meses sin que ningún candidato obtuviera la mayoría absoluta, o la mayoría simple, quedaría designado presidente el candidato del partido que hubiese obtenido mayor número de escaños en las elecciones, evitando así la disolución del propio parlamento. No cabe duda de que esta solución

estatutaria condujo a la inmediata desactivación de las ventajas de la negociación. La solución de investidura forzada fue la principal causante de la inestabilidad e ingobernabilidad en la que se vio sumida la autonomía andaluza en la cuarta legislatura, aunque no la única; inauguró transitoriamente una suerte de gobierno desde el parlamento que resultó insatisfactorio en lo referente a su capacidad de resolución de los problemas políticos, y tuvo efectos nocivos sobre la normalidad política andaluza en el período 1994-1996. A éste elemento disfuncional habría que sumar igualmente otros como el derivado de las especiales condiciones previstas para censurar al presidente. Ambas circunstancias, la derivada del nombramiento obligatorio con minoría y la dificultad para su censura, dejaban al sistema con la única y exclusiva salida de la disolución anticipada del parlamento y la convocatoria electoral por parte del presidente.

Más tarde, los resultados de las elecciones del 3 de marzo de 1996 dieron lugar a una nueva situación. El Partido Socialista fue otra vez la formación más votada, aunque sin mayoría absoluta. Izquierda Unida experimentó un fuerte descenso de sus apoyos. Por el contrario, el Partido Andalucista obtuvo un incremento notable de votantes que se tradujeron en un mayor número de escaños. El Partido Popular, con más votos que en 1994, no obstante, redujo en uno el número de sus parlamentarios. El nuevo escenario, a pesar de seguir perfilando un modelo de pluripartidismo limitado, supuso la incorporación de un nuevo partido capaz de hacer posible la formación de un gobierno mayoritario. El Partido Andalucista, quizás considerando las negativas consecuencias que el comportamiento de Izquierda Unida en la anterior legislatura había traído consigo para la coalición, manifestó pronto su voluntad de suscribir un acuerdo con los socialistas. Como inmediata consecuencia de este nuevo clima, el 10 de abril de 1996, el candidato socialista Manuel Chávez, lograba su investidura con el apoyo de sus 52 diputados más los cuatro del Partido Andalucista. Poco después, prosiguiendo en la lógica pactista, socialistas y andalucistas materializaban la formación del primer gobierno bipartito de la autonomía andaluza e iniciaban una práctica que con posterioridad se ha vuelto a emplear tras las elecciones de 2000, aunque éstas queden fuera del análisis del presente libro. La participación del Partido andalucista con su presencia en dos consejerías, Turismo y Deporte y Relaciones con el Parlamento, aportó altas dosis de estabilidad y gobernabilidad, elementos tan escasamente presentes en la anterior legislatura.

Tras la exhaustiva presentación de los elementos del sistema de partidos, del sistema electoral y del modelo institucional andaluz, que han influido en el peculiar desenvolvimiento de la vida política andaluza, el profesor Montabes se ocupa de presentar los efectos que para la gobernabilidad andaluza tuvo la formación del gobierno de coalición tras las elecciones de 1996. El análisis detallado del funcionamiento institucional durante la Quinta legislatura le permiten afirmar que los resultados del gobierno de coalición han sido positivos en los tres campos: el control del ejecutivo desde sede parlamentaria; la aprobación presupuestaria y el consiguiente desbloqueo de la situación vivida entre 1994 y 1996; y, por último, la producción legislativa, en tanto que en el período 1996-2000, el debate y la aprobación definitiva de

proyectos y proposiciones de ley ha sido mayor que en ningún otro período legislativo desde 1981. Pero no fueron éstos los únicos efectos positivos del gobierno de coalición. También sirvió y sigue sirviendo a tenor de lo ocurrido tras los últimos comicios andaluces, para fortalecer la vertebración política de un partido, tal es el caso del PA, y para crear una nueva cultura propicia del pacto y el acuerdo como instrumentos irrenunciables de la política andaluza.

El escenario político catalán aporta una novedad. Es el único caso de gobierno de coalición preelectoral duradero y estable que, suscrito en el año 1977, se ha conservado hasta nuestros días, sin que parezca correr excesivo riesgo su futuro sostenimiento. La perfecta sintonía entre los dos partidos miembros de la coalición, Convergencia Democrática de Cataluña y Unión Democrática de Cataluña, ha dado lugar a que sean muchos los españoles que piensen, incluso, que se trata de una sola opción política. La relación entre los dos componentes de la coalición resulta atractiva en el contexto autonómico para comprobar los métodos y los usos desarrollados por ambos actores en la formulación de políticas, el reparto de cargos y la maximización de los resultados del gobierno conjunto.

A partir de esta característica de la política catalana, el profesor Matas analiza las coaliciones suscritas para la formación del gobierno desde 1977 hasta 2000. Para ello emplea las perspectivas que ofrecen las teorías multidimensionales, al tiempo que elabora una clasificación tipológica para cada uno de los casos analizados, que muestra los efectos más relevantes en cuanto a la distribución de parcelas de poder e influencia acordada entre los dos partidos que han protagonizado la vida política catalana de los últimos 25 años.

El caso catalán es el único en el que no es posible encontrar a ninguna formación o partido con representación parlamentaria que de manera consciente haya sido excluido o haya rechazado la posibilidad de formar parte de una solución coalicional; éste fue el caso de ERC, que tras las elecciones de 1984, pasó a formar parte de un gobierno ocupando la cartera de industria, a pesar de que Convergencia i Unió disponía de mayoría suficiente. Por otro lado, Cataluña pasa por ser la única comunidad autónoma en la que jamás ha formado gobierno un partido que dispusiera de estructura estatal; todos los gobiernos de coalición formalizados hasta nuestros días han estado integrados por partidos de ámbito autonómico, no obstante, con una gran influencia en la política general de España.

El perfil típico de los gobiernos que se han ido formalizando en Cataluña ha sido el de ejecutivos bipartitos, desequilibrados, con mayoría absoluta, preelectoral, ideológicamente homogéneos y participado por formaciones políticas de ámbito autonómico, circunstancias que no se han dado en ninguna de las otras tres comunidades autónomas históricas que se estudian en el libro.

El profesor Matas, a diferencia de los otros autores, ensaya una clasificación de los numerosos gobiernos de coalición formados en el ámbito catalán, detalladamente y prestando atención al número de los partidos integrantes de cada gobierno; la importancia de los mismos; la fuerza parlamentaria ostentada por según que gobierno; la ideología de los partidos integrantes; el grado de estabilidad logrado en cada

caso y, por último, sus efectos positivos o negativos. Atendiendo a estos criterios, afirma el autor que el hecho de que la mayoría de los gobiernos hayan sido bipartitos, con la única excepción del surgido tras las elecciones de 1984, ha permitido reducir tensiones a la hora de elaborar los programas conjuntos, de distribuir las parcelas de poder político existentes y de repartir las recompensas. El mayor protagonismo del Convergencia de Cataluña frente al peso político de Unió Democràtica de Catalunya, ha contribuido igualmente a la estabilidad de los gobiernos catalanes, fortaleciendo la capacidad negociadora del primer partido y manteniendo un perfecto equilibrio de protagonismos compartidos con Unió Democràtica. Más allá de la trascendental importancia de todos estos elementos descritos, merece especial mención la cercanía ideológica entre los dos miembros permanentes de la coalición. Las similitudes entre las propuestas de unos y otros así como la composición anticipada de los programas para concurrir a las elecciones han garantizado acciones continuadas y eficaces de gobierno.

En cuanto a los efectos de los gobiernos de coalición, el profesor Matas analiza dos de los aspectos más comúnmente observados por el común de los expertos en coaliciones: la distribución de parcelas de poder entre los partidos políticos concurrentes y la cantidad presupuestaria gestionada por cada uno de ellos.

En la realidad catalana se observa una peculiar forma de distribuir el poder político entre las dos formaciones que han constituido cinco de los siete gobiernos de coalición suscritos. Esta distribución se ha fundamentado en todos los casos en los criterios establecidos en el documento fundacional de la coalición suscrito entre Convergencia Democràtica y Unió Democràtica de Catalunya el 19 de septiembre de 1978. En él se previó el reparto de dos cuotas del 75 por 100 y el 25 por 100 respectivamente entre para cada uno de los partidos coligados, criterio que ha servido desde entonces para repartir la presencia orgánica, pero también para configurar las candidaturas electorales e incluso a la hora de atribuir las distintas consejerías y puestos directivos dentro de cada gobierno. La dificultad de mantener intactos los criterios de reparto por la flexibilidad e imprevisión del propio sistema electoral ha generado no pocas discusiones en el seno de la coalición. Si nos detenemos en el reparto específico del número de consejerías asignadas a cada partido en el período 1979-1996, se comprueba como éste se ha ajustado al máximo a los criterios previstos, pero sí, en cambio, nos detenemos a comprobar el número y la importancia de las consejerías que ha dirigido cada uno, comprobamos la existencia de un desequilibrio en el reparto en los gobiernos de coalición. Las consejerías más relevantes desde el punto de vista competencial y presupuestario han correspondido a Convergencia Democràtica de Catalunya, mientras que las menos relevantes y las menos dotadas presupuestariamente, han correspondido siempre a Unió Democràtica de Catalunya, salvo escasas excepciones.

La aproximación al escenario político gallego de las coaliciones que hace el profesor Guillermo Márquez es, posiblemente, la que se ajusta de manera más fiel al esquema de estudio fijado por los profesores Matas y Robles en los dos primeros capítulos del libro.

Con profusión de cuadros numéricos que sirven de apoyo a la exposición temática del caso gallego, el profesor Márquez presenta en primer lugar la formación del marco autonómico, para detenerse posteriormente con detalle en los condicionantes que tanto el sistema electoral vigente como la evolución del sistema de partidos gallego han tenido en la dinámica coalicional. En último término, su aportación concluye con un detallado repaso de los efectos y rendimientos que han tenido los distintos gobiernos de coalición suscritos en Galicia, en comparación con los gobiernos monocolors.

Frente a patrones institucionales como el andaluz, el Estatuto de Autonomía de Galicia contiene previsiones procedimentales que han proporcionado incentivos para lograr el acuerdo entre los partidos. Tal es el caso de lo que sucede con el nombramiento del presidente de la Xunta. En el supuesto de que un parlamento recién elegido no fuera capaz de elegir a un presidente en el plazo de dos meses, éste se disolvería de inmediato y habrían de celebrarse nuevas elecciones. Los diputados y los partidos, celosos de su reciente elección harán todo lo posible por conservar su recién adquirida posición parlamentaria. En esa misma dirección, el sistema electoral empleado, con una barrera mínima del 5 por 100 de los votos para acceder al reparto de escaños, ha dado lugar a tres gobiernos de mayoría absoluta y dos gobiernos minoritarios, y ha hecho evolucionar al sistema desde altas cotas de desproporcionalidad a una creciente proporcionalidad.

Son especialmente interesantes y significativas las conclusiones que se extraen de la comparación entre los efectos y rendimientos producidos y obtenidos de los gobiernos de coalición y los gobiernos monopartidistas respectivamente. La comparación se afronta atendiendo a cuatro factores: los relativos al peso político y reparto de puestos derivados de cada situación política; el volumen de legislación aprobada atendiendo a su mayor o menor novedad y a la gestión presupuestaria y, por último, el rendimiento electoral de los gobiernos de coalición en Galicia.

En el capítulo VI del libro, el profesor Francisco Llera contribuye a esclarecer un aspecto significativo de la política vasca: el de su gobernabilidad. La política vasca no ha dejado ni por un momento de estar en el centro de mira de la política española desde que en 1977 se reinstaura la democracia en España. Por ello, todas y cada unas de las elecciones celebradas han sido concienzudamente analizadas e interpretadas. Una constante del discurrir político en el País Vasco ha sido la continuada presencia de PNV en el gobierno, bien sea en mayoría o formando coalición con el PSE-PSOE. Junto a esta continua presencia, el sistema de partidos vasco se ha caracterizado por ser el único que ha tenido en su seno una formación política antisistema (HB). La competencia existente entre los dos partidos vascos de naturaleza regional ha impedido ofrecer una alternativa numérica capaz de llegar a formar un gobierno no nacionalista, salvo en el caso de 1988. El partido socialista, a pesar de ser el más votado en esa ocasión, cedió la presidencia al PNV y entró a formar parte de un gobierno presidido de nuevo por los peneuvistas.

A pesar de la complejidad del sistema de partidos vasco, seguramente deudor de su propia fragmentación, el caso vasco pasa por ser uno de los más representativos

en lo referente a los efectos benéficos que han tenido las sucesivas coaliciones suscritas, por el PNV y PSE-PSOE, desde el año 1988 hasta el año 1998. Los rendimientos obtenidos, según se demuestra, han resultado ser altamente satisfactorios. De este modo, los sucesivos gobiernos de coalición han contribuido a la aprobación de numerosa legislación, propiciando igualmente el desarrollo económico, la construcción de infraestructuras, la mejora de servicios públicos, e innumerables avances conducentes a la modernización del país. De entre todos los retos planteados por los sucesivos gobiernos de coalición, sólo uno ha sido inviable, la pacificación.

La radicalidad de opciones antisistema como HB, eliminó cualquier posibilidad de coalición estrictamente nacionalista para formar gobierno en el País Vasco, por más que durante los primeros años de la autonomía vasca, el PNV se beneficiara indirectamente de la actitud abstencionista de los radicales. Los resultados de las elecciones de 1999, junto a la ruptura previa del pacto entre nacionalistas y socialistas, apoyaron la apertura de un nuevo rumbo político del nacionalismo democrático. Así, el primer gobierno de Ibarretxe se formó gracias al apoyo parlamentario del nacionalismo radical representado por HB. A diferencia de la rentabilidad obtenida por los anteriores acuerdos entre PNV y PSE, la nueva fórmula empleada para la formación de gobierno ha resultado ser desastrosa para la gobernabilidad vasca. La ruptura de la tregua de ETA y la presión de los partidos de ámbito nacional acabaron por frustrar las aspiraciones peneuvistas y por enrarecer hasta el extremo el clima político vasco.

La prudencia obliga a los líderes políticos a observar las fluctuaciones de la opinión pública. Quienes tienen la potestad de formalizar o rechazar un pacto o coalición, adoptan siempre como punto de referencia las posiciones al respecto de los ciudadanos, y los efectos que, según sus previsiones, puedan tener las decisiones en el futuro electoral de sus partidos. En el último capítulo del libro, bajo el título de *El bucle de la gobernabilidad: Opinión pública y pactos en las elecciones de 1996*, el profesor Capo analiza el trascendental papel que desempeña la opinión pública en la formación de gobiernos coalicionales o, en su caso, minoritarios. Para ello acude al pacto de gobernabilidad suscrito tras las elecciones de 1996 entre el PP y distintas fuerzas nacionalistas —CIU, PNV, CC—. Frente a los criterios expuestos por la teoría formal de las coaliciones, según los cuales los líderes políticos implicados en procesos de negociación atienden de forma preferente al reparto de puestos o cartteras, aquí se opta por realzar la importancia de los juicios de la opinión pública, la influencia de las posibles coaliciones, y su valoración en el futuro. Este enfoque implica la consideración de previsiones a largo plazo, frente a la inmediatez del juicio y la rentabilidad a corto plazo propuestas por las teorías formalistas.

Determinar el grado de influencia de la opinión pública en el desarrollo de los procesos de negociación política precisa reparar, inexcusablemente, en los perfiles de la cultura política imperante y en el tipo de pacto o acuerdo que se formaliza. El electorado puede reaccionar ante un proceso de negociación política interpartidista aceptando, rechazando o readaptándose al nuevo marco previsible. Cada una de las reacciones y todas en su conjunto dan lugar a la forja de una cultura política coali-

cional favorecedora o entorpecedora de acuerdos, y determinante a la hora de prever el comportamiento del cuerpo electoral. En el caso concreto abordado por el profesor Capo —el pacto de gobernabilidad de 1996—, hay una circunstancia determinante más. Frente a lo que suele ser común en otros contextos europeos, en España, como ya ocurriera en 1993, quienes han jugado hasta ahora el papel de comodines en situaciones de minoría parlamentaria han sido partidos nacionalistas y no centristas del arco estatal. Esta circunstancia ha influido sobremanera en la valoración de los votantes, y ha contribuido a configurar una cultura reacia y crédula de un supuesto expolio continuado de los nacionalistas. Hasta tal extremo se ha llevado esta situación, que muchos han cuestionado el actual sistema electoral como instrumento propiciador del arbitraje nacionalista de la política española.

Con la observación de los datos de una encuesta realizada por el CIS en los días inmediatamente anteriores a la formación del pacto de gobierno entre populares y nacionalistas, se advierten una serie de particularidades especialmente interesantes. Así, se desvela un ligero predominio entre el electorado de quienes rechazan el supuesto carácter imprescindible de la mayoría absoluta como requisito de la gobernabilidad, no obstante las lógicas variaciones dependientes de la dirección en la que se hubiese emitido el voto. Junto a esta circunstancia, muy relacionado con las reticencias de gran parte de los propios votantes populares hacia el carácter centrista del mismo, nos encontramos con un dato curioso y, al tiempo, revelador: la mayor aceptación de fórmulas de acuerdo, pacto o coalición entre los votantes que poseen mayor formación académica.

Más allá de la abundancia de singularidades observables, para evitar la distorsión de los objetivos iniciales, el profesor Matas resume con acierto los elementos más significativos de su trabajo. La primera conclusión considera las múltiples facetas y pretextos del voto de los ciudadanos. Una cosa son las preferencias antes de celebrarse los comicios; otra la valoración que de los resultados pueda hacerse atendiendo a motivaciones varias y, por último, cosa distinta es la aceptación o el rechazo que provoca en ese mismo cuerpo electoral el posible acuerdo parlamentario o, en su caso, gobierno de coalición. En segundo lugar, frente a la menor trascendencia de la variable partidos, de la variable derecha/izquierda y de la sociodemográfica, en la mejor o peor valoración de un gobierno de coalición o simplemente, de un acuerdo de legislatura, por parte del electorado, el estudio del profesor Matas revela la primacía de las consideraciones de naturaleza regional.

La conclusión definitiva atestigua la importancia de la opinión pública en la decisión final, y conduce a comprobar como, dada la necesidad de garantizar la gobernabilidad, la mejor solución posible y la menos rehusada fue la de incorporar a los nacionalistas a la gobernabilidad del estado, aunque frenando su incorporación al gobierno. A pesar de que el electorado español no valoró negativamente la falta de mayoría absoluta del PP en tanto que freno ideológico adecuado en ese momento, lo cierto es que cuando ese mismo electorado hubo de valorar el pacto, desatendió cualquier circunstancia ideológica para centrarse en exclusiva en el plano interterritorial.

El único resultado que hubiese sido aceptado con plenitud por el electorado español, habría sido el que aunara la moderación ideológica y el equilibrio interterritorial. Ambas cosas no fueron posibles a tenor de los resultados y de las especiales características del sistema de partidos español.

El examen de lo acontecido durante casi dos décadas en las cuatro comunidades que accedieron al máximo grado de autogobierno de acuerdo con las previsiones constitucionales, Andalucía, Cataluña, País Vasco y Galicia, ha resultado ser un método acertado para comprobar la contribución de las coaliciones de gobierno y de las alianzas parlamentarias en el logro de la gobernabilidad de los territorios. Un enfoque teórico como el que se ensaya en los comienzos del libro a cargo de los profesores Matas y Robles ayudan a ordenar y, en cierto modo, a estandarizar la presentación de cada uno de los estudios de caso, facilitándose así su comprensión conjunta y la práctica comparativa.

En resumidas cuentas, un buen trabajo, necesario dada la escasez de estudios sobre las coaliciones en España y, al tiempo, referente imprescindible para futuras investigaciones dada la categoría de los especialistas en la materia que en él han participado.

Santiago Delgado Fernández

L. COTINO HUESO (coord.): *Derechos, deberes y responsabilidades en la enseñanza. (Un análisis jurídico-práctico a la luz de los dictados constitucionales)*, Conselleria de Cultura, Educació i Ciència de la Generalitat Valenciana, Direcció General d'Ensenyaments Universitaris i Investigació, Valencia, 2000.

I. PRESENTACIÓN DEL LIBRO

La enseñanza *de* y *en* derechos humanos y la educación en el respeto a los principios democráticos de convivencia son los instrumentos imprescindibles para lograr el desarrollo integral de las personas. Esta convicción constituye el motor y el anhelo que han llevado a Cotino Hueso a coordinar el libro *Derechos, deberes y responsabilidades en la enseñanza. (Un análisis jurídico-práctico a la luz de los dictados constitucionales)*, implicando en el mismo, con su empuje y entusiasmo, a varios profesores e investigadores de la Universidad de Valencia, entre los que me cuento. Estamos ante una monografía que surge en el seno de un grupo de investigación dirigido por Sánchez Ferriz, quien ya en 1995, junto con Jimena Quesada, plasmó, desarrolló y fundamentó en *La enseñanza de los derechos humanos* (Ariel, Barcelona) su convicción de que la educación en y para la libertad constituye el presupuesto ineludible para lograr la consolidación del régimen democrático.

Partiendo del mandato que consagra nuestra Constitución en su artículo 27.2 —interpretado a la luz de la Declaración Universal de Derechos Humanos, del Convenio Europeo de Derechos Humanos y de la Convención de Derechos del Niño, entre otros— y en pos de la promoción de su plena vigencia y aplicación, se acomete

en la presente obra un estudio de los derechos, deberes y responsabilidades en la enseñanza desde dos puntos de vista fundamentales: se trata tanto de transmitir el conocimiento de los derechos y deberes en las escuelas y centros de formación, como de lograr un entorno pedagógico caracterizado por la preeminencia de los derechos y libertades fundamentales. Para ello, la investigación realizada y recogida en el libro aborda un análisis del tema desde el marco estrictamente jurídico, con una perspectiva constitucional que no descuida la contemplación de la regulación internacional y comparada y el estudio minucioso de las libertades de docentes y discentes. La realización al efecto de una encuesta completa el análisis empírico que también se incluye en la obra.

La elección del tema responde, pues, a la convicción de que la pedagogía de y en libertad es imprescindible para formar ciudadanos respetuosos con los derechos de los demás, responsables y conscientes —desde una actitud crítica— de los logros y ventajas que supone el sistema democrático.

Destinatarios de esta obra son, por tanto, todos aquellos juristas, profesores, alumnos, técnicos y ciudadanos interesados en conocer el significado exacto del mandato constitucional del artículo 27.2 en todos los ámbitos de formación. En definitiva, el lector implicado o simplemente preocupado por la realización plena de los derechos y por la profundización y consolidación de la democracia encontrará en esta obra un estricto y riguroso análisis crítico de la normativa que regula la materia, así como un complemento poco común: la aproximación a la realidad de su aplicación. En definitiva, un trabajo completo y al cabo de la calle en torno a la problemática de la enseñanza de y en derechos.

II. CONTENIDO DE LA OBRA

Derechos, deberes y responsabilidades en la enseñanza consta de 394 páginas estructuradas en cuatro grandes partes. La primera de ellas fija el referente constitucional de toda la obra —qué tipo de educación exige la Constitución en su artículo 27.2 que se imparta— y da paso a un segundo gran apartado que se adentra en cuestiones de orden más particular o específico de la educación, como son los principales derechos y responsabilidades que atañen a los protagonistas de la misma (educación *en* derechos). A continuación, se desciende al plano de la legislación vigente para investigar concretamente qué tipo de conocimiento de los derechos exige la normativa que se imparta a los alumnos (enseñanza *de* los derechos) y —por su particular función e idiosincrasia— qué formación se espera de los funcionarios, a fin de determinar si esta regulación es o no congruente con el mandato constitucional. La última parte de la obra recoge una plasmación gráfica y un análisis de los resultados de una encuesta celebrada en los centros de enseñanza para averiguar los conocimientos y percepciones de nuestros jóvenes sobre la imbricación entre derechos y democracia. Veamos el contenido de cada una de las secciones del libro con más detenimiento.

La primera parte de la monografía se divide en cuatro capítulos que contextualizan la preocupación y necesidad de la difusión del conocimiento de los derechos humanos en el marco del Estado social y democrático de Derecho, pues no basta con que determinados técnicos o profesionales conozcan los derechos para lograr la plena efectividad y vigencia de los mismos, sino que todos y cada uno de los ciudadanos debe ser consciente de sus responsabilidades para la vida en sociedad. En este sentido, Sánchez Ferriz, autora de este apartado, dilucida los motivos que justifican la necesidad de difundir el conocimiento de los derechos, apuntando, entre otros, no sólo el «humanitarismo» solidario sino también las causas prácticas e incluso egoístas, persiguiendo como fin último el progreso y la calidad de vida de todos. Entre numerosos planteamientos interesantes se nos recuerda en este capítulo que el aprendizaje de la libertad siempre es más costoso y arduo que el de las fáciles y simples docilidad y obediencia, siendo en cambio los frutos del esfuerzo más sabrosos y satisfactorios.

El segundo capítulo de la obra enumera los artículos de la Constitución vigente que proclaman y ordenan esta determinada pedagogía. La trascendencia y la obligatoriedad de la enseñanza de y en derechos no constituyen meras entelequias, ni simples deseos o aspiraciones de los autores de esta obra colectiva, sino que responden a una clara y precisa exigencia constitucional, pues es la Norma suprema de nuestro ordenamiento la que impone esta obligación a los ciudadanos y a los poderes públicos.

Porque la ideología de los derechos humanos, como doctrina plural, abierta y universal, no entiende de fronteras, y también porque así lo exige la Constitución en diversas disposiciones, resulta imprescindible atender a la perspectiva universal, al Estado español como ente internacionalmente integrado. Se adentra Jimena, autor de este capítulo, no sólo en el ámbito europeo, sino que informa incluso de los principales rasgos de la cultura democrática y de derechos en los distintos continentes, para aportar finalmente una aproximación a aquellos ejemplos de Derecho comparado más útiles para el modelo educativo español.

Centrado ya en el concreto caso nacional, Cotino analiza la articulación de derechos y deberes que confluyen en el mismo desde una doble dimensión: los derechos y libertades deben tanto proyectarse en todo el marco educativo (derechos de los padres, docentes, alumnos, centros), como también formar parte del objeto mismo de la enseñanza. El autor expone los diversos factores que modulan el ejercicio de las libertades en la enseñanza (por ejemplo, la edad y el grado de madurez de los menores o el carácter público, concertado o privado del centro), proponiendo que la interpretación y aplicación de todos los derechos que intervienen en la educación queden subordinados a su fin último, quintaesenciado en el artículo 27.2 de la Constitución.

En la línea del descenso paulatino que supone la estructura de la obra y que va de lo más general, el marco constitucional, a lo específico, la segunda parte del libro aborda ya cuestiones más concretas relativas a los derechos y libertades en la enseñanza, destacando tres ámbitos. Un primer capítulo se centra, por su trascendencia como medio de aprendizaje para la activa cultura democrática, en el elemento de la

participación, factor al que García Soriano otorga «un valor estructurante de todo el ordenamiento jurídico-constitucional». Partiendo de la premisa de que la participación del menor en el funcionamiento del centro supone una estupenda oportunidad de interiorización del modelo de ciudadanía activa, la autora se adentra en el alcance del derecho a la participación, los órganos a través de los cuales se articula, las garantías constitucionales con las que cuenta su ejercicio, así como en la jurisprudencia más importante al respecto.

En los dos capítulos siguientes se acomete la exposición de las libertades de docentes y discentes, respectivamente, materias que hallan un punto de encuentro común: de nuevo será el objeto constitucional de la educación el crisol de los derechos y libertades en cuestión. Las libertades de los enseñantes son, por tanto, analizadas desde los requisitos de aptitudes, calidad, compromiso de los maestros, pues no se trata sólo de sus derechos, sino principalmente de sus obligaciones como responsables de la educación de la próxima generación de ciudadanos, pero también del reconocimiento y valoración que su labor merece. El capítulo dedicado a las libertades de los alumnos, destinatarios al fin y al cabo de todo el sistema de enseñanza, constituye una delimitación de su estatuto. Emprende, además, la relación de las facultades que implica el derecho a la educación y otras libertades inherentes o no propias de la enseñanza. Pero no se detiene ahí el estudio, pues aborda sin solución de continuidad los deberes del estudiante, aspecto este menos popular para sus destinatarios, pero imprescindible en un sistema que aboga por la libertad, que no es sino perniciosa sin la correspondiente responsabilidad de todos. Cierra el capítulo una importante llamada de atención sobre la inconstitucionalidad de la regulación del régimen disciplinario de los alumnos.

Y siguiendo en esa línea de progresiva concentración en lo más tangible y cercano a los ciudadanos, la tercera parte del libro se aproxima a lo que realmente se enseña en las escuelas, abordando así la segunda gran cuestión que subraya y analiza la obra: la enseñanza *de* derechos. Tras la fijación del referente constitucional, se adentran a continuación los autores sin reparos ni contemplaciones de lleno en la realidad. Una cosa es lo que dice y proclama la Constitución, obligatorio para todos, poderes públicos y ciudadanos, y otra muy distinta lo que disponen las leyes, lamentablemente no fieles reflejos de la Norma suprema, sino apenas destellos evanescentes de lo que debiera ser la regulación de la enseñanza. Se trata de ver cuáles son los contenidos de la educación que se imparte, qué obligaciones impone en este sentido la legislación a los maestros, así como qué formación en derechos se exige a los funcionarios civiles, policiales y militares. Y adelanto que las conclusiones son desoladoras, tal vez especialmente preocupantes en el caso de la enseñanza secundaria obligatoria, única común a todos los ciudadanos.

La cuarta parte del libro (capítulo único) contiene un especial aliciente: la investigación efectuada no se ha detenido en las frías normas, sino que ha llegado a las mismas aulas donde se desarrolla la enseñanza para investigar sobre su objetivo último: la formación de los alumnos. Se han sondeado las percepciones de los jóvenes acerca de los derechos humanos y la democracia y se han examinado sus nociones

sobre la materia. La actitud crítica de los autores no está, pues, exenta de fundamento, más aún si consideramos que la encuesta en cuestión reiteraba la ya efectuada en el año 94 en la Comunidad Valenciana, así como el espíritu de un estudio realizado en 1984, profundizando, pues, en la investigación. Se ha constatado, a pie de escuela, que los estudiantes siguen ignorando qué son los derechos humanos, que a pesar de los ya veintidós años de prolongada vigencia de la Constitución, ésta se continúa incumpliendo en los centros de enseñanza secundaria. La próxima generación de ciudadanos no sabe cuáles son los motivos ni el proceso histórico que explican la grandeza del Estado de Derecho: desconoce, pues, los esfuerzos que ha supuesto el logro de su consolidación. Los jóvenes apenas tienen una vaga noción acerca de cuáles son sus derechos y correlativos deberes con los demás. Su ignorancia les condena a un injusto e injustificado desencanto, a la pasividad y al conformismo, incompatibles de todo punto con un sistema profundamente democrático.

III. JUICIO CRÍTICO Y VALORACIÓN FINAL DEL CONJUNTO

La misma elección del tema constituye uno de los principales méritos de *Derechos, deberes y responsabilidades en la enseñanza*, pues viene a reivindicar el cumplimiento del espíritu y la letra de la Constitución, que consagra la educación democrática como medio para lograr el pleno desarrollo de la personalidad de todos. Se subraya en la obra que la consolidación de la primacía de los derechos y libertades y de la convivencia pacífica queda condicionada al tipo de educación que se imparta a los más jóvenes. Y se hila muy fino en el análisis de lo que este mandato constitucional debe significar en la práctica cotidiana de los centros de enseñanza para todos los sujetos implicados, labor que hasta la realización de esta obra estaba pendiente de emprenderse en nuestro país.

El libro ofrece una visión crítica y, a menudo, imaginativa, valiente, de la pedagogía en libertad, acometiéndose, además, el estudio por buenos conocedores de la *materia prima* de la obra; no en vano la mayoría de coautores son profesores universitarios.

En cualquier caso, la honradez, ilusión y apasionamiento que destilan sus páginas compensan sobradamente posibles lagunas o incorrecciones.

Cristina Elías Méndez

