

RECENSIONES

ALBERTO PÉREZ CALVO (coord.): *Estado, nación y soberanía (Problemas actuales en Europa)*. Publicaciones del Senado, Madrid, 2000, 475 págs.

Los días 19 y 20 de noviembre de 1998 se celebraron en la Universidad Pública de Navarra las III Jornadas de Pamplona sobre el Estado autonómico, gracias a la iniciativa del Profesor Alberto Pérez Calvo. El libro objeto de este comentario es el producto de los debates realizados a lo largo de las mismas. Con ello, se daba, por una parte, continuidad a una loable iniciativa universitaria y, por otra, fiel a su trayectoria, se daba ocasión a la publicación, con la edición de los trabajos realizados, de una obra directamente entroncada en problemas de extraordinaria actualidad política y jurídico-institucional; problemas a los que se aporta el análisis y la reflexión desde los parámetros característicos del debate académico. La actualidad de los temas de reflexión, que era indudable en el momento de realización de las Jornadas, no lo es menos en el momento de la publicación y en de la realización de este comentario, debiendo destacarse el gran acierto de haber asumido la tarea de divulgación de las reflexiones que contiene la obra.

En esta ocasión, tal y como indica el título de la obra, las Jornadas se centraron en el análisis de los problemas relativos al Estado, la nación y la soberanía, y las relaciones de estos elementos entre sí, en el proceso de profundas transformaciones que está viviendo el Estado democrático en Europa en el momento presente.

Se trata, sin duda, de cuestiones que se sitúan en la base misma de nuestros sistemas de organización política. Por una parte, la relación entre Estado y Nación es, desde el mismo nacimiento del Estado moderno en Europa, tan íntima que podríamos considerarla *genética*, en la medida en que el Estado pretende ser el elemento de articulación política y, consiguientemente, jurídica de la Nación, que se configura, así, como presupuesto y substrato del Estado, sujeto al que se vinculará la detención de la soberanía, como poder omnimodo tanto hacia su interior como hacia el exterior. Construcción del *Estado-nación*, de la que son deudores los actuales Estados europeos. Es por ello por lo que las transformaciones del Estado en el proceso de construcción del Estado (constitucional) democrático han afectado tradicionalmente, de una u otra forma, a la relación, en su seno, entre los elementos señalados: nación y soberanía y su incidencia en la caracterización del Estado en cada momento histórico. Y es por ello, por lo que, en el profundo proceso de transformación del Estado que se está produciendo en Europa con ocasión, y como consecuencia, del proceso de integración comunitaria, se vuelve a plantear, nuevamente, el problema de la relación entre el Estado, la nación y la soberanía.

El debate señalado tiene, por tanto, varias vertientes; algunas cuestiones afectan directamente, y fundamentalmente, a la articulación *interna* del Estado; otras afectan, por el contrario, a la inserción del Estado en la *sociedad de Estados*, es decir, a la inserción de éste en la comunidad internacional o articulación *externa* del Estado. Pero unas y otras acaban afectando a la propia caracterización del Estado; tan profundamente, en ocasiones, que acaban *definiendo* la propia forma de Estado.

Todos estos aspectos tienen una incidencia decisiva en la configuración del Estado en España. Por una parte, porque la configuración de nuestro Estado como Estado democrático, constitucionalmente regulado, es, como sabemos por nuestra propia experiencia vital, muy reciente. Además, porque la articulación *interna* del Estado ha sido una cuestión que, cuando menos en la construcción del Estado democrático, no se ha sido capaz de resolver de forma *estable y pacífica*, estableciendo unos parámetros básicos capaces de ser aceptados como un presupuesto ineludible en cualquier circunstancia. Finalmente, porque, en la medida en que España participa del proceso de integración comunitaria, el Estado se encuentra de lleno inmerso en el proceso de transformación más profundo, probablemente, que ha sufrido la forma Estado desde las revoluciones burguesas de los siglos xvii y xviii.

La forma en que se manifiestan —y se resuelven— estas cuestiones tiene, sin duda, en España características específicas que están ligadas a las peculiares circunstancias de nuestra historia. Pero se trata, al mismo tiempo, de cuestiones comunes a muchos de los demás países de Europa, cuando no, en algunos casos, a todos ellos, como las que se refieren a las consecuencias que sobre la forma Estado tiene el proceso de integración comunitaria. Ciertamente, no todos los países europeos han resuelto de forma similar las relaciones entre Estado y nación o la propia caracterización de esta última, por relación a la existencia o no de comunidades diferenciadas en su seno, así como, en su caso, a la forma de articulación entre ellas, reconociendo o ignorando su existencia, según los casos, en la articulación del concepto de nación, con las consecuencias consiguientes en la propia articulación de la vertiente interna del concepto de soberanía. Pero, sea como fuere, la forma en que los demás países europeos han articulado la relación entre estas cuestiones en la peculiar caracterización de su sistema estatal representa, aún más por la diversidad de soluciones puestas en práctica por ellos, un ineludible punto de referencia de extraordinario valor al analizar nuestros propios problemas, en la medida en que nos pueden aportar una *visión real*, y no meramente hipotética o abstracta, *desvinculada de la realidad*, de las virtudes y defectos de nuestras soluciones, o, por decirlo con más propiedad, la confirmación de la idoneidad de algunas de nuestras soluciones, verificada a la luz de las ofrecidas en otros países, así como enseñanzas a tener en cuenta en aquellos ámbitos en que nuestras opciones no hayan resultado satisfactorias.

Pues bien, todos estos planteamientos aparecen materializados de forma ciertamente acertada en el diseño mismo de la obra que comentamos y de las Jornadas en las que tiene su origen. No se trata de una recopilación de trabajos desconectados entre sí, sino de una obra integrada por elementos estrechamente enlazados, en la

que cada uno contribuye a la comprensión del conjunto, enriqueciéndose mutuamente unos con otros.

La obra se abre con una Conferencia introductoria, encomendada al profesor François Borella con el título «Soberanía, supremacía y reparto de poderes», que enmarca, de forma general, las reflexiones que se realizaron a lo largo de las Jornadas. Tras ella, los debates se estructuran en torno a dos grandes temas, cada uno de ellos desarrollado en una Conferencia, seguida, a su vez, de una Mesa Redonda. El primer bloque temático gira en torno al tema *Estado autonómico y hechos diferenciales* en el que la Conferencia, que corre a cargo del profesor Alberto Pérez Calvo, versa sobre «La Nación en la Constitución española», seguida de una Mesa Redonda sobre *Teoría y práctica de los hechos diferenciales*, con aportaciones de los profesores Francisco Balaguer Callejón («Los hechos diferenciales y la evolución del Estado autonómico»), Javier Corcuera Atienza («Hechos diferenciales y compromisos apócrifos»), Manuel Contreras Casado («La importancia de llamarse nacionalidad») y Javier Tajadura Tejada («Los hechos diferenciales constitucionalmente relevantes»). El segundo bloque temático se agrupa bajo el título genérico *Reflexiones sobre la soberanía* en el que la Conferencia, que corre a cargo del recientemente desaparecido profesor Gumersindo Trujillo, versa sobre «La soberanía hoy: la Constitución y la práctica política», a la que sigue una Mesa Redonda sobre *Relaciones internacionales, Unión Europea y Estado autonómico*, con aportaciones de los profesores Javier Ruipérez Alamillo («Algunas reflexiones sobre la soberanía y el federalismo en la Constitución española de 1978»), Pablo Lucas Murillo de la Cueva («Relaciones internacionales y Comunidades Autónomas») y Javier García Roca («Estatalidad versus soberanía»). Finalmente, la obra se cierra con una serie de aportaciones de diversos especialistas europeos sobre la experiencia en algunos de estos países, así como el proceso de integración comunitaria: Stéphane Pierré-Caps («Estado, nación y soberanía: la realidad francesa»), Philippe de Bruycker («Problemática del Estado-naciones en Bélgica»), Silvio Gambino («El estado regional y de las autonomías locales en Italia: opciones constitucionales y realidad política»), Jean-François Aubert («Estado, nación y soberanía. Suiza»), Vlad Constantinesco («Estados, naciones y Unión Europea») y Péter Kovács («El Estado, la nación y la minoría en Europa central y oriental»).

La obra se inicia con unas reflexiones generales sobre el significado actual de la soberanía, realizadas por el profesor Borella, en las que pone de manifiesto la imposibilidad de mantener en la actualidad, de forma inalterable, el concepto de soberanía, tal y como fue construido sobre los presupuestos de la Europa medieval, como consecuencia de las profundas transformaciones que ha sufrido el Estado, lo que obliga a que se plantee «en términos conocidos pero renovados». Transformaciones del Estado que afectan tanto a su configuración interna, como consecuencia de la reivindicación de una redistribución interna del poder y de las competencias por parte de colectividades infraestatales, como a su manifestación externa, como consecuencia del proceso de construcción de una unión europea que reivindica una parte de los poderes soberanos que venían correspondiendo a los Estados, en unas condi-

ciones que afecta, incluso, a las relaciones entre decisión política y pueblo soberano. En este sentido, como concluye el profesor Borella, «la soberanía, hoy en día, es a la vez mito y realidad»; pero mito no en el sentido de ilusión o de mentira, sino en el de «relato fundador intemporal y, por tanto, histórico, que permite a un grupo humano vivir, mientras sea posible, en paz y compartir un destino común», pero pudiendo modificar, de acuerdo con el desarrollo histórico, tanto su titular como el marco territorial y humano en que se despliega.

Sobre la base de este encuadre general, se aborda el análisis de la realidad constitucional y, de forma más general, político-jurídica española.

En primer lugar, se procede a precisar el contenido del concepto de *nación* en la Constitución española, cuya tarea corre a cargo del profesor Pérez Calvo. Porque resulta indispensable clarificar el significado que asume en una Constitución asentada sobre el principio democrático un término de connotaciones tan peculiares en la historia constitucional y frente al significado que se le atribuía en el régimen franquista. Se precisa, en este sentido, que se trata de un término cuyo significado ha sido sometido a una profunda transformación y con el que no se pretende reemplazar al *pueblo*, fundamento y sujeto de la soberanía, sino, exclusivamente, identificar la realidad histórica sobre la que se instaura el nuevo sistema democrático, que representa la continuidad histórica de un sujeto político español soberano, de carácter único, que impide interpretaciones no unitarias del sujeto de la soberanía. La nación es, así, un «axioma formal que presta unidad solemne e histórica al conjunto de ciudadanos españoles, que es depositaria histórica de la soberanía y que sirve de piedra angular para la organización del Estado». Pero la Nación que se incorpora a la Constitución tiene una caracterización interna plural, en la que se reconoce la pluralidad cultural y, más específicamente, la pluralidad lingüística de quienes la integran, que llegan a tener la consideración de pueblos que se constituyen en su seno, tal y como indica su Preámbulo, y que es el fundamento de la constitucionalización de las nacionalidades y regiones y del derecho de las mismas a institucionalizarse como Comunidades Autónomas, configurando el Estado como Estado autonómico. Transformaciones a las que se suman las producidas como consecuencia del proceso de integración comunitaria, que también afecta a la configuración del significado del concepto constitucional de *nación*.

A partir de estas reflexiones, se aborda el debate sobre *Teoría y práctica de los hechos diferenciales*. La identidad temática de la Mesa Redonda hace que las reflexiones de los participantes tengan algunos elementos comunes, lo que lejos de llevar a argumentaciones reiterativas enriquece el análisis del tema objeto de debate al entrelazarse sus reflexiones.

En efecto, en la Mesa Redonda se ponen de manifiesto, por una parte, la realidad constitucional de los hechos diferenciales, criticando, por otra, la construcción de una *teoría de los hechos diferenciales* como fuente de diferenciación *política* y, aún más, como situación sustentada sobre la pura voluntad política diferenciadora. En este sentido, el profesor Balaguer realiza una profunda crítica de la construcción de esa *teoría*, poniendo de manifiesto su insostenibilidad constitucional como con-

secuencia de la falta de coherencia interna y externa de la misma. Considera, así, que hay una *ideología* del hecho diferencial, que surge, junto a la teorización de la *asimetría*, como reacción al proceso de creciente homogeneización de los techos competenciales de las diferentes CC.AA., que lleva a establecer un concepto que se superpone a los hechos fácticos, pretendiendo englobarlos y, al tiempo, superarlos, imponiendo, *a priori*, y desde fuera de la Constitución, los contenidos del referido concepto, en beneficio de algunas CC.AA., en la medida en que se pretende imponer qué diferencias constituyen, a esos efectos, *hecho diferencial* y cuáles no. Cuestiona, en este sentido, la teoría del *hecho diferencial* como instrumento esencial para la configuración de un Estado autonómico asimétrico, que pretende establecer el *bilateralismo* de una posición política privilegiada de determinadas CC.AA., que corre el peligro de llevar, utilizando palabras de G. Trujillo, a un *Estado inerme*.

El profesor Javier Corcuera parte de unas bases comunes a las del profesor Balaguer para criticar la *teoría de los hechos diferenciales* como fuente de diferenciación de la posición política de unas CC.AA. frente a otras, con la pretensión de «convertir aquellas diferencias en principio legitimador que permita una redefinición en la posición relativa de una o varias CC.AA. con respecto a las demás». Sobre esta base, procede a analizar las fuentes de asimetría presentes en la Constitución, centrándose en dos cuestiones fundamentales: la definición como nacionalidad, por una parte, y los derechos históricos, por otra, como fuente del hecho diferencial. En relación con la primera cuestión analiza el encaje constitucional de las *Declaraciones de los partidos nacionalistas de Cataluña, País Vasco y Galicia* realizadas a lo largo de 1998 y critica la pretensión de articular un concepto de nacionalidad limitado a las CC.AA. de la disposición transitoria segunda de la Constitución como fundamento de un *hecho diferencial* que sería la fuente legitimadora de una diferenciación de su *status* constitucional, que sería precisado de forma bilateral entre aquéllas y el Estado. En segundo lugar, aborda el tema de los derechos históricos como fuente de *hecho diferencial*, precisando la justificación y los límites de la asimetría que permiten. A firma que «el hecho foral consagra una indudable asimetría autonómica y define hechos diferenciales claros», pero que el problema no se plantea tanto en el hecho de la justificación de esta constatación cuanto en la definición de los límites de la particularidad que justifica la invocación a la foralidad.

Seguidamente, el profesor Contreras plantea los problemas que surgen en torno al intento de configurar los hechos diferenciales a partir de la distinción entre nacionalidades y regiones incorporada en el artículo 2 CE, que ha provocado, en algún caso, su revitalización como expresión de *hecho diferencial*. Como quiera que en la Constitución no hay bases suficientes para establecer la diferencia entre regiones y nacionalidades, han sido los procesos internos de autodefinición de las propias CC.AA. los que han llevado a delimitar unas y otras. Procesos de autodefinición que se han basado en una *búsqueda* de la singularidad histórica que justificase el *plus* que, políticamente, parece llevar aparejada la definición como nacionalidad, al que se une, necesariamente, la *voluntad de ser nacionalidad*. Sin duda, como señala Contreras, el caso aragonés es paradigmático de los efectos provocados por los in-

tentos de homogeneización autonómica, así como del uso de la historia a que obliga la necesidad de demostrar que *también* se es diferente. Pues en torno a los *hechos diferenciales*, elaborados como un intento de satisfacer la necesidad política diferenciadora de algunas CC.AA., fundamentalmente País Vasco y Cataluña, y *facilitar* su inserción constitucional, provoca, al mismo tiempo, una *carrera diferenciadora*, en la medida en que desde las demás CC.AA. se perciben los hechos diferenciales como fuente de privilegio, de cuya dinámica no quieren, o no pueden, quedarse desplazados.

Finalmente, el profesor Javier Tajadura analiza la misma cuestión de los *hechos diferenciales* precisando que sólo son dignos de ser tenidos en cuenta en un análisis jurídico aquellos que sean constitucionalmente relevantes. Ello exige que tenga un carácter estructural o permanente y que tenga un fundamento constitucional expreso. Sobre estas bases señala que, por tanto, sólo existen tres hechos diferenciales que reúnan estos requisitos, cuales son la diferenciación lingüística, cuando se dispone de una lengua vernácula oficial junto con el castellano, el derecho civil foral y el régimen financiero diferenciado, tanto foral como el especial de Canarias. En este sentido, y precisando las consecuencias que se derivan de la existencia de estos *hechos diferenciales constitucionalmente relevantes*, señala que son un límite a la homogeneización del Estado autonómico, en la medida en que ponen de manifiesto que la asimetría es un elemento estructural del Estado, pero, en cuanto tales, son de interpretación restrictiva.

El segundo bloque temático, agrupado bajo el título de *Reflexiones sobre la soberanía*, sirve para reflexionar sobre el concepto de soberanía en la Constitución y en la práctica política en la actualidad. El profesor Gumersindo Trujillo realiza, en este sentido, una aproximación a los problemas constitucionales de las propuestas de autodeterminación realizadas desde algunas CC.AA., poniendo de manifiesto que con las mismas se desborda el marco constitucional en lo que afecta a una cuestión básica, cual es la consideración del pueblo español, unitariamente entendido, como referente único de la soberanía sobre la que se fundamenta el orden constitucional. Comparte con el profesor Pérez Calvo la interpretación sobre el significado de la referencia constitucional a la *nación*, así como la profunda ruptura con la tradición constitucional española que pone de manifiesto. Finalmente, sobre estos fundamentos, se pregunta sobre la cabida y las vías de integración en la vigente Constitución de un «Estado plurinacional» como el reclamado en la *Declaración de Barcelona*. Plantea dudas sobre el significado de los términos utilizados, en algunos casos, especialmente en la utilización del término soberanía, que parece tener resonancias históricas que poco se corresponden con la realidad actual del concepto y de su real significado en el concierto de los Estados. Por lo que considera que, quizás, convenga preguntarse si «lo que realmente se busca es algo así como un *status* de “soberaneidad” que salve la cara a una inevitable reducción del referente utópico del independentismo en aras de su reconducción a una integración más favorable aún que el autonomismo del que hoy se disfruta en sus respectivas Comunidades». Sin embargo, si el problema es que la vigente fórmula autonómica no da cabida a ciertas rei-

vindicaciones que se consideran políticamente fundamentales, la cuestión tendría que residir, a su juicio, en la determinación de las vías a seguir para su consecución, ámbito que nos aboca tanto a la actualización general de los derechos históricos, como a la relectura o reinterpretación de la Constitución, así como, finalmente, a su reforma.

Tras la Conferencia del profesor Trujillo se insertan las reflexiones realizadas en la consiguiente Mesa Redonda sobre *Relaciones internacionales, Unión Europea y Estado autonómico*. En primer lugar, el profesor Javier Ruipérez realiza un análisis complementario del realizado por el profesor Trujillo, encarando la configuración de la soberanía en el Estado Federal, a los efectos de demostrar que la solución adoptada por el constituyente español es, en este sentido, idéntica a la caracterización real de la soberanía en el Estado Federal, más allá de la mitología sobre el carácter originario —no desde el punto de vista del proceso histórico, sino desde el punto de vista conceptual y de consiguiente ordenación del Estado— de los Estados miembros o Estados federados. Por lo que las propuestas soberanistas de los nacionalismos catalán, vasco y gallego no encajan en los planteamientos federales, sino que, en todo caso, pretenden ir más allá de esta forma de Estado. A partir de estas bases, el profesor Ruipérez aborda el análisis de las propuestas nacionalistas contenidas en las *Declaraciones* a que ya se ha hecho referencia en varias ocasiones. Constata, en este sentido, como no puede ser de otra forma, que la Constitución es producto de la soberanía popular, en los presupuestos del constitucionalismo democrático, en el que el pueblo se configura de forma unitaria, de forma similar a como ocurre en todos los sistemas federales; por tanto, el pueblo español, en su conjunto, es el único soberano posible en un sistema de Constitución democrática. Afirmada esta situación, se plantea, sin embargo, la cuestión de si es posible, o no, incorporar a la Constitución las exigencias *soberanistas* planteadas por los partidos nacionalistas; lo que le lleva a plantearse las opciones de las mutaciones constitucionales y de la reforma constitucional, únicas a través de las que pueden canalizarse tales pretensiones.

Seguidamente, el profesor Pablo Lucas Murillo, en relación con las relaciones internacionales y el Estado autonómico, señala que, si bien es cierto que la soberanía sigue siendo condición de la personalidad de Derecho Internacional, no significa, como nos muestra el Derecho Comparado, que los entes territoriales internos del Estado no tengan capacidad de actuar en este campo, porque en el plano interno las relaciones no se establecen en términos de soberanía, sino en términos de supremacía constitucional, principio de competencia, etc. Entra, así, a analizar el tratamiento constitucional de la acción exterior que, a su juicio, se realiza por nuestra Constitución en términos convencionales, no solo reservando al Estado las relaciones exteriores, sino ignorando de forma absoluta a las Comunidades Autónomas en el ámbito de los Tratados internacionales. Considera que se trata de una posición inadecuada, en cuanto desconoce la naturaleza compleja del Estado. Esta omisión fue paliada parcialmente en los Estatutos de Autonomía, aunque su campo de actuación era muy limitado. La evolución de nuestro sistema, sobre la base de la interpretación consti-

tucional ha abierto, sin embargo, el campo de posibilidades en este ámbito. Aunque inicialmente se impuso una interpretación rígida de la reserva competencial al Estado, el desarrollo del Estado autonómico permitió «contemplar las cosas desde otra perspectiva más flexible y, también, más adecuada a la naturaleza del ordenamiento territorial derivado de la Constitución». Lo que ha provocado cambios muy significativos en la actuación internacional de las CC.AA.

Finalmente, el profesor Javier García Roca aborda el tema «Estatalidad *versus* soberanía (Integración comunitaria y relaciones de competencia entre ordenamientos)», en el que plantea una serie de reparos y dudas sobre algunos de los conceptos y categorías que son objeto del debate. Aborda, en primer lugar, las dudas sobre el significado actual del concepto de soberanía en el Estado constitucional, poniendo de manifiesto que difícilmente el recurso a ésta ayudará a resolver problemas que se planteen en el ámbito de nuestras organizaciones estatales, sino que, por el contrario, las más de las veces, su simple invocación no servirá sino para provocarlos. Recuerda, en este sentido, la polémica sobre el significado de la cláusula de supletoriedad del derecho estatal, en torno a la jurisprudencia constitucional en la materia, o el debate en Estados federales clásicos (EE.UU. de Norteamérica y Alemania) a lo largo del siglo XIX y parte del XX acerca de la titularidad de la soberanía en los Estados federales. Considera que una de las cuestiones capitales en los sistemas constitucionales actuales se sitúa en el ámbito de la determinación de la competencia que corresponde a cada ente, en cuyo contexto la cuestión última se centra en la atribución de la *competencia de competencias*. Ello se pone de manifiesto, por ejemplo, de forma trascendente, en el proceso de integración comunitaria en el que, como se ha puesto en evidencia en la advertencia de la existencia de límites constitucionales a la integración comunitaria por parte, fundamentalmente, de la jurisprudencia constitucional alemana, se trata, de forma determinante, de un problema de clara determinación de las competencias atribuidas a la Comunidad, junto con la clarificación del titular de la *competencia de competencias*, que, en este sentido, puede ser considerado el atributo de la soberanía.

La obra se cierra con un conjunto de reflexiones sobre las diversas experiencias en varios países europeos, que sirven como contrapunto o, mejor, como puntos múltiples de referencia a las reflexiones centradas en el caso español, enriqueciendo éstas de forma considerable. Porque, ciertamente, el conjunto de referencias es, a estos efectos, de una gran riqueza. Por una parte, se aportan las experiencias de países que han organizado el Estado sobre formas muy diversas de entender la articulación interna de la nación, situándose, algunos de ellos, en los extremos del abanico de formas de articular el Estado, como son, por una parte, el caso de Francia, con una idea de nación como fundamento del Estado de carácter monolítico e incompatible, prácticamente, con cualquier reconocimiento de la diversidad de su composición, y, por otra, los casos de Suiza y de Bélgica, situados en el extremo opuesto, de reconocimiento de la pluralidad de base de la nación sobre la que se construye el Estado. Junto a ellos, se aporta el contrapunto de la experiencia italiana, que se sitúa en una senda próxima a la recorrida por España en este ámbito. Y, todo ello, en un cuadro

de fondo constituido por las reflexiones relativas al proceso de integración comunitaria y a sus repercusiones sobre el Estado y la nación en los países que integran la Unión Europea. En este marco de referencias externas se incluye, igualmente, una reflexión sobre la articulación del reconocimiento de las minorías en la articulación de la idea de nación y la construcción del Estado en Europa central y oriental, lo que ayuda a mostrar las grandes diferencias existentes en la solución histórica de la integración de las minorías en Europa occidental, en donde es, en gran medida, un problema resuelto de forma fundamentalmente *pacífica* —en cuanto aceptada de forma muy mayoritaria— y el carácter todavía *irresuelto* del problema en la Europa central y oriental.

Así, tienen un gran interés las reflexiones del profesor Pierré-Caps sobre la experiencia francesa, en la medida en que pone de relieve los problemas que surgen en el sistema paradigma del Estado-nación uno e indivisible, fundamentado en una exacta correspondencia entre nación y Estado, y en el que aborda el proceso del, cuando menos relativo, resquebrajamiento de estos fundamentos en el desarrollo que se está produciendo en el sistema constitucional francés contemporáneo.

Frente a las reflexiones sobre esta experiencia *extrema*, se sitúan las reflexiones sobre dos experiencias que se sitúan en el otro *extremo* de las experiencias constitucionales, las de aquellos países que construyen la idea de nación que subyace al Estado sobre el reconocimiento de la diversidad de su composición social, cultural e, incluso, religiosa. Se trata de las experiencias de Bélgica y Suiza, desarrolladas, respectivamente, por los profesores Philippe de Bruycker y Jean-François Aubert. Son, sin embargo, dos experiencias, a su vez, radicalmente diferentes o, incluso, podríamos decir, opuestas. Ciertamente, Bélgica es, para muchos, un *modelo negativo* o *antimodelo*, lo que se comprende perfectamente leyendo estas páginas. La evolución constitucional de Bélgica es la manifestación de un proceso centrífugo de progresiva disgregación de un Estado que parece mantenerse unido, exclusivamente, por carecer de cualquier otra alternativa factible en el contexto europeo de creciente integración comunitaria en el que Bélgica está profundamente implicada. Y ello ha dado como resultado que el problema no sea, ya, «saber si Bélgica subsistirá, sino qué Bélgica subsistirá», con el riesgo de que el Estado belga subsista «como una cáscara a la que se le habrá vaciado finalmente de la práctica totalidad de su contenido en función de una cierta concepción de la etnicidad».

El caso suizo, por el contrario, es el ejemplo de un *federalismo sensato*. Sobre la base de una radical diversidad de origen, en la que no existe un sustrato común ni en el ámbito cultural ni en el religioso, tan determinante en Suiza, surge, sin embargo, una *voluntad de vivir juntos*, en la que la construcción de la idea de nación se realiza sobre una *memoria* histórica común y sobre aquella voluntad. Se articula, así, una idea de nación realmente flexible, en la que cabe integrar el reconocimiento de cualquier diversidad de origen. Ciertamente, ello no significa que en Suiza no se planteen problemas de integración, como se puso de manifiesto, recientemente, en la crisis de 1992, como consecuencia del resultado del referéndum sobre el Espacio Económico Europeo, en el que, entre otras fracturas, se puso de manifiesto una fractura

entre comunidades lingüísticas; o los problemas derivados de la convivencia lingüística como consecuencia de la alteración de la homogeneidad lingüística tradicional en algunas zonas como consecuencia de los movimientos migratorios internos. Pero se trata de problemas que, hasta el momento, han tenido una repercusión menor. Más importante que todo ello parece que es, para los suizos, no perder sus peculiaridades, que les hace seguir renovando, a pesar de todo, la voluntad de seguir viviendo juntos.

Radicalmente diferente es el caso de Italia, cuyas peculiaridades son tratadas por el profesor Silvio Gambino. En lo que se refiere a la experiencia regionalizadora, Italia tiene, desde la perspectiva española, un interés extraordinario, mayor del que se cree habitualmente. La doctrina viene prestando mucha mayor atención a otros modelos, de cuyas experiencias parece que podemos sacar mayor provecho para la resolución de los problemas planteados en nuestro Estado autonómico, como es el caso de Alemania o, según los casos, de Canadá o Bélgica. Nuestro sistema tiene, sin embargo, en su diseño originario y en la propia historia, una mayor cercanía al diseño constitucional italiano de autonomías regionales que a cualquiera de los sistemas federales mencionados. Pero la crónica del sistema italiano de autonomías regionales es, en gran medida, la crónica de un fracaso, frente al que aparece en toda su dimensión el gran logro histórico, el gran éxito, por primera vez en nuestra historia constitucional, y a pesar de todos los conflictos, del desarrollo de nuestro Estado autonómico.

Junto a las reflexiones sobre las experiencias de estos países europeos, se incluyen, para concluir, dos tipos muy diferentes de reflexiones.

Por una parte, la contribución del profesor Vlad Constantinesco sobre las repercusiones del proceso de integración comunitaria sobre el Estado y la Nación pone de manifiesto las profundas transformaciones que se están produciendo en la posición de los Estados integrados en la Unión Europea. Ello no significa que se esté produciendo un proceso de disolución de los Estados nacionales en un nuevo Estado europeo, pero su metamorfosis está siendo tan profunda que ya no son, en muchos aspectos, reconocibles.

Por otra parte, la contribución del profesor Péter Kovács relativa al problema de las minorías en Europa central y oriental y su reconocimiento en las diferentes Constituciones. Ciertamente, el problema de las minorías ha sido uno de los elementos de mayor trascendencia en el devenir histórico de aquella parte de Europa. El siglo xx no fue capaz, sin duda, de resolver de una forma satisfactoria el problema de las minorías en esta parte de Europa. Tras el fracaso de la experiencia de la política de minorías de la Sociedad de Naciones en el período de entreguerras y su incidencia en la crisis europea de los años 30, que desemboca en la Segunda guerra mundial, el período de regímenes satélites de la Unión Soviética no logró sino mantener larvado un problema que ha estallado en toda su crudeza tras el derrumbamiento de estos regímenes, por lo que constituye un problema ineludible en las nuevas Constituciones de estos países; lo que no siempre se ha resuelto de forma suficientemente satisfactoria.

Nos encontramos, por tanto, ante una obra que aborda un tema de extraordinaria importancia teórica y práctica y que lo hace sin ambages, poniendo a disposición del lector un conjunto de materiales valioso, amplio y profundo que será, sin duda, de gran utilidad para quien pretenda encarar, de forma realista y rigurosa, los problemas que se están planteando en relación con la articulación de España como Estado autonómico, en la medida en que aporta elementos de importancia para constatar la profundidad de la transformación producida en el reconocimiento de la diversidad como fundamento del Estado, cuyo valor se refuerza no solo en relación con nuestra propia historia sino, incluso, a la luz de las experiencias de otros países europeos, y cuyo planteamiento no puede realizarse ya desligado de las profundas transformaciones que supone el proceso de integración comunitaria.

Alberto López Basaguren

OCTAVIO SALAZAR BENÍTEZ: *Las cuotas electorales femeninas: una exigencia del principio de igualdad sustancial (Contra el monopolio de los pulpitos)*, Ed. Diputación de Córdoba. Delegación de la Mujer. Universidad de Córdoba, 2001, 204 págs.

Representa este libro una apuesta decidida por una de las medidas que más polémica han levantado en los últimos años en el Derecho Electoral y en el Derecho Constitucional en general: las cuotas electorales femeninas. Se trata de una apuesta bien fundamentada, basada en argumentos sólidos tanto desde el punto de vista jurídico (sobre su adecuación a la Constitución), como desde el punto de vista socio-político (sobre su oportunidad y conveniencia).

La obra se divide en dos partes bien diferenciadas: la primera, titulada *La mujer y la política*, analiza los datos de la realidad desde un punto de vista sociológico y la segunda, bajo la rúbrica *Las cuotas electorales como instrumento para alcanzar una representación paritaria*, aborda el estudio de la problemática jurídica que supondría la implantación en nuestro ordenamiento de un sistema de cuotas electorales femeninas. Concluye la obra con unas *Conclusiones* que recogen las aportaciones más interesantes del contenido de la misma.

En la primera parte se pone de manifiesto cómo, a pesar de los avances producidos en los últimos años, la presencia de las mujeres en las diversas instituciones representativas y órganos de poder sigue siendo sensiblemente inferior a la de los hombres. Esta afirmación está respaldada por una cuidada selección de datos estadísticos sobre la presencia de las mujeres en las distintas instituciones: afiliación a los partidos políticos y organizaciones; presencia en las candidaturas electorales; en el Congreso y el Senado; en la Administración Pública; en el Poder Judicial; en los Parlamentos Autonómicos; en el Parlamento Europeo y en los Parlamentos de los Estados de la Unión Europea. La conclusión es siempre la misma: escasa presencia femenina, que no se corresponde con el papel real de la mujer en la sociedad contemporánea.

No se conforma el autor con una exposición de datos y cifras, sino que analiza las causas de esta baja presencia femenina en los órganos públicos en general y políticos en particular. Por una parte, las mujeres cuentan con menos recursos que los hombres en su carrera hacia el poder político (en general, disponen de menos tiempo, puesto que tienen una mayor dedicación al ámbito privado y familiar). Por otra parte, los partidos políticos —que son, en la práctica, los monopolizadores de los procesos electorales y, por tanto, del acceso a los cargos públicos de carácter representativo— siguen funcionando como maquinarias oligárquicas, de claro predominio masculino.

Es muy de agradecer la comprensión que muestra el autor hacia el punto de vista femenino, lo cual es una constante en toda la obra. Esa capacidad de ponerse en el lugar de otro sólo es posible con una gran dosis de sensibilidad y otra dosis no menor de inteligencia, cualidades ambas muy necesarias en hombres y mujeres en el camino hacia la igualdad de los géneros en todos los ámbitos.

La segunda parte —que constituye el análisis específicamente jurídico— comienza con una exposición de los argumentos que se han formulado en contra de las cuotas electorales femeninas desde distintos ámbitos. Quizás hubiera sido interesante realizar aquí una definición precisa de qué se entiende por «cuota», puesto que, a veces, en la doctrina, se utiliza el término «cuotas» para referirse, en general, a medidas encaminadas todas ellas a conseguir la equiparación real de colectivos tradicionalmente discriminados, pero se trata de medidas muy distintas entre sí (1).

Se refiere también el autor a la realidad de las cuotas en los partidos políticos españoles, poniendo de manifiesto que han sido los partidos de izquierdas los que han realizado un mayor esfuerzo para incluir a mujeres tanto en cargos directivos como en las candidaturas electorales.

Varios documentos internacionales han establecido como objetivo, en los últimos años, alcanzar una participación equilibrada de hombres y mujeres en la toma de decisiones políticas. Desde los años cincuenta, diversos Tratados y Declaraciones han proclamado el rechazo de toda discriminación contra las mujeres en la elección de los cargos y funciones públicas.

Sin embargo, hubo que esperar hasta los años noventa para que algunos documentos internacionales se pronunciasen expresamente a favor de la adopción de medidas más intensas para conseguir la igualdad de representación de hombres y mujeres en las instituciones públicas. Es de destacar el «Plan de acción para remediar los desequilibrios actuales en la participación de los hombres y las mujeres en la vida

(1) M. A. BARRÈRE UNZUETA realiza una, a mi juicio, clara distinción entre los conceptos de «cuota» y «trato preferente» en su obra *Discriminación, Derecho antidiscriminatorio y acción positiva a favor de las mujeres*, Civitas, Madrid, 1997, págs. 87 y ss. *Vid.*, también, M. MACÍAS JARA: «Algunas precisiones en torno a la noción de acción positiva», Comunicación presentada a las *III Jornadas Internacionales sobre Derechos Humanos y Libertades Fundamentales: «Género y Derechos Humanos»*, Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza, 8 y 9 de noviembre de 2001, págs. 8-10 del original pendiente de publicación y aparecido en Internet.

política», adoptado por el Consejo Interparlamentario en 1994, que propone expresamente la adopción de medidas de acción positiva, en concreto, de las denominadas «cuotas».

Del mismo modo, la Plataforma de Acción aprobada en Pekín en 1995 se pronuncia claramente por la adopción de «medidas, incluso en los sistemas electorales, cuando proceda, que alienten a los partidos políticos a incorporar mujeres en los puestos electivos y no electivos en la misma proporción y en las mismas categorías que los hombres». En otros documentos se alude a las cuotas como un «mal necesario» y, en todo caso, provisional, para conseguir la igualdad.

En el ámbito de la Unión Europea es donde se han conseguido los mayores logros en el camino hacia la igualdad real entre hombres y mujeres. El Tratado de Amsterdam (firmado el 2 de octubre de 1997) modificó el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, cuyo art. 119.4 establece ahora que «con objeto de garantizar en la práctica la plena igualdad entre hombres y mujeres en la vida laboral, el principio de igualdad de trato no impedirá a ningún Estado miembro mantener o adoptar medidas que ofrezcan ventajas concretas destinadas a facilitar al sexo menos representado el ejercicio de actividades profesionales o a evitar o compensar desventajas en sus carreras profesionales». En términos similares, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, ratificada por el Consejo Europeo el 14 de octubre de 2000, afirma que «el principio de igualdad no impide el mantenimiento o la adopción de medidas que ofrezcan ventajas concretas a favor del sexo menos representado» (art. 23).

Estos preceptos dejan abierta la vía para adoptar medidas de acción positiva a fin de conseguir una representación paritaria en las legislaciones de los Estados. Sin embargo, el Pleno del Parlamento Europeo rechazó el uso de cuotas como medida para equilibrar la representación de las mujeres en las listas electorales y se contentó con aprobar una enmienda en la que se declaraba «razonable» el objetivo de participación femenina del 40 por 100.

En el apartado titulado *La discriminación inversa en la jurisprudencia comunitaria*, el autor analiza las diversas sentencias del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea (TJCE) en las que éste se pronuncia sobre la compatibilidad con el Derecho Comunitario (en especial, con la Directiva 76/207/CEE) de algunas medidas de acción positiva adoptadas en Estados europeos para favorecer la incorporación de la mujer al trabajo remunerado. Estas medidas se contienen todas ellas en las normas de acceso a la función pública. El TJCE no ha analizado ningún supuesto de cuotas electorales, puesto que no se ha planteado ningún procedimiento sobre ellas.

Las sentencias analizadas son las siguientes: 17 de octubre de 1995 [caso Kalanke (2)]; 11 de noviembre de 1997 (caso Marshall) (3); 28 de marzo de 2000 y 6 de

(2) Sobre esta Sentencia, puede verse M. ATIENZA: «Un comentario al caso Kalanke», *Doxa* núm. 19, 1996.

(3) *Vid.* J. BRAGE CAMAZANO: «Discriminación positiva a favor de la mujer en el Derecho Comuni-

julio de 2000. De estas decisiones cabe deducir la línea argumental sostenida por el TJCE y así lo hace el profesor Salazar: la medida de acción positiva «encaminada a promover prioritariamente a las candidatas femeninas en los sectores de la función pública en los que se encuentran infrarrepresentadas debe considerarse compatible con el Derecho Comunitario en dos casos: cuando no conceda de modo automático e incondicional preferencia a las candidatas femeninas que tengan una cualificación igual a la de sus competidores masculinos y cuando las candidaturas sean objeto de una apreciación objetiva que tenga en cuenta las situaciones particulares de naturaleza personal de todos los candidatos».

Con buen criterio, el autor considera que en esta jurisprudencia falta una argumentación sólida que permita deducir con claridad cuándo son legítimas las acciones positivas y cuándo no. Además, el TJCE alude a una condición que difícilmente puede realizarse en la práctica: «la apreciación *objetiva* de las situaciones *particulares* de naturaleza *personal* de todos los candidatos».

En estas sentencias, el TJCE ha perdido algunas oportunidades de pronunciarse sobre las cuotas electorales femeninas. Tras esta jurisprudencia, el autor incluye una pregunta planteada a la Comisión por el parlamentario del Grupo de los Verdes, Nel van Dijk, en octubre de 1996, sobre la «discriminación positiva» en la presentación de candidaturas para las elecciones. La Comisión contestó que, puesto que las candidaturas no constituyen relación laboral, no les son aplicables ni el art. 119 del Tratado ni la Directiva 76/207/CEE.

En el apartado titulado *La dudosa constitucionalidad de las cuotas electorales en los ordenamientos europeos*, el autor, tras citar algunos ejemplos de implantación de cuotas electorales, analiza la experiencia en algunos países europeos en los que el debate político y jurídico ha sido más interesante. Los únicos países en que se han producido pronunciamientos expresos sobre la constitucionalidad de las cuotas han sido Italia y Francia. En Italia, el Tribunal Constitucional declaró —en su sentencia 422 de 1995— la inconstitucionalidad de la Ley 81 de 1995, que establecía, para la elección de concejales en los municipios de población igual o inferior a 15.000 habitantes, que en las candidaturas ninguno de los sexos puede estar representado «normalmente» en una proporción superior a los dos tercios. El Tribunal Constitucional italiano consideró que las medidas de acción positiva son lícitas, pero no pueden «incidir directamente sobre el contenido mismo de los derechos, rigurosamente garantizados en igual medida a todos los ciudadanos en cuanto tales».

Expone también el autor las fundamentadas críticas a este argumento que han formulado diversos autores y autoras italianos. El aspecto más controvertido de la argumentación del Tribunal Constitucional italiano es su interpretación del principio de igualdad sustancial, consagrado en el art. 3.2 de la Constitución italiana (4). En la

tario. En torno a la Sentencia de 11 de noviembre de 1997 del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas», en *Revista Jurídica del Perú*, núm. 17, 1998.

(4) *Vid.*, por ejemplo, M. V. BALLESTERO: «Acciones positivas. Punto y aparte», *Doxa* núm. 19, 1996.

interpretación dominante, este principio legitima la adopción de medidas para compensar la situación de inferioridad social de determinados grupos (5). De invalidar el sistema de cuotas, deberían invalidarse también la mayor parte de las medidas adoptadas por el Estado social.

En Francia se han producido dos pronunciamientos del Consejo Constitucional sobre la constitucionalidad de las cuotas. En la primera decisión (núm. 82-146, de 18 de noviembre de 1982), se declaró la inconstitucionalidad de la Ley de reforma del Código Electoral en materia de elecciones municipales en ciudades de más de 3.500 habitantes, la cual establecía una cuota del 25 por 100 a favor de las mujeres en las listas de candidatos a dichas elecciones. El Consejo francés apoyó su decisión fundamentalmente en la idea de la indivisibilidad de la soberanía nacional (art. 3 de la Constitución francesa), en virtud de la cual no cabría ninguna distinción por categorías de electores o elegibles. Esta doctrina fue reiterada en la decisión del Consejo de 14 de enero de 1999.

El autor realiza una acertada crítica de esta argumentación, pone de manifiesto que el hecho de que la soberanía resida en el pueblo no es obstáculo para que se organice de una forma determinada el ejercicio del derecho de sufragio pasivo a través del cual se constituyen las instituciones representativas del Estado. Recoge el autor también los argumentos de Sylviane Agacinski, según los cuales el principio de la proporción entre hombres y mujeres no supone una división de los electores ni tampoco que los diputados y diputadas deban representar solamente a los ciudadanos de su mismo sexo. Al contrario, se trata de asegurar que ninguno de los dos sexos se atribuya en exclusiva el ejercicio de la soberanía (6).

Con la intención de superar las dificultades planteadas, el Parlamento francés aprobó la Ley Constitucional 99-569, de 8 de julio, por la que se modificaban los artículos 3 y 4 de la Constitución. El nuevo artículo 3 establece que «la ley favorecerá el acceso igual de mujeres y hombres a los mandatos electorales y a las funciones electivas». En desarrollo de este mandato constitucional, el legislador aprobó la Ley de 26 de enero de 2000, que establece una serie de medidas para asegurar la presencia de mujeres en las listas electorales en cada una de las distintas elecciones a los órganos representativos. Esta Ley fue recurrida ante el Consejo Constitucional, el cual, en su decisión núm. 2000-249, de 30 de mayo, mantuvo la constitucionalidad —en lo esencial— del sistema de cuotas establecido por el legislador.

En el apartado titulado *La posible constitucionalidad de las cuotas en nuestro sistema electoral*, el autor defiende claramente dicha constitucionalidad y apoya su afirmación en dos argumentos básicos: a) el reconocimiento constitucional del derecho de acceso a los cargos públicos representativos (sufragio pasivo) en *condiciones de igualdad* (art. 23.2 CE) y b) la caracterización de dicho derecho como derecho de *configuración legal*.

(5) Vid. E. CARMONA CUENCA: «El principio de igualdad material en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 84, 1994, págs. 272-273.

(6) S. AGACINSKI: *Política de sexos*, Taurus, Madrid, 1998.

Analiza, en primer lugar, el derecho reconocido en el art. 23.2 de la Constitución española y, puesto que este derecho debe ser ejercido en condiciones de igualdad, comienza realizando un breve pero interesante estudio de la igualdad en la Norma Fundamental. En él se pone de manifiesto que la igualdad que proclama nuestra Constitución ha de ser el resultado de una interpretación conjunta del art. 14 y del art. 9.2, de la igualdad formal y de la igualdad sustancial. El Derecho no debe tratar a todos por igual, sino que ha de tener en cuenta la situación social real de los destinatarios de la norma para establecer las consecuentes diferencias normativas. El principio de igualdad sustancial del art. 9.2 legitima la adopción de medidas de acción positiva cuando ello sea necesario para lograr la igualdad «real y efectiva» de los ciudadanos, incluida la igualdad en la representación política de hombres y mujeres.

A continuación, el autor recoge las definiciones doctrinales de los conceptos de «discriminación inversa» y de «acción positiva». En la generalidad de la doctrina, el concepto de «acción positiva» es valorado positivamente, mientras que la denominada «discriminación inversa» es considerada contraria a la Constitución (7). Ahora bien, en esta misma doctrina citada por el autor podemos encontrar distintas acepciones de estos términos, a los que se une el de «discriminación positiva». Creo que existe una cierta confusión en torno a la utilización de todos ellos (8).

Personalmente, considero que la denominación «acción positiva» es más adecuada y que podría incluir todas las medidas que se establezcan con la finalidad de favorecer la plena incorporación de la mujer a los diferentes ámbitos políticos y socio-económicos. Ahora bien, es preciso realizar una clasificación clara de las distintas acciones positivas que se han establecido en los diferentes ámbitos: laboral, político o de la Administración pública y luego determinar cuáles de estas medidas son adecuadas y conformes a la Constitución y cuáles no lo son (9) (pero denominar a algunas «acciones positivas» y a otras «discriminaciones positivas» o «discriminaciones inversas» no ayuda a aclarar los conceptos). En esta tarea inacabada, el libro objeto de este comentario representa un lúcido análisis sobre una de las medidas

(7) Así, F. REY MARTÍNEZ: *El derecho fundamental a no ser discriminado por razón de sexo*. McGraw-Hill, Madrid, 1995.

(8) M. A. BARRÈRE UNZUETA pone de manifiesto la «utilización tendenciosa» de los términos «discriminación inversa» y «discriminación positiva», debido a la connotación peyorativa de la palabra «discriminación» en *Discriminación, Derecho antidiscriminatorio y acción positiva a favor de las mujeres*. ob. cit., págs. 85-87. Puede verse también, de la misma autora, «Igualdad y discriminación positiva: un análisis teórico-conceptual», Ponencia presentada a las *III Jornadas Internacionales sobre Derechos Humanos y Libertades Fundamentales: «Género y Derechos Humanos»*, Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza, 8 y 9 de noviembre de 2001, págs. 15 y 16 del original, pendiente de publicación y aparecido en Internet y M. MACÍAS JARA: «Algunas precisiones en torno a la noción de acción positiva», cit., págs. 3-8, igualmente del original aparecido en Internet.

(9) M.^a ÁNGELES BARRÈRE UNZUETA pone de manifiesto la dificultad de realizar esta distinción, muestra de lo cual son las fluctuaciones en la jurisprudencia del Tribunal Supremo estadounidense cuando tiene que decidir sobre la legitimidad de una medida de acción positiva. *Vid.* «Igualdad y discriminación positiva: un análisis teórico-conceptual», cit., pág. 17.

más controvertidas e importantes para la consecución de la igualdad de géneros: las cuotas electorales femeninas.

Nuestro Tribunal Constitucional no ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la constitucionalidad de las cuotas electorales. Ahora bien, los argumentos utilizados en algunas Sentencias sobre medidas de acción positiva para favorecer la plena incorporación de la mujer al mundo laboral en condiciones de igualdad con los hombres podrían ser extrapolables a las cuotas electorales, a juicio del profesor Salazar, para justificar la constitucionalidad de estas medidas.

El autor se refiere, fundamentalmente, a las Sentencias 128/1987; 229/1992 y 16/1995 y también a la Sentencia 269/1994, que afirmó la constitucionalidad de la reserva de plaza para minusválidos en el acceso a la función pública. En todas ellas se justifica la adopción de medidas de acción positiva, que pueden suponer un «Derecho desigual desigualatorio, es decir, la adopción de medidas reequilibradoras de situaciones sociales discriminatorias preexistentes para lograr una sustancial y efectiva equiparación entre las mujeres, socialmente desfavorecidas, y los hombres» (STC 229/1992). La adopción de estas medidas no es sólo una opción del legislador, sino que vendría impuesta por el principio constitucional de igualdad sustancial del art. 9.2 CE (10).

El segundo argumento que utiliza el autor para justificar la constitucionalidad de las cuotas electorales femeninas en nuestro ordenamiento es la concepción del derecho de sufragio pasivo del art. 23.2 CE como un derecho *de configuración legal*, esto es, un derecho cuyo contenido y condiciones de ejercicio pueden ser delimitados por el legislador, respetando siempre su contenido esencial. Esto significa que —como bien expresa la STC 47/1990— «la Constitución no confiere a ningún ciudadano el derecho a ocupar determinadas funciones y cargos públicos», sino solamente garantiza que en la fijación de los requisitos que la ley establezca para acceder a los cargos y funciones públicos, no deben establecerse limitaciones o excepciones *ad personam*. Es más, la posibilidad de presentarse candidatos a unas elecciones no depende solamente del ciudadano individual, sino que es preciso que sea incluido en una lista presentada por una de las organizaciones habilitadas para ello (STC 78/1987).

De acuerdo con estas premisas, considera el autor que nada impediría que la ley —en concreto, la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG)— estableciese un sistema de cuotas para asegurar la representación equilibrada de los dos sexos en las listas electorales. Es más, una actuación así del legislador vendría impuesta por el mandato de conseguir la igualdad sustancial (art. 9.2 CE), que proscribía la aplicación de un Derecho «igual» o «neutro» a una situación social real de desigualdad y grave desequilibrio, como es la diferente participación de los hombres y las mujeres en las instituciones políticas representativas. Esta actuación del legislador rompería el círculo vicioso de la escasa presencia femenina en las instituciones representativas.

(10) Esta es la interpretación defendida por P. LUCAS VERDÚ en «El valor constitucional de la igualdad y la condición femenina», *Revista de Política Comparada*, núm. 7, 1981-1982.

El autor se refiere a las distintas posibilidades de implantar un sistema de cuotas: bien reformando el art. 46.3 de la LOREG, bien introduciéndolo en leyes autonómicas o bien a través de una ley de partidos políticos que obligara a éstos a incluir una determinada proporción de mujeres en sus listas electorales. Cualquiera de estas posibilidades sería conforme a la Constitución y, es más, vendría exigida por el principio de igualdad sustancial del art. 9.2 CE.

Se refiere también el autor a la posibilidad de adoptar otras medidas complementarias, a semejanza de países como Noruega o Finlandia, especialmente, la creación de órganos específicos encargados de perseguir la consecución de la igualdad entre hombres y mujeres.

En el apartado de *conclusiones*, el autor se pronuncia claramente por una reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, en concreto, de su art. 46.3, que es el que establece los requisitos de las listas de candidatos, para introducir las reservas de determinados porcentajes que no pudiera rebasar ninguno de los sexos (o géneros). Estas reservas podrían introducirse también en la legislación autonómica, puesto que el art. 46.3 de la LOREG no se encuentra dentro del bloque que la Disposición Adicional Primera de dicha Ley considera de aplicación obligatoria en los procesos electorales autonómicos.

Se muestra partidario también de establecer una graduación en función del porcentaje de mujeres afiliadas en el respectivo partido, así como de asegurar una colocación de las mujeres en las listas que impidiese el fraude que supondría que, por estar incluidas en los últimos puestos, ninguna de ellas resultase elegida. Considera, asimismo, que estas medidas deben ser interpretadas restrictivamente y deben tener una vigencia temporal, entre tanto la realidad muestre que son necesarias. Además, la paridad en la representación de hombres y mujeres podría conseguirse también con una Ley que obligase a los partidos políticos a seleccionar a sus candidatos teniendo en cuenta la finalidad de la representación equitativa de ambos géneros.

En conclusión, estamos ante un libro valiente, decidido a afrontar con argumentos jurídicos de peso uno de los mayores déficit democráticos que aún arrastran nuestras sociedades occidentales desarrolladas: la desigualdad real entre los hombres y las mujeres en los puestos de toma de decisiones públicas.

Encarnación Carmona Cuenca

RAFAEL BUSTOS GISBERT: *La responsabilidad política del Gobierno: ¿realidad o ficción?*. Colex, Madrid, 2001, 127 págs.

En una conocida y afortunada encuesta (1) el profesor Luis López Guerra llama la atención sobre el hecho de que cada vez resultaba más difícil entender qué se

(1) «Encuesta sobre la orientación actual del derecho constitucional», en *Teoría y realidad constitucional*, núm. 1, 1^{er} semestre 1998.

quería decir con la expresión «método jurídico» aplicado al estudio del derecho constitucional, se preguntaba si cabía algún otro y concluía que desde luego no podía identificarse tal cosa con la mera exégesis de las normas y la aplicación de categorías al margen de la realidad.

Tomemos esa afirmación como punto de partida para adentrarnos en el comentario del libro del profesor Rafael Bustos Gisbert (2) en la medida en que afronta un problema que es frecuentemente abordado desde una óptica excesivamente formal con resultados escasamente satisfactorios, y que por el contrario, en esta ocasión, produce desde el inicio de su lectura la clara sensación de que se está haciendo con el método correcto, y que por tanto podemos avanzar en la obtención de resultados intelectualmente satisfactorios y sobre todo que de su lectura se pueden obtener conclusiones prácticas para el ejercicio y la exigencia de la responsabilidad política del Gobierno, incluso *de lege ferenda* que sin ningún género de duda pueden contribuir aquí y ahora a un mejor ejercicio de las funciones parlamentarias, lo que desde luego conviene resaltar desde el principio; no solo estamos ante una muy interesante obra académica, sino también, lo que es mucho más infrecuente, ante un trabajo que puede ser utilizado para interpretar y transformar nuestra realidad parlamentaria.

Y es que efectivamente, y al contrario de lo que sucede con este trabajo, con mucha más frecuencia de lo razonable tendemos a explicar la relación fiduciaria en el sistema español única y exclusivamente a través de la descripción, en el mejor de los casos crítica, de un conjunto de instrumentos formalizados en el propio texto constitucional, de manera que, enseñamos a nuestros alumnos que la relación de confianza surge con el nombramiento del Presidente del Gobierno mediante la investidura y se mantiene mientras el Congreso de los Diputados no decida darla por terminada aprobando una moción de censura o el Presidente del Gobierno no haga lo propio a través de la disolución. Añadimos que el Presidente tiene la facultad de «probar» la subsistencia de esa relación mediante la cuestión de confianza, e incluso nos planteamos, con frecuencia como una especie de trasunto de la moción de censura presidencial, la posibilidad de algo similar con relación a los restantes miembros del Gobierno en el ejercicio de sus funciones propias. También, es cierto, hablamos de control parlamentario ordinario, de solicitudes de información, preguntas, interpelaciones, mociones, comisiones de investigación... pero con frecuencia lo hacemos como si estuviéramos ante un tipo distinto de facultades parlamentarias, no ante auténticos instrumentos fiduciarios, en la medida en que con ellas, señalamos, no se pretende, al menos no directamente, exigir la responsabilidad gubernamental.

(2) RAFAEL BUSTOS es Profesor Titular de Derecho Constitucional en la Universidad de Salamanca. Entre sus obras destacan *Relaciones internacionales y Comunidades Autónomas*. CEC, Madrid, 1995, y, por su cercanía temática y metodológica al libro ahora comentado, el trabajo «La función legislativa» en ANTONIA MARTÍNEZ (editora): *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*. Tecnos, Madrid, 2000.

Naturalmente en estas concepciones subyace la idea de que responsabilidad equivale a cese o remoción o al menos a un intento más o menos cualificado y fundado de cese o remoción, y de manera inevitable todos los cursos nos vemos obligados a explicar que tal fenómeno no se produce, que de manera natural en el sistema parlamentario la mayoría gana y la minoría pierde, porque, como decía don Miguel de Unamuno para explicar una derrota ante los sarracenos, «Dios ayuda a los malos cuando son más que los buenos», de manera que parece connatural al sistema que la oposición pierda sus iniciativas, en particular si éstas consisten en querer cesar a los miembros del Gobierno y sobre todo a su Presidente y, por el contrario, absolutamente natural que la mayoría haga valer sus puntos de vista.

No hay nada anormal o patológico en ello, más bien todo lo contrario; tenderíamos a ver como una anómala situación de crisis, a resolver lo antes posible mediante la convocatoria electoral, el que el Gobierno fuera sistemáticamente derrotado en el Parlamento.

Vistas así las cosas los alumnos constatan inmediatamente la inutilidad de esos instrumentos formales, en especial en un contexto en el que el Gobierno goza de mayoría absoluta, y en consecuencia deducen, con un cierto tono de escándalo, la inexistencia de procedimientos a través de los cuales hacer realmente valer la responsabilidad gubernamental, de manera que los gobiernos, en especial los gobiernos que cuentan con mayoría absoluta son considerados irresponsables, y en este punto recuerdan que en lecciones anteriores hemos procurado asentar lo más firmemente posible la idea de que democracia es sobre todo responsabilidad.

Para resolver esta cuestión, en la que parece estar en duda una parte importante del funcionamiento de nuestro sistema democrático, solemos dar una explicación en términos de responsabilidad diferida a la próxima convocatoria electoral, de manera que, por ejemplo, hacemos referencia a las experiencias de mociones de censura planteadas en el Congreso de los Diputados en nuestra experiencia constitucional y, señalamos que, aunque tanto la de Felipe González contra el Gobierno de UCD como la de Antonio Hernández Mancha frente al del PSOE fracasaron formalmente en términos jurídicos, sin embargo ese «fracaso» tuvo consecuencias radicalmente distintas en ambos casos; contribuyó notablemente a la victoria electoral del primero y, probablemente, a que el segundo no se consolidase como líder de su propio partido. En definitiva creemos y transmitimos a nuestros alumnos que hay derrotas parlamentarias sumamente eficaces para la victoria electoral y victorias parlamentarias de la mayoría que quizá hubiera sido mucho más razonable desde el punto de vista de su permanencia a medio y largo plazo en el poder no haber tenido nunca.

Incluso, en el mejor de los casos, aplicamos este esquema al conjunto de la actividad parlamentaria, por ejemplo a los debates del Estado de la nación y su eficacia para consolidar o destruir incipientes liderazgos o a las Comisiones de Investigación parlamentarias, tema desde luego de candente actualidad, pero probablemente con ello sólo estemos contribuyendo a que nuestros alumnos terminen con una idea aún más confusa del concepto «responsabilidad política del Gobierno», ya que sin la su-

ficiente reflexión y teorización estamos reconociendo que los mecanismos jurídicos *ad hoc* no sirven nada más que para desencadenar una corriente de opinión pública que acabará rindiendo (o no) frutos en futuras convocatorias electorales, que son en definitiva las que juzgan el conjunto de la acción del Gobierno y la oposición y premian y castigan de manera inapelable, las que deciden quiénes son los buenos y los malos.

Probablemente lo expuesto hasta aquí haya servido, sobre todo, para convencer a los lectores de la falta de especialización del autor de este comentario en el tema de la responsabilidad política, y la urgente necesidad de completar sus escasos conocimientos, dotándose de un modelo coherente de acercamiento al tema para no seguir confundiendo, año tras año, a sus alumnos de la Universidad Complutense.

Y éste es en mi opinión el mérito más importante del libro que estamos comentando, el aportar, no tanto una explicación acabada del conjunto de fenómenos en los que se plasma la responsabilidad política en el sistema parlamentario, labor probablemente excesiva, sino un punto de partida sólido para su comprensión en conjunto, a partir de la cual todos podamos avanzar paso a paso, en el estudio monográfico de cada uno de los mecanismos.

La construcción de esa base o punto de partida presente en el libro está apoyada en dos elementos esenciales; por una parte un método de análisis de los problemas auténticamente técnico-jurídico, de manera que siendo claramente un estudio normativo, de derecho constitucional y no de ciencia política, ha logrado evitar el riesgo que ponía de manifiesto, hace ya algunos años, pero aún claramente vigente, el profesor Ángel Garrorena, es decir el ser un estudio excesivamente apegado a las normas positivas y su interpretación (3), convirtiéndose en un método estéril, en cuanto incapaz de explicar su auténtico funcionamiento.

Por otra parte, y éste es indudablemente otro de sus méritos, el trabajo parte de la exposición —sumamente interesante— de la experiencia del parlamentarismo británico con relación a la configuración de la responsabilidad ministerial a partir del caso Crichton Down, el informe Scott y las críticas que levantó y que llevaron a la aprobación por unanimidad en la Cámara de los Comunes en marzo de 1997 una Resolución que tiene como base el Informe del Public Service Committee de julio de 1996 que significa la formalización de un nuevo concepto parlamentario de la responsabilidad política de los miembros del Gobierno. La divulgación de esas hechos es en sí misma un notable mérito del libro, pero lo es mucho más el que en forma alguna se trata de una recepción acrítica de conclusiones elaboradas en otro ordenamiento, sino que punto a punto son tamizadas y contrastadas con nuestra realidad.

Estamos por tanto ante un auténtico trabajo de derecho constitucional comparado que elige el ordenamiento adecuado en el que comparar y lo hace con espíritu sumamente crítico y no una recopilación de datos más o menos exóticos de dudosa

(3) ÁNGEL GARRORENA: «El Derecho Constitucional como vocación y como oficio. Una conversación con el Profesor Rubio Llorente», *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 4, 1992.

aplicación, como desgraciadamente ocurre con frecuencia en los trabajos de nuestra asignatura, y del que obtenemos conclusiones fácilmente trasladables a nuestro ordenamiento.

En este sentido es por ejemplo claro que la idea de formalizar en un documento parlamentario el concreto significado y alcance de la responsabilidad parlamentaria, sea cual sea el gobierno y la oposición de turno, es una brillante idea que debería ser aplicada también en nuestro país, sin prejuicio de que quizá materialmente el contenido fuera parcialmente distinto, porque lo realmente importante sería, en mi opinión, que los partidos se pusieran de acuerdo en un modelo a aplicar, de manera que sus exigencias cuando se encuentran coyunturalmente en la oposición fueran exactamente las mismas que lo que admitiesen como obligaciones en el gobierno y viceversa. Estamos por tanto ante una idea de consecuencias prácticas sumamente interesantes, y quiero subrayarlo, aunque fuera lo único que aportase, y no lo es en absoluto, el libro que estamos comentando merecería una valoración altamente positiva.

A partir de ese doble pilar, método técnico-jurídico correctamente entendido y manejo adecuado del mejor derecho constitucional comparado, lo que le dota de una extraordinaria solidez metodológica, el libro está dividido en tres capítulos — el primero de ellos una aproximación al concepto de responsabilidad política, el segundo sobre la responsabilidad individual y el tercero sobre la colectiva o solidaria — y unas conclusiones, y presenta un indudable interés en muchos aspectos, entre los que brevemente me permito resaltar los siguientes:

En primer lugar el punto de partida, esto es la clara afirmación de que la concepción clásica de la responsabilidad política identificada con la posibilidad de hacer dimitir al ejecutivo como consecuencia de la actuación del Parlamento es inaceptable a la luz de la realidad política especialmente en las formas de gobierno parlamentario, y ello no solo porque tal cosa no suceda prácticamente nunca en la práctica, sino porque en realidad es absolutamente contraria a la lógica de los sistemas parlamentarios mayoritarios, como son el británico y el español.

Se produce por tanto una *desuetudo* de las dimisiones como forma de expresión de la responsabilidad política gubernamental, individual o colectiva... no hay dimisiones porque no hay derrotas parlamentarias... estamos en presencia de un sistema en el que los miembros del gobierno sólo responden ante el jefe del ejecutivo y éste sólo ante electorado y muy raramente ante el partido pero no ante el Parlamento.

A partir de la constatación de esos elementos, y con base a la experiencia británica el trabajo nos propone una redefinición del concepto de responsabilidad política, sobre la base de la necesidad de rendición de cuentas individual y colectiva de los miembros del Gobierno, mediante los instrumentos de control político y en la función de información, pero también en la función legislativa y en la presupuestaria, de manera que en realidad la responsabilidad se manifiesta transversalmente en todas las funciones parlamentarias. Es importante señalar que esa rendición de cuentas puede producir consecuencias negativas en distintos grados para el ejecutivo o alguno de sus miembros, pero que sólo en sus manifestaciones más graves llevará a su cese o dimisión.

Distingue, tras un interesante estudio de los casos en los que existe una responsabilidad individual de los Ministros, cinco categorías de responsabilidades, para las que utiliza una terminología hasta donde conozco novedosa, y que por tanto puede llamar la atención en ese sentido, pero cuidadosamente elegida y en mi opinión tremendamente precisa y que comienza con la *encauzadora* que consiste simplemente en enviar las solicitudes de información a los funcionarios competentes, sigue con la *informativa*, en la que ya está obligado a contestar personalmente en cuanto al fondo en el Parlamento, la *explicativa* en la que es preciso una justificación de la acción, la *rectificadora* que supone el reconocimiento del error y la adopción de medidas para solucionarlo y por fin la *inmoladora* que supone su dimisión. Todas son formas de responsabilidad política, si bien constata que la última de ellas en realidad no es forzada por el Parlamento sino por el Presidente de Gobierno, de forma que la valoración del alcance del error que puede llevar a esa situación se realiza desde la óptica del partido mayoritario y su gobierno, que decidirán en que medida el mantenimiento del Ministro es perjudicial para el Gobierno en su conjunto.

A continuación aplica esta misma escala a los instrumentos de responsabilidad colectiva, si bien en este caso arranca en la *explicativa*, ya que las dos anteriores no serán normalmente objeto de rendición de cuentas colectiva. Merece especial atención su análisis de la responsabilidad *inmoladora*, distinguiendo a estos efectos entre el procedimiento jurídico tendente de forma inmediata a la sustitución del presidente del Gobierno (moción de censura), que prácticamente por definición está destinado a no prosperar, y otras formas de presión sobre el gobierno que pueden llevar aparejado su cese, que obliguen políticamente al Gobierno por ejemplo a presentar una cuestión de confianza, a dimitir o a disolver las cámaras, concluye que la premisa jurídico constitucional que promueve el cese del Gobierno sólo puede ser la ausencia de apoyo de la mayoría gubernamental, o lo que es lo mismo la desconfianza parlamentaria mostrada por ejemplo en el rechazo a los presupuestos.

Y todo ello engarzado con lo que a mi entender es una realidad innegable en nuestro país, la tendencia presidencial del sistema parlamentario español, es decir a identificar el gobierno con la persona de su Presidente. Sin embargo, en este punto Rafael Bustos apunta más que desarrolla la idea de que esa identificación no debe hacernos creer que la responsabilidad presidencial se identifica con la responsabilidad solidaria del Gobierno, sino que concluye que puesto que existen competencias propias del Presidente del Gobierno debe existir una responsabilidad distinta y diferenciada de éste. Confieso que éste es uno de los escasos puntos en los que no acabo de compartir el razonamiento del autor, que en mi opinión puede parecer acaso excesivamente formal, y que no alcanzo a ver aplicaciones concretas de esta diferenciación, puesto que como reconoce el propio autor «en la práctica tienden a confundirse de manera inevitable».

En definitiva lo que este excelente libro nos ofrece es un muy adecuado punto de partida teórico para la comprensión del conjunto de instrumentos en los que se plasma la responsabilidad política de los miembros del Gobierno y el Gobierno en su conjunto. Su importancia doctrinal y teórica está fuera de toda duda. Puedo inclu-

so añadir que su oportunidad política también. Hay desde luego mucho que aprender en él, y es un libro que ha de ser utilizado por los docentes para explicar la responsabilidad política, pero también sin ninguna duda por los sujetos de esa misma responsabilidad para ejercerla, desde el gobierno y la oposición, de manera mucho más adecuada a la realidad de nuestro sistema parlamentario, y en definitiva obtener de su lectura ideas para profundizar en este esencial aspecto de nuestro sistema democrático.

Dicho todo esto y por tanto recomendando su lectura de la manera más enfática y vehemente posible, no puedo sin embargo ocultar, y quiero que se me entienda bien, que ésta puede provocar, o al menos ése ha sido mi caso particular, un cierto punto de insatisfacción, el derivado de constatar que se trata de un trabajo que supone un excelente esfuerzo intelectual para mostrar el camino a seguir para la comprensión cabal de un fenómeno de la importancia de la responsabilidad política, pero que mostrado el camino, apenas se adentra en él. Es por tanto y fundamentalmente una excelente guía de viaje. Pero ahora es preciso seguirla y comenzar nuestra andadura.

Y es a partir de ahora cuando, con lo que hemos aprendido con su lectura podemos empezar a (re) explicar uno a uno los instrumentos con los que el Parlamento exige la responsabilidad gubernamental y a (re) leer nuestra historia parlamentaria, comenzando por ejemplo con el reciente ejemplo de la Comisión parlamentaria de Gescartera y las diferentes concepciones que en ella han aparecido de la responsabilidad individual y colectiva de los miembros del Gobierno, y que si hemos de hacer caso a los recientes estudios demoscópicos parece haberse zanjado en la opinión pública con la percepción de que existe una responsabilidad individual en la gestión de determinados Ministros que han visto disminuida su popularidad, pero no en la del Gobierno en su conjunto que no ha sufrido en absoluto en sus perspectivas electorales. Nos encontramos ante un conjunto de fenómenos que pueden y deben ser explicados desde las categorías expuestas en esta obra. O incluso, dando un paso más, constatamos que a partir de ellas estamos en condiciones de tratar de sentar las bases para lograr en nuestro país una definición parlamentaria vinculante de las condiciones de ejercicio de esa responsabilidad, cuya importancia teórica y práctica sería difícil exagerar.

También es evidente que estamos ante una misión colectiva, que no puede ser realizada ni sólo por el autor de este libro ni sólo desde sede académica. Es por tanto deseable que la obra ahora comentada genere aportaciones académicas e iniciativas parlamentarias, pero también es claro que el mejor preparado para continuar el camino marcado es el propio Rafael Bustos, y que en ese sentido esperamos que el libro ahora comentado sólo sea un paso, importante pero no el último, en esta línea de investigación.

Pablo Santolaya Machetti

RICARDO M. MARTÍN DE LA GUARDIA y GUILLERMO PÉREZ SÁNCHEZ (eds.): *Los países de la antigua Europa del Este y España ante la ampliación de la Unión Europea*, Universidad de Valladolid, Valladolid, 2001, 268 págs.

El libro objeto de la presente recensión reúne las actas de las jornadas de estudio y análisis celebradas con ese mismo encabezamiento en septiembre de 2000, dentro de las ya numerosas actividades de difusión de los estudios sobre la Unión Europea que en los últimos años han venido siendo organizadas por el Instituto de Estudios Europeos de la Universidad de Valladolid, que dirige el Prof. Marcos Sacristán.

Coordinadas por dos historiadores especializados en la Europa del Este y con una ya larga producción sobre el tema como son los Profs. Martín de la Guardia y Pérez Sánchez, aquellas jornadas y esta obra constituyen la primera entrega de una serie de reuniones científicas del más alto nivel que el IEE ha planificado con la intención de exponer la situación social, política y económica de los países candidatos a la entrada en la UE, y que de momento ya se ha visto complementada con sendos seminarios dedicados a Polonia (diciembre de 2000) y a la República Checa (noviembre de 2001).

Como el propio director del Instituto advierte desde las páginas introductorias de la obra, teniendo ésta la intención de brindar una visión de conjunto de la cuestión, el volumen arranca —como lo hicieron las Jornadas— con una introducción histórica general a cargo de los coordinadores del mismo, para, a continuación, pasar a analizar específicamente el caso de los cuatro países —Polonia, Hungría, la República Checa y Eslovenia— que parecen colocados en la primera línea de salida de esta quinta ampliación de la UE. De cada uno de ellos se contempla de una manera global la evolución de las estructuras económicas, políticas y sociales, así como el estado de las negociaciones con la Unión.

Los trabajos reunidos en esta obra tienen, de entrada, la doble virtud de combinar los enfoques de autores de muy diversa procedencia profesional —académicos de los campos del Derecho, las Ciencias Políticas o la Sociología, diplomáticos y empresarios, principalmente— y de haber salido de la pluma de varios de los más reputados expertos nacionales e internacionales sobre la cuestión, en lo que sin duda revela un esfuerzo organizativo por parte del Instituto de Estudios Europeos digno del mejor encomio. Así las cosas, la obra brinda una gran diversidad de puntos de vista sobre el tema de la ampliación de la UE, al tiempo que pone al alcance del público español las opiniones de autores las más de las veces poco frecuentes en las páginas de nuestros medios impresos.

La introducción histórica de Ricardo Martín de la Guardia y Guillermo Pérez Sánchez parte de la época de la segunda posguerra para analizar la evolución de los países de Europa del Este hasta la actualidad. Recorre así la crisis del sistema comunista, las revoluciones que acabaron con éste y sus subsiguientes transiciones a la democracia y, finalmente, el papel jugado por la Unión Europea en esta última fase, presentando el estado de las respectivas candidaturas de integración en la Unión Europea.

Tras esta visión general, la obra se adentra en el análisis específico de cada uno de los cuatro países objeto del estudio, a cada uno de los cuales se dedican tres trabajos, más unas breves consideraciones introductorias acerca de la ampliación de la Unión Europea y de la situación de cada país frente a ella a cargo de sus respectivos embajadores en España —Ryszard Schnepf, en el caso de Polonia; Pál Varga Koritár en el de Hungría; Martin Povejsil en el de la República Checa; y Ciril Stokelj en el de Eslovenia—. De estas intervenciones preliminares es fácil deducir como opinión generalizada la necesidad de proceder cuanto antes a la anunciada ampliación de la UE, y la visión de ésta como un «unir de nuevo» a Europa saldando una «deuda histórica». El optimismo con respecto a la situación de sus respectivos países ante la adhesión y a sus posibilidades de cumplir en tiempo y forma las condiciones para que ésta se produzca marca igualmente todas las intervenciones, que igualmente se recrean en subrayar los beneficios que de ésta cabe deducir para el conjunto de la Unión Europea, y en especial para España, en un evidente intento de salir al paso de las dudas y temores que la ampliación está suscitando. También es general el interés en resaltar la especial relación que España ha mantenido en los últimos años con cada uno de estos cuatro países —y sobre todo— las similitudes en cuanto a la situación de preadhesión, lo que justificaría el esfuerzo recíproco que parece menester realizar para culminar la planeada ampliación de la Unión.

Polonia es el primer país objeto de análisis, con trabajos a cargo de Jan Zielonka, del Instituto Universitario Europeo de Florencia; Boguslawa Dobek-Ostrowska, de la Universidad de Wrocław; y Slawomir Tokarski, del Gobierno polaco.

Pese a hallarse encabezando la serie de estudios en principio dedicados a la especificidad del caso polaco, el trabajo de Zielonka constituye en realidad un análisis global de los cambios verificados en la Europa del Este durante la década de los noventa. Partiendo de la identificación de esta década como la del «gran cambio», Zielonka resalta los grandes logros alcanzados por los países de Europa del Este tras la caída del sistema comunista, denunciando la ignorancia de éstos por parte de la Unión Europea y de la opinión pública en general. A este respecto es de resaltar la amplitud del análisis realizado por el autor, que se despliega en tres vertientes —la económica, la democrática y la de la seguridad— y respecto de diez países —Hungría, Polonia, Eslovenia, Eslovaquia, Estonia, Letonia, Lituania, Bulgaria, Rumania y la República Checa—. Respecto de la transición económica Zielonka resalta cómo, a pesar de la caída generalizada de la producción, de la liberalización de los precios, del desempleo, del espectacular aumento de la pobreza y del aumento de la diferencia entre clases sociales, la paz social ha sido un fenómeno generalizado. Con respecto a la democracia se pone de manifiesto cómo, pese a la profunda crisis económica apuntada y a los cambios sociales tan considerables que ésta ha provocado, en la actualidad la democracia está firmemente instaurada en los diez países considerados. Con respecto a la seguridad el autor destaca cómo, aun rodeados por conflictos de otros países en transición, los diez Estados en cuestión se han mantenido en paz y estabilidad. En última instancia, Zielonka analiza las posibilidades de entrada de estos países en la Unión Europea, criticando la posibilidad de la creación de

dos grupos diferenciados dentro de la propia Unión; esto es, de un «núcleo duro» de países más avanzados que condenase a la Europa del Este a la periferia, con el consiguiente perjuicio para estos países y para la integración europea en general. Asimismo el autor critica la posibilidad de realizar un referéndum en los Estados miembros acerca de la ampliación, aduciendo la dificultad de mostrar los beneficios frente a la rapidez con la que se han difundido los posibles perjuicios de la ampliación. Finalmente y a modo de conclusión Zielonka se pronuncia a favor de la adhesión por grupos de países y la no dilatación *sine die* del proceso, considerando las consecuencias negativas que se derivan de esta indefinición tanto para la Unión Europea como para los países candidatos.

En el segundo de los estudios, ya netamente centrado en la transición polaca, Boguslawa Dobek-Ostrowska ofrece un completo recorrido por la evolución del país desde la caída del sistema comunista hasta la actualidad, partiendo de una caracterización del régimen comunista como totalitario en sus inicios pero autoritario y autolimitado en sus últimos momentos. Para analizar esta evolución la autora divide el proceso de transformación política en dos fases: la etapa de pretransición —en la cual analiza las condiciones del proceso de cambio, los factores externos, los económicos, los políticos, así como los actores de estos procesos— y la fase de la transición democrática, dividiendo la evolución de estos últimos años en tres períodos —de 1989 a 1993, de 1993 a 1997, y de 1997 hasta la actualidad— en función de los diferentes gobiernos que tuvo el país. Resalta a modo de conclusión la profesora de Wrocław la tesis del carácter conflictivo de la transición polaca, por más que en ella haya estado afortunadamente ausente el recurso a la violencia.

Por último, la aportación de Slawomir Tokarski aborda la posición de Polonia ante el proceso de adhesión y los cambios introducidos en este país para posibilitar su entrada en la Unión Europea. Tokarski destaca el esfuerzo realizado por Polonia para superar las dificultades que conllevan las modificaciones económicas y legislativas precisas para la adhesión, recordando que Polonia ha cerrado ya once de los 29 capítulos de la negociación, si bien aún quedan abiertos los más conflictivos como son la agricultura, el medio ambiente, la libre circulación de personas y servicios y las implicaciones de la adhesión con respecto a los fondos estructurales.

El segundo país analizado en las jornadas vallisoletanas fue Hungría, cuya realidad política fue desgranada por el director del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad de Veszprém István Szilágyi; corriendo el estudio de sus transformaciones socioeconómicas a cargo de la politóloga de la UNED Carmen González Enríquez, y el del estado de sus relaciones comerciales con España a cargo del Director de la Oficina Comercial de Hungría en nuestro país György Zoltay.

El análisis de la transición política húngara realizado por el Prof. Szilágyi —por lo demás, un conspicuo hispanista, con una obra ya estimable publicada en nuestro idioma— comienza con una aproximación general a las transiciones en Europa Central y Oriental, para luego pasar a analizar la transición húngara desde sus antece-

dentos más inmediatos hasta la actualidad. El autor sitúa las raíces del cambio del sistema en las reformas económicas de la década de los sesenta, por más que el final de la dictadura no se verificase hasta finales de los ochenta. Para Szilágyi, la irrupción masiva de los partidos políticos es la principal característica de la transición húngara, lo que justifica su pormenorizado análisis de las fuerzas políticas existentes y de su evolución en la última década, calificando el sistema de partidos húngaro como moderadamente fragmentado y estable. Tras el análisis de los cambios organizativos de los partidos húngaros el autor analiza las ideologías presentes en sus respectivos programas, valorando asimismo el papel otros actores como los sindicatos o la iglesia. Además, el autor tampoco descuida la regulación jurídica de la transición, analizando el proceso constituyente húngaro y los resultados del mismo en cuanto a los cambios institucionales, así como el resultado de los sucesivos procesos electorales (1990, 1994, 1998) y referendarios celebrados en Hungría. La ponencia concluye con un comentario acerca de la adhesión de Hungría a la Unión Europea, realizando un recorrido desde el inicio de las relaciones de este país con la CEE en 1968, pasando por la puesta en marcha del programa PHARE, y terminando con el acuerdo de asociación y las distintas fases de la adhesión, en lo que constituye un estudio extraordinariamente acabado de cuanto de relevante ha sucedido en la Hungría de los noventa.

En análisis de las transformaciones socioeconómicas de Hungría llevado a cabo por la Prof. González Enríquez, arranca con la afirmación de la Comisión Europea de que Hungría ya ha terminado su proceso de transformación de una economía estatizada a una de mercado para, a continuación, explicar las medidas económicas adoptadas en este proceso. Tras una valoración de los cambios económicos experimentados, la autora centra su atención en los cambios sociales, afirmando cómo la mencionada transición económica y la consolidación de la democracia han venido acompañados por un fuerte empobrecimiento de la población y una crisis económica que sólo actualmente comienza a ser superada.

El apartado referente a Hungría concluye —como se ha anticipado— con unas breves consideraciones sobre el comercio exterior y las posibilidades de negocio e inversiones en Hungría a cargo de György Zoltay, entre las que se incluyen algunos datos sobre el estado de las relaciones comerciales entre Hungría y España y las condiciones que ofrece el país a las empresas extranjeras.

El tercer país objeto de estudio es la República Checa, cuya transición política es analizada por el profesor de la Universidad de Valencia Carlos Flores Juberías, cuyas transformaciones sociales son abordadas por el sociólogo de la Universidad Carolina de Praga Josef Kandert, y cuya situación económica describe la representante de la Agencia Checa de Promoción Comercial Petra Konvickova.

Tras una breve introducción en torno a la instauración, a la naturaleza y a la evolución del régimen socialista en Checoslovaquia, Flores Juberías inicia su pormenorizado recorrido por los diez últimos años de la vida política checa analizando las circunstancias que condujeron a la llamada «Revolución de Terciopelo», que supuso el hundimiento del régimen en el poder en el breve espacio de unas pocas semanas.

En la segunda parte de su trabajo, el autor sintetiza el proceso que condujo a la ruptura de Checoslovaquia y a la formación de la República Checa como Estado soberano a finales de 1992, apuntando la falta de acuerdo entre los líderes checos y eslovacos en torno al modelo de Estado a instaurar como la principal causa de la ruptura del Estado común. Para concluir, y en la tercera parte de su estudio, Flores Juberías analiza los obstáculos a los que la República Checa ha debido hacer frente en el proceso de institucionalización de su vida política, deteniéndose a analizar el a veces problemático desarrollo de sus instituciones constitucionales, la consolidación de su sistema de partidos —con especial atención a los discutidos pactos de legislatura firmados tras las elecciones de 1998—, y las políticas adoptadas por los sucesivos gobiernos checos en tres áreas tan decisivas como la privatización, la *lustrace* —o depuración de responsabilidades políticas— y la integración europea.

El segundo trabajo sobre el caso checo, Kandert aborda de manera sintética los cambios sociales y económicos verificados en la República Checa durante la última década. En él se contempla de nuevo el tema de la restitución, conectándolo con la aparición de una nueva «aristocracia», se aborda el problema de las minorías étnicas —en especial de rumanos y gitanos— y se pasa revista a las consecuencias de fenómenos sociales novedosos como la entrada de nuevas religiones, la aparición de organizaciones no gubernamentales, la nueva posición de la familia, la libertad sexual y la situación de la mujer, o la mayor preocupación por la protección de la naturaleza.

Unas breves líneas a cargo de Petra Konvickova sobre la situación económica actual del país, con unas sucintas consideraciones acerca de la estructura industrial y empresarial del país, del estado de la inversión extranjera directa, de la política comercial, y de la situación del comercio exterior cierran —quizás demasiado apresuradamente— el conjunto de los estudios sobre el caso checo.

El último —y seguramente el más desconocido— de los cuatro países analizados en la obra es Eslovenia, al que la obra dedica tres capítulos de los que los más dignos de reseñar son los que corren a cargo de los profesores de la Universidad de Ljubljana Drago Zajc y Mitja Zagar.

En el trabajo que abre esta sección, Drago Zajc —presidente de la Asociación Eslovena de Ciencia Política— analiza el proceso de consolidación de la democracia en Eslovenia afirmando su peculiaridad a partir de tres factores presentes ya en la pretransición eslovena: el nivel de desarrollo económico —alto en comparación con los demás países de la antigua Yugoslavia—; la autonomía de la sociedad civil, perceptible ya en los ochenta; y la predisposición de ésta hacia soluciones democráticas. De ahí que sea posible afirmar que la democratización de Eslovenia comenzó en realidad con la aparición del pluralismo político a finales de la década de los ochenta, por más que se haya consolidado a través de las sucesivas elecciones al parlamento esloveno celebradas en 1990, 1992, 1996 y 2000 —que son detalladamente analizadas.

Por su parte, la intervención de Zagar —director del Instituto de Estudios Étnicos de Ljubljana— parte de un análisis del sistema político y las instituciones

—Asamblea Nacional, Consejo Nacional, Presidente de la República, Gobierno, Administración, Poder Judicial, Corte Constitucional...— creadas por la Constitución de 1991, poniendo un especial énfasis en el estudio del tratamiento que ésta da a los derechos humanos y de la protección que en ella se brinda a las minorías. Para Zagar, queda fuera de dudas que el sistema esloveno es a este respecto perfectamente compatible con las exigencias europeas, e incluso superior a los de muchos países de su entorno.

La obra finaliza con una serie de consideraciones a cargo del Director del Instituto, Marcos Sacristán, acerca de la ampliación de la Unión Europea y de la posición de los países considerados, en las que se afirma la singularidad del proceso en curso por el número de los candidatos y la situación interna de la propia Unión. Por parte de los países candidatos sus posturas se sintetizan en la percepción de que la ampliación va a saldar una «deuda histórica», va a aportar beneficios para todos y no va a perjudicar especialmente a ningún Estado miembro (en especial a España y Portugal), y en la exigencia de que se aclaren cuanto antes las condiciones de ingreso, y se excluya la posibilidad de una Unión con dos categorías de Estados. Asimismo se pone de manifiesto la necesidad de que la Unión haga el esfuerzo de adaptación de sus propias instituciones para asegurar el éxito de la ampliación, emplazando esta reforma a la —ya pasada— cumbre de Niza.

Llegado el momento de hacer una valoración global de la obra, la crítica que más fundadamente cabe hacer de la misma es que nos hallamos ante un volumen muy desigual en su contenido, en el que aportaciones de cariz más bien protocolario, o naturaleza meramente informativa —más propios de un folleto divulgativo que de una obra académica— se combinan con estudios de gran interés y solidez científica. Quizás el producto final de las jornadas vallisoletanas habría ganado en solvencia —y, desde luego, en coherencia interna— de haber prescindido de todas aquellas intervenciones que, si podían haber sido oportunas en un acto protocolario y ante un auditorio heterogéneo, seguramente están de más en una obra que aspira a ser un referente científico en el estudio del tema.

Por lo demás, también resulta criticable —especialmente teniendo en cuenta su carácter de estudio general a modo de pórtico de otros más específicos— que no se haya tocado suficientemente el estado del proceso de ampliación y que se haya obviado el estudio del posicionamiento al respecto de los Estados que ya son miembros de la Unión. En la obra apenas se encuentran algunas críticas veladas a la posición de algunos Estados, a la falta de las necesarias reformas internas en la Unión, a los reiterados retrasos y a los temores formulados por un conjunto de Estados que no acaban de ver con buenos ojos la ampliación. Pero considero que debía haberse profundizado más en estas cuestiones si realmente se quería que las ponencias reflejaran la posición y las alternativas de los Estados de Europa Central y Oriental ante la ampliación.

En todo caso, es de justicia reconocer el admirable empeño del Instituto de Estudios Europeos de la Universidad de Valladolid a la hora de emprender el ambicioso proyecto de investigación del que este volumen es primer testimonio, y el

acierto con el que sus coordinadores han sabido seleccionar a quienes se han integrado en él. Así las cosas, es forzoso saludar la aparición de este volumen, y esperar que los que le sigan superen el listón que éste ha colocado a tan respetable altura.

Adoración Guamán Hernández

