

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

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

Octavio Salazar Benítez

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Santiago Delgado Fernández

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

I. PRESENTACIÓN DEL LIBRO

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

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