



REVISTA DE

Estudios Políticos

PABLO PANIAGUA
Marx y la paradoja de la liberación

ÁLVARO LÓPEZ OSUNA
Desde la tribuna de la prensa. El pensamiento político de Francisco Ayala en el otoño de su vida (1976-1996)

LORENZO CACHÓN RODRÍGUEZ
The Souls of Black Folk y el arte de la fuga de W. E. B. Du Bois

JOSÉ ANTONIO MONTILLA MARTOS
El ejercicio de la coordinación estatal a través de las actuaciones coordinadas

MIKEL BARREDA Y AGUSTÍ CERRILLO I MARTÍNEZ
Midiendo la rendición de cuentas de la acción de gobierno: un análisis de las comunidades autónomas

TOMÁS BASTARRECHE BENGOA
«Ask not what your country can do for you. Ask what you can do for your country». ¿Olvidada la pandemia? El papel que pueden jugar en el futuro los (olvidados) deberes fundamentales. La cláusula del artículo 30.4 CE

ANDRÉS DÍAZ-VARELA LÓPEZ Y PABLO RIVERA CAPÓN
De guerrilla a partido político en el proceso de paz en Colombia. El caso de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo y su transformación en partido

AINHOA NOVO-ARBONA, NORA ABETE-GARCÍA Y SIMÓN PEÑA-FERNÁNDEZ
Del agravio a la emulación. Análisis del efecto tractor en el traspaso de competencias en el Estado de las autonomías

202
NUEVA ÉPOCA

octubre/diciembre

2023

ARTÍCULOS



NOTAS



RECENSIONES

Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)
ISSN-L 0048-7694
Núm. 202, octubre/diciembre 2023

La *REP* cumple con los criterios de calidad LATINDEX y está indizada en SCOPUS y Web of Science: *Social Sciences Citation Index (SSCI)* y *Journal Citation Reports (JCR)*. También está incluida en las principales bases de datos especializadas en Ciencia Política: *International Political Science Abstracts*, *Political Science Complete*, *Worldwide Political Science Abstracts* y *Sociological Abstracts*.

La Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología (FECYT) ha renovado a la *REP* el certificado de «Revista Excelente» hasta el 28 de julio de 2024.

The *REP* meets the LATINDEX criteria for scientific journals and is indexed in SCOPUS and the Web of Science (WOS): *Social Science Citation Index (SSCI)*, and the *Journal Citation Reports (JCR)*. It is also included in the main Political Science specialized databases: *International Political Science Abstracts*, *Political Science Complete*, *Worldwide Political Science Abstracts* and *Sociological Abstracts*.

The Spanish Foundation for Science and Technology (FECYT) has renewed the journal *REP* its certificate of “Excellence” until the 28th of July, 2024.

REVISTA DE

Estudios Políticos

202

NUEVA ÉPOCA

octubre/diciembre

2023

ISSN-L 0048-7694

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

Plaza de la Marina Española, 9 - 28071 Madrid

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

Los contenidos de la REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS
están disponibles en acceso abierto en las direcciones:

Revistas electrónicas del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales
<http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=3>

Repositorio Español de Ciencia y Tecnología
<http://recyt.fecyt.es/index.php/RevEsPol/index>

Catálogo General de Publicaciones Oficiales
<http://publicacionesoficiales.boe.es>

Dialnet
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=1166>

SUSCRIPCIONES

Para suscribirse y adquirir números sueltos debe dirigirse a:
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales
Plaza de la Marina Española, 9 - 28071 Madrid (España)
Tel. (34) 91 4228 972/91 4228 973
email: suscripciones@cepc.es
<http://www.cepc.gob.es/tienda/c%C3%B3mo-comprar-una-revista>

PRECIOS AÑO 2023 (SIN IVA)

- Suscripciones en papel: 53 €
- Acceso electrónico gratuito

ISSN-L: 0048-7694

DOI: 10.18042/cepc/rep

Depósito legal: M. 2426-1958

NIPO: 091-20-026-9 (PAPEL)

NIPO: 091-20-028-X (HTML)

NIPO: 091-20-027-4 (PDF)

Composiciones RALI, S.A. – Costa, 12-14 - 7.ª planta – 48010 BILBAO



PAPEL RECICLADO
LIBRE DE CLORO

SUMARIO

Núm. 202, octubre/diciembre 2023

ARTÍCULOS

PABLO PANIAGUA

Marx y la paradoja de la liberación 13-41

ÁLVARO LÓPEZ OSUNA

Desde la tribuna de la prensa. El pensamiento político de Francisco Ayala en el otoño de su vida (1976-1996) 43-76

LORENZO CACHÓN RODRÍGUEZ

The Souls of Black Folk y *el arte de la fuga* de W. E. B. Du Bois. 77-103

JOSÉ ANTONIO MONTILLA MARTOS

El ejercicio de la coordinación estatal a través de las actuaciones coordinadas 105-135

MIKEL BARREDA Y AGUSTÍ CERRILLO I MARTÍNEZ

Midiendo la rendición de cuentas de la acción de gobierno: un análisis de las comunidades autónomas 137-169

TOMÁS BASTARRECHE BENGOA

«Ask not what your country can do for you. Ask what you can do for your country». ¿Olvidada la pandemia? El papel que pueden jugar en el futuro los (olvidados) deberes fundamentales. La cláusula del artículo 30.4 CE 171-198

NOTAS

ANDRÉS DÍAZ-VARELA LÓPEZ Y PABLO RIVERA CAPÓN

De guerrilla a partido político en el proceso de paz en Colombia. El caso de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo y su transformación en partido. 201-222

AINHOA NOVO-ARBONA, NORA ABETE-GARCÍA Y SIMÓN PEÑA-FERNÁNDEZ Del agravio a la emulación. Análisis del efecto tractor en el traspaso de competencias en el Estado de las autonomías	223-243
--	---------

RECENSIONES

BENIGNO PENDÁS: <i>Biografía de la libertad (I). Renacimiento: nostalgia de la belleza</i> , por Javier García Fernández	247-252
---	---------

JAVIER TAJADURA TEJADA: <i>Sieyès y la lengua de la constitución</i> , por Pedro José Chacón Delgado	252-259
---	---------

FRANCESCO BOLDIZZONI: <i>Imaginando el final del capitalismo. Desventuras intelectuales desde Karl Marx</i> , por David del Pino Díaz	259-263
--	---------

ANDRÉS ROSLER: <i>Estado o revolución. Carl Schmitt y el concepto de lo político</i> , por Miguel Saralegui	264-269
--	---------

COLABORAN	271-274
----------------------------	---------

TABLE OF CONTENTS

Issue 202, October/December 2023

ARTICLES

PABLO PANIAGUA

Marx and the paradox of liberation 13-41

ÁLVARO LÓPEZ OSUNA

From the press tribune. The political thought of Francisco Ayala
in the autumn of his life (1976-1996) 43-76

LORENZO CACHÓN RODRÍGUEZ

The Souls of Black Folk and *the art of fugue* by W. E. B. Du Bois 77-103

JOSÉ ANTONIO MONTILLA MARTOS

The exercise of state coordination through Coordinated Actions 105-135

MIKEL BARREDA AND AGUSTÍ CERRILLO I MARTÍNEZ

Measuring the accountability of government performance: An
analysis of the Autonomous Communities 137-169

TOMÁS BASTARRECHE BENGOA

«Ask not what your country can do for you. Ask what you can
do for your country». Forgotten pandemic? The role that the
(forgotten) fundamental duties may play in the future. The clause
of Article 30.4 EC 171-198

NOTES

ANDRÉS DÍAZ-VARELA LÓPEZ AND PABLO RIVERA CAPÓN

From guerrilla to political party in the peace process in Colombia.
The case of the Revolutionary Armed Forces of Colombia-
People's Army and its transformation into a party 201-222

AINHOA NOVO-ARBONA, NORA ABETE-GARCÍA AND SIMÓN PEÑA-FERNÁNDEZ	
From offense to emulation. Analysis of the driving effect in the transfer of powers to the autonomous communities	223-243
 BOOK REVIEWS	
BENIGNO PENDÁS: <i>Biografía de la libertad (I). Renacimiento: nostalgia de la belleza</i> , by Javier García Fernández.	247-252
JAVIER TAJADURA TEJADA: <i>Sieyès y la lengua de la constitución</i> , by Pedro José Chacón Delgado	252-259
FRANCESCO BOLDIZZONI: <i>Imaginando el final del capitalismo. Desventuras intelectuales desde Karl Marx</i> , by David del Pino Díaz	259-263
ANDRÉS ROSLER: <i>Estado o revolución. Carl Schmitt y el concepto de lo político</i> , by Miguel Saralegui.	264-269
 CONTRIBUTORS.	271-274

COLABORAN

PABLO PANIAGUA

Ph.D. en Economía Política (King's College, London). Profesor y director académico del magíster en Filosofía, Política y Economía (Universidad del Desarrollo, Chile). Investigador senior, Fundación para el Progreso (FPP).

ÁLVARO LÓPEZ OSUNA

Profesor sustituto interino (PSI) del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Granada desde octubre de 2022. Con anterioridad ejerció como PSI en el grado de Gestión y Administración Pública en la Universidad de Almería. Doctor en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad de Granada (2014) con la tesis *Dinámica de la contienda política en la ciudad de Granada (1898-1923)*. Sus intereses de docencia e investigación giran en torno a fenómenos de la historia social como el caciquismo, el republicanismo, la contienda política, el clientelismo político. Dentro de la teoría política ha realizado estudios sobre el pensamiento de autores granadinos de relevancia como Fernando de los Ríos (en prensa) y Francisco Ayala

LORENZO CACHÓN RODRÍGUEZ

Catedrático de Sociología de la Universidad Complutense de Madrid. Algunos de sus libros son: *No puedo respirar. Anatomía de la revuelta contra el racismo tras el linchamiento de George Floyd* (2021); *El Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. Un modelo para armar* (2019); *Immigrant Vulnerability and Resilience. Comparative Perspectives on Latin American Immigrants during the Great Recession* (2015); *Inmigración y conflictos en Europa: aprender para una*

mejor convivencia (2011); *La «España inmigrante»: marco discriminatorio, mercado de trabajo y políticas de integración* (2009); *¿Movilidad social o trayectorias de clase? Elementos para una crítica de la sociología de la movilidad social* (1989). Ha sido editor de A. Portes, *Sociología económica de las migraciones internacionales* (2012) y de D. S. Massey, *Comprender las migraciones internacionales* (2017).

JOSÉ ANTONIO MONTILLA MARTOS

Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada desde 2007. Habilitado nacional como catedrático de Derecho Constitucional (2004). Autor de cinco monografías jurídicas: *Las leyes singulares en el ordenamiento constitucional español* (1994); *Las leyes orgánicas de transferencia y delegación* (1998); *Minoría política y Tribunal Constitucional* (2002); *Derecho de la Unión Europea y Comunidades Autónomas* (2005); *Reforma federal y Estatutos de segunda generación* (2015). Coautor del *Manual de Derecho Constitucional* (dieciocho ediciones). Autor de 121 trabajos publicados en libros colectivos y revistas jurídicas en las materias propias del derecho constitucional. Ha sido diputado en la XIII y XIV legislatura y secretario de Estado de Relaciones con las Cortes (2018-2021).

MIKEL BARREDA

Profesor agregado de Ciencia Política y director del grado de Relaciones Internacionales de la Universitat Oberta de Catalunya. Doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad de Deusto. Sus líneas actuales de investigación versan sobre calidad institucional, representación política, polarización política y sistemas de partidos desde una perspectiva comparada, especialmente latinoamericana. Sobre estos temas ha publicado artículos en diversas revistas académicas, tales como *Canadian Journal of Political Science*, *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, *Revista de Ciencia Política* (Chile), *Política y Gobierno*, *Colombia Internacional*, *Perfiles Latinoamericanos*, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*.

AGUSTÍ CERRILLO I MARTÍNEZ

Catedrático de Derecho Administrativo en la Universitat Oberta de Catalunya. Doctor en Derecho y licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración. Sus líneas actuales de investigación versan sobre la Administración digital y el impacto de la inteligencia artificial en las Administraciones públicas, la transparencia pública, la gobernanza pública y la integridad pública y la prevención de la corrupción. En la actualidad es coinvestigador principal del proyecto «Personalización de servicios públicos, sesgos e inteligencia artificial: hacia la consolidación de los derechos digitales en la Administración», del Programa Estatal de I+D+i Orientada a los Retos de la Sociedad (PID2020-115774RB-I00) (2021-2023).

TOMÁS BASTARRECHE BENGOA

Cursa sus estudios de doctorado en la UAM en el Departamento de Ciencia Política (2000-2002); No obstante, defiende su tesis con mención de doctor europeo en la UCLM (2009), Facultad de Derecho de Albacete, donde es profesor de Derecho Constitucional durante más de doce años. Ha realizado diversas estancias de investigación en centros extranjeros, principalmente en: Utrecht Universiteit, Wiarda Institute, Università degli Studi di Bologna, Dipartimento di Scienze Giuridiche. En su actividad profesional ha sido fiscal sustituto en la Audiencia Provincial de Madrid, ejerciendo sus funciones de fiscal en la Fiscalía de Violencia de Género de Madrid y Alcobendas, así como en la Fiscalía General adscrita a los juzgados de plaza de Castilla. También ha ejercido como abogado penalista; abogado en materia de civil de contratos y derecho de familia, así como en el ámbito laboral. Actualmente es miembro del grupo de investigación del proyecto: «La evolución del Tribunal Constitucional español y la construcción de su identidad institucional (1980-2020)».

ANDRÉS DÍAZ-VARELA LÓPEZ

Graduado en Ciencias Políticas y de la Administración, por la Universidade de Santiago de Compostela, con máster en Relaciones Internacionales por la Universidad CEU San Pablo. Doctor en Ciencias Políticas por la Universidade de Santiago de Compostela y, trabaja en la actualidad en la Diputación de Lugo tras pasar por el Parlamento Europeo y el Parlamento de Galicia.

PABLO RIVERA CAPÓN

Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración, por la Universidad de Santiago de Compostela. Actualmente es doctorando e investigador en formación de la Escuela Internacional de Doctorado de la Universidad Nacional de Educación a Distancia –UNED– en el programa de Análisis de Problemas Sociales. Ha trabajado en el ámbito de la consultoría privada y desde hace más de ocho años es profesor-tutor del Centro Asociado de la UNED en Lugo.

AINHOA NOVO-ARBONA

Profesora agregada del Departamento de Ciencia Política y de la Administración (UPV/EHU). Su actividad investigadora se ha centrado en los estudios de género y el federalismo. Miembro del equipo de investigación Gobernanza Multinivel (IT1377-22) y coordinadora del programa de doctorado en Estudios Feministas y de Género de la UPV/EHU. Investigadora principal en varios contratos con Emakunde, ha trabajado como formadora y consultora para el Gobierno Vasco y la Diputación Foral de Gipuzkoa

NORA ABETE-GARCÍA

Doctoranda del programa de doctorado Sociedad, Política y Cultura de la UPV/EHU. Master en Economía y Derecho del Consumo por la Universidad de Castilla-la-Mancha. Centró su TFM en la relación entre consumo y género. Actualmente es concejala de Movilidad y Sostenibilidad en el Ayuntamiento de Bilbao. Ha trabajado en distintas Administraciones (Gobierno Vasco y Diputación Foral de Bizkaia).

SIMÓN PEÑA-FERNÁNDEZ

Profesor pleno en el Departamento de Periodismo de la Universidad del País Vasco (UPV/EHU). Ha publicado más de ochenta artículos académicos en revistas nacionales e internacionales y ha participado en una treintena de proyectos de investigación en convocatorias competitivas. Sus principales líneas de investigación son el ciberperiodismo, las redes sociales y la comunicación digital. Es miembro del grupo de investigación consolidado Gureiker (IT1496), financiado por el Gobierno Vasco.

INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

Temas de interés

La *Revista de Estudios Políticos* (REP) publica trabajos de investigación originales en castellano o inglés sobre Teoría de la Constitución, Teoría del Estado, Ciencia Política, Historia Política e Historia del Pensamiento Político.

Envío de originales

Los originales, que deberán ser inéditos, se harán llegar por correo electrónico a la dirección **evaluaciones@cepc.es**, consignando en el asunto del mensaje que se trata de un artículo destinado a la REP.

Es obligatorio enviar dos versiones: una **anonimizada** para facilitar la evaluación anónima del texto, y otra sin anonimizar.

Tipos de originales aceptados

- Artículos: trabajos de investigación originales, de carácter teórico o empírico. Tendrán una extensión máxima de 12 000 palabras, incluidas las notas y las referencias bibliográficas.
- Notas: información breve sobre hallazgos singulares o nuevas aportaciones resultado de proyectos de investigación o estudios en marcha. Su extensión no excederá las 7000 palabras, incluidas notas y referencias bibliográficas.
- Notas bibliográficas: reflexión crítica o discusión sobre una o varias publicaciones relacionadas con la temática de la revista.
- Reseñas: la REP no acepta reseñas no solicitadas. Agradece, por el contrario, sugerencias sobre libros para su reseña o reseña.

Números monográficos

La REP podrá publicar números dedicados a un tema de especial interés para la Ciencia Política, a propuesta del Consejo de Redacción o de investigadores que harán llegar sus propuestas a **evaluaciones@cepc.es**, y que siempre deberán ser aprobadas por dicho Consejo.

Formato

Los originales deberán llegar en formato Word o compatible, escritos a espacio y medio y en letra *Times New Roman* tamaño 12. La primera página incluirá el título, nombre del autor o autores, filiación académica, direcciones de correo ordinario y electrónico y teléfono de contacto, así como la indicación de quién es el autor destinatario de todas las comunicaciones con la revista. Se acompañará también un breve *curriculum vitae* del autor o autores, con una extensión máxima de 150 palabras.

Título

Los artículos y notas llevarán el título en español e inglés. Tendrá un marcado carácter informativo y reflejará fielmente el contenido del artículo. Debe evitar emplear palabras vacías e incluirá, dentro de lo posible, descriptores extraídos de tesauros de su especialidad. Debe evitarse el uso de abreviaturas, acrónimos, símbolos y fórmulas.

Resumen

Los artículos y notas irán precedidos de un breve resumen, en español e inglés. La extensión de la versión española debe estar comprendida entre 150 y 200 palabras, mientras que para las notas de investigación el límite se fija en 150. Su alcance debe ser estrictamente informativo y seguirá siempre la estructura *objetivos-métodos-resultados-conclusiones*. No puede incluirse en los mismos información que no figure en el texto del artículo. También deben evitarse palabras o expresiones poco significativas, perífrasis y frases excesivamente largas.

Descriptorios / Palabras clave

Se incluirá un máximo de diez descriptorios o palabras clave, en español e inglés. Para favorecer su normalización, se extraerán de tesauros y vocabularios normalizados, entre los que podemos citar *CSA Worldwide Political Science Abstracts Thesaurus* y el *International Bibliography of the Social Sciences (IBBS) Thesaurus*.

Tablas y gráficos

Todas las tablas y gráficos estarán numeradas con números arábigos correlativos tras la palabra «tabla» o «gráfico» (según el caso). Han de tener un título conciso que refleje su contenido, y en el pie debe citarse la fuente, aunque sean de elaboración propia, en cuyo caso se pondrá: «elaboración propia». Las imágenes habrán de enviarse incrustadas en el texto y también aparte en la versión original de la aplicación utilizada y en formato tif o jpeg, con una resolución de 300 píxeles/pulgada y un tamaño mínimo de 10 cm de ancho.

Proceso de publicación

El Consejo de Redacción de la REP decidirá la publicación de los trabajos sobre la base de dos informes de evaluación como mínimo, emitidos por sendos especialistas ajenos a la organización editorial de la revista, aplicándose el método doble ciego. La publicación podrá quedar condicionada a la introducción de cambios con respecto a la versión original motivada por el resultado de las evaluaciones. En este caso, el plazo máximo para incorporar las modificaciones y enviar de nuevo el original a la revista será de un mes. La decisión sobre la publicación no excederá de seis meses. Los autores de artículos aceptados para publicación podrán ser requeridos para la corrección de pruebas de imprenta, que habrán de ser devueltas en el plazo de una semana. No se permitirá la introducción de cambios sustanciales en las pruebas, quedando estos limitados a la corrección de errores con respecto a la versión aceptada.

Normas de citación

Notas

Se situarán a pie de página, numeradas mediante caracteres arábigos y en formato superíndice. Únicamente contendrán texto adicional y solo excepcionalmente citas bibliográficas, y en ningún caso incluirán referencias bibliográficas completas, que se incluirán al final del artículo.

Citas bibliográficas

Las **citas de libros y artículos** en el texto aparecerán preferentemente en el cuerpo del texto y no en notas a pie de página. Se harán indicándose entre paréntesis el apellido del autor en minúsculas, seguido del año y página de la publicación.

(Bourdieu, 2000: 31)

Los documentos con dos autores se citan por sus primeros apellidos unidos por «y».
(Newton y Norris, 2000)

Si se cita el trabajo de tres o más autores, es suficiente citar el primer autor seguido de *et al.*:
(Aguilar *et al.*, 2003)

Si se citan varios trabajos de un autor o grupo de autores de un mismo año, debe añadirse a, b, c... después del año:
(Johnson, 2012b)

Cuando el apellido del autor citado forma parte del texto del trabajo, debe indicarse siempre entre paréntesis el año y página(s) de la obra citada:

Como afirma Cascales (2010: 22)...

Bibliografía

Se incluirá al final de los artículos. Únicamente contendrá referencias citadas en el texto. Por tanto, queda expresamente prohibido incluir referencias adicionales. Se ordenará alfabéticamente por el primer apellido del autor y se seguirá el estilo APA (American Psychological Association).

Si se citan dos o más obras de un autor publicadas en el mismo año, se distinguirán por medio de una letra:

Maravall, J. A. (1966a). *Antiguos y modernos: la idea de progreso en el desarrollo inicial de una sociedad*. Madrid: Sociedad de Estudios y Publicaciones.

Maravall, J. A. (1966b). *De la Ilustración al Romanticismo: el pensamiento político de Cadalso*. Paris: Centre de Recherches de L'Institut d'Etudes Hispaniques.

En caso de que se cite una obra reeditada y se considere relevante la fecha de la primera edición, esta se indicará entre corchetes:

Maravall, J. A. (1981) [1963]. *Las comunidades de Castilla: una primera revolución moderna*. Madrid: Alianza Editorial.

A continuación adjuntamos ejemplos para las tipologías más usadas de documentos:

Monografías

— *Un autor*

Crouch, C. (2011). *The Strange Non-Death of Neoliberalism*. Cambridge: Polity.

— *Dos o más autores*

Anduiza Perea, E., Crespo, I. y Méndez Lago, M. (1999). *Metodología de la Ciencia Política*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

— *Libro en línea*

Sanmartín Cuevas, X. (2014). *Nuevas tecnologías, traen nuevas tendencias: viaje TIC con 80 entrevistas exclusivas*. Disponible en: <http://catalogo.ulima.edu.pe/uhtbin/cgiirsi.exe/6Yw1I-NoKGt/x/153460026/9>.

Capítulos de monografías

Zea, L. (2007). América Latina: largo viaje hacia sí misma. En D. Pantoja (comp.). *Antología del pensamiento latinoamericano sobre la educación, la cultura y las universidades* (pp. 125-138). México: UDUAL.

Artículos de revistas científicas

Miguel, E., Shanker, S. y Ernest, S. (2004). Economic shocks and civil conflict: an instrumental variables approach. *Journal of Political Economy*, 112 (4), 725-753.

— *Revistas electrónicas*

Pifarré, M. J. (2013). Internet y redes sociales: un nuevo contexto para el delito. *IDP. Revista de Internet, Derecho y Política*, 16, 40-43. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=78828864004>.

— *Revistas electrónicas con DOI*

Díaz-Noci, J. (2010). Medios de comunicación en internet: algunas tendencias. *El Profesional de la Información*, 19 (6), 561-567. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.3145/epi.2010.nov.01>.

Informes

— *Autor institucional*

Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía. (2004). *Eficiencia energética y energías renovables* (Informes IDEA. Boletín IDEA; 6). Madrid: IDEA.

— *Autor personal*

Caruso, J., Nicol, A. y Archambault, E. (2013). *Open Access Strategies in the European Research Area*. Montreal: Science-Metrix. Disponible en: http://www.science-metrix.com/pdf/SM_EC_OA_Policies.pdf.

Congresos

— *Actas*

Cairo, H. y Finkel, L. (coord.). (2013). *Actas del XI Congreso Español de Sociología: crisis y cambio. Propuestas desde la Sociología*. Madrid: Federación Española de Sociología.

— *Ponencias publicadas en actas*

Codina Bonilla, L. (2000). Parámetros e indicadores de calidad para la evaluación de recursos digitales. En *Actas de las VII Jornadas Españolas de Documentación (Bilbao, 19-21 de octubre de 2000): la gestión del conocimiento: retos y soluciones de los profesionales de la información* (pp. 135-144). Bilbao: Universidad del País Vasco.

— *Ponencias y comunicaciones en línea*

Durán Heras, M. A. (2014). Mujeres y hombres ante la situación de dependencia. Comunicación presentada en el seminario *Políticas públicas de atención a personas mayores dependientes: hacia un sistema integral de cuidados*. Disponible en: http://www.imserso.es/InterPresent2/groups/imserso/documents/binario/mujereshombres19_21 mayo.pdf.

Tesis

— *Publicadas*

Llamas Cascón, A. (1991). *Los valores jurídicos como ordenamiento material* [tesis doctoral]. Universidad Carlos III de Madrid. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10016/15829>.

— *Inéditas*

De las Heras, B. (2011). *Imagen de la mujer en el Fondo Fotográfico de las Guerra Civil Española de la Biblioteca Nacional de España. Madrid, 1936-1939* [tesis doctoral inédita]. Universidad Carlos III de Madrid.

Artículos y noticias de periódicos

Bassets, M. (2015). El Tribunal Supremo respalda la reforma sanitaria de Obama. *El País*, 25-6-2015. Disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2015/06/25/actualidad/1435242145_474489.html.

— *Sin autor*

Drogas genéricas. (2010). *El Tiempo*, 25-9-2015, p. 15.

Blogs

Escolar, I. (2015). El falso mito de que los emprendedores de Internet son la solución al paro. *Escolar.Net* [blog], 25-6-2015. Disponible en: http://www.eldiario.es/escolar/falso-em-presas-Internet-solucion-paro_6_402519746.html.

Foros electrónicos, listas de distribución

Pastor, J. A. (2014). Aspectos prácticos para proyectos de datos abiertos en las administraciones públicas. *IWETEL* [lista de distribución], 31-1-2014. Disponible en: <http://listserv.rediris.es/cgi-bin/wa?A2=IWETEL;b361930a.1401e>.

DOIS

En el caso de que los trabajos en formato electrónico contengan DOI (*digital object identifier*), será obligado recogerlo en la referencia bibliográfica. Se hará del siguiente modo:

Murray, S. (2006). Private Polls and Presidential Policymaking. Reagan as a Facilitator of Change. *Public Opinion Quarterly*, 70 (4), 477-498. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1093/poq/nfl022>.

Derechos de autor

Quienes publiquen en esta revista conservarán sus derechos de autor, pero garantizarán a la revista el derecho de primera publicación de su obra, el cual estará simultáneamente sujeto a la licencia de reconocimiento de Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Sin obra derivada 4.0 Internacional, que permite a terceros compartir la obra siempre que se indique su autor/a y su primera publicación en esta revista, pero no hacer uso comercial de la misma ni tampoco obras derivadas.

Los/as autores/as también permitirán a *Revista de Estudios Políticos* la comunicación pública de sus trabajos para su difusión y explotación a través de intranets, internet y cualesquiera portales y dispositivos inalámbricos que decida el Centro, mediante la puesta a disposición para consulta en línea de su contenido y su extracto, para su impresión en papel y/o para su descarga y archivo, todo ello en los términos y condiciones que consten en la web donde se halle alojada la obra.

Los/as autores/as podrán adoptar otros acuerdos de licencia no exclusiva de distribución de la versión de la obra publicada (p. ej.: depositarla en un archivo telemático institucional o publicarla en un volumen monográfico) siempre que se indique la publicación inicial en esta revista.

También se permite y se recomienda a autores/as la publicación de la versión preprint (versión original antes de la evaluación) de sus trabajos en sus páginas electrónicas personales e institucionales, en redes sociales científicas, en repositorios, etc. antes de la publicación de la versión definitiva (postprint) del trabajo. El preprint debe incorporar la mención al número de *Revista de Estudios Políticos* donde va a ser publicado.

La autoría declarada en el manuscrito debe limitarse a quienes hayan hecho una contribución significativa al concepto, diseño, ejecución o interpretación de la investigación o estudio. Cada persona que haya hecho una contribución significativa al trabajo debe figurar como coautor/a. Si hay otras personas que han participado de manera significativa en el proyecto de investigación, deben ser reconocidas o enumeradas como colaboradores. El autor o la autora correspondiente deberá revisar y confirmar que los coautores están incluidos en el trabajo, y que todos los coautores han visto, aprobado y aceptado la versión final del trabajo.

Política de acceso abierto

La *Revista de Estudios Políticos* facilita el acceso sin restricciones a todo su contenido inmediatamente después de su publicación. La publicación no tiene ningún coste para los autores.

Promoción y difusión del artículo

Quienes publiquen en esta revista se comprometen a participar en la máxima difusión de su manuscrito antes y después de que sea publicado a través de su participación activa en redes sociales (Facebook, Twitter, LinkedIn), listas de contactos, redes sociales científicas (ResearchGate, Academia.edu, Kudos), web personales e institucionales, Google Scholar, ORCID, ResearchID, ScopusID, Dimensions, PlumX, etc).

Buenas prácticas en materia de financiación

Todas las personas que firmen un trabajo deben revelar en su manuscrito cualquier conflicto de intereses financiero o de otro tipo que pueda entenderse influye en los resultados o la interpretación de su trabajo. También se deben reconocer adecuadamente todas las fuentes de apoyo financiero para el proyecto de investigación.

Plagio y fraude científico

La publicación de un trabajo que atente contra los derechos de propiedad intelectual será responsabilidad de los autores, que serán los que asuman los conflictos que pudieran tener lugar por razones de derechos de autor. Los conflictos más importantes pueden darse por la comisión de plagios y fraudes científicos. Se entiende por **plagio**:

- a. Presentar el trabajo ajeno como propio.
- b. Adoptar palabras o ideas de otros autores sin el debido reconocimiento.
- c. No emplear las comillas u otro formato distintivo en una cita literal.
- d. Dar información incorrecta sobre la verdadera fuente de una cita.
- e. El parafraseo de una fuente sin mencionar la fuente.
- f. El parafraseo abusivo, incluso si se menciona la fuente.

Las prácticas constitutivas de **fraude científico** son las siguientes:

- a. Fabricación, falsificación u omisión de datos y plagio.
- b. Publicación duplicada.
- c. Conflictos de autoría.

CONSEJO DE REDACCIÓN

Director

Juan José Solozabal Echavarria, Universidad Autónoma de Madrid

Secretario

Joaquín Abellán García, Universidad Complutense, Madrid

Vocales

Irene Delgado Sotillos, Universidad Nacional de Educación a Distancia

Javier Fernández Sebastián, Universidad del País Vasco

Iván Llamazares Valduvico, Universidad de Salamanca

Antonio López Castillo, Universidad Autónoma de Madrid

Florencia Peyrou Tubert, Universidad Autónoma de Madrid

Javier Tajadura Tejada, Universidad del País Vasco

Isabel Wences, Universidad Carlos III, Madrid

CONSEJO ASESOR

Luis Aguiar de Luque, Universidad Carlos III, Madrid

Carlos Alba Tercedor, Universidad Autónoma de Madrid

Óscar Alzaga Villaamil, Universidad Nacional de Educación a Distancia

Miguel A. Aparicio Pérez, Universidad de Barcelona

Manuel Aragón Reyes, Universidad Autónoma de Madrid

Francisco Balaguer Callejón, Universidad de Granada

M.ª Luisa Balaguer Callejón, Tribunal Constitucional

Francisco J. Bastida Freijedo, Universidad de Oviedo

Paloma Biglino Campos, Universidad de Valladolid

Andrés de Blas Guerrero, Universidad Nacional de Educación a Distancia

Carlos de Cabo Martín, Universidad Complutense, Madrid

Juan Cano Bueso, Universidad de Almería

Francesc de Carreras Serra, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas

José Luis Cascajo Castro, Universidad de Salamanca

Pilar del Castillo Vera, Universidad Nacional de Educación a Distancia

Ricardo Chueca Rodríguez, Universidad de La Rioja

Josep M. Colomer, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Barcelona

Manuel Contreras Casado, Universidad de Zaragoza

Javier Corcuera Atienza, Universidad del País Vasco

Ramón Cotarelo, Universidad Nacional de Educación a Distancia

Pedro Cruz Villalón, Universidad Autónoma de Madrid

Eduardo Espín Templado, Universidad Castilla-La Mancha

Jorge de Esteban Alonso, Universidad Complutense, Madrid

Teresa Freixes Sanjuán, Universidad Autónoma de Barcelona

Miguel A. García Herrera, Universidad del País Vasco

Ángel Garrorena Morales, Universidad de Murcia

Pedro González-Trevijano, Universidad Rey Juan Carlos I, Madrid

Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón, Consejo de Estado

Gurutz Jáuregui Bereciartu, Universidad del País Vasco

Javier Jiménez Campo, Tribunal Constitucional

Luis López Guerra, Universidad Carlos III, Madrid

Antonio López Pina, Universidad Complutense, Madrid

José María Maravall Herrero, Universidad Complutense, Madrid

Miguel Martínez Cuadrado, Universidad Complutense, Madrid

Isidre Molas Batllori, Universidad Autónoma de Barcelona

José Ramón Montero Gibert, Universidad Autónoma de Madrid

Raúl Morodo Leoncio, Real Academia de Ciencias Políticas y Morales

Dalmacio Negro Pavón, Real Academia de Ciencias Políticas y Morales

Manuel Pastor Martínez, Universidad Complutense, Madrid

Alberto Pérez Calvo, Universidad Pública de Navarra

Javier Pérez Royo, Universidad de Sevilla

Nicolás Pérez-Serrano Jáuregui, Cortes Generales

Antonio Porras Nadales, Universidad Pablo de Olavide, Sevilla

José A. Portero Molina, Universidad de La Coruña

Ramón Punset Blanco, Universidad de Oviedo

Javier Roiz Parra, Universidad Complutense, Madrid

Javier Ruipérez Alamillo, Universidad de La Coruña

Remedios Sánchez Ferriz, Universidad de Valencia

Antonio Torres del Moral, Universidad Nacional de Educación a Distancia

Josep Vallés Casadevall, Universidad Autónoma de Barcelona

Fernando Vallespín Oña, Universidad Autónoma de Madrid

Carles Viver Pi-Sunyer, Universidad Pompeu Fabra, Barcelona

El Centro de Estudios Políticos y Constitucionales no se identifica necesariamente con los juicios de los autores de esta Revista

MARX Y LA PARADOJA DE LA LIBERACIÓN

Marx and the paradox of liberation

PABLO PANIAGUA¹
Universidad del Desarrollo
ppaniagua@udd.cl

Cómo citar/Citation

Paniagua, P. (2023).
Marx y la paradoja de la liberación.
Revista de Estudios Políticos, 202, 13-41.
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.202.01>

Resumen

Este ensayo explora las consecuencias del pensamiento político y filosófico de Karl Marx. A través de una exégesis del pensamiento de Marx, se señala que este plantea una visión coherente del proceso de emancipación de la humanidad con el objetivo de trascender los procesos económicos relacionados al mercado y de la propiedad privada. Posteriormente, el ensayo establece que dicha visión plantea dos problemas relacionados con las instituciones del poder: primero, el desafío que genera el vórtice del poder al tener este la libertad de reasignar derechos de propiedad a voluntad, haciendo que este sea incompatible con el Estado de derecho y la división del poder. Segundo, la eliminación de los mecanismos de mercado para coordinar la asignación de recursos conduce a la guía racional de la economía, lo que deriva en la planificación y en la subordinación arbitraria de los fines individuales. El ensayo concluye señalando que ambos problemas, que se derivan de la visión emancipadora de Marx, conducen a la concentración del poder, a la supresión de la disidencia y al fin del Estado de derecho.

Palabras clave

Karl Marx; poder; derechos de propiedad; filosofía; teoría política; alienación; filosofía política; economía política.

¹ Agradezco a Fernando Claro y a la revista *Átomo* por brindarme la oportunidad y el espacio para reflexionar respecto de los temas tratados en este artículo. Esta investigación se inspiró en un breve ensayo que el autor escribió para *Átomo*.

Abstract

This essay explores the consequences of Marx's philosophical thought. Through an exegesis of Marx's work, this essay indicates how he presents a humanist vision of the emancipation process, with the aim of transcending the economic processes of the market and private property. Subsequently, the essay establishes that such vision raises two problems related to power: first, Marx does not recognize the challenge that the vortex of power generates, by having the freedom to reassign property rights at will; making his vision incompatible with the rule of law and the separation of power. Second, the elimination of market mechanisms leads to the need for a rational planning of the economy, leading to both the need for central planning and the arbitrary subordination of individual ends. The essay concludes by pointing out that both problems lead to the concentration of power, the suppression of dissent and the end of the rule of law.

Keywords

Karl Marx; power; property rights; philosophy; political theory; alienation; political philosophy; political economy.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. MARX Y LA FILOSOFÍA DE LA EMANCIPACIÓN: 1. De la teoría del valor a la explotación. 2. La alienación como producto de la propiedad. III. LA REVOLUCIÓN, LOS DERECHOS DE PROPIEDAD Y EL PODER: 1. El problema del vértice del poder. 2. El problema de la planificación. IV. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

No cabe duda de que Karl Marx (1818-1883) es uno de los intelectuales más importantes de la historia del pensamiento occidental (Stedman Jones, 2017). Marx es, tal vez, uno de los filósofos más influyentes de occidente al desarrollar una teoría política, filosófica, económica y sociológica que dejó profundas huellas en la historia y en el pensamiento de todo el siglo xx (Berlin, 2018). Su legado sigue siendo discutido incluso hasta estos días, como este ensayo prueba. En los últimos años, y en particular después de la crisis financiera, la figura intelectual de Marx se ha elevado a niveles nunca antes vistos desde la Revolución rusa (Hodgson, 2019).

Es tanta la influencia de Marx hoy que su texto el *Manifiesto comunista* es uno de libros más utilizados como lectura obligatoria para la mayoría de los alumnos universitarios de Estados Unidos. De hecho, el *Manifiesto comunista* hoy aparece en casi 4000 programas de estudios (*syllabus*) universitarios en todo Estados Unidos, al punto de ser *top dos* entre los autores asignados con mayor frecuencia en las universidades (Bemis, 2016). Y es precisamente debido a esta exorbitante influencia que ha tenido en la formación intelectual de muchos, que en la actualidad resulta importante analizar críticamente sus ideas para entender hacia dónde nos podría conducir el pensamiento del filósofo de Tréveris.

A pesar de su gran fama en las universidades, la figura intelectual de Marx merece ser revisitada críticamente debido a un hecho no menor: todos aquellos países que han tratado de implementar en parte sus ideas políticas y económicas, han derivado hacia la osificación económica, el conflicto y, finalmente, intentos de totalitarismo (Arnold, 1989; Hodgson, 2019; Louw, 1997; Weisman, 2013). A los efectos de este ensayo, consideraremos el totalitarismo como un régimen político caracterizado por un control fuerte sobre la sociedad civil y sobre la economía a través del control estatal de los medios de producción y mediante el

control o vigilancia estatal de las organizaciones de la sociedad civil (Applebaum, 2012; Hodgson, 2019). Dicho de otra forma:

Uso la palabra «totalitario» en su sentido común, como un sistema político donde los lazos sociales han sido completamente reemplazados por una organización impuesta por el Estado y donde, en consecuencia, todos los grupos y todos los individuos deben guiarse en sus acciones solo por objetivos que son objetivos del Estado [...] En otras palabras, un sistema totalitario ideal implicaría la destrucción total de la sociedad civil (Kolakowski, 1977: 158).

La evidencia histórica pareciera ser abrumadora: siempre que se ha buscado implementar las ideas de Karl Marx, aquellos sistemas políticos y económicos han terminado transitando hacia sistemas totalitarios y liberticidas. En palabras del economista G. Hodgson (2019: vii, 19): «Desafortunadamente, la historia de los experimentos socialistas ha sido en gran parte una de falla catastrófica. El costo ha sido decenas de millones de muertes, por hambruna o represión estatal [...]. Todos los experimentos con este tipo de gran socialismo han terminado en dictadura». Según Hodgson, «esto no es un accidente. El resultado es una consecuencia de la centralización del poder político-económico» (ídem.). Por tanto, no es una coincidencia, sino —como veremos en este ensayo— la consecuencia de las ideas filosóficas de emancipación de Karl Marx.

Este ensayo tiene como objetivo el explorar las consecuencias del pensamiento filosófico de Karl Marx a través de dos pasos analíticos. Primero, y a través de una exégesis del pensamiento de dicho autor, señala cómo Marx plantea una visión *humanista y liberadora* del proceso de emancipación de la humanidad, con el objetivo de trascender los procesos económicos relacionados con las lógicas del mercado y de la propiedad privada (Arnold, 1990). Marx plantea una filosofía del «humanismo revolucionario» consistente en una *emancipación total* para con la modernidad capitalista (Toretta y Donizetti, 2019: 390). Segundo, este ensayo establece que dicha visión plantea dos problemas inevitables y relacionados con la economía política del poder: primero, Marx no reconoce el desafío que genera el vórtice de poder al tener esta la libertad de reasignar y eliminar derechos de propiedad a voluntad y, segundo, tampoco considera que la eliminación de los mecanismos de mercado para coordinar la asignación de recursos conduce a la necesidad de una planificación racional.

Cabe señalar que la intención de esta exégesis no es añadir nuevo conocimiento sobre la obra de Marx, sino ofrecer una interpretación general y una crítica sintética de algunos aspectos cruciales que muestran cómo algunas premisas de la obra de Marx conducen a políticas liberticidas que podrían

destruir el Estado de derecho, consecuencias probablemente no deseadas por el mismo autor (Kolakowski, 1977).

Este análisis presenta dos contribuciones al pensamiento político. Primero, este ensayo establece puentes analíticos entre la economía política y la filosofía política para elaborar una teoría del poder y así entender las principales lagunas conceptuales en el pensamiento filosófico de Marx. Segundo, este movimiento analítico, entre la filosofía de la emancipación y la economía política del poder, permite señalar una notable paradoja en Marx: mientras que este buscaba construir una filosofía de la liberación, sus propuestas políticas son incapaces de realizar dicha visión humanista y, más bien, terminan por socavarla. El pensamiento de Marx, entonces, posee una profunda paradoja que comienza con la idea de la emancipación del hombre y termina en la servidumbre (Arnold, 1990; Kolakowski, 1977; Louw, 1997)².

La sección 2 explora el pensamiento filosófico y emancipatorio de Marx. La sección 3 establece que dicha visión de Marx plantea dos problemas relacionados con la economía política del poder. La sección 3 cierra señalando que ambos problemas, que se derivan de la visión emancipadora de Marx, conducen a la concentración del poder, a la supresión de la disidencia y al fin del Estado de derecho (Arnold, 1990). La sección 4 concluye con algunas reflexiones finales respecto al pensamiento filosófico de Marx y el futuro del socialismo.

II. MARX Y LA FILOSOFÍA DE LA EMANCIPACIÓN

Cabe mencionar que deberíamos considerar a Karl Marx como un importante humanista (Miller, 1984; Roche, 2005), que probablemente jamás hubiera querido ver en la realidad sistemas totalitarios de opresión en donde se destruyen las libertades individuales en el nombre de sus ideas (Berlin, 2018). Bien se podría establecer que el fundamento clave de todo el pensamiento de Marx se basa en una idea de la naturaleza y del hombre liberado; es decir, de una antropología y una filosofía de la emancipación y el secreto de su libertad, que «solo puede buscarse a través del desarrollo pleno de sus potencialidades» (Rubio Llorente, 2013: 33). Las ideas de Marx buscaban emancipar al hombre del yugo

² Señalar dicha paradoja en el pensamiento de Marx no quiere decir que este haya deseado que sus ideas llevaran al totalitarismo y la subyugación del hombre por parte de una avanzada revolucionaria. Como bien ha señalado Kolakowski (1977: 157): «No hay nada extraño en el hecho de que los programas políticos y sociales, las utopías y las profecías conduzcan a resultados no solo diferentes, sino significativamente en conflicto con las intenciones de sus autores».

y de aquello que Marx consideraba opresivo, alienante y esclavizante en la sociedad capitalista moderna —aquellas fuerzas invisibles del mercado, la propiedad y la división del trabajo que parecen guiarnos sin que nosotros podamos controlarlas (Marx, 2013)—. En dicho sentido, Marx era un verdadero humanista y su filosofía podría ser entendida como una filosofía secular de la liberación y una profecía porque busca liberar al hombre de la opresión de otros hombres y de las fuerzas económicas espontáneas (Arnold, 1990; Schumpeter, 2010). Por tanto, el trabajo de Marx a nivel ético es emancipatorio en cuanto llama a la humanidad a *revolucionar* los sistemas económicos para intentar crear un mundo unificado y armónico, en donde predomine lo verdaderamente humano, lo colectivo y la armonía de los hombres hacia sus pares (Berlin, 2018). Para llegar a dicho objetivo y liberarnos del yugo, Marx creía que era necesaria la implosión del sistema capitalista, ya que este consideraba al capitalismo como la raíz de la explotación y de la opresión (Arnold, 1989, 1990).

En particular, Marx (2010, 2013) veía al sistema capitalista —fundado en la propiedad privada, el dinero, la acumulación de capital y la división del trabajo— como la fuente esencial de la miseria, el extrañamiento y la subyugación del hombre por otros hombres por dos motivos clave: tanto la *explotación* como la *alienación* que generaría, de forma inherente, el sistema capitalista (Jaeggi, 2016). De esta forma, «a los ojos de Marx, el pecado original del hombre, su *felix culpa*, responsable tanto de los grandes logros humanos como de la miseria humana, fue la división del trabajo —y su resultado inevitable, la alienación de dicho trabajo—» (Kolakowski, 1977: 166).

Para Marx, las fuerzas impersonales del mercado —que se sostienen con la propiedad privada— generan una forma extrema de alienación y generalizada de explotación a través de la mercantilización del trabajo y su división coordinada por el capital (Berlin, 2018). Son estas grandes fuerzas del mercado, del intercambio y de la acumulación del capital, señala Marx (1977), las que dominan al trabajo y a los individuos, alienándolos y rindiéndolos peones de una gran pieza de ajedrez en movimiento (el ajedrez del capitalismo) que estos son incapaces de controlar.³

³ Según Marx, bajo el uso del dinero y el mercado «todo este movimiento aparece como un proceso social [...]. La totalidad del proceso aparece como una interrelación objetiva, que surge espontáneamente de la naturaleza; surgiendo, es cierto, de la influencia mutua de los individuos conscientes entre sí, pero ni ubicada en sus conciencias ni tampoco subsumida bajo ellos como un todo. Sus propias colisiones entre sí producen un poder social ajeno que se sitúa por encima de ellos, produce su interacción mutua como proceso y poder independiente de ellos» (Marx, 1973: 197).

Las fuerzas del capitalismo, señala Marx (1973, 2010), no están orientadas a satisfacer las necesidades de la sociedad y a sustentar una armonía y cooperación entre las personas, sino que es el permanente deseo de acumulación y dominación —a través del intercambio y el dinero—, lo que conduciría todos los esfuerzos productivos y de trabajo de las personas, poniéndolas en desarmonía, conflicto y en pugnas deshumanizantes (Berlin, 2018). Para Marx, el comportamiento social del ser humano bajo el capitalismo genera la ilusión subyugante de que hay reglas que gobiernan a la economía capitalista que están «más allá del control humano»; de esta manera, el orden del mercado es «externo a las vidas de los hombres, que contemplan este proceso como un orden eterno, natural, ante el cual los hombres deben resignarse puesto que son incapaces de alterarlo» (*ibid.*: 221). En otras palabras, para Marx el sistema de propiedad privada:

Ha transformado a los individuos humanos, con sus cualidades y capacidades personales, en mercancías que se venden y compran según las leyes anónimas del mercado [...] [esto] ha generado el marco institucional alienado de las sociedades políticas modernas; y ha producido una *escisión inevitable* entre la vida personal, egoísta y egocéntrica de las personas como miembros de la sociedad civil, por un lado y, por el otro, la comunidad artificial y oscura que forman como miembros de una sociedad política (Kolakowski, 1977: 167).

Veamos ahora en detalle estas dos críticas de Marx al sistema capitalista: a saber, la explotación y la alienación.

1. DE LA TEORÍA DEL VALOR A LA EXPLOTACIÓN

Primero, Marx (2010), al basar su teoría económica en la teoría clásica del valor trabajo de David Ricardo, creía que el capitalismo era *inherentemente explotador* (Arnold, 1990)⁴. Básicamente, la teoría del valor trabajo de Marx sostiene que el valor de una mercancía depende directamente del trabajo manual necesario para producirla. La teoría del valor trabajo es el pilar central de la *magnum opus* de Marx, *El Capital* (Berlin, 2018; Marx, 2010). Usando dicha teoría clásica del valor, Marx formuló la siguiente pregunta: si todos los bienes y servicios en una sociedad capitalista tienden a venderse con precios (y salarios) que reflejan su intrínseco valor trabajo (medido por horas de trabajo), entonces: ¿cómo es posible que los capitalistas obtengan ganancias? La respuesta que da Marx es que el capitalismo genera dichas utilidades al extraer

⁴ Para una revisión de la teoría de la explotación ver: Zwolinski *et al.* (2022).

(o expropiar) valor (la plusvalía o el plusvalor) a los trabajadores que —según este— son la única fuente generadora de valor en la economía⁵. Para Marx (2013: 165), «el trabajo es la esencia única de la riqueza». En síntesis:

Solo hay una clase, la suya propia [obrera], que produce más riqueza que la que consume, y que otros hombres [los capitalistas] se apropian de este residuo simplemente en virtud de su posición estratégica como únicos poseedores de los medios de producción, a saber, recursos naturales, maquinarias, transportes, crédito financiero, etc., sin los cuales los obreros no pueden crear, al paso que el control de dichos medios confiere a quienes lo ostentan el poder de hacer morir de hambre al resto de la humanidad y obligarla a capitular conforme a las condiciones por ellos impuestas (Berlin, 2018: 223).

El resultado para Marx (2010) es que los capitalistas explotan a los trabajadores al extraerles su plusvalía, pero que es disfrutada por los capitalistas a través de las ganancias monetarias de las ventas de bienes. Para Marx, los capitalistas deben disfrutar de una posición privilegiada y poderosa como propietarios y acumuladores de los medios de producción y, por lo tanto, pueden explotar constantemente a los trabajadores manteniéndolos en condiciones miserables de subsistencia y en relaciones económicas subyugadoras. Para la visión filosófica de Marx es importante señalar que no es que haya casos aislados de explotación en el sistema, sino que para este el capitalismo es *siempre e inherentemente explotador* a través de este proceso constante de dominación y de extracción del plusvalor por parte del capitalista, y que se desprende de su teoría del valor (Buchanan, 1979).

Según Marx (1974, 2013), entonces, la propiedad privada da origen a las transacciones del mercado y a una vasta división del trabajo que sostienen la explotación del hombre por el mero hecho de la acumulación de capital y la alienación del trabajo que divide a la sociedad en facciones hostiles, conduciendo a una guerra permanente entre clases para hacerse con la distribución de los recursos y las ganancias que genera la producción (Kolakowski, 1977). Todo esto, según Marx, deshumaniza y mercantiliza a la sociedad escindiéndola y alejándola del humanismo, de la armonía y de la unidad; finalmente, subyugando a la humanidad a un constante proceso de servidumbre y conflicto que necesita ser superado para alcanzar la libertad plena (Berlin, 2018).

⁵ Marx aquí sigue las consecuencias lógicas de la teoría del valor de Ricardo: «El valor de un artículo, o sea, la cantidad de cualquier otro artículo por la cual puede cambiarse, depende de la cantidad relativa de trabajo que se necesita para su producción y no de la mayor o menor compensación que se paga por dicho trabajo» (Ricardo, 1993: 9).

La solución, según dicho autor, pasaría por eliminar o superar las fuentes esenciales del conflicto entre las clases: a saber, la propiedad privada, los mercados, la acumulación de capital y la división del trabajo (Marx, 1977). Solo así los procesos sociales y económicos clave, en vez de guiar al hombre —cual «manos invisibles» que no podemos contralar—, podrán ser subordinados a este bajo la *voluntad colectiva y racional* de todos los individuos asociados en un sistema de orden común llamado comunismo. Dicha unidad social o armonía colectiva «implica que ya no se necesitan los mecanismos [mercantiles] mediadores que separan a los individuos de la especie como un todo» (Kolakowski, 1977: 167). Con la propiedad privada, según Marx, se perpetua un sistema de explotación y de conflicto entre los seres humanos, en donde «la alienación del trabajo dividió a la sociedad en clases hostiles que luchaban por la distribución del plus producto [plusvalor]. Finalmente, esto dio lugar a la clase en la que se concentró toda la deshumanización de la sociedad» (*ibid.*).

En palabras de Marx (2013: 139), el trabajo en el sistema capitalista «no es, así, voluntario, sino forzado, *trabajo forzado*. Por eso no es la satisfacción de una necesidad, sino solamente un *medio* para satisfacer las necesidades fuera del trabajo. [...] para el trabajador se muestra la exterioridad del trabajo en que este no es suyo, sino de otro, que no le pertenece; en que cuando está en él no se pertenece a sí mismo, sino a otro». Así las cosas, la única forma de liberar a la humanidad de la explotación que genera la acumulación de capital es acabar —de plano— con la propiedad privada y el mercado basado en el uso del dinero. Para dicho autor, el trabajo en el sistema capitalista, guiado por las señales de precios y por la acumulación de capital, hace imposible que el ser humano sea libre: el «trabajo nivelado, parcelado y, en consecuencia, no libre [...] como fuente de la *nocividad* de la propiedad privada» (Marx, 2013: 170). Dicho de otra forma:

De la relación del trabajo enajenado con la propiedad privada se sigue, además, que la emancipación de la sociedad de la propiedad privada, etc., de la servidumbre, se expresa en la forma política de la *emancipación de los trabajadores* [...] y esto es así porque toda la servidumbre humana esta encerrada en la relación [capitalista] del trabajador con la producción, y todas las relaciones serviles son solo modificaciones y consecuencias de esta relación. [...] El comunismo como superación *positiva* [o abolición] de la *propiedad privada* en cuanto *autoex-trañamiento del hombre*, y por ello como *apropiación* real de la esencia *humana* por y para el hombre; por ello como retorno del hombre para sí en cuanto hombre *social*, es decir, humano» (*ibid.*: 149, 173)⁶.

⁶ De esta manera, «lo que diferencia al comunismo no es en modo alguno la abolición de la propiedad, sino la abolición de la propiedad burguesa. [...] En este sentido, los

El argumento marxista de que el sistema capitalista es *inherentemente explotador*, tiene una dificultad no menor: su teoría de la explotación ubicua del capitalismo se construye sobre la base de su teoría ricardiana del valor trabajo (íd.). Marx «sostenía que los trabajadores en una sociedad capitalista son explotados en la medida en que se ven obligados a vender su fuerza de trabajo a los capitalistas por menos del valor total de las mercancías que producen con su trabajo» (Zwolinski *et al.*, 2022: 2). La explotación capitalista, según Marx (1885 [1847]), consiste en la *apropiación forzada* por parte de los capitalistas de la plusvalía producida por los trabajadores⁷. Para Marx (1885 [1847]), los capitalistas *no necesitan producir nada por sí mismos*, sino que pueden vivir parasíticamente de las energías productivas de los trabajadores.

De esta forma, uno de los grandes problemas de la teoría de la explotación de Marx es que esta asume que la *única fuente de valor* en la economía capitalista es el trabajo manual o visible (Zwolinski *et al.*, 2022)⁸, olvidando el rol clave que tienen las ideas, la creatividad empresarial y la destrucción creativa en generar valor y prosperidad ahí donde no existía antes (Romer, 1990; Schumpeter, 2010). Quizás, el error más grave de Marx es su suposición de que el trabajo manual es el *único factor de producción que tiene la capacidad de crear plusvalía*, suposición totalmente infundada (Wolff, 1981; Zwolinski, *et al.*, 2022). Como ha argumentado Wolff (1981), el enfoque obsesivo de Marx sobre el trabajo parece ser completamente arbitrario. Se podría construir una teoría del valor formalmente idéntica con cualquier mercancía tomando el lugar del trabajo y, por lo tanto, una «teoría del valor del grano» sería tan legítima y tan inútil como la teoría del valor trabajo de Marx. Por lo tanto, si como algunos han argumentado (Robinson, 2021, Zwolinski, *et al.*, 2022), la teoría de la explotación de Marx depende de la verdad de la teoría del valor trabajo, entonces el rechazo de la teoría del valor trabajo debería implicar también el rechazo de la teoría de la explotación de Marx (Berlin, 2018; Brewer, 1995).

comunistas pueden resumir su teoría en una fórmula: supresión de la propiedad privada [...]. ¡Y la burguesía asegura que abolir esta situación equivale a abolir la personalidad y la libertad! Tiene razón [...] se trataría de una abolición de la personalidad, la independencia y la libertad burguesas. En las actuales relaciones burguesas de producción, se entiende por libertad la libertad de comercio, compra y venta. Pero si cae el mercadeo, también lo hará la libertad de mercadeo» (Marx y Engels, 2019: 66, 68).

⁷ Para una revisión de las controversias respecto al valor, véase: Steedman (1981).

⁸ En palabras de Marx: «El terrateniente y el capitalista, que como terrateniente y capitalista son simplemente *dioses privilegiados y ociosos*, están en todas partes por encima del obrero y le dictan leyes» (Marx, 2013: 74, énfasis añadido).

Por motivos de espacio no podemos explorar el debate respecto a las teorías del valor en detalle (véase Blaug, 1985; Sandmo, 2011)⁹, pero la gran mayoría de los economistas reconocen que la teoría del valor trabajo de Ricardo y Marx es una teoría obsoleta para explicar el valor generado en las sociedades modernas (Keynes, 1926; Robinson, 2021). Según Marx, el valor de las mercancías está determinado por la cantidad promedio de trabajo necesario para producirlas y, en última instancia, su precio de venta depende de su valor vinculado con el trabajo, pues «el valor de las mercancías viene determinado por la cantidad de ellas que puedan ser producidas en un determinado tiempo de trabajo» (Marx, 1987 [1859]: 281). Siguiendo a Ricardo, Marx cree que el trabajo es la sustancia, la medida y la única fuente de valor. Según este, el valor es la forma social de trabajo que se halla presente en todas las mercancías y que permite igualarlas cuantitativamente a través de sus valores de cambio (Rallo, 2022a: 80). Si hay un intercambio de mercancías, sostiene Marx, estas deben poseer el mismo valor, de modo que ambas poseen la misma sustancia común (trabajo) en idéntica cantidad (íd.).

El problema de este esquema es cómo podemos establecer equivalencias entre el valor generado por las horas de trabajo de distintos trabajadores heterogéneos; sobre todo en productos que —en apariencia— son iguales, pero tienen procesos productivos distintos. Ante esto, Marx trata de evadir la complicación al señalar que el valor de una mercancía dependerá de las horas de trabajo simple que sean *realmente necesarias* para fabricarla, llegando a la abstracción de «tiempo de trabajo socialmente necesario» (Marx, 2010). Pero el problema es determinar qué significan y quién establece dichas horas «realmente necesarias» para producir cosas. Además, no todo intercambio entre mercancías requiere de la existencia de una sustancia común a partir de la cual igualarlas cuantitativamente. Y, segundo, el tiempo de trabajo no es la única propiedad social compartida por todas las mercancías (Rallo, 2022b: 19-34).

En síntesis, el problema más importante de la teoría del valor trabajo es el supuesto de que el precio de un bien debería reflejar algún rasgo intrínseco suyo, algo que adquiere durante el proceso de producción, más que algo que está en las preferencias del comprador. Dicha teoría supone que los costes de producción determinan el precio de venta, en lugar de ser al contrario.¹⁰ Hoy

⁹ Para una revisión teórica e histórica de las distintas teorías del valor y los problemas que tiene la teoría del valor trabajo de Marx, consultar: Brewer (1995), Whitaker (2020) y Wolff (1981).

¹⁰ Existen numerosos problemas fundamentales con la teoría del valor trabajo de Marx, que la hacen ser inferior a la teoría del valor marginal y subjetivo. Para un exhaustivo y completo análisis de dichos problemas consultar Rallo (2022b: cap. 1).

sabemos que las mercancías se intercambian debido a sus utilidades marginales (i.e., la utilidad marginal para el comprador y vendedor marginal de dicha mercancía) y no según sus valores-trabajo; y, por ende, al caerse la teoría del valor trabajo de Marx, poco queda de su teoría de la explotación (Brewer, 1995; Roemer, 1985; Rallo, 2022b).

2. LA ALIENACIÓN COMO PRODUCTO DE LA PROPIEDAD

Segundo, Marx (1977, 2013) cree que el uso de la división del trabajo y de los mercados en la producción industrial capitalista genera un fenómeno de alienación que daña la esencia de la naturaleza del ser humano (Berlin, 2018; Buchanan, 1979). A diferencia de Adam Smith y el resto de los economistas, que ven la división del trabajo como la fuente principal del progreso y de la creación de riqueza, Marx (2013: 73) le declara la guerra a la división del trabajo porque exacerbaría el fenómeno de alienación. En sus famosos *manuscritos filosóficos*, Marx (2013: 132-151) trabaja en detalle la idea de la alienación como un fenómeno de «extrañamiento» o «enajenación» (*Entfremdung*) que surge de la división del trabajo capitalista, en donde las personas se separan o alejan de su naturaleza humana esencial (*Gattungswesen*). Esencialmente, la «idea básica de alienación consiste en una gama de males sociales y psicológicos que involucran a uno mismo y a los otros. Más precisamente, entiende la alienación como consistente en la *separación problemática* de un sujeto y un objeto que permanecen juntos» (Leopold, 2022: 1)¹¹.

Marx, construyendo desde las ideas de Hegel y Feuerbach, argumenta que la alienación del yo *es consecuencia* de ser parte mecanicista y racional de una sociedad industrial que se deja guiar por las señales abstractas de los mercados, cuya condición aleja a la persona de su humanidad y mercantiliza su trabajo (Marx, 1973, 1974, 2013). Dicho de otra forma, «la alienación se verifica cuando los resultados de los actos de los hombres contradicen sus verdaderos propósitos, cuando sus valores oficiales o los papeles que desempeñan no representan cabalmente sus reales motivos, necesidades y fines» (Berlin, 2018: 136). Las personas son alienadas cuando son guiadas —por los incentivos económicos y por las señales del mercado— a seguir actividades y roles que no representan realmente sus motivos y fines personales; «por ejemplo, cuando algo que los hombres han realizado para responder a necesidades humanas [...] adquiere un estatus independiente y no lo consideran ya algo por ellos creado para satisfacer una común necesidad social [...], sino una

¹¹ Para una revisión de la literatura en torno al concepto de alienación, consultar: Leopold (2022) y Gilabert (2020).

ley o institución objetiva que, por propio derecho, posee autoridad impersonal, eterna, como las leyes inalterables de la naturaleza» (*ibid.*: 136).

Así las cosas, según Marx (2013: 135) las clases trabajadoras son alienadas al ser dirigidas como piezas de un gran engranaje hacia metas económicas y productivas *ajenas* a sus propias metas o fines, y que, además, son dictadas por el sistema de mercado y por los capitalistas («un *poder independiente* del productor»), alejando a las personas de su esencia y naturaleza humana. Para Marx (1974), en el sistema capitalista la sociedad, su armonía y la acción común quedan subordinadas a los apetitos y a las pugnas entre individuos escindidos de otros, cuyo orden se mantiene solo a través de la *dominación directa* de unos sobre otros, o bien a través de la *dominación indirecta* basada en señales impersonales del mercado —que no podemos controlar y se transforman en poderes ajenos a la humanidad—.

Bajo las fuerzas del mercado, Marx cree que las personas «quedan irremediablemente separados así los unos de los otros por un egoísmo radical, tan hondo y deformante que en cada hombre lo específicamente humano queda subordinado a lo genéricamente animal, a lo puramente individual. [...] la esencia a la existencia y la sociedad se disuelve en una pluralidad de átomos aislados» (Rubio Llorente, 2013: 43). En palabras de Marx, la división del trabajo y el uso del dinero son alienantes y generan una colaboración torcida, en cuanto:

El hombre se vuelve tanto más egoísta, carente de sociedad, enajenado de su propia esencia, cuanto mayor y más desarrollado se presenta el poder social dentro de las relaciones de propiedad privada. [...] [la división del trabajo] hace del hombre un ser abstracto; lo convierte, en la medida de lo posible, en una máquina para tal o cual efecto, en un aborto espiritual y físico. [...] En el régimen del dinero, en la completa indiferencia tanto hacia la naturaleza del material o naturaleza específica de la propiedad privada como hacia la personalidad del propietario privado, *se hace manifiesto el dominio completo de la cosa enajenada sobre el hombre*. Lo que fue dominio de una persona sobre otra es ahora dominio general de la cosa sobre la persona, del producto sobre el productor (Marx, 1974: 144-146).

En síntesis, a través de la alienación del trabajo «la conciencia del hombre que el hombre tiene de su género se transforma, pues, de tal manera que la vida genérica se convierte para él en simple medio» (*ibid.*: 144).¹² Con todo, bajo la alienación en el capitalismo:

¹² Véase: Buchanan (1979) y Jaeggi (2014). Para Marx, la alienación del trabajo en el capitalismo consiste en que «el trabajo es *externo* al trabajador, es decir, no pertenece a su

La unidad de la sociedad se destruye y las vidas de ambas clases se distorsionan. La mayoría —es decir, los proletarios que nada poseen— trabaja ahora en beneficio de otros y conforme a las ideas de estos y se ve desposeída del fruto de su trabajo, así como de sus instrumentos; su modo de existencia, sus ideas e ideales, no corresponden a su propia condición real (puesto que son seres humanos a quienes artificialmente se les impide vivir tal como lo exigen sus naturalezas, es decir, como miembros de una sociedad unificada, capaces de comprender las razones por las cuales hacen lo que hacen, y de gozar de los frutos de su actividad racional, libre y cooperativa), sino a las aspiraciones de sus opresores. De ahí que la vida de la mayoría de los hombres repose en una mentira (Berlin, 2018: 138).

Mentira mercantil que Marx (2010), obviamente, deseaba desvelar a través de una revolución contra el sistema capitalista que requiere la eliminación de la propiedad privada para desmontar el fenómeno de la división del trabajo y los mercados (Marx y Engels, 2019). En toda esta visión emancipadora, la propiedad privada es aquella que permite la acumulación de capital y los mercados, que a su vez son los que exacerban el complejo proceso de división del trabajo y, por ende, la alienación: «La *propiedad privada* es, pues, el producto, el resultado, la consecuencia necesaria del *trabajo* enajenado [...] hemos llegado, ciertamente, al concepto de *trabajo enajenado (de la vida enajenada)* como resultado del *movimiento de la propiedad privada*. [...] la propiedad privada [...] es el medio por el cual el trabajo se enajena» (*ibid.*: 148).

Marx era un filósofo humanista porque buscaba, a través de la filosofía y la crítica al capitalismo, liberarnos de las opresiones, la explotación, la alienación y el fetichismo que surgirían, según este, de la propiedad privada, la división del trabajo y el dinero (Marx, 2013: 134). Para el filósofo de Tréveris, la división del trabajo —guiada por las fuerzas del mercado y el intercambio— es la esencia misma de la alienación y de todo lo que está mal en el mundo, pues esta es contraria a la verdadera esencia del hombre¹³. El capitalismo, según Marx, *escinde al hombre* de la unidad social y de la cooperación en

ser; en que en su trabajo, el trabajador no se afirma, sino que se niega; no se siente feliz, sino desgraciado; no desarrolla una libre energía física y espiritual sino que mortifica su cuerpo y arruina su espíritu. [...] para el trabajador se muestra la exterioridad del trabajo en que este no es suyo, sino de otro, que no le pertenece; en cuando está en él no se pertenece a sí mismo, sino a otro. [...] la actividad del trabajador no es su propia actividad. Pertenece a otro, es la pérdida de sí mismo» (Marx, 2013: 139).

¹³ Según Marx: «la división del trabajo hace al obrero cada vez más unilateral y más dependiente, pues acarrea consigo la competencia no solo de los hombres, sino también de las máquinas. ... la división del trabajo ... empobrece al obrero hasta reducirlo a máquina» (Marx, 2013: 71, 73).

armonía a través de cambiar la esencia y la naturaleza del trabajo: la división del trabajo (con el objetivo de producir y vender productos en el mercado) enfrenta al hombre con su prójimo, lo deshumaniza, crea diferencias de clase, destruye la unidad de la raza humana, promueve la explotación, etc. (Arnold, 1989)¹⁴. Bajo esta mirada emancipadora radical, de su teoría de la libertad y el trabajo resulta claro que la sociedad socialista liberada, concebida por Marx, no puede poseer una vasta economía de mercado (Arnold, 1987)

Con todo, Karl Marx establece que la *única forma* de poder emancipar a la humanidad de la alienación avanzada que el capitalismo genera es a través de desmontar las instituciones del capitalismo: abolir la propiedad privada de los medios de producción mediante su colectivización o estatización, la planificación central y nacional de las grandes industrias, estatizar y monopolizar la banca y la generación de crédito y, finalmente, eliminar o marginar radicalmente a los mercados (Arnold, 1990; Marx y Engels, 2019). En palabras de Marx:

El salario es una consecuencia inmediata del trabajo enajenado y el trabajo enajenado es la causa inmediata de la propiedad privada. Al desaparecer un término debe también, por esto, desaparecer el otro. De la relación del trabajo enajenado con la propiedad privada se sigue, además, que la emancipación de la sociedad de la propiedad privada, etc., de la servidumbre, se expresa en la forma política de la *emancipación de los trabajadores*. [...] El *comunismo* [...] es la expresión *positiva* de la propiedad privada superada; es, en primer lugar, la propiedad privada *general*. [...] [y] quiere aniquilar todo lo que no es susceptible de ser poseído por todos [...] El comunismo como superación *positiva* de la *propiedad privada* en cuanto *autoextrañamiento del hombre*, y por ello como *apropiación* real de la esencia *humana* por y para el hombre; por ello como retorno del hombre para sí en cuanto hombre *social*, es decir, humano (Marx, 2013: 149, 170, 173)¹⁵.

¹⁴ Para ver la importancia del trabajo como actividad humana vital que permite realizar al ser y como este es la dimensión esencial del ser genérico (su esencia) consultar: Toretta y Donizetti (2019). El trabajo no alienado «tiene una dimensión ontológica formadora del ser social ... el trabajo [para Marx] es uno de los presupuestos fundamentales en la formación y en la constitución del ser social, pero en las relaciones sociales capitalistas ocurre el proceso de alienación del trabajador» (*ibidem*: 381).

¹⁵ Dicho de otra forma: «Ciertamente, en la filosofía desarrollada por Marx, solo con la supresión de las relaciones sociales capitalistas y la superación de la propiedad privada por medio del comunismo sería posible en la historia el retorno del hombre al propio hombre, o sea, la superación de la alienación humana y el desarrollo de su personalidad como hombre social, lo que posibilitaría su emancipación humana» (Toretta y Donizetti, 2019: 384).

En síntesis, no cabe duda de que Karl Marx (1974, 1977, 2010, 2013), a lo largo de todos sus trabajos, propuso una visión humanista y liberadora consistente de la sociedad, la cual podría ser alcanzada *solo* a través de la «supresión» (Marx, 2013: 213) o eliminación de la propiedad privada y una marginación de los mercados para optar por la planificación racional como medio para coordinar al sistema económico (Arnold, 1989; véase en detalle la sección 3 de este ensayo). Para Marx (1977), si deseamos que la sociedad postcapitalista sea *no alienante*, esta *no puede tener* un sistema de mercado y de precios para coordinar la producción y el trabajo¹⁶. Si el socialismo ha de ser un sistema en el cual la alienación ha sido efectivamente erradicada, se requiere la *eliminación de la producción mercantil* (producción para el mercado y para la generación de utilidad) y, como consecuencia, la abolición de la propiedad privada por la institución de la colectivización y la racionalización que reemplace a la espontaneidad del mercado (Marx, 1974)¹⁷.

III. LA REVOLUCIÓN, LOS DERECHOS DE PROPIEDAD Y EL PODER

Siguiendo a Marx (1977, 2010), la única forma de poder liberar a la humanidad de la explotación y la alienación capitalista es a través de una revolución radical —violenta si es necesario (Singh, 1989)— mediante la cual, con el uso de la fuerza y la coacción de una avanzada del proletariado, se *cambien* radicalmente los derechos de propiedad y se expropie la propiedad privada de los medios de producción (Arnold, 1990; Berlin, 2018; Miller, 1984).¹⁸ Según dicho autor:

¹⁶ En palabras de Marx: «El presupuesto necesario del intercambio es la *propiedad privada*. [...] la *división del trabajo* y el *intercambio* descansan sobre la *propiedad privada*» (Marx, 2013: 213); y, por ende, «en el seno de una sociedad colectivista, basada en la propiedad común de los medios de producción, los productores *no cambian* sus productos; el trabajo invertido en los productos no se presenta aquí, tampoco, como valor de estos productos [...] los trabajos individuales no forman ya parte integrante del trabajo común mediante un rodeo [el mercado], *sino directamente*» (Marx, 1977: 11, énfasis añadido).

¹⁷ Véase Engels: «Solo la organización consciente de la producción social, en la que la producción y la distribución *se llevan a cabo de forma planificada*, puede elevar al hombre por encima del resto del mundo animal en lo que se refiere al aspecto social» (Engels, 1976: 15, énfasis añadido).

¹⁸ Para ver el estatus y el rol de la violencia en el pensamiento de Marx y en su teoría de la revolución ver: Singh (1989) y Miller (1984).

El momento en que estalla en forma de revolución abierta y, a través del *violento derribo de la burguesía*, el proletariado instaura su dominio [...] el primer paso de la revolución obrera es la transformación del proletariado en la *clase dominante* [...]. El proletariado utilizará su *poder político para arrebatarse* progresivamente a la burguesía todo el capital, para concentrar todos los instrumentos de producción en manos del Estado, es decir, del proletariado organizado como clase dominante [...] esto solo podrá tener lugar si se *interviene de forma despótica en el derecho de propiedad* y en las relaciones burguesas de producción [...] el proletariado tiene que unirse como una clase, si se convierte, a través de una revolución, en la clase dominante y si, como tal, acaba *violentamente* con las antiguas relaciones de producción, al hacerlo acabará también con las condiciones que permiten la existencia del enfrentamiento entre las clases (Marx y Engels, 2019: 62, 74, 76).

De hecho, en otro texto de Marx y Engels (1950 [1850]: 101-108), estos enarbolan la idea de la «revolución permanente», en la cual «los trabajadores deben estar armados y organizados» en forma de «milicia» y en donde sean guiados por «líderes» revolucionarios. Bajo dicha «revolución permanente», «cualquier intento de desarmar a los trabajadores debe ser frustrado, por la fuerza, si es necesario». Resulta claro, de los textos de Marx citados, que este creía que cuando llegara la revolución proletaria, dicha clase debe usar su posición dominante, la violencia organizada (si la situación lo requiere) y la fuerza coercitiva del Estado para desmontar los restos del capitalismo burgués al reconfigurar los derechos de propiedad (Singh, 1989).

Esencialmente, cabe decir de Marx que «toda su vida fue convencido e intransigente creyente en una violenta revolución de la clase trabajadora» (Berlin, 2018: 237), pues las grandes transformaciones socioeconómicas, para Marx (2010), difícilmente ocurren de forma pacífica, sino que surgen de guerras y de pugnas violentas, ya que ningún régimen económico cede el dominio de los derechos de propiedad y la hegemonía sin combatir y defenderse (Singh, 1989). En todo este asunto, Marx es bastante explícito: «Los comunistas no están dispuestos a disimular sus ideas y sus intenciones. Declaran abiertamente que solo podrán alcanzar sus objetivos mediante el derribo violento de todo el ordenamiento social actual» (Marx y Engels, 2019: 93).

El punto esencial es que la visión emancipadora de Marx establece lo siguiente: la única forma de liberar a la humanidad de la alienación y la explotación es a través de una revolución en donde un grupo de vanguardia se tiene que hacer con el poder político y económico con el objetivo de *eliminar y reconfigurar* los derechos de propiedad a voluntad, para así colectivizar los medios de producción y acabar con la economía de mercado (Arnold, 1987). Esto suena fácil de ejecutar, pero presenta dos grandes problemas de economía

política y que conducen inexorablemente a la concentración del poder: a) el problema de la concentración del poder para *redefinir los derechos de propiedad* y la ausencia de una teoría del Estado en el pensamiento de Marx, y, b) el problema de la planificación de la economía y los incentivos perversos que genera dicha concentración del poder.

1. EL PROBLEMA DEL VÓRTICE DEL PODER

Primero, uno de los problemas del pensamiento político de Marx es que su planteamiento económico respecto a erradicar la propiedad privada (i.e., alterar los derechos de propiedad de la tierra y de los medios de producción a voluntad), hacerse con el control colectivo de las empresas y dirigir los medios productivos, no es complementado de forma sólida con una teoría coherente de los derechos de propiedad, del Estado y del cómo hacer frente a la *convergencia* del poder político-económico. Es decir, Marx no elaboró en profundidad ninguna teoría política que nos indicara cómo hacer frente a la concentración del poder en las manos de una entidad política como un partido o un grupo de revolucionarios que tendrá el poder respecto a la creación, eliminación y reasignación de todos los derechos de propiedad. Como establece Berlin (2018: 236), «la doctrina del *Manifiesto comunista* [...] afirmaba [...] que el fin inmediato de la revolución no consistía en destruir, sino en tomar el Estado [...] y hacer uso de él para aniquilar al enemigo». De hecho, en la *Crítica del programa de Gotha*, Marx (1977) reconoce explícitamente que tiene que haber un período de transición en donde la «dictadura revolucionaria del proletariado» se haga con el Estado y de su poder coercitivo, estableciéndose como nueva clase dominante¹⁹.

Así las cosas, uno de los problemas de la visión de Marx es que no reconoce el desafío que genera *el vórtice de poder* al tener esta la libertad de reasignar y eliminar derechos de propiedad de toda la economía a voluntad, haciendo que esta forma de emancipación socialista sea incompatible con el Estado de derecho y la democracia (Hodgson, 2019). Peor aún, esto hace que la descentralización y la democratización *efectiva del poder económico* sea imposible, ya que este modelo requiere de un poder central que elimine los derechos de propiedad preexistentes de otros poderes locales, impidiendo a colectivos, comunidades locales, cooperativas y empresas poseer los verdaderos (y estables)

¹⁹ Según Marx, «entre la sociedad capitalista y la sociedad comunista media el período de la transformación revolucionaria de la primera en la segunda. A este período corresponde también un período político de transición, cuyo Estado no puede ser otro que la dictadura revolucionaria del proletariado» (Marx, 1977: 19).

derechos de propiedad de los medios de producción y el poder de intercambiar a voluntad sus productos en mercados. Sin aquellos derechos de propiedad *bien definidos y estables* (i.e., separados del poder central) no hay contrapeso de poder y estabilidad jurídica, ya que dicho poder continúa residiendo en su totalidad en las manos del Estado o en el partido revolucionario (í.d.).

Dicho de otra forma, si nos tomamos en serio la idea de reconfigurar los derechos de propiedad —y seguimos la idea de Marx de abolir la propiedad privada, la religión, la familia tradicional, los intercambios comerciales, etc.—, ¿cómo podemos sostener este proceso transformador sin una avasallante concentración del poder jurídico, político y económico en manos de unos pocos? Todo esto genera un problema de poder no menor, ya que aquellos políticos o revolucionarios que obtienen dicho poder político-jurídico para reconfigurar los derechos de propiedad van a ser los mismos que, además, luego tendrán el poder de la coacción y el poder económico sobre los medios de producción: todos estos poderes residirán en las manos de unos pocos individuos. Dicho poder concentrado puede terminar socavando la democracia, el Estado de derecho y, finalmente, las libertades de la sociedad civil y la de los individuos en general (Berlin, 2018). Entonces, existen peligros políticos inherentes al socialismo de gran escala de Marx, ya que la concentración del poder económico y el *libre arbitrio* para decidir qué hacer con los derechos de propiedad en manos del Estado, requiere y promueve un poder ejecutivo fuerte y relativamente libre de restricciones y contrapesos.

La concentración del poder económico-jurídico requiere y, a su vez, *refuerza* la centralización del poder político. A fin de cuentas, todos los otros poderes compensatorios (la sociedad civil y las empresas) son socavados y lentamente eliminados del mapa porque carecen de propios recursos económicos independientes, resguardo jurídico de sus derechos de propiedad e influencia económica (Hodgson, 2019; Ostrom 2011). Una vez aquí, el pluralismo político, la alternancia del poder, el respeto por la disidencia y la libertad de expresión son todos elementos que comienzan a tambalearse (Applebaum, 2012).²⁰

Este problema del vórtice del poder —al buscar monopolizarlo para cambiar los derechos de propiedad— ya había sido advertido por el anarquista

²⁰ En dicha sociedad socialista, «solo quedaba el recurso de la violencia, y ella, a fin de cuentas, se destruiría a sí misma, pues una sociedad erigida por la espada, aun cuando inicialmente la justicia estuviera de su lado, no podía dejar de convertirse en una tiranía de la clase victoriosa —aun cuando esta fuera la de los trabajadores— sobre el resto, lo que resultaría incompatible con aquella igualdad humana que el verdadero socialismo procuraba establecer» (Berlin, 2018: 146).

ruso Mikhail Bakunin (2018) cuando desarrolló su crítica a Karl Marx al predecir que si los socialistas se hiciesen con el poder mediante una revolución que monopolizara el poder político, jurídico y económico, dicha revolución será peligrosa por aparecer como una expresión ficticia de la voluntad del pueblo. Como diría Bakunin:

La única diferencia que existe entre la dictadura revolucionaria y el estatismo no está más que en la forma exterior. En cuanto al fondo, representan ambos el mismo principio de la administración de la mayoría por la minoría en nombre de la pretendida estupidez de la primera y de la pretendida inteligencia de la última. Son, por consiguiente, igualmente reaccionarias, pues el resultado de una y de otra es la afirmación directa e infalible de los privilegios políticos y económicos de la minoría dirigente y de la esclavitud política y económica de las masas del pueblo (Bakunin, 2020: 162).

Si alguien o un colectivo se hace con el poder político y de decisión de una nación, con el objetivo de poder hacer, deshacer y abolir derechos de propiedad a voluntad —como aconseja Marx—, entonces estamos concentrando de manera *ad hoc* todo el poder político y el poder económico en manos de un grupo de la población que tomará decisiones arbitrarias por toda la comunidad. Pero, cuando esto ocurre, significa que estamos abriendo la caja de pandora del poder: todo vale de cara al *arbitrio del más fuerte* o de cara al que sustenta el poder o el monopolio de la violencia.

Bajo el sistema de Marx, toda la economía y la sociedad civil pueden quedar supeditadas bajo el arbitrio y la suerte de la espada del poder de Damocles. De ahí al fin del Estado de derecho, la eliminación de contrapesos de poder, la erradicación de toda disidencia y, finalmente, al totalitarismo hay pocos pasos (Applebaum, 2012). En palabras de León Trotsky (2004: 213): «En un país donde el único empleador es el Estado, esto significa la muerte por inanición lenta. El antiguo principio: quien no trabaja, no come, ha sido reemplazado por uno nuevo: quien no obedece, no come». Todo esto había sido reconocido de forma lúcida por el escritor británico George Orwell, cuando señalaba que:

Al poner toda la vida bajo el control del Estado, el socialismo necesariamente da poder a un círculo interno de burócratas, que en casi todos los casos serán hombres que quieren el poder por sí mismo y no se apegarán a nada ni a la orden con tal de retenerlo. [...] el colectivismo no es inherentemente democrático, sino que, por el contrario, otorga a una minoría tiránica poderes con los que los inquisidores españoles nunca soñaron (Orwell, 1944: 2).

2. EL PROBLEMA DE LA PLANIFICACIÓN

Segundo, y consecuencia de lo anterior, la eliminación de los derechos de propiedad privados (su colectivización) y la libertad de intercambiar lleva, naturalmente, a la eliminación de los mercados y, por necesidad, a la centralización del control de los medios de producción y la planificación (Arnold, 1989; Marx, 1977)²¹. Marx (2019: 68, 1977: 11) reconoce que una sociedad colectivista, como la que él visualiza, es aquella en donde hay una «abolición del mercadeo», haciendo que «los productores no cambien sus productos». Es decir, sin intercambios comerciales descentralizados *no hay mercados* y, en ausencia de estos, necesitamos planificar (Arnold, 1987).

Lo anterior se desprende, de forma lógica, de la filosofía de la emancipación de Marx: si la sociedad postcapitalista ha de ser armónica y no alienante, entonces *no puede* tener un sistema de mercado y una producción que se deje guiar por las señales mercantiles. Como diría Engels: «Ninguna sociedad puede retener permanentemente el dominio de su propia producción [...] a menos que se suprima el intercambio entre individuos» (Marx y Engels, 1962: 267). El socialismo de Marx pareciera no solo conllevar el riesgo del autoritarismo político, sino que comporta, además, el riesgo de la *burocratización y verticalización* de la economía (Hodgson, 2019). Estas ideas, tanto de la colectivización y estatización (centralización nacional) de los medios de producción como la idea de promover la propiedad nacional a gran escala, están presentes a lo largo de los escritos de Marx (Arnold, 1990).²²

No obstante, sabemos hoy que la planificación central conlleva al fin del Estado de derecho y a la predominancia de las decisiones arbitrarias del más fuerte (Schäffle, 1892; Hayek, 2021; Hodgson, 2019). En un Estado nación planificador de la economía, si no sabemos salvaguardar nuestras libertades económicas y protegerlas con reglas claras y estables, se corre el riesgo de que dicho Estado (o poder político) use la justificación de la «guía racional» de la economía para socavar el Estado de derecho y la predictibilidad de nuestras

²¹ La conexión entre *reconfigurar* los derechos de propiedad de los medios de producción y la planificación central de la economía era reconocida como evidente por Engels: «La toma de los medios de producción por parte de la sociedad pone fin a la producción de mercancías (es decir, a la producción para el intercambio) [...]. La anarquía en la producción social es reemplazada por una organización consciente sobre una base planificada» (Engels, 1939: 309).

²² Para Marx: «La centralización nacional de los medios de producción se convertirá en la base natural de una sociedad que consistirá en una asociación de productores libres e iguales que actúan conscientemente de acuerdo con un plan racional y general» (Marx, n.d.: 241, citado en Arnold, 1989: 168).

actividades. Al tratar de hacerse con el control de las actividades económicas a través de decisiones políticas *ad hoc*, como expropiaciones, control y conducción de ciertas industrias clave sin justificación, guía del trabajo forzado, etc., el poder político no solo destruye el Estado de derecho, sino que también destruye la dispersión del poder económico, ayudando a concentrarlo en las manos de la misma élite que controla el poder político.

De hecho, el sistema socialista de emancipación y de unidad armónica bajo el sistema filosófico de Marx presupone tal grado de armonía y colectivización que no tiene necesidad de establecer un Estado de derecho (Berlin, 2018). En dicho orden social, entonces, no deberían existir el conjunto de instituciones de contención político-jurídica a través de las cuales lidiamos el conflicto y protegemos a los individuos de los intereses y poderes de otros que podrían estar en oposición a este. Dicho de otra forma:

La humanidad liberada de Marx no necesita ninguna de las maquinarias con las que la sociedad burguesa resuelve los conflictos entre los individuos o entre ellos y la sociedad: la ley, el Estado, la democracia representativa y las libertades negativas [...] su misma existencia presupone una sociedad donde las actividades y los deseos humanos chocan naturalmente entre sí. [...] Una vez que el orden burgués es reemplazado por un sistema de propiedad colectiva, esta maquinaria ya no tiene ningún propósito (Kolakowski, 1977: 168).

F. A. Hayek (2021), en *Camino de servidumbre*, argumenta que la planificación central sería el probable fin de nuestras libertades políticas por dos motivos: a) no hay posibilidad de predecir el actuar del Estado en materias económico-jurídicas, ya que en la práctica ha dejado de existir el Estado de derecho debido, en primer lugar, a la intromisión sin reglas ni límites de este en la esfera de la producción y, segundo, debido a que el poder político se ha concentrado con el poder económico. El Estado socialista planificador entonces es incompatible con el Estado de derecho, pues si «el Estado pretendiese dirigir las acciones individuales para lograr fines particulares, su actuación tendría que decidirse sobre la base de todas las circunstancias del momento, y sería imprevisible. De aquí el hecho familiar de que, cuanto más “planifica” el Estado más difícil se le hace al individuo su planificación» (*ibid.*: 137).

El Estado de derecho es lo opuesto al gobierno arbitrario e impredecible que interviene en la economía y, por este motivo, la planificación central es incompatible con el Estado de derecho y con la democracia. Esencialmente, «decir que una sociedad planificada no puede mantener el Estado de derecho [...] significa tan solo que el uso de los poderes coercitivos del Estado no estará ya limitado y determinado por normas preestablecidas» (*ibid.*: 146). La planificación racional de la economía es el *imperio del libre arbitrio* de aquellos

que tienen el poder para formular dichos planes racionales y cambiarlos cuando les plazca.

Así las cosas, la lección de la planificación socialista del siglo xx es la siguiente: salvaguardar y proteger la libertad económica bajo un sistema de mercado con reglas estables es fundamental si queremos preservar nuestras libertades políticas y sociales (Hodgson, 2019). El punto esencial es que la planificación es incompatible con el Estado de derecho y, por ende, termina siempre asfixiando nuestras libertades políticas por vía del control sin reglas. La planificación no es solo enemiga de la libertad económica, sino que es enemiga de la libertad *tout court*. En palabras de Hayek:

La planificación [central] conduce a la dictadura porque la dictadura es el más eficaz instrumento de coerción y de inculcación de ideales, y, como tal, indispensable para hacer posible una planificación central en gran escala. El conflicto entre planificación y democracia surge sencillamente por el hecho de ser esta un obstáculo para la supresión de la libertad, que la dirección de la actividad económica exige. Pero cuando la democracia deja de ser una garantía de la libertad individual, puede muy bien persistir en alguna forma bajo un régimen totalitario. Una verdadera «dictadura del proletariado», aunque fuese democrática en su forma, si acometiese la dirección centralizada del sistema económico, destruiría, probablemente, la libertad personal más a fondo que lo haya hecho jamás ninguna autocracia. [...] en una sociedad planificada no puede mantenerse el Estado de derecho (Hayek, 2021: 130, 145).

Ahora bien, si consideramos de forma benevolente la idea de la colectivización de Marx y asumimos que este, en realidad, abogaba por una forma colectiva y bastante difusa de propiedad general —en la cual todas las personas pudiesen poseer derechos de propiedad en *común* y los medios de producción pudiesen ser manejados de manera *democrática*—, el problema del poder y de *la asignación de derechos de propiedad* siguen en pie. Pues, no obstante hablemos de «propiedad común» y «control democrático» de los medios de producción, todavía hay que hacerse cargo de *asignar responsabilidades y penalizaciones, monitorear dichas responsabilidades y habilitar el control real* entre las personas o entidades que efectivamente se harán cargo de la producción de bienes y servicios (Ostrom, 2011).

En consecuencia, el problema de la concentración del poder para reasignar derechos de propiedad es ineludible, pues todo esto implica que hay que asignar límites, responsabilidades ligadas a formas de derechos de propiedad, obligaciones y poderes a ciertos sectores de la sociedad para que *de facto* estos se hagan cargo y sean responsables de la producción (id.). Pero, la reasignación de todos estos derechos y deberes en partes del «colectivo» requiere de un nuevo poder

político y jurídico soberano que dirima, elija y posea el control para reasignar dichos derechos de propiedad a voluntad (Hodgson, 2019). En palabras de Albert Schäffle (citado en Hodgson, 2007):

Pero lo que es imposible, para todos los tiempos, es una improvisación democrática y una producción exclusivamente colectiva sin manos firmes que la gobiernen y sin responsabilidad individual inmediata o intereses materiales por parte de los participantes en la producción [...] [la] producción colectiva, la panacea universal de los socialdemócratas, sería completamente imposible a menos que la autoridad más cuidadosamente graduada fuera otorgada a los distintos órganos de gobierno corporativo; formas de autoridad que deben extenderse desde las partes más bajas a las más altas y centrales del sistema productivo (Hodgson, 2007: 119).

Aquellas nuevas formas de asignación de responsabilidades, de graduación de autoridad y reconocimientos de derechos, en última instancia, nos conducen nuevamente a un problema de concentración del poder político y jurídico y al ejercicio arbitrario de este para otorgar y asignar derechos y deberes a algunos en desmedro de otros. De esta forma, las ideas de Marx parecieran no poder conducir hacia la igualdad jurídica, la estabilidad y homogeneidad de la ley de cara a los ciudadanos y, finalmente, a sostener el Estado de derecho (Arnold, 1990; Kolakowski, 1977). Por ende, el problema del vórtice del poder es ineludible dentro del pensamiento filosófico de Marx, aun cuando hablamos de ideas tan loables como «propiedad común» y «control democrático» de los medios de producción.

Como en el sistema de Marx (1973, 1974, 1977) la competencia del mercado y las señales mercantiles están ausentes para guiar el proceso productivo, a las empresas y al trabajo, entonces en un sistema planificado la presión económica y la guía del sistema tienen que venir de manos del Estado o de los revolucionarios. De esta forma, el Estado tiene que usar *el comando y el control* para guiar a los trabajadores, la sociedad y las industrias a hacer lo que ellos estimen conveniente o necesario en materias económicas (Arnold, 1989).²³ Pero esto significa que hay que usar la coerción y la *imposición arbitraria de ciertos fines* y de ciertos objetivos económicos al resto de la sociedad y en desmedro de otros fines, subordinando así los objetivos y fines heterogéneos que poseen los trabajadores y el resto de la sociedad *por debajo* de aquellos fines establecidos de manera

²³ Marx, en *El Manifiesto comunista* reconoce la necesidad de una «obligación de trabajo para todas las personas», y, para los niños, una «combinación de la educación con la producción material»; es decir, trabajo obligado y guiado *para todos* bajo el régimen socialista (Marx y Engels, 2019: 75).

arbitraria por la planificación. Básicamente, «el control económico no es solo intervención de un sector de la vida humana que puede separarse del resto; es el control de los medios que sirven a todos nuestros fines»; de esta manera, la «planificación central significa que el problema económico ha de ser resuelto [...] no por el individuo; pero esto implica que tiene que ser también la comunidad o, mejor dicho, sus representantes [políticos], quienes *decidan acerca de la importancia relativa* de las diferentes necesidades» (Hayek, 2021: 157, énfasis añadido).

Por lo demás, un sistema de planificación racional que comande y controle no puede dejar abierta la posibilidad de que haya cuestionamientos constantes a sus decisiones económicas o disidencia respecto a los objetivos socioeconómicos impuestos, por lo que la disidencia, el debate y la oposición política terminan también por desvanecerse gracias a la lógica interna del sistema. Así las cosas, «el objetivo económico estatista de la nacionalización [o colectivización] generalizada disuelve el pluralismo económico del cual dependen la apertura política y la democracia para subsistir. [...] la propiedad estatal de gran parte de la industria económica crea las condiciones para el posterior control estatal de la vida política, la erosión de la sociedad civil y la represión estatal de la disidencia» (Hodgson, 2019: 83).

Con todo, las ideas de Marx parecieran ser imposibles de realizar de forma beneficiosa en cuanto son incompatibles con la libertad individual y con las esferas de libertad económica y política *estables* que necesita un ser humano para desplegarse dignamente (Berlin, 2018; Hodgson, 2019). Así, «la libertad individual no se puede conciliar con la supremacía de un solo objetivo al cual debe subordinarse completa y permanentemente la sociedad entera» (Hayek, 2021: 305). La libertad económica se relaciona con, y *es invisible de*, la libertad en general, pues «quien controla la vida económica controla los medios para todos nuestros fines y, por consiguiente, decide cuales de estos han de ser satisfechos y cuales no» (*ibid.*: 157). En conclusión, la experiencia histórica de más de doscientos años con diferentes socialismos a gran escala y el análisis crítico realizado en este ensayo, apoyan fuertemente la tesis respecto a la *paradoja de la liberación* en el pensamiento «humanista revolucionario» de Marx: es decir, a través de la filosofía de la emancipación de Marx y sus ideas, se llega *pari passu* a problemas ineludibles de concentración del poder y planificación de la economía, que terminan por traicionar los objetivos mismos en los cuales se construye dicha visión liberadora.

IV. CONCLUSIONES

El tratar de aplicar las ideas de Marx a gran escala requiere de ciertas condiciones jurídicas, políticas y económicas que, inevitablemente, erosionan

las libertades de la sociedad civil y de los individuos, minando el Estado de derecho y la democracia —aumentando así la probabilidad de que surjan sistemas totalitarios—. En consecuencia, el pluralismo político, la democracia representativa y la alternancia en el poder no pueden sobrevivir sin pluralismo económico y la fragmentación de la propiedad privada que le hacen de contrapeso (Hodgson, 2019). Todo esto es tanto un hecho histórico como una regularidad empírica.

Una conclusión valiosa que podemos desprender de las lagunas analíticas de Marx es que no basta con un reconocimiento verbal y discursos loables de los líderes revolucionarios para salvaguardar la democracia y a la sociedad civil, pues una adhesión no instrumental de la democracia y un respeto serio por el ser humano requieren un *compromiso institucional* por defender variadas formas de pluralismo, fragmentación y contrapesos de poderes —que parecieran estar ausentes en el esquema filosófico de Marx (Kolakowski, 1977)—. De esta manera, la propiedad privada, la libertad económica, la libertad de emprendimiento, etc., son formas importantes de despliegue de dichas esferas de libertad y fragmentación del poder (Berlin, 2018; Sen, 2000).

Todo lo anterior nos lleva a una paradoja fundamental que está en el centro de este ensayo: el socialismo de Marx —en cuanto desea superar al capitalismo y los mercados con la intención de liberarnos— conduce a un vórtice de poder con pocos contrapesos, que termina minando los fundamentos en los cuales la democracia y los derechos de los individuos pueden sobrevivir. Pareciera ser, entonces, que amplias formas de propiedad privada, de mercados y de algunos aspectos clave del capitalismo son inevitables para mantener una sociedad democrática robusta que respete la alternancia del poder, la sociedad civil y a los individuos que la conforman (Hodgson, 2019; Sen, 2000). Pero esto pone hoy al socialismo en un dilema trascendental: o sigue buscando la superación del capitalismo como modelo económico, en desmedro de la democracia y arriesgando el totalitarismo, o abraza una defensa férrea de la democracia, reconociendo a su vez la necesidad de ciertas formas de capitalismo y abandonando así el horizonte emancipatorio trazado por Marx. Esta inevitable paradoja de la liberación en Marx debería ser una instancia crucial de reflexión para el socialismo del futuro.

Bibliografía

- Applebaum, A. (2012). *Iron Curtain: The Crushing of Eastern Europe, 1944-1956*. London: Penguin.
- Arnold, N. S. (1987). Marx and Disequilibrium in Market Socialist Relations of Production. *Economics and Philosophy*, 3 (1), 23-47. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0266267100002728>.

- Arnold, N. S. (1989). Marx, Central Planning, and Utopian Socialism. *Social Philosophy, and Policy*, 6 (2), 160-199. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0265052500000686>.
- (1990). *Marx's Radical Critique of Capitalist Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Bakunin, M. (2020). *Estatismo y anarquía*. Madrid: Editorial Verbum.
- Bemis, T. (2016). Karl Marx is the most assigned economist in U.S. college classes. *Market Watch*.
- Berlin, I. (2018). *Karl Marx*. Madrid: Alianza.
- Blaug, M. (1985). *Economic Theory in Retrospect*. Fourth edition.
- Brewer, A. (1995). A Minor Post-Ricardian? Marx as an Economist. *History of Political Economy*, 27 (1), 111-145. Disponible en: <https://doi.org/10.1215/00182702-27-1-111>.
- Buchanan, A. (1979). Exploitation, Alienation, and Injustice. *Canadian Journal of Philosophy*, 9 (1), 121-139. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/00455091.1979.10716240>.
- Engels, F. (1939). *Anti-Dühring*. New York: International Publishers.
- (1976). *Dialectics of Nature*. Moscow: Progress Publishers.
- Gilbert, P. (2020). Alienation, Freedom, and Dignity. *Philosophical Topics*, 48 (2), 51-80. Disponible en: <https://doi.org/10.5840/philtopics202048215>.
- Hayek, F. A. (2021). *Camino de servidumbre*. Madrid: Alianza.
- Hodgson, G. (2019). *Is Socialism Feasible?* London: Edward Elgar. Disponible en: <https://doi.org/10.4337/9781789901627>.
- (2007). Fragment: «The Impossibility of Social Democracy», by Albert E. F. Schäffle. *Journal of Institutional Economics*, 3 (1), 113-125. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S1744137406000580>.
- Jaeggi, R. (2014). *Alienation*. New York: Columbia University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.7312/jaeg15198>.
- (2016). What (if Anything) Is Wrong with Capitalism? Dysfunctionality, Exploitation and Alienation: Three Approaches to the Critique of Capitalism. *The Southern Journal of Philosophy*, 54 (1), 44-65. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/sjp.12188>.
- Keynes, J. M. (1926). *Laissez-Faire and Communism*. New York: New Republic.
- Kolakowski, L. (1977). The Marxist Roots of Stalinism. En R. Tucker (comp). *Stalinism: Essays in Historical Interpretation*. New York: Routledge.
- Leopold, D. (2022). Alienation. En E. N. Zalta and U. Nodelman (comp.). *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Stanford University: Stanford, California.
- Louw, S. (1997). Unity and Development: Social Homogeneity, the Totalitarian Imaginary, and the Classical Marxist Tradition. *Philosophy of the Social Sciences*, 27 (2), 180-205. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/004839319702700202>.
- Marx, K. (s. f.). *Sochineniia* (vol. 13). Moscú.
- (1885) [1847]. *Wage Labour and Capital*. London; New York: The Modern Press; New York Labour News Company.
- (1973). *Grundrisse: Foundations of the Critique of Political Economy*. Harmondsworth: Penguin.
- (1974). *Cuadernos de París*. México: Ediciones Era.
- (1977). *Crítica del programa de Gotha*. Moscú: Editorial Progreso.
- (1987) [1859]. *A Contribution to the Critique of Political Economy. Karl Marx and Frederick Engels*. En *Collected Works* (vol. 29). Moscow: Editorial Progreso.
- (2010). *El capital*. Madrid: Alianza.

- Marx, K. (2013). *Manuscritos de economía y filosofía*. Madrid: Alianza.
- y Engels, F. (1950) [1850]. *Address of the Central Committee to the Communist League*. En K. Marx y F. Engels. *Selected Works in Two Volumes* (vol. 1) (pp. 98-108). London: Lawrence and Wishart.
- (1962). *Selected Works in Two Volumes* (vol. 2). London: Lawrence and Wishart.
- (2019). *El manifiesto comunista*. Barcelona: Editorial Austral.
- Miller, R. (1984). *Analysing Marx: Morality, Power and History*. Princeton: Princeton University Press.
- Orwell, G. (1944). *Book review: The Road to Serfdom by F. A. Hayek*. London: The Observer.
- Ostrom, E. (2011). *El gobierno de los bienes comunes*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rallo, J. R. (2022a). *Anti-Marx: Crítica a la economía política marxista. Tomo I: Introducción a Marx*. Barcelona: Deusto.
- (2022b). *Anti-Marx: Crítica a la economía política marxista. Tomo II: Crítica a Marx*. Barcelona: Deusto.
- Ricardo, D. (1993). *Principios de economía política y tributación*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Robinson, J. (2021). *Economic Philosophy*. London: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9781003090373>.
- Roche, J. (2005). Marx and Humanism. *Rethinking Marxism*, 17 (3), 335-348. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/08935690500121984>.
- Roemer, J. E. (1985). Should Marxists be Interested in Exploitation? *Philosophy and Public Affairs*, 14 (1), 30-65.
- Romer, P. (1990). Endogenous Technological Change. *Journal of Political Economy*, 98 (5), 71-102. Disponible en: <https://doi.org/10.1086/261725>.
- Rubio Llorente, F. (2013). Introducción. En K. Marx. *Manuscritos de economía y filosofía* (pp. 9-56). Madrid: Alianza.
- Sandmo, A. (2011). *Economics Evolving: A History of Economic Thought*. Princeton: Princeton University Press.
- Schäffle, A. (1892). *The Impossibility of Social Democracy*. London: Swan Sonnenschein.
- Schumpeter, J. A. (2010). *Capitalism, Socialism, and Democracy*. London: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9780203857090>.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Editorial Planeta.
- Singh, R. (1989). Status of Violence in Marx's Theory of Revolution. *Economic and Political Weekly*, 24 (4), 9-20.
- Stedman Jones, G. (2017). *Karl Marx: Greatness and Illusion*. London: Penguin. Disponible en: <https://doi.org/10.4159/9780674974821>.
- Steedman, I. (1981). *The Value Controversy*. London: Verso Books.
- Toretta, E. y Donizetti, A. (2019). Trabajo, alienación y emancipación humana en Marx: fundamentos ontológicos en la formación del ser social. *Educere*, 23 (75), 379-392.
- Trotsky, L. (2004). *The Revolution Betrayed*. New York: Dover Publications.
- Weisman, T. (2013). *Hannah Arendt and Karl Marx: On Totalitarianism and the Tradition of Western Political Thought*. London: Rowman and Littlefield.
- Whitaker, A. (2020). *History and Criticism of the Labor Theory of Value in English Political Economy*. New York: Columbia University Press.

- Wolff, R. P. (1981). A Critique and Reinterpretation of Marx's Labor Theory of Value. *Philosophy and Public Affairs*, 10 (2), 89-120.
- Zwolinski, M., Ferguson, B. y Wertheimer, A. (2022). Exploitation. En E. N. Zalta y U. Nodelman (eds.). *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Stanford, California: Stanford University.

DESDE LA TRIBUNA DE LA PRENSA.
EL PENSAMIENTO POLÍTICO DE FRANCISCO AYALA
EN EL OTOÑO DE SU VIDA (1976-1996)

From the press tribune. The political thought
of Francisco Ayala in the autumn of his life
(1976-1996)

ÁLVARO LÓPEZ OSUNA

Universidad de Granada

alvak7@gmail.com

Cómo citar/Citation

López Osuna, Á. (2023).

Desde la tribuna de la prensa. El pensamiento político
de Francisco Ayala en el otoño de su vida (1976-1996).

Revista de Estudios Políticos, 202, 43-76.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.202.02>

Resumen

El presente artículo analiza el pensamiento político Francisco Ayala desde su regreso del exilio en 1976 hasta el año 1996, fecha en la que su producción se redujo de manera drástica en este campo. En estas dos décadas, el autor granadino siguió abordando y profundizando en los asuntos que habían formado parte de su corpus teórico desde su juventud: la preocupación por los nacionalismos, el ocaso de las ideologías, el papel de los intelectuales, etc. A estas temáticas habituales añadió durante la Transición política otros asuntos propios del momento, que abarcaron desde el cambio político hasta el porvenir de España, pasando por el significado de la dictadura. Para filtrar estas complejas y prolijas preocupaciones se valió preferentemente del artículo de prensa en detrimento del ensayo, con el fin de llegar de una forma accesible a un público mayoritario.

Palabras clave

Francisco Ayala; pensamiento político; fin de las ideologías; Transición política; papel de los intelectuales.

Abstract

This article analyzes the political thought of Francisco Ayala from his return from exile in 1976 until the year 1996, when his production in this field drastically decreased. During these two decades, the Granada-born author continued to address and delve into the issues that had been part of his theoretical corpus since his youth: concern for nationalisms, the decline of ideologies, the role of intellectuals, and so on. In addition to these recurring themes, during the political Transition period, he also addressed other issues relevant to the time, ranging from political change to the meaning of dictatorship and the future of Spain. To convey these complex and extensive concerns, he primarily relied on newspaper articles rather than essays, in order to reach a wider audience in an accessible manner.

Keywords

Francisco Ayala; political thought; end of ideologies; political transition; role of intellectuals.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. BIOGRAFÍA INTELECTUAL: UNA BREVE NOTA. III. METODOLOGÍA, EXPOSICIÓN Y ANÁLISIS EMPLEADOS EN SUS ARTÍCULOS PERIÓDICOS: 1. El nacionalismo. 2. El ser o problema de España. 3. El ocaso de las ideologías. 4. El papel de los intelectuales. IV. COMIENZA EL CAMBIO, ¿QUÉ OPINA AYALA?: 1. La dictadura franquista. 2. El porvenir de la democracia española. 3. Los efectos indeseados del nuevo modelo territorial. 4. Vectores de la política internacional. V. CONCLUSIONES. *BIBLIOGRAFÍA.*

I. INTRODUCCIÓN

Con la privilegiada perspectiva que el tiempo otorga al cumplirse casi década y media de su fallecimiento, el pensamiento político de Francisco Ayala se proyecta ante nosotros como la plasmación de un dilatado proceso de maduración intelectual dentro de la tradición progresista española, cuyos antecedentes primigenios se hayan en el liberalismo gaditano y desembocan a comienzos del pasado siglo en la joven generación que dio curso a la II República. Acaso, su personalísima singularidad, en comparación con sus coetáneos, radicó en una fértil mixtura que combinó un sólido corpus teórico, producto de una esmerada formación jurídica y en ciencias sociales junto a una temprana carrera literaria, que reflejó muchas de sus preocupaciones en el campo social.

En consecuencia con esta formación y su dilatado periplo vital, su obra reflejó asuntos o cuestiones propias del krausismo de un Julián Sanz del Río en relación con la libertad individual y de conciencia; de los institucionistas de Giner de los Ríos recogió su inquietud por la educación y la formación moral de los individuos; de los regeneracionistas y noventayochistas encabezados por Costa, Baroja y Azorín, el problema de España, su pasado, porvenir y la posible modernización de la nación; de la generación del 14, la de Ortega, así como de sus maestros alemanes, el ocaso de las ideologías y la crisis de los sistemas políticos liberales democráticos. Del republicanismo, la expectativa en la construcción de un Estado democrático abierto a las reformas que el cambio social promovido por la industrialización incipiente en España exigiera.

El grueso de su producción en la esfera político-social, salvo el precedente que supuso «El Derecho Social en la Constitución de la República

española», lo realizó en el exilio americano. Su obra se caracterizó por una gran prolijidad y diversidad temática, atendiendo a los variados intereses intelectuales en el mundo de las humanidades y las ciencias sociales que cultivó desde el comienzo de sus estudios universitarios. En su obra destacaron los ensayos (textos que variaron en extensión desde varias páginas hasta más de la centena), que pueden ordenarse y clasificarse en función de sus contenidos. En primer término, pueden situarse los referidos al estudio del concepto y posibilidades de la libertad (Ayala, 1941, 1943, 1945, 1959). En segundo término, los relacionados con la configuración del poder y los sistemas de gobierno (Ayala, 1944a, 1944b, 1964, 1965). En tercer lugar, su preocupación por los derechos individuales (Ayala, 1957, 1958). En un aparte los tratados o manuales: *Tratado de Sociología* (1947), *Introducción de las Ciencias Sociales* (1952). Por último, las misceláneas: *Razón del mundo* (1944) y *Hoy ya es ayer* (1972).

Todos estos contenidos, a excepción de los más puramente teóricos contenidos en sus obras más voluminosas, fueron objeto de reflexión profunda durante más de dos décadas en la prensa diaria española de tirada nacional, pues, a partir de 1996, aunque siguió escribiendo en prensa, apenas abordó asuntos relacionados con la política y se centró en cuestiones literarias o lingüísticas en sus escritos. Ayala fue un autor prolífico en el otoño de su vida si atendemos a su continuada cadencia de publicación en los diversos rotativos de tirada nacional que solicitaban su firma (*Informaciones*, *El País*, *ABC*, *Diario 16*), material este objeto de ulteriores compilaciones y repetidas ediciones (Ayala, 1983, 1985, 1988, 1992, 1996).

Por desgracia, a día de hoy no contamos con ningún artículo específico, estudio o monografía que aborde, aunque fuera de manera parcial, esta sustanciosa y prolija producción. El único contenido orientativo con el que contamos para introducirnos en semejante espesura son los textos introductorios realizados para alguna de las ediciones que recogen estos artículos, casos de Santos Juliá (2013: 17-44) y Piras (2018: 3-20; 2020); valiosos, sin duda, pero insuficientes. Para afrontar este propósito se ha leído su obra periodística en el periodo comprendido entre 1976 y 1996 en su totalidad, descontando los artículos referidos a cuestiones literarias o filológicas. Este abundante caudal comprende casi el millar de páginas que se distribuye a lo largo y ancho del tomo sexto de sus obras completas.

En cuanto a los objetivos de este trabajo, pasan por demostrar, de manera inicial, que existió una continuidad temática en la obra de Francisco Ayala entre los trabajos realizados en su juventud (Krauel, 2022) y en el exilio y los que a continuación emprendió en su vuelta a España. Por ello, no puede establecerse un corte en su producción intelectual en los asuntos político-sociales más importantes que trató en el periodo comprendido de 1976 a 1996, en

función de los ya desarrollados en el continente americano; más allá, claro está, de algunos asuntos coyunturales, propios del momento, que fueron cobrando actualidad, pero que solo trató tangencialmente¹, pudiendo afirmarse que la principal modificación o novedad en esta etapa radica más en el terreno estilístico-formal que en el ámbito material del que se ocupó.

En suma, fue el formato o el medio de expresión de sus ideas lo que cambió, no el contenido de ellas o sus asuntos de interés preferentes. De esta forma, del tratado académico o el ensayo de los primeros años pasó a la tribuna de la prensa o semanarios de actualidad. Así, mediante artículos críticos o de fondo expuso su pensamiento partiendo de un hecho de actualidad que daba pie a la reflexión ulterior. De manera posterior, intentamos demostrar que en su producción ocuparon una situación privilegiada el tratamiento histórico-político de los nacionalismos, la estrecha vinculación de la tecnología de las sociedades posindustriales con los sistemas políticos estatales y el estudio de las estructuras sociales aplicadas a los cambios de la sociedad española. Los tres puntales señalados, basamento esencial de su pensamiento, se aplicaron a cuestiones menores del acontecer político del momento de manera recurrente.

De esta forma, el artículo queda dividido en un apartado inicial en el que se analizan los contenidos más destacados de su pensamiento político. A continuación, en el siguiente epígrafe, los asuntos que con más recurrencia trató relacionados con el acontecer nacional desde el inicio de la Transición hasta la llegada al poder del Partido Popular de José María Aznar. En conexión directa con el bloque anterior se elevan unas conclusiones finales a modo de recapitulación o síntesis, en las que se realiza un balance de su pensamiento y entre las que destacan sus aspectos más firmes y las inconcreciones que pueden suscitar algunas de sus valoraciones.

II. BIOGRAFÍA INTELECTUAL: UNA BREVE NOTA

Francisco Ayala García-Duarte nació en Granada el 16 de marzo de 1906. Fue el hijo primogénito del matrimonio formado por Francisco Ayala Arroyo y Luz García-Duarte González. Sus antecedentes familiares estuvieron

¹ En el terreno ideológico el feminismo de tercera ola en Estados Unidos o la creciente corriente animalista (lo que hoy denominaríamos *antiespecismo*) que ya comenzaba a atisbarse; en el campo geopolítico, la crisis del bloque soviético y sus países satélites, el desarme atómico, el futuro de la OTAN o la I Guerra del Golfo; en la esfera social, la legalización de las drogas o la creciente influencia de la televisión en la opinión pública.

marcados por las claras divergencias vitales e ideológicas que mantuvieron su rama paterna y materna. La familia paterna, cuyo abuelo había sido magistrado de la Audiencia Provincial de Córdoba, provenía de una estirpe de propietarios agrícolas y rentistas que mostraba desprecio «no ya hacia el trabajo físico, sino hacia cualquier actividad lucrativa» (Ayala, 2013a: 33), al ser impropias de caballeros. En lo político se orientaban hacia un claro conservadurismo y profesaban un catolicismo tradicional, acrítico y arcaizante.

En contraposición con esta rígida escala de valores y acomodaticia visión de la realidad, la rama materna se caracterizó por su dinamismo, laboriosidad y republicanismo social. La estirpe, compuesta en gran parte por reputados médicos dedicados tanto a la docencia universitaria como a la práctica profesional, estaba encabezada por el abuelo², que fue rector de la Universidad de Granada (Correa, 2010). Otra figura de especial relevancia en la provincia fue su tío Rafael García-Duarte González, catedrático de Oftalmología, líder local del Partido Republicano Nacional y fundador de la sociedad de obreros La Obra a comienzos del siglo xx (López Osuna, 2017: 85-114). La saga la completaba su primo, Rafael García-Duarte Salcedo, eminente pediatra y diputado socialista por el distrito durante la II República en el primer bienio (Rodríguez y García-Duarte, 1984: 175-198; Álvarez, 2010: 151)³.

Francisco Ayala cursó la primaria en el Colegio de las Niñas Nobles y el Colegio Calderón, respectivamente. Los estudios secundarios los inició en el recién fundado Instituto General y Técnico de Granada, finalizándolos en el Instituto San Isidro de Madrid en 1922, ciudad a la que se trasladó la familia, acuciada por problemas económicos. Un año después, en coincidencia con el inicio de la dictadura de Primo de Rivera, comenzó la carrera de Derecho y Filosofía y Letras en la Universidad Central, si bien abandonó esta última en sus primeros cursos. Estos años de formación, que se extendieron hasta la caída de la monarquía de Alfonso XIII, son vitales para entender su trayectoria político-intelectual posterior, pues en ellos fraguó amistades de gran valía y comenzó a explorar algunas temáticas que abordó el resto de su vida. De esta forma, entre 1927 y 1930 inició su colaboración en la *Revista de Occidente*, a la par que conoció a José Ortega y Gasset y asistió con regularidad a su tertulia. A fines de la década, siendo profesor de Derecho Político, solicitó una beca a la Junta para la Ampliación de Estudios para asistir en Berlín a las clases que

² Eduardo García-Duarte (1830-1905), de condición humilde, huérfano de padre, fue un hombre hecho a sí mismo que ganó la cátedra en Granada proveniente de Madrid, donde había nacido.

³ «Rafaelito» fue fusilado por los nacionales en las tapias del cementerio de Granada al comienzo de la Guerra Civil.

impartía el reputado jurista y politólogo alemán Herman Heller. Su estancia coincidió con el vertiginoso ascenso del nazismo en una situación de incipiente hundimiento de la República de Weimar. De esta época parte su interés por el estudio del surgimiento del nacionalismo en Europa, que se plasmaría pasados los años en un estudio introductorio en la primera traducción castellana de la obra de Fichte. En clara sintonía con el clima de parálisis jurídico-institucional que percibió en Alemania, dedicó su tesis doctoral a analizar la crisis de los sistemas políticos liberales.

En 1931 volvió a España, donde aprobó las oposiciones a letrado de las Cortes en la II República y obtuvo la plaza de profesor de Derecho Político. Colaboró como editorialista en el periódico *El Sol*, a la vez que tradujo la *Teoría de la constitución* de Carl Schmitt y *El hombre y la sociedad en la época de crisis* de Karl Mannheim. El estallido de la Guerra Civil le sorprendió en Sudamérica, donde estaba realizando un largo viaje con su mujer y su hija, y regresó para ponerse al servicio del gobierno legítimo. En su condición de funcionario público fue enviado a la embajada española de Praga como agente de negocios. Con posterioridad, fue nombrado secretario general del Comité Nacional de Ayuda a España. En el transcurso de la conflagración, los sublevados ejecutaron, primero, a su padre en Burgos, y luego murió en combate su hermano pequeño Rafael en Barcelona.

Derrotada sin remisión la República comenzó su largo exilio, que estuvo jalonado durante las décadas de los cuarenta y los cincuenta por un sinfín de estancias en distintos países de Latinoamérica: Argentina, Brasil, Puerto Rico. Su producción en esta etapa fue frenética. En ellas alternó la cátedra con la colaboración en prensa (*La Nación* de Buenos Aires), la colaboración y fundación en diversas revistas literarias (*El Sur*, *Realidad*, *La Tierra*) o la publicación de distintos ensayos y tratados políticos. Sin olvidar que en estos decenios en el campo literario publicó sus colecciones de cuentos y novelas más celebradas: por un lado, *Los usurpadores* y *La cabeza del cordero*, ambas en 1949; de otra parte, *Muertes de perro* (1958) y *El fondo del vaso* (1962).

A partir de 1957, se radicó en los Estados Unidos, donde impartió clases de Literatura Española en las Universidad de Princeton, Nueva York y Chicago. En 1960 realizó su primer viaje a España, que fue relatado con precisión en *Del paraíso al destierro*, entrega inicial de sus memorias *Recuerdos y olvidos*. En 1977, desaparecido el franquismo del panorama político, se trasladó a España de manera definitiva y colaboró en prensa con regularidad. Al iniciarse la década de 1980, los reconocimientos a su trayectoria se sucedieron. Así, es elegido miembro de la Real Academia Española (RAE) en 1983 y se le concede el Premio Cervantes en 1991. Fue nombrado doctor *honoris causa* por varias universidades: Complutense, Carlos III, la Universidad de Sevilla, Universidad de Tolouse, etc. Cumplido el siglo, recibió la Medalla de la Provincia de

Granada. Falleció en 2009 en su casa de Madrid mientras dormía, a la avanzada edad de ciento tres años.

III. METODOLOGÍA, EXPOSICIÓN Y ANÁLISIS EMPLEADO EN SUS ARTÍCULOS PERIODÍSTICOS

Varias son las características más acusadas que pueden observarse en el pensamiento político de Francisco Ayala. La primera de estas notas distintivas está relacionada con la metodología implícita que subyace en sus escritos más profundos, en los que afronta asuntos relacionados con la teoría de las ideas y las formas políticas. Su filosofía de la historia está impregnada de un fuerte historicismo, puesto que en la praxis considera toda realidad presente como producto de un devenir histórico identificable y rastreable. De ahí que muchos de sus artículos sean sutiles reconstrucciones de conceptos e ideas desde sus orígenes hasta la actualidad, que adoptan una estructura divulgativa que intenta instruir o informar al posible lector. Del mismo modo, en segundo lugar, se detecta un indisimulado materialismo frente a ciertas concepciones idealistas (caso destacado del valor y uso de la Declaración Universal de Derechos Humanos), que enmascaran su utilidad real en consideración a altos principios morales. La actitud a la hora de afrontar ciertos debates espinosos, en especial los referentes a la dictadura, es realista, carente de sentimentalismos, en terrenos que por su significancia se prestaban a ello.

En cuanto a las materias recurrentes, podemos distinguir a grandes rasgos cuatro grandes bloques, que son los que analizaremos a continuación.

1. EL NACIONALISMO

Para nuestro autor, dicho movimiento político surgió en los estertores de la Edad Moderna y fue expresión directa de los valores de la burguesía, clase social emergente que se situó desde ese momento en el centro de la vida pública en toda Europa en detrimento de la nobleza. El nuevo proyecto burgués, gestado en la Ilustración en torno a los enciclopedistas franceses y los empiristas ingleses, situó al Estado en la cúspide de las nuevas lealtades, conciliando con ello diferencias irreconciliables entre el conjunto de las naciones continentales; rompiendo, de esta forma, los tradicionales usos y costumbres que emparentaban a los príncipes y las clases nobiliarias desde el Renacimiento (Ayala, 2013n: 338-341; *ABC*, 22-12-1983). En paralelo emergió con gran estrépito el mito de la cultura como elemento diferenciador entre potencias. Este novedoso planteamiento provocó que estos burgueses se supieran y

afirmaran como franceses o germanos sin reconocer más allá de las fronteras de su Estados respectivas similitudes algunas. En este punto se adscribía a las visiones que sobre este proceso histórico con posterioridad desarrollaron con gran amplitud autores de la talla de Hobsbawm (1992) o Smith (2000).

Este novedoso artefacto ideológico, según Ayala, tomó carta de naturaleza definitiva a comienzos del siglo XIX, auspiciado por el Romanticismo, cuyos divulgadores más destacados fueron Herder y Goethe. Su texto fundacional fue *Discursos a la nación alemana* (1807-1808) del filósofo J. G. Fichte⁴, libro que recopilaba una serie de cursos dictados por el autor en el Berlín ocupado por las tropas napoleónicas. La obra se erigió en una apelación directa a la unidad de la nación alemana, al *Volksgeist* (el espíritu del pueblo). El nacionalismo nació, en un principio, como una ideología integradora y progresista (Ayala, 2013ñ: 137-138; 1983) y fue punta de lanza en las posteriores unificaciones que dieron lugar al Reino de Italia y el Imperio alemán (1871). Su apoyatura fundamental fue la lengua nacional (Ayala, 2013r: 325-331; *El País*, 1-7-1984), emanación genuina de las comunidades culturales que aspiraban a fundar un Estado nación propio.

En su teoría global sobre la fundamentación del nacionalismo se acerca a la concepción popularizada por Benedict Anderson (1993) de manera más tardía de «comunidades imaginadas», producto de la diferenciación o limitación espacial de los distintos territorios. Sin embargo, dentro de las dos grandes tendencias explicativas del surgimiento de la nación en el sentido moderno, a saber, la de tradición liberal de carácter francesa (con Michelet, Taine y, sobre todo, Renan) o la culturalista germana, se decanta con claridad por esta última, dando una explicación ideológico-cultural del fenómeno en la línea de autores clásicos como Hayes (1931), Kedourie (1960) o el filósofo político Isaiah Berlin (1960).

Esta orientación o concepción, prosigue, que vertebró a las sociedades políticas occidentales hasta el comienzo de la I Guerra Mundial, entró en crisis tras la finalización de la Gran Guerra a consecuencia de la derrota de los imperios centrales. La paz de Versalles trajo consigo el fraccionamiento sin remisión de los extensos territorios gobernados por el emperador Francisco José I, el káiser Guillermo II y el sultán Mehmet V. En el desgajamiento posterior proliferaron multitud de nuevos Estados soberanos, en el seno de los cuales, a su vez, otras minorías más pequeñas aspiraban al autogobierno (MacMillan, 2005).

⁴ *Cartas a la nación alemana* fue publicado por vez primera en español en 1943 por la editorial argentina Americalee en su colección Los Clásicos Políticos». El estudio preliminar corrió a cargo de Francisco Ayala.

A mediados de los setenta (Ayala, 2013e: 419-423; *El País*, 20-11-1976), el autor granadino afirmaba que la bandera nacionalista había sido recogida por los pueblos del mundo colonial, que desde la finalización de la II Guerra Mundial aspiraban a su plena independencia. Esta situación sociohistórica había provocado una alianza inédita entre nacionalismo y marxismo que tachaba de incompatible, en un principio. Ayala dejaba entrever las mutaciones que habían operado en el marxismo clásico al mezclarse con los movimientos de liberación nacional del Tercer Mundo en su lucha contra las metrópolis coloniales, donde la variable *clase social* fue sustituida por la de *pueblo* en el esquema tradicional de opresores y oprimidos. En este análisis, el autor nos dejaba muestras, aunque sin nombrarla de forma explícita, de que conocía la influencia que tuvo la célebre obra *Los condenados de la tierra*, de Frantz Fanon (1963), sobre el movimiento antiimperialista que emergió con estrépito en África y Asia a partir de la década de los sesenta del pasado siglo al amparo de este nuevo esquema ideológico.

2. EL SER O PROBLEMA DE ESPAÑA

En este amplio apartado, al que dedicó un gran espacio, incluyó abundantes apreciaciones sobre su identidad, historia o el porvenir de España. Uno de los métodos habituales más utilizados para realizar este acercamiento fue mediante comentarios críticos a obras relevantes de figuras señeras o corrientes intelectuales del pensamiento político nacional. Siguiendo esta senda, y enlazando con los orígenes del nacionalismo, consideró el *Idearium español* una manifestación tardía del romanticismo centroeuropeo, pues consideró que Ángel Ganivet poseía una visión esencialista de España donde la nación tiene un destino propio al margen de sus moradores pasados y presentes y era intemporal (Ayala, 2013q: 334-338; *El País*, 16-3-1984)⁵. De los integrantes de la generación del 98, a los que califica de expresión resuelta y denodada del nacionalismo español, tenía un juicio más positivo, ya que supieron imprimir, aparte de patetismo a su prosa centrada en el paisaje castellano, vuelo teórico a su pensamiento. Aunque consideraba que su resolución no estaba exenta de contradicciones entre algunos de sus miembros al intentar conciliar el esfuerzo europeizador con el objeto de transformar el país con ciertos deslices tradicionalistas («hispanizar Europa», que decía Unamuno) (Ayala, 2013p: 332-334; *El País*, 27-1-1984).⁶ A la siguiente generación, la del 14, capitaneada por Ortega

⁵ El artículo era una matización más amplia de la obra ganivetiana, a la que había calificado en un programa de televisión como deleznable.

⁶ Aquí podría incluirse también el tópico unamuniano de «que inventen ellos».

y Gasset, le tocó consolidar la modernización, que era a ojos de Ayala una característica que en el seno de su generación les hizo superar el nacionalismo. Algunos lo habían vencido por vías ideológicas (convencidos en que el futuro apoyado en el progreso tecnológico requeriría estructuras de poder más amplias que las de la nación política) y otros por medios intuitivos.

Ese desapego de la generación de escritores a la que pertenecía, afirmaba, se formuló mediante la trivialización literaria (caso del casticismo de Gómez de la Serna) o la exageración desmitificadora de un Ernesto Giménez Caballero en una obra como *Los toros, las castañuelas y la Virgen* (1927). El repunte del nacionalismo español de los años treinta, apuntaba, se debió a dos causas. Por un lado, por la crispante situación política durante la II República y el marasmo económico mundial propiciado por el crack del 29, que hizo entrar en crisis a los sistemas político-liberales; de otra parte, un *hispanocentrismo* que echaba de nuevo la vista atrás a las glorias imperiales del pasado. No obstante, la recaída en este nacionalismo, del que nuestro autor cuantificaba en unos cuantos miembros de su generación, fue más numerosa e influyente a poco que lo observemos con detenimiento (Trapiello, 2002)⁷.

De especial significado, por la profundidad y las múltiples lecturas que recogió en un largo artículo, fueron sus comentarios acerca de la obra de Julián Marías, *España inteligible: razón histórica de las Españas* (Ayala, 2013u: 443-448; *El País*, 1-8-1985). La valoración realizada del libro del filósofo vallisoletano, al igual que sus objeciones al mismo, sintetizaban la visión histórico-política que Francisco Ayala poseía sobre el surgimiento del Estado absoluto tras la unión de los reinos de Castilla y Aragón, la empresa americana y la Contrarreforma. La concatenación de estos procesos y sus resultados condujeron, según su análisis, a la decadencia de los Austrias en primer término, a la inexistencia en el siglo XVIII de un sólido proyecto ilustrado en segunda instancia y a la ineficaz construcción de un modelo de Estado nación decimonónico por la persistencia de las instituciones del Antiguo Régimen.

Asimismo, se preguntaba, a pesar de valorar la relevante importancia de la obra, si todo proyecto histórico merecía, por el mero hecho de existir, una valoración positiva incondicional. A continuación, se interrogaba sobre si

⁷ Si atendemos a los participantes en *La Gaceta Literaria*, revista cultural en la que se agrupó el grueso de los intelectuales de la generación de Francisco Ayala y algunos de las anteriores, vemos a destacadas figuras afines al Movimiento Nacional posterior. Sin ir más lejos, su fundador, el oscilante Giménez Caballero, con su obra *Genio de España* (1932), que ya exaltaba el papel evangelizador y civilizador de España en América. Cómo no a Ramiro de Maeztu, motor de la influyente revista contrarrevolucionaria *Acción Española*, a Ramiro Ledesma Ramos, Melchor Fernández Almagro (amigo de infancia de Ayala) o Pedro Sainz Rodríguez.

podían existir proyectos históricos nocivos. Estas múltiples preguntas entraban en disputa con los conceptos de «vocación y circunstancia», en los que se apoyaba Marías para trazar su filosofía de la historia de España.⁸ En este punto nuestro autor no ofrece, o apunta, a una tentativa teórica de la historia de calado análogo o alternativo al ofrecido por su interlocutor. En una línea similar, entiende la Contrarreforma como una reacción desmesurada al erasmismo, asentándose dicha réplica en unos planteamientos periclitados en su época. Esta exaltación implícita de los méritos del protestantismo, en contraposición a los valores del catolicismo imperial español, no quedaban explicados ni precisados. Identificaba, en una especie de subtexto intelectual que el lector debía reconocer, la reforma luterana con los valores de tolerancia, modernidad y progresismo, de una forma acrítica.

En contraposición a esta visión historiográfica de raíz anglosajona, Ayala no caía en la leyenda negra española, a la que criticaba sin ambages desde varios puntos de vista sumamente estimulantes. Dialogaba en este sentido con una larguísima tradición que habían arrancado con las conferencias de Emilia Pardo Bazán en París (1899), que fue la que acuñó el término, seguida por otro ciclo de charlas impartidas por Blasco Ibáñez en 1909, el importante libro de Julián de Juderías (1914) o los debates en el exilio mantenidos por los republicanos Américo Castro (1954) y Sánchez Albornoz (1956) sobre este asunto. En cierta forma, también se adelantó a la profundísima revisión y debate historiográfico que ha sufrido este asunto desde la década pasada (Vélez, 2014; Roca, 2016; Ínsua, 2018; Villacañas, 2019; Varela, 2019).

Uno de estos puntos de vista sobre los que hacía hincapié apuntaba hacia los vicios del creciente «presentismo» posmoderno, que juzgaba los acontecimientos del pasado con criterios del presente, por lo que, en función de esta deformación, no eran asumibles ninguna de las dos orientaciones ideológicas tradicionales con los que se contemplaba la conquista de América: por una parte, la tradición que glorificaba los actos realizados; en otro plano contiguo, pero de mayor vigencia en la actualidad, un pretérito lleno de espantosos crímenes, expolios y oprobios sin nombre. Ambas actitudes, opuestas en apariencia, señalaba, eran la misma cara de una similar falacia, consistente en la identificación con los protagonistas de hechos lejanos. No cabía, por tanto, asumir ni méritos ni responsabilidades que no nos pertenecían (Ayala,

⁸ Julián Marías entiende el devenir de España como un proyecto generado en el seno de la lucha de los reinos cristianos con los invasores musulmanes, basado en la noción de frontera y avance continuo. La circunstancia propiciada por el descubrimiento transoceánico del Nuevo Mundo, generó una supranación en la que se trasplantaron los valores generadores civilizatorios, materiales y espirituales peninsulares.

2013af: 752-755; *Ciencia Política*, 1990). Del mismo modo ponía en solfa una tercera tendencia que se abrió paso con sin par estrépito en torno a las celebraciones gubernamentales por el V Centenario a fines de los años ochenta, por su armonismo ridículo: el «encuentro entre culturas» (Ayala, 2013z: 685-689; *El País*, 12-10-1989).⁹

En cuanto a la historia contemporánea española, Ayala prestó singular atención en sus escritos periodísticos a la Restauración (Ayala, 2013ak: 1065-1069; *El País*, 6-10-1997). En particular, mantenía un juicio muy favorable sobre la figura de Antonio Cánovas del Castillo, al que consideraba el arquitecto de un proyecto modernizador cuyo objeto era homologar la península con Europa. Su valía consistió, a su juicio, en diseñar una constitución política liberal en combinación con unas instituciones garantistas. Consideraba que las deficiencias del sistema (estructuras de poder caciquiles opuestas al ejercicio de la democracia, falseamiento electoral, bloqueo político), propiciaron, paradójicamente, una creciente participación ciudadana que, a la postre, terminaron cuestionando el turno de partidos. Del régimen de la Restauración destacaba lo que podríamos denominar en su sentido político como efectos eutáxicos, ya que permitió el buen orden, estabilidad y durabilidad en el tiempo de la nación política, en comparación con las incertidumbres que se sucedieron durante el siglo XIX (Ayala, 2013al: 1071-1074; *El País*, 4-11-1997).

3. EL OCASO DE LAS IDEOLOGÍAS

A este respecto, su análisis se amparaba en un doble parámetro que se erigía en el pilar en el que se articulaban sus análisis políticos sobre este tema, a saber: las ideologías políticas habían sido el sustitutivo de las creencias religiosas a partir del Siglo de las Luces. Los fundamentos del Estado liberal-burgués estaban en el principio de separación de poderes formulado por Montesquieu y el contrato social de Rousseau. Dichos principios sirvieron a las necesidades del capitalismo industrial incipiente. Sin embargo, las ideologías nacientes en el siglo XIX resultaban inaplicables a la realidad social que se abrió paso a la finalización de la II Guerra Mundial (Ayala, 2013v: 450-457; *El País*, 28-11-1985). El marxismo, última religión laica para Ayala, había sufrido el deterioro propio de una filosofía histórica incumplida, quedando en la praxis

⁹ Afirmaba: «Nadie supondrá en serio que la tarea de colonizar todo un continente desconocido hubiera podido llevarse a cabo mediante procedimientos de comedia, discreta y amable persuasión, de cuya eficacia no ofrece ejemplo alguno la historia universal».

desprestigiado por las acciones cometidas por los bolcheviques y los partidos comunistas occidentales¹⁰. En lo que respecta a los sistemas democráticos occidentales, se había producido una ecualización entre conservadores y socialistas. El contenido ideológico de sus programas era mínimo (Ayala, 2013c: 402-408; *El País*, 17-11-1976). La única diferencia entre fuerzas era pragmático, al igual que el de sus votantes. La era de esplendor de las ideologías para Ayala había concluido. Su pensamiento se encuadraba en la línea de pensadores como Daniel Bell (1964), Fernández de la Mora (1972) y, cómo no, Francis K. Fukuyama (1992).

Planteaba, y he aquí el segundo vector de su pensamiento sobre este asunto, que la carencia de un aparato intelectual sistemático y articulado novedoso desde el inicio de la Guerra Fría postergaba la aplicación de los fabulosos recursos que el progreso científico-tecnológico había puesto en beneficio de la humanidad. Dicha tarea debería ser implementada por unas minorías rectoras (siguiendo la tradición orteguiana) que con equidad y flexibilidad realizarían los ajustes que el progreso social demandaba. Su labor coadyuvaría en la creación de un orden estable en las relaciones internacionales sobre los principios de libertad y justicia. Lamentaba que durante la última mitad del siglo xx el excedente económico generado por la civilización occidental en la fase tecnológica de la electrónica avanzada no hubiera sido invertido en el desarrollo del resto del planeta. A su juicio, los réditos de este excedente habían sido dilapidados estúpidamente en la pugna mantenida entre las superpotencias EE. UU. y la URSS, abriendo una brecha de desigualdad que era la peor amenaza para el orden mundial (Ayala, 2013ae/ag: 790-793; *ABC*, 16-12-1990; *La Nación*, 3-2-1991).

Este punto, a pesar de aportar un diagnóstico certero en líneas generales, es el que más dudas puede suscitar, pues Ayala no indicaba ni definía quién debería implicarse o resolver las demandas apremiantes de la humanidad, más allá de unas inconcretas minorías capacitadas para esa función. Por tanto, sustentaba la condición de ciudadano como si se tratara de una condición *a priori* de cada individuo humano. La ciudadanía, puede afirmarse, no es una situación previa a la sociedad política o el Estado, sino posterior o subordinado al mismo. Los ciudadanos son siempre «ciudadanos de» (un país concreto). De

¹⁰ Los vaticinios incumplidos eran: a) la lucha de clases capitalista provocaría un aumento gradual del número de proletarios y una disminución de las clases medias frente a una minoritaria clase burguesa; b) el capitalismo caería por sus propias contradicciones; c) el fin de la historia desembocaría en la dictadura del proletario y, poco después, la desaparición del Estado. En relación con sus errores señalaba: las purgas soviéticas y los procesos de Moscú (1936-1938); la claudicación del Frente Popular en Francia, o el trasvase de cuadros y militantes del SPD y el KPD al Partido Nazi en Alemania.

igual forma puede afirmarse con respecto a esa apelación constante a la humanidad, a la que considera un todo atributivo (un conjunto global) en vez de distributivo (un todo separado en las más de ciento setenta naciones que componen la Tierra), por lo que, *de facto*, tanto esa ciudadanía universal como la humanidad unitaria, que deben aplicar las palancas de ese supuesto cambio social, son una fantasmagoría que carece de operatividad práctica.

Por el contrario, en relación con el significado, objetivos y resultados de la Declaración de Derechos Humanos (DUDH), otro de los asuntos a los que dedicó un espacio destacado en sus artículos de opinión adoptaba una posición materialista en oposición al idealismo filosófico con el que fue concebida por sus creadores. A este respecto, hay que consignar que era una cuestión a la que había dedicado un par de trabajos previos encargados por la UNESCO en la que planteaba algunas propuestas concretas que pretendían ser verosímiles (Ayala, 1948; 1955). De entrada, consideraba a la Organización de Naciones Unidas como una restauración del proyecto kantiano de la paz perpetua, cuyo precedente, la Sociedad de Naciones, había fracasado en su empeño de evitar otra nueva conflagración mundial. Sus propósitos, afirmaba, fueron inflados con un utópico optimismo, cargando su redacción de una retórica hueca. Las manifestaciones del texto, en serio contraste con los hechos, daban una penosa impresión de hipocresía (Ayala, 2013l: 892-895; *ABC*, 9-9-1982). La carta global de Derechos Humanos era definida por nuestro autor de «colosal globo de viento» o «bomba idealista» en función de sus postulados inaplicables (Ayala, 2013m: 895-899; *ABC*, 16-9-1982). En cuanto a su eficacia, expresaba su total fracaso en función de sus resultados¹¹.

4. EL PAPEL DE LOS INTELLECTUALES

En sus consideraciones se preguntaba sobre su significado, función, papel, compromiso o actitud (Ayala, 2013ad: 719-725; *El País*, 7-11-1990)¹². En relación con el rol que cumple el intelectual en las sociedades posmodernas era muy escéptico debido a la alteración de su función tradicional. En la sociedad burguesa, apuntaba, consistía en suministrar a la clase dominante las claves para

¹¹ A estos déficits habría que agregar su limitado radio de acción a menos de la mitad de la población mundial, ya que la Declaración no fue ratificada ni por la Unión Soviética (y países satélites) ni China. Tampoco firmaron el acta los países musulmanes, que de forma alternativa adoptaron sus particulares derechos humanos bajo la hégira de la sharía.

¹² Para Ayala un intelectual es «quien una vocación especial impulsa a intensificar y aun a profesionalizar la actividad mental que conduce al conocimiento, llevando éste más allá de la antedicha función vital, hacia un plano de universalidad abstracta».

su interpretación, ofreciendo criterios de actuación práctica. En la actualidad, refiriéndose a los años finiseculares de la centuria del veinte, la transmutación de este universo conceptual en una realidad distinta requería de instrumentos de racionalidad adecuados a sus peculiares condiciones. La irrupción de los medios audiovisuales había provocado un cambio cualitativo sin precedentes, al traspasar lo individual (el escritor solo ante las potencias de su intelecto) por lo colectivo (televisión, el cine, la radio). A ello había que añadir, detectaba, la tendencia paulatina a rebajar la calidad del producto con la intención de llegar a un auditorio más amplio. El análisis profundo quedaba devaluado ante la necesidad del consumo rápido de las masas, deviniendo en mero espectáculo (Ayala, 2013g: 147-162; *Nueva Estafeta*, 1979). Su análisis en este punto se emparentaba por el ya esbozado en el situacionismo de Debord (2005).

Sobre el papel u orientación de los intelectuales en el debate público o ante el poder, Ayala marcaba una divisoria sencilla, pero a la vez muy clara. El escritor no podía rebasar la línea de la especulación teórica. En el momento que traspasaba ese hito para incidir en la realidad práctica, comenzaba a actuar como un político profesional. De igual manera destacaba la incompatibilidad entre el ejercicio intelectual (orientado por principio hacia el esclarecimiento de la verdad) y el campo de la política práctica, donde la eficacia era la divisa que imperaba (Ayala, 2013ac: 711-714; *El País*, 7-7-1990)¹³. Contemplaba la relación del estamento intelectual con el poder como una pugna entre fuerzas, en las que unos intentaban influir sobre otros de manera solapada. A este respecto, afirmaba que los medios de expresión eran cambiantes (la sátira, el panfleto, el artículo de prensa), pero la posición se mantenía incólume. Criticó el papel adoptado por una parte de la intelectualidad española a partir del inicio del período democrático actual. Entendía que el «estar contra el poder», eufemismo que durante la dictadura significaba estar contra Franco, carecía de sentido una vez conseguido un régimen de libertades. Esta postura, infantil y gratuita, a su parecer, era teóricamente impecable, muy airosa y tenía la ventaja de lucir muy elegante, a la vez que permitía un grado de superioridad moral inigualable ante el público generalista, pero arremeter por sistema sin distinción de regímenes lo tachaba de insensato (Ayala, 2013ad: 719-725; *El País*, 7-11-1990).

Esta sinceridad ante lo que se denominó el desencanto, con la intención de insuflar cordura y un marco más amplio de discusión en un período crucial de la historia española, resultaba valiosa por varios motivos. Por un

¹³ Esta reflexión surgió a instancias de la derrota electoral de Mario Vargas Llosa en las elecciones presidenciales del Perú de 1990 a manos de Alberto Fujimori. El fracaso de su campaña, a juicio del escritor granadino, se debió a su tono realista y carente de promesas, debido a su condición de intelectual antes que de político.

lado porque sus opiniones, al igual que las de Manuel García-Pelayo, otro exiliado, provenían de personalidades desprovistas de afiliación previa o pertenencia a los intelectuales que protagonizaron la Transición (Tierno Galván, López Aranguren, Manuel Sacristán) y sus discípulos (García Santesmases, 2020: 67).¹⁴ Por tanto, no estaban tan condicionados para entrar en componendas o en los repartos de influencias que estaba configurando la nueva situación puesto que su carrera estaba ya hecha. No lo necesitaban. De otra parte, sus juicios quisieron poner distancia con las posiciones mantenidas durante la II República e insertarse en los urgentes desafíos que imponía la nueva situación.

En una interesante variación o modulación sobre el mismo tema, se extrañaba de la tendencia de algunas figuras públicas a considerarse «intelectuales orgánicos» a pesar de su propia voluntad. Semejante desconcierto no era explicable, a su juicio, salvo por la ignorancia en la distinción entre democracias formales y totalitarismos. A la vez que traslucía la distancia existente entre sus pensamientos revolucionarios y la anodina realidad democrática a la que expresaban su altivo desprecio (Ayala, 2013ai: 785-790; *El País*, 5-5-1991). A diferente escala se encuentra la pugna que mantuvo en las páginas de *El País* con el escritor Alfonso Sastre, en la que acusaba al dramaturgo de parapetarse en las posibles extralimitaciones de las fuerzas de seguridad en la lucha contra ETA para rechazar todo poder público, disfrazando esta prevención en la legitimidad de un terror que aspiraba a erigirse en poder público en el País Vasco (Ayala, 2013h: 423-429; *El País*, 30-12-1980).¹⁵ A nivel particular, sobre el compromiso, Ayala negó desde su juventud la conveniencia del creador o literato de alinearse con partido, causa o ideología alguna que interfiera en la creación, lo cual le parecía «una mixtificación insoportable» (Ayala, 1928). En su madurez lo consideraba algo desfasado, en gran parte, por su creencia en que los cambios sociales del presente amparados en el desarrollo tecnológico habían neutralizado las ideologías.

En retrospectiva, su posicionamiento en este asunto puede situarse en posturas parecidas (a pesar de las notorias diferencias generacionales y sobre todo vitales) a las de la amplia pléyade de intelectuales de la izquierda oficial (la gran familia socialista) que transitaron del antifranquismo comunista al socialismo liberal. Nos referimos a los Javier Pradera, Raúl Modoro, Jorge Semprún, Fernando Claudín o Jordi Solé Tura, entre otros, que intentaban orientar la opinión pública desde las páginas del diario *El País* hacia el pragmatismo

¹⁴ Tierno (Elías Díaz, Raúl Modoro, Fernando Morán); Aranguren (Javier Muguerza, Pedro Cerezo, Ignacio Sotelo); Sacristán (Juan Ramón Capella, Francisco Fernández Buey).

¹⁵ Las simpatías de Alfonso Sastre con la izquierda abertzale fueron notorias, siendo candidato al Parlamento Europeo por la formación Herri Batasuna y sus herederas en varias ocasiones.

apartado del discurso idealista de la lucha antifranquista. Es decir, aquellos que mantuvieron «un apoyo solidario pero distante» (García Santesmases, 2020: 69) al proyecto socialista, asumiendo el desgaste que suponía la tarea de gobierno (Morán, 2014; Aubert, 2020).

IV. COMIENZA EL CAMBIO, ¿QUÉ OPINA AYALA?

Desde su establecimiento definitivo en España en 1977 tras una prolongada ausencia de casi cuarenta años, en paralelo a sus reflexiones sobre asuntos tan diversos, como los citados en el apartado anterior, Ayala desarrolló una notable producción cuyo asunto principal versó sobre lo que en líneas generales podríamos catalogar de manera retrospectiva como la evolución de la incipiente democracia española. El contenido giró en derredor de cuatro grandes bloques: la dictadura franquista, la democracia, la estructura territorial del Estado y la orientación internacional de España. De cada uno de ellos se decantó en su análisis, como veremos a continuación, por sus aspectos más esenciales y de mayor complejidad. La orientación de sus disertaciones se caracterizó por un cariz que rebasaba la actualidad o la anécdota propia del presente de la que partía para adentrarse en terrenos situados a medio o largo plazo. De ahí la visión sociológica que imprimía a sus análisis sociohistóricos, que estaban basados en la atención preferente a las transformaciones de las estructuras o los cambios económicos. En la esfera política proyectaba un especial énfasis en el método comparativo para afrontar el estudio de la realidad política española, mostrando las recurrencias, similitudes o diferencias entre el balbuceante régimen parlamentario español y sus homólogos occidentales. Con ello deconstruía o ponía en su justo lugar ante sus lectores, siempre desde un tono marcadamente pedagógico, la imagen o tópico de la excepcionalidad de los acontecimientos que sucedían en España tales como la crisis de los partidos políticos, el desencanto o el terrorismo.

1. LA DICTADURA FRANQUISTA

Fue contemplada por nuestro autor como la materialización de un régimen político autoritario, que nunca llegó alcanzar las cuotas de totalitario ni siquiera en los momentos que precedieron al fin de la contienda civil, a pesar de la represión y depuración que ejerció entre los vencidos. Con esta caracterización, que con el tiempo ha resultado hegemónica, se situaba en la corriente de politólogos e historiadores que la situaban en las coordenadas de regímenes similares como el Portugal salazarista o la Grecia de los coroneles (Linz, 1978; Tusell, 1988; Moradiellos, 2000). Su génesis o mimbres ideológicos, por extensión, decía, más que

en el totalitarismo fascista o nazi de los años veinte y treinta del pasado siglo, los situaba en el proyecto de la tradición integrista católica patria que hundía sus raíces en los inicios de la Edad Moderna. Para Francisco Ayala, el régimen fundado por el general Franco fue una continuación de aquellos que se mantuvieron fieles al fundamentalismo católico sostenido por el poder, en pugna con quienes, «bajo unos nombres u otros, y con diferentes fórmulas circunstanciales, deseaban incorporar el país a la civilización contemporánea» (Ayala, 2013s: 309-324; 1985). En el carácter preponderante del catolicismo en su ideología, frente a otras innovaciones foráneas como el vitalismo, el darwinismo social o el fascismo, realizó una interpretación que no ha perdido vigencia (Rodríguez Jiménez, 2007; González Cuevas, 2016). Apuntaba también que en este largo desarrollo histórico de amplio espectro, el siglo XIX, certificado por obras como *Historia de los heterodoxos españoles* de Menéndez Pidal, que solidificaba el mito de la «antiespaña», vino a configurar el antagonismo o mito de las dos Españas que se afianzó y prendió la mecha de la conflagración civil en el siglo siguiente. En esta visión antagónica de la sima que se abrió entre tradicionalistas y europeizadores no se separaba un ápice de la tradición orteguiana, que luego historiaron con profusión otros autores (García Escudero, 1976; Juliá, 2004).

Aseveraba que el nuevo Estado emanado de la contienda bélica en su primera época se distinguió por su reaccionarismo, aplicando una política cultural donde la cursilería y zafiedad alternaban y confluían, producto de su integrismo cultural (Ayala, 2013o: 121-130; *Cuenta y Razón*, 1983). Ante la imposibilidad de impulsar un dirigismo cultural propio de los Estados totalitarios, el régimen franquista pronto renunció a esta tarea y se limitó a obstaculizar. A esta dinámica oficialista, decía, había que agregar que los «productores» (literatos, poetas, filósofos) durante la dictadura no fueron capaces de ofrecer soluciones inéditas, sino que pretendieron seguir operando dentro de los cauces ya transitados. Circunscribiéndose al ámbito de la literatura adoptaron, a su entender, una posición poco imaginativa, regresando al casticismo o la literatura social. En suma, el único instrumento emanado de la cultura oficial fue la censura. Pese a su carácter omnipresente durante los cuarenta años de dictadura, según Ayala no había que sobrevalorar su influencia, ya que en múltiples ocasiones era un parapeto empleado por ciertos sectores intelectuales para autojustificar su inanidad cultural (Ayala, 2013k: 130-133; *El País*, 16-7-1981)¹⁶. Asimismo, advertía al final de la Transición que se estaba entrando en la verdadera fase de ejercicio de la libertad de expresión, una vez saciada la

¹⁶ A este respecto llegó a afirmar que caída la dictadura se descubrió que no había en ningún sitio esas grandes novelas ocultas, remarcando que Cervantes, Quevedo o Calderón también escribieron en periodos de gran censura.

gente de «pornografía, ordinariez verbal y falta de respeto al prójimo» (Ayala, 1983: 111-112).

Cifraba la decadencia de la dictadura militar en los años sesenta, idea que ya había empezado a pergeñar de forma temprana en su *España, a la fecha* (1965), obra que nunca circuló en el país. En ella saludaba con gran optimismo la etapa de desarrollismo económico amparada por el Plan de Estabilización de 1959 e implementado por los tecnócratas cercanos al Opus Dei. Recordaba que la liberalización económica iniciada, que dejaba atrás el fallido periodo autárquico, fue una operación inevitable para la supervivencia del régimen. La apertura, pese a los réditos iniciales de crecimiento, negaba por su base los principios en el que el franquismo estaba sustentado, los minaba y preveía una pronta desaparición (Ayala, 2013b: 397-402; *El País*, 16-11-1976). La aparición de una sólida sociedad de consumo amparada en el incremento de la renta media, homologable a las existentes en el resto de países del área occidental, condujo a la aparición de una nueva clase media y una rápida secularización de los valores tradicionales. La inexorable transformación de las estructuras sociales sentó las bases del cambio jurídico-institucional a consecuencia de la incompatibilidad de una sociedad moderna industrializada con un anacrónico sistema político cuya legitimidad había sido obtenida por las armas.

Su valoración del *desarrollismo* como un proceso multifactorial de insosdables y decisivas consecuencias en la que se asentó necesariamente el camino hacia la democracia en España, reflejaba un certero conocimiento que recientes estudios han avalado. En lo económico, por contemplar el incremento decisivo de la renta nacional y la capacidad de consumo (Fuentes Quintana, 1988; Prados de la Escosura, 2003; Martín Aceña y Martínez Ruiz, 2010). De igual forma, por el profundo cambio que supuso en las mentalidades y el inicio de un proceso de laicización que rompió con la sociedad tradicional (López Casero y Waldmann 1994; Bernecker, 2010). Por último, al señalar que la antítesis entre modernidad y sistema autoritario configuró una masa crítica que impulsaba a futuro la instauración del régimen constitucional (López Pintor, 1982; Maravall, 1995; Torcal Loriente, 2010).

2. EL PORVENIR DE LA DEMOCRACIA ESPAÑOLA

En consecuencia, con la evolución de la dictadura y causas de su defenestración, expresó su convencimiento que la democracia en España era un proceso sin vuelta atrás ni posibilidades de retroceso. Su destrucción sería la aniquilación de España misma. No había posibilidad de una «vuelta a empezar» que nos enviara de regreso a la casilla de salida previa. En un meditado artículo en el que reflexionaba sobre las posibilidades de involución dejaba bien claro

su parecer y razones sociohistóricas al respecto (Ayala, 2013j: 429-433; *El País*, 13-5-1981). La irrupción de la democracia, apuntaba, no había sido el resultado de un proceso revolucionario efectuado por algún sector político determinado, sino el fruto espontáneo de la maduración de una sociedad en su conjunto. En esta afirmación sorprende su coincidencia con la que a posteriori aseveraron Linz y Stepan (1996: 5-6) de la Transición como «el único juego posible» en función de las circunstancias sociopolíticas. De este modo, la revolución había sido mucha más profunda e incruenta de lo que pudiera parecer a simple vista, al haberse tejido en la sociedad española dentro de la estructura del régimen anterior. Ayala subrayaba que el que la transformación institucional se hubiera producido de la ley a la ley sin ruptura alguna, era la señal o indicio inequívoco de lo insondable del proceso, puesto que no se originó de la voluntad específica de ningún sector, facción o camarilla, de nadie en particular, pues su exigencia trascendía la voluntad egoísta de grupos de opinión concretos. Era, en definitiva, la realidad social la que la imponía al desbordar los estrechos márgenes impuestos por el régimen franquista.

En esta inequívoca voluntad general de consenso de los actores sociales participantes en la Transición, coincidía sin más con los planteamientos mayoritarios de toda una amplísima corriente historiográfica que comenzó a afianzarse a fines de la década de los ochenta (Tezanos *et al.*, 1989; Juliá, 2007; Álvarez Junco y Shubert, 2018; Preston, 2020). Por tanto, se alejaba de manera ostensible de la corriente minoritaria que contempló la llegada de la democracia como un pacto entre élites y la imposición de un pacto de silencio colectivo (García Trevijano, 1996; García Rúa, 1997).

En ese sentido, contemplaba el advenimiento de la democracia en España como una forma de situar en la realidad a los propios españoles, de que bajaran a tierra, una vez prescindida de la máscara y la mordaza que distorsionaba la visión del mundo a las que les sometió el franquismo. Aferrados a su duro paternalismo, describía, una inmensa mayoría de ciudadanos podían achacar al régimen anterior todos los aspectos ingratos de la vida nacional, suponiendo, hipotéticamente, que atesorábamos virtudes cohibidas por su presión dictatorial. Al hilo de lo anterior, se mostraba muy crítico con aquellos que con estrépito mostraban su desencanto con la naciente democracia. En un artículo, a colación de la fallida intentona golpista del 23 de febrero de 1981, dejaba entrever la actitud infantil de los que calificaban de aburrido, desangelado y torpón al régimen parlamentario. Se preguntaba con cierta ironía, «¿dónde estaba escrito que la democracia haya de ser una fiesta continua y la libertad un desbordamiento sin límites?» (Ayala, 2013i: 138-140; *El País*, 2-4-1981). Del mismo modo ponía en solfa la utópica esperanza de aquellos que esperaban un remedio instantáneo de todos sus males y el cumplimiento de la felicidad universal. El milagro, claro

está, señalaba, no se produjo, y en seguida vino el inevitable desencanto (Ayala, 2013v: 450-457; *El País*, 28-11-1985).

Estas manifestaciones del autor granadino hay que encuadrarlas en la honda reconfiguración de fuerzas que tuvieron lugar en la Transición tanto en la esfera política como en la cultural (Pecourt, 2008: 263-271). Mientras el sector gobernante había adoptado el discurso de la reforma pactada orientado hacia una urgente solución de los problemas estructurales, el discurso del sector del denominado desencanto lo contemplaba como un espectáculo para engañar a las masas y domesticar a los antiguos opositores de la dictadura. Entre ambos aconteció una soterrada pugna, caracterizada por la pérdida del capital simbólico de algunos subcampos como el comunista o libertario, en la que terciaron intelectuales como Eduardo Haro Teclen en la revista *Triunfo* o Joan Fuster. Frente a esta posición se alzaba la oficialista/mayoritaria de la que Ayala participó con argumentos y posicionamientos similares a la de otros intelectuales que escribían en *El País*, caso de Elías Díaz (1980), por ejemplo.

En los albores de la Transición, Francisco Ayala también reflexionó en algunas de sus tribunas de prensa sobre la importancia de los partidos políticos en los nuevos tiempos que se avecinaban. Pensaba que su centralidad radicaba en su función esencial en el juego democrático, al erigirse en correa de transmisión básica de la expresión de la voluntad popular. También se mostraba a favor de una desvinculación de los problemas políticos prácticos de las grandes cosmovisiones políticas, siguiendo la postura que ya había expresado sobre el progresivo *aggiornamiento* de las ideologías en la era postindustrial. A este respecto, su posición originaria, utilizando la terminología rawlsiana, partía de la apatía generalizada entre la ciudadanía por los asuntos públicos, producto de la creciente despolitización sufrida por las sociedades del primer mundo desde la finalización de la II Guerra Mundial. Se mostraba muy escéptico con el balbuceante panorama político español al que tachaba de carente de convicciones susceptibles de prestar doctrina coherente y programa de conjunto a ninguna organización partidaria. El escritor granadino consideraba que los partidos políticos que se disputaran el ejercicio del poder tendrían que gestionarlo basándose en ideas generales, sino en función de las dificultades del presente (Ayala, 2013e: 414-419; *El País*, 20-11-1976).

En su opinión, lo único que los distinguía a unos y otros eran sus efigies, en función del conocimiento o identificación que el ciudadano medio realizaba de ellas. En la lista de más conocidos, a finales de 1976, citaba a Manuel Fraga, Enrique Tierno Galván y Joaquín Ruíz Giménez. Los más ideologizados, caso del Partido Comunista de España (PCE), habían abdicado de sus señas de identidad clásicas para acogerse al oportunismo conservador. A su izquierda quedaba una amalgama desordenada, sospechosa en intenciones y

con conexiones provocadoras (Ayala, 2013d: 408-414; *El País*, 18-11-1976)¹⁷. Coherente con este pragmatismo, valoraba el paso de la acumulación ideológica a la fase de responsabilidad de la weberiana ética de las responsabilidades del Gobierno socialista presidido por Felipe González cercano a su segunda legislatura (Ayala, 2013v: 450-457; *El País*, 28-11-1985).¹⁸

3. LOS EFECTOS INDESEADOS DEL NUEVO MODELO TERRITORIAL

Francisco Ayala avisó en un artículo de fondo sobre las incompatibilidades y problemas que traería la introducción de un modelo federal en España. Leídas hoy resultan proféticas en comparación análoga con lo que ha sido el proceso autonómico. En primer lugar, adelantaba, que la descentralización no satisfaría a todos, pues para algunos sería insuficiente, mientras que para otros sería innecesaria. En segundo lugar, y de mayor entidad visto el transcurso del tiempo, conllevaría una multiplicación de instancias burocráticas y de competencias oficiales, creando una pluralidad de «Estados» dentro del Estado federal englobado. La carga económica, a instancias de la desagregación territorial, redundaría en una carga insoportable. En el ámbito jurídico, añadiría, provocaría una disparidad de legislaciones (Ayala, 2013f: 419-423; *El País*, 21-11-1976).

Aprobada la Constitución de 1978 con el título VIII, que sancionaba el Estado autonómico, se mostró ambivalente en cuanto a sus efectos. Si bien en un principio lo consideraba una «cura de sobriedad» frente al empacho de la retórica patrioterista franquista (Ayala, 2013x: 464-468; *El País*, 24-9-1986), su implementación en manos de los Gobiernos periféricos, sobre todo a través de la imposición de las lenguas vernáculas en detrimento del español, estaba dirigido a fomentar los nacionalismos regionales (Ayala, 2013ah: 970-973; *El País*, 11-4-1991). En este sentido, en coherencia con su pensamiento cifrado en el rechazo a la opresión que el nacionalismo español había ejercido sobre formas culturales distintas a la castellana, no aprobaba políticas idénticas practicadas en nombre de los secesionismos locales (Ayala, 2013y: 631-636; *El País*, 10-6-1988).

¹⁷ El PCE se había adherido a la línea eurocomunista planteada por los partidos comunistas italiano y francés a comienzos de los setenta, aceptando el modelo pluripartidista, capitalista y próximo a la clase media en oposición al modelo soviético.

¹⁸ A pesar de imprudencias como prometer la creación de ochocientos mil puestos de trabajo o el referéndum de pertenencia a la OTAN, responsabilidad que se cargaba a los hombros de los ciudadanos, decisión ante la que no estaban preparados para decidir.

4. VECTORES DE LA POLÍTICA INTERNACIONAL

Por último, Ayala se preguntó de manera recurrente sobre la posición de España en la *esfera internacional*. Su orientación, a su juicio, debía pivotar en dos vectores geopolíticos. De un lado, Europa, incorporación de la que se mostraba complacido, casi de manera entusiasta, tras la adhesión a la extinta Comunidad Económica Europea (CEE) a comienzos de 1986. Su entrada era sinónimo de modernidad y convergencia tras un secular periodo de aislamiento continental. En esta apertura internacional situaba también la admisión en la OTAN (Ayala, 2013w: 476-480; *El País*, 29-1-1986). En definitiva, en este proceso veía la culminación de una extensa andadura histórica de separación del concierto de las naciones que había comenzado con la firma del Tratado de Utrecht y había proseguido hasta el régimen anterior. A su vez, en sintonía con su pensamiento de la crisis de los estados nacionales, la contemplaba como una estructura política superior que pudiera imponer su propia soberanía al resto de Estados. En estos mismos términos, observaba las Comunidades Europeas como un freno al poder ejercido por el mundo bipolar representado por los Estados Unidos de América y la Unión Soviética (Ayala, 2013t: 916-921; *El País*, 12-7-1985).

Otro de los efectos benéficos de la entrada en el club europeo era la de fomentar la disolución del nacionalismo español, al creer que este quedaría anegado en la nueva entidad política de referencia (Ayala, 2013ab: 707-711; *El País*, 5-5-1990). Aunque, como efecto adverso, reconocía que podía producirse un florecimiento de las identidades colectivas de las distintas naciones étnicas que poblaban el continente. En este diagnóstico sobre los efectos de la incorporación a la antigua Europa de los doce destacaba la carencia de aspectos desfavorables. Esta visión, muy propia de la época en virtud de la euforia con que fue acogido el proceso de integración, obviaba las renunciaciones que ya por entonces tuvo que afrontar la economía española con su ingreso. Ayala no contempló el fuerte proceso de reconversión industrial y el ajuste duro iniciado en la agricultura, que provocaron un fuerte crecimiento de las tasas de desempleo (Marín, 2006: 61-101; Arnalte, 2006: 17-49).¹⁹

El segundo vector preferente, aunque no mencionado de forma explícita, debía ser Hispanoamérica. Las alusiones realizadas por el escritor granadino

¹⁹ Entre ellas podemos citar el proceso parcial de reconversión industrial auspiciado por el eje franco-alemán, que terminó por hacer insostenibles los sectores siderometalúrgicos, mineros y dejó muy tocado el de la producción naval; la reducción de las cuotas lácteas o el generalizado ajuste duro sufrido por la agricultura española, sobre todo en las regiones del sur.

en sus artículos de prensa sobre este asunto adoptaron una vertiente de raíz culturalista, ya que el aspecto meramente político estuvo ausente de sus disertaciones. En este sentido, no se hallan en ninguna «tribuna» en los distintos rotativos con los que colaboró opiniones o comentarios referidos a las cumbres Iberoamericanas, las relaciones con Cuba, la guerra en Centroamérica o las dictaduras del cono sur, por ejemplo. El acercamiento entre las repúblicas americanas y España debía basarse en el fomento de la lengua común (Ayala, 2013aj: 990-995; *El País*, 12-10-1991). A este rico caudal o tesoro que es el idioma dedicó un gran volumen de páginas, así como, a su divulgación, influencia y al estado de las letras hispanas en el mundo (Ayala, 2013am: 47-71; 1983).²⁰

V. CONCLUSIONES

Fiel continuador de la tradición liberal iniciada por el krausismo, desarrollada por los maestros de la Institución Libre de Enseñanza y afianzada por el republicanismo social de comienzos del pasado siglo, el pensamiento de Francisco Ayala se despliega como una conjunción analítica de interesantes juicios y de algunos lugares comunes propios de su tiempo en relación con la democracia española. En primer lugar, hay que destacar el acierto que supuso desde «su vuelta a casa» en 1976 que el medio elegido para la divulgación ante el gran público de los aspectos más teóricos de su pensamiento fuera el de la prensa. De igual forma que ya hicieran otros destacados pensadores, caso de su maestro Ortega en las páginas de *El Sol*, Ayala tuvo mayoritariamente en el diario *El País* la tribuna privilegiada para ponerse en contacto con una amplia legión de lectores y así poder filtrar densos contenidos que a priori no estaban destinados a este formato. No hay que olvidar que el principal destinatario de sus reflexivos escritos, el español medio, debido de manera principal a la censura y a la escasa difusión de sus obras fraguadas en tierras americanas, desconocía su producción o quehaceres intelectuales en este terreno. Por tanto, el paso del ensayo o el tratado al artículo de fondo fue una transposición lógica y acertada.

En segundo lugar, en cuanto al contenido, merece acentuarse el empaque y consistencia intelectual que contienen los textos referidos a los asuntos preferentes que trató con mayor recurrencia: los nacionalismos, el ocaso de las ideologías, el problema de España o el papel de los intelectuales en la época

²⁰ Capítulo incluido en su obra *Palabras y letras*, inserto en las obras completas de *De vuelta a casa* en su tomo sexto.

posmoderna. Dichos asuntos de interés se corresponden con temáticas que ya había abordado en profundidad previamente en libros o estudios monográficos; en algunos asuntos, para mayor abundamiento, caso del devenir histórico de España, mantuvo una punzante polémica con Claudio Sánchez Albornoz en la revista *Realidad*, por lo que Ayala no improvisaba o elucubraba en estas materias de forma gratuita o casual. Por el contrario, mantenía una tesis bien articuladas y calibradas fruto de años de meditada lectura y estudio.

En relación con las posiciones o enfoques metodológico-filosóficos adoptados en su pensamiento político se observan algunas contradicciones, pues basculaba en una adscripción proteica entre concepciones dicotómicas en cuestiones de largo alcance. De esta forma, se adscribía a principios materialistas en su acerada crítica a la Declaración Universal de Derechos Humanos, al destacar su absurdo utopismo, atiborrado de nobles intenciones y retóricas biempensantes, alejadas del realismo político que imponían las relaciones internacionales en el mundo bipolar de la guerra fría. Por el contrario, incurría en un poderoso idealismo en su concepción de la geopolítica nacida tras los acuerdos de Yalta, en la que Estados Unidos y la Rusia Soviética se repartieron el globo terráqueo en zonas de influencia. En este caso no en el diagnóstico en sí, sino en la idea recurrente de una realidad en la que los Estados nación habían perdido vigencia y operatividad, cuando su influencia y número no paraba de aumentar, sobre todo tras la irrupción de nuevas entidades soberanas por la desaparición de los imperios coloniales. En la misma línea, según el poderoso despliegue económico y tecnológico que se había producido y la aplicación de esos excedentes económicos en el desarrollo de las regiones atrasadas del tercer mundo, apelando a una humanidad autodirigida para llevar a cabo dicha tarea.

En cuanto a la visión que mantenía sobre la historia de España, producto de esta inspiración de estirpe krausista, era contemplada como un proceso cuyo curso operatorio estaba enfocado bajo el prisma del atraso provocado inicialmente por la Contrarreforma hasta desembocar en la dictadura franquista. Aunque sin caer, ni mucho menos, en los excesos de los cultivadores de la leyenda negra, esta visión de España, como el de una «realidad detenida», es cuestionada o, cuanto menos, matizada, en los últimos años. Sin duda, el marco sobre el que está funcionando esta revisión de una manera más iluminadora es el económico, ya que contextualiza de una forma más realista tópicos como el del atraso económico del siglo XVIII o las dificultades para aquilatar un modelo de Estado nación homologable a los establecidos en la Europa continental en el XIX. Las matizaciones se deben, en gran parte, a que el empaste o soldadura de la estructura política y territorial no pudo realizarse, como demuestran autores como Fusi (1997), hasta la capitalización de la hacienda pública en tiempos de la Restauración por el déficit crónico acumulado desde la guerra Independencia (Ringrose, 1996).

Más enriquecedora nos parece la posición y argumentación que mantiene con respecto al ocaso de las ideologías tras el periodo que se abrió a la finalización de la II Guerra Mundial. Puntal esencial de su pensamiento, Ayala mantiene una posición convergente, si bien distanciada de la concepción maximalista de Daniel Bell o que luego mantuvo Fukuyama. El elemento esencial para él no es tanto la falta de nuevas cosmovisiones totalizadoras ideológicas, sino la función que en su presente en marcha (y en el nuestro por extensión) tienen las viejas ideológicas conservadoras y socialdemócratas. Las diferencias son mínimas, técnicas, pragmáticas, pues en los grandes asuntos del Estado de bienestar existe un consenso común entre ellas. El ciudadano-votante de las sociedades de consumo quiere administración, gestión y eficacia. Este proceso convergió y se hizo más visible, como vaticinaba Ayala, con la caída del socialismo real y sus países aliados y con la crisis de la socialdemocracia, centrada en el difuso marco de defensa de lo «público».

Otro de los aspectos valiosos del pensamiento político de Francisco Ayala por su claridad y valentía en el momento en que fue realizada, es la crítica de la actitud ante el poder que adoptó como señas de identidad una destacada parte de la intelectualidad patria. Sin ambages, ambigüedades ni ropajes que disfrazaran sus opiniones, puso de manifiesto la falta de seriedad de algunas manifestaciones. De irresponsable tachó a aquellos escritores en la Transición que arremetían contra el poder público por sistema sin ton ni son, con razón o sin ella. De infantil actitud a los que se acomodaban en el «desencanto», cuando la democracia todavía no había arrancado, como si el naciente sistema de libertades públicas tuviera efectos taumatúrgicos sobre los individuos, viniendo a resolver hasta los problemas de la vida personal afectiva.

La actualidad política del momento, el otro gran motivo que ocuparon sus escritos efectuados entre 1976 y 1996, estaba más mediatizada en sus opiniones por las limitaciones propias del espacio dedicado y la carencia de distancia histórica para medir ciertos procesos que acaban de concluir o todavía estaban en marcha. En este sentido, sus análisis sobre la recién fenecida dictadura franquista alcanzan gran altura acerca del desarrollismo español y los cambios culturales y sociales que conllevaron una inevitable erosión de los principios sobre los que asentaba el régimen. Su estudio de las estructuras, la preponderancia de la nueva clase media, la sociedad de consumo, la apertura al turismo internacional, los estilos de vida diferentes denotan una precisa lectura sociológica de los acontecimientos pasados. En contraposición con esta visión, se encuentran los juicios realizados acerca del franquismo, como régimen institucionalizado durante cuarenta años, que por su falta de matices le hace recaer en algunos reduccionismos. El primer

franquismo es contemplado por la dominación ideológica del integrista católico, contemplado como si de un bloque rígido se tratara. Se soslaya la importancia de las llamadas familias del régimen que pugnaban en su seno en franca disputa por las parcelas de poder y con proyectos políticos diferentes. Por extensión, se contemplaba la dictadura militar como un páramo cultural por su escasa capacidad de renovación (filosófico, literario, historiográfico), carente de innovación técnica. En el mismo plano puede situarse aquellas afirmaciones, propias de un cierto consenso de opinión en la España de la posttransición, de que la transformación de los años sesenta se realizó «a pesar» de la dictadura, soslayando el papel central del Instituto Nacional de Industria (INI) o los tres planes de Desarrollo que dieron curso al proyecto de transformación económica. De igual forma, que la trasnochada retórica imperial del franquismo causó un gran rechazo en Hispanoamérica.²¹

Frente a estas limitaciones, sus juicios sobre la incipiente democracia española pueden catalogarse de clarividentes al observar lo insondable de la evolución al régimen de libertades públicas del 78, cuya maduración emanaba de una sociedad establecida en los ejes de cualquier Estado nación de la órbita occidental. En ocasiones, sus opiniones se aprovechaban de la experiencia y el conocimiento cabal de Francisco Ayala de ciertos asuntos, como el devenir de los partidos políticos. El haber vivido en Estados Unidos y haber observado su evolución, al igual que las campañas presidenciales²², le otorgó una capacidad superior a la de otros analistas contemporáneos para señalar el carácter tecnocrático al que tendían sus programas y propuestas.

Asimismo, vislumbró con acierto los males que traería el modelo territorial autonómico, asociado al uso político que de las lenguas vernáculas comenzaban a realizar los Gobiernos nacionalistas a fines de los años ochenta. En la órbita internacional fue un convencido europeísta en la línea de la intelectualidad de la época, previendo una convergencia institucional de Estados continentales en esa común casa europea. La aspiración no se ha concretado y parece pasar por sus peores momentos tras el fracaso del proyecto de Constitución europea (2005) y el más cercano del Brexit (2016). Quizá el futuro esté allende de los mares por el creciente poder de influencia de la lengua española a la que nuestro autor dedicó innumerables páginas, pero eso es una incógnita; así que, como diría Ayala: «Paciencia y barajar».

²¹ Sí, pero no se puede olvidar que el ingreso de España en la ONU fue votado en pleno por todas las repúblicas americanas, salvo por el México del PRI, Uruguay y la Guatemala de Árbenz.

²² Varios artículos suyos comentaron de soslayo las campañas presidenciales: Jimmy Carter contra Gerald Ford (1976) o Ronald Reagan contra Walter Mondale (1984).

Bibliografía

- Álvarez Rey, L. (2010). *Los diputados por Andalucía de la Segunda República (1931-1939)*. Diccionario biográfico. Tomo II. Sevilla: Centro de Estudios Andaluces.
- Álvarez-Junco, J. y Shubert, A. (eds.) (2018). *Nueva historia de la España contemporánea (1808-2018)*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- Anderson, B. (1993). *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Arnalte Alegre, E. (2006). Economía política del proceso de ajuste estructural en la agricultura de los países desarrollados. En E. Arnalte (coord.). *Políticas agrarias y ajuste estructural en España* (pp. 17-49). Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- Aubert, P. (2020). Teoría y práctica de la Transición: el papel de los intelectuales. *Bulletin de Historie Contemporaine de l'Espagne*, 50,127-162. Disponible en: <https://doi.org/10.4000/bhce.576>.
- Ayala, F. (1928). *La Gaceta Literaria*, 28. 1-1-1928.
- (1941). *El problema del liberalismo*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- (1943). *Historia de la libertad*. Buenos Aires: Atlántida.
- (1944a). *Los políticos*. Buenos Aires: Depalma.
- (1944b). *Una doble experiencia política: España e Italia*. México: Colegio de México.
- (1944c). *Razón del mundo: un examen de conciencia intelectual*. Buenos Aires: Losada.
- (1945). *Ensayo sobre la libertad*. México D. F.: Colegio de México.
- (1947). *Tratado de Sociología*. Buenos Aires: Losada.
- (1949a). *Los usurpadores*. Buenos Aires: Sudamericana.
- (1949b). *La cabeza del cordero*. Buenos Aires: Losada.
- (1952). *Introducción a las Ciencias Sociales*. Madrid: Aguilar.
- (1957). *Derechos de la persona individual para una sociedad de masas*. Buenos Aires: Perrot.
- (1958a). *La integración social en América*. Buenos Aires: Perrot.
- (1958b). *Muertos de perro*. Buenos Aires: Sudamericana.
- (1959). *Tecnología y libertad*. Madrid: Taurus.
- (1962). *El fondo del vaso*. Buenos Aires: Sudamericana.
- (1964). *La evasión de los intelectuales*. México D. F.: Centro de Estudios y Documentos Sociales.
- (1965). *España, a la fecha*. Buenos Aires: Sur.
- (1972). *Hoy ya es ayer*. Madrid: Moneda y Crédito.
- (1983). *Palabras y letras*. Barcelona: Edhasa.
- (1985). *La retórica del periodismo y otras retóricas*. Madrid: El País-Aguilar.
- (1988). *Mi cuarto a espadas*. Madrid: El País-Aguilar.
- (1992). *Contra el poder y otros ensayos*. Alcalá: Universidad Alcalá de Henares.
- (1996). *En qué mundo vivimos*. Madrid: El País-Aguilar.
- (2013a). *Recuerdos de Granada. Una antología*. Granada: Fundación Francisco Ayala.
- (2013b). De vuelta en casa, colaboraciones en prensa (1976-2005). En *Obras completas VI* (pp. 397-402). Madrid: Galaxia Gutenberg. La hora del despegue político. España, a la fecha. *El País*, 16-11-1976.

- Ayala, F. (2013c). De vuelta en casa, colaboraciones en prensa (1976-2005). En *Obras completas VI* (pp. 402-408). Madrid: Galaxia Gutenberg. El ocaso de las ideologías. España, a la fecha 2. *El País*, 17-11-1976.
- (2013d). De vuelta en casa, colaboraciones en prensa (1976-2005). En *Obras completas VI* (pp. 408-414). Madrid: Galaxia Gutenberg. Necesidad de los partidos. España, a la fecha 3. *El País*, 18-11-1976.
- (2013e). De vuelta en casa, colaboraciones en prensa (1976-2005). En *Obras completas VI* (pp. 414-419). Madrid: Galaxia Gutenberg. Dificultad de los partidos. España, a la fecha 4. *El País*, 20-11-1976.
- (2013f). De vuelta en casa, colaboraciones en prensa (1976-2005). En *Obras completas VI* (pp. 419-423). Madrid: Galaxia Gutenberg. Nacionalismo y federalismo. España, a la fecha 5. *El País*, 21-11-1976
- (2013g). De vuelta en casa, colaboraciones en prensa (1976-2005). En *Obras completas VI* (pp. 147-162). Madrid: Galaxia Gutenberg. El intelectual y los medios audiovisuales. *Nueva Estafeta*. 7/1979.
- (2013h). De vuelta en casa, colaboraciones en prensa (1976-2005). En *Obras completas VI* (pp. 423-429). Madrid: Galaxia Gutenberg. El papel de los intelectuales. *El País*, 30-12-1980.
- (2013i). De vuelta en casa, colaboraciones en prensa (1976-2005). En: *Obras completas VI* (pp. 138-140). Madrid: Galaxia Gutenberg. Libertad, ¿para qué? *El País*, 2-4-1981.
- (2013j). De vuelta en casa, colaboraciones en prensa (1976-2005). En *Obras completas VI* (pp. 429-423). Madrid: Galaxia Gutenberg. ¿Involución? *El País*, 13-5-1981.
- (2013k). De vuelta en casa, colaboraciones en prensa (1976-2005). En *Obras completas VI* (pp. 130-133). Madrid: Galaxia Gutenberg. Autoengaño y desengaño. *El País*, 16-7-1981.
- (2013l). De vuelta en casa, colaboraciones en prensa (1976-2005). En *Obras completas VI* (pp. 892-895). Madrid: Galaxia Gutenberg. Instituciones políticas y realidad social. *ABC*, 9-9-1982.
- (2013m). De vuelta en casa, colaboraciones en prensa (1976-2005). En *Obras completas VI* (pp. 895-899). Madrid: Galaxia Gutenberg. Los límites de la expansión. *ABC*, 16-9-1982.
- (2013n). De vuelta en casa, colaboraciones en prensa (1976-2005). En *Obras completas VI* (pp. 338-341). Madrid: Galaxia Gutenberg. Una puntualización conveniente. *ABC*, 22-12-1983.
- (2013ñ). De vuelta a casa, colaboraciones en prensa (1976-2005). En *Obras completas VI* (pp.137-138). Madrid: Galaxia Gutenberg. Melancólica reflexión de sobremesa. *Palabras y letras*. Barcelona: Edhasa.
- (2013o). De vuelta en casa, colaboraciones en prensa (1976-2005). En *Obras completas VI* (pp. 121-130). Madrid: Galaxia Gutenberg. La creación cultural y el Estado. *Cuenta y Razón*, 9, 1983, 35-42.
- (2013p). *De vuelta en casa, colaboraciones en prensa (1976-2005)*. En *Obras completas VI* (pp. 332-334). Madrid: Galaxia Gutenberg. Consulta sobre una recidiva. *El País*, 27-1-1984.

- Ayala, F. (2013q). De vuelta en casa, colaboraciones en prensa (1976-2005). En *Obras completas VI* (pp. 334-338). Madrid: Galaxia Gutenberg. La identidad nacional. *El País*, 16-3-1984
- (2013r). De vuelta en casa, colaboraciones en prensa (1976-2005). En *Obras completas VI* (pp. 325-331). Madrid: Galaxia Gutenberg. Lengua, literatura y Estado. *El País*, 1-7-1984.
- (2013s). De vuelta en casa, colaboraciones en prensa (1976-2005). En *Obras completas VI* (pp. 309-324). Madrid: Galaxia Gutenberg. Mi yo catedrático. (Conferencia leída en el Congreso de los Diputados, 13-12-1984). (1985). *La retórica del periodismo y otras retóricas*. Madrid: Austral.
- (2013t). De vuelta en casa, colaboraciones en prensa (1976-2005). En *Obras completas VI* (pp. 916-921). Madrid: Galaxia Gutenberg. España en Europa. *El País*, 12-7-1985.
- (2013u). De vuelta en casa, colaboraciones en prensa (1976-2005). En *Obras completas VI* (pp. 443-448). Madrid: Galaxia Gutenberg. Un proyecto vital anacrónico. *El País*, 1-8-1985.
- (2013v). De vuelta en casa, colaboraciones en prensa (1976-2005). En *Obras completas VI* (pp. 450-457). Madrid: Galaxia Gutenberg. La ética de las responsabilidades. *El País*, 28-11-1985.
- (2013w). De vuelta en casa, colaboraciones en prensa (1976-2005). En *Obras completas VI* (pp. 476-480). Madrid: Galaxia Gutenberg. Un cuarto a espadas. *El País*, 29-1-1986.
- (2013x). De vuelta en casa, colaboraciones en prensa (1976-2005). En *Obras completas VI* (pp. 464-468). Madrid: Galaxia Gutenberg. Porvenir de las nacionalidades. *El País*, 24-9-1986.
- (2013y). De vuelta en casa, colaboraciones en prensa (1976-2005). En *Obras completas VI* (pp. 631-636). Madrid: Galaxia Gutenberg. Nacionalismos. *El País*, 10-6-1988.
- (2013z). De vuelta en casa, colaboraciones en prensa (1976-2005). En *Obras completas VI* (pp. 685-689). Madrid: Galaxia Gutenberg. Un viaje de cinco siglos. *El País, suplemento*, 12-10-1989.
- (2013ab). De vuelta en casa, colaboraciones en prensa (1976-2005). En *Obras completas VI* (pp. 707-711). Madrid: Galaxia Gutenberg. ¿Europeos? *El País*, 5-5-1990.
- (2013ac). De vuelta en casa, colaboraciones en prensa (1976-2005). En *Obras completas VI* (pp. 711-714). Madrid: Galaxia Gutenberg. Intelectuales y políticos. *El País*, 7-7-1990.
- (2013ad). De vuelta en casa, colaboraciones en prensa (1976-2005). En *Obras completas VI* (pp. 719-725). Madrid: Galaxia Gutenberg. Contra el poder. *El País*, 7-11-1990.
- (2013ae). De vuelta en casa, colaboraciones en prensa (1976-2005). En *Obras completas VI* (pp. 790-793). Madrid: Galaxia Gutenberg. El abominable capitalismo. *ABC*, 16-12-1990.
- (2013af). De vuelta en casa, colaboraciones en prensa (1976-2005). En *Obras completas VI* (pp. 752-755). Madrid: Galaxia Gutenberg. El repudio de la historia. *Ciencia Política: Revista Trimestral para América Latina y España*, 32, 1990, 172-173.
- (2013ag). De vuelta en casa, colaboraciones en prensa (1976-2005). En *Obras completas VI* (pp. 790-793). Madrid: Galaxia Gutenberg. El abominable capitalismo. *La Nación*, 3-2-1991.

- Ayala, F. (2013ah). De vuelta en casa, colaboraciones en prensa (1976-2005). En *Obras completas VI* (pp. 970-973). Madrid: Galaxia Gutenberg. Defensa y abandono del idioma. *El País*, 11-4-1991.
- (2013ai). De vuelta en casa, colaboraciones en prensa (1976-2005). En *Obras completas VI* (pp. 785-790). Madrid: Galaxia Gutenberg. El intelectual orgánico, o perfidias de la democracia. *El País*, 5-5-1991.
- (2013aj). De vuelta en casa, colaboraciones en prensa (1976-2005). En *Obras completas VI* (pp. 990-995). Madrid: Galaxia Gutenberg. Una lengua en expansión. *El País*, 12-10-1991.
- (2013ak). De vuelta en casa, colaboraciones en prensa (1976-2005). En *Obras completas VI* (pp. 1065-1069). Madrid: Galaxia Gutenberg. Restauración y 98. *El País*, 6-10-1997.
- (2013al). De vuelta en casa, colaboraciones en prensa (1976-2005). En *Obras completas VI* (pp. 1071-1074). Madrid: Galaxia Gutenberg. Galdós en el Parlamento de la Restauración. *El País*, 4-11-1997.
- (2013am). De vuelta a casa, colaboraciones en prensa (1976-1985). En *Obras completas VI* (pp.47-71). Madrid: Galaxia Gutenberg. Nuestro común idioma. (1983). *Palabras y letras*. Barcelona: Edhasa.
- y Stepan, A. (1996). *The paradigmatic Case of Reforma Pactada-Ruptura Pactada*: Spain. En J. J. Linz y A. Stepan (ed.). *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe* (pp. 87-115). Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Bell, D. (1964). *El fin de las ideologías*. Madrid: Tecnos.
- Berlin, I. (1960). *Vico and Herder: two studies in the story of ideas*. London: Henry Hardy.
- Bernecker, W. (2010). El cambio de mentalidad en el segundo franquismo. En N. Townson. *España en cambio. El segundo franquismo, 1959-1975* (pp. 49-70). Madrid: Siglo XXI.
- Castro, A. (1954). *La realidad histórica de España*. México D. F.: Porrúa.
- Correa Ramón, A. (2010). *La familia de Francisco Ayala y su infancia*. Granada: Universidad de Granada.
- Debord, G. (2005) [1974]. *La sociedad del espectáculo*. Madrid: Pre-Textos.
- Díaz, E. (1980). El dulce encanto del desencanto. *El País*, 29-6-1980.
- Fanon, F. (1963). *Los condenados de la tierra*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Fernández de la Mora, G. (1972). *El crepúsculo de las ideologías*. Barcelona: Dopesa.
- Fuentes Quintana, E. (1988). Tres decenios de la economía española en perspectiva comparada. En J. L. García Delgado (ed.). *España. Economía* (pp. 1-72). Madrid: Espasa Calpe.
- Fukuyama, F. (1992). *El fin de la historia y el último hombre*. Barcelona: Planeta.
- Fusi, J. P. (1997). *España 1808-1996. El desafío de la modernidad*. Madrid: Espasa Calpe.
- García Escudero, J. M. (1976). *Historia política de las dos Españas*. Madrid: Editora Nacional.
- García Rúa, J. M. (1997). *Reflexiones para la acción. Una mirada libertaria de la Transición*. Madrid: Fundación de Estudios Libertarios Anselmo Lorenzo.
- García Santesmases, A. (2020). Los intelectuales en la transición. *Bulletin d'Historie Contemporaine de l'Espagne*, 50, 63-73. Disponible en: <https://doi.org/10.4000/bhce.521>.
- García-Trevijano, A. (1996). *Frente a la gran mentira*. Madrid: Espasa-Libros.
- González Cuevas, P. C. (2016). *El pensamiento político de la derecha española en el siglo XX: de la crisis de la Restauración (1898) a la crisis actual del sistema de partidos (2015)*. Madrid: Tecnos.

- Hayes, C. (1931). *The historical evolution of modern nationalism*. New York: R. Smith.
- Hobsbawm, E. (1992). *Naciones y nacionalismo desde 1870*. Barcelona: Crítica.
- Ínsua, P. (2018). *1492. España contra sus fantasmas*. Madrid: Ariel.
- Juderías, J. (1914). *La leyenda negra y la verdad histórica: contribución al concepto de España en Europa, de las causas de este concepto y de la tolerancia religiosa y política en los países civilizados*. Madrid: La Ilustración Española y Americana.
- Juliá, S. (2004). *Historia de las dos Españas*. Madrid: Taurus.
- (2007). Política y sociedad. En S. Juliá et al. *La España del siglo XX* (pp. 13-330). Madrid: Marcial Pons.
- (2013). Introducción. En C. Richmond (ed.). *Obras completas VI. Francisco Ayala. De vuelta en casa, colaboraciones en prensa (1976-2005)* (pp. 17-44). Madrid: Galaxia Gutenberg.
- Kedourie, E. (1960). *Nationalism*. London: Hutchinson.
- Krauel, J. (2022). *Un intelectual en tiempos sombríos: Francisco Ayala, entre la razón y las emociones (1929-1949)*. Granada: Fundación Francisco Ayala; Editorial Universidad de Granada.
- Linz, J. (1978). Una interpretación de los regímenes autoritarios. *Papers: Revista de Sociología*, 8, 11-26. Disponible en: <https://doi.org/10.5565/rev/papers/v8n0.987>.
- López Casero, F. y Waldmann, P. (1994). Introducción: reflexiones comparativas sobre el proceso de modernización en España. En F. López Casero, W. Bernecker y P. Waldmann (eds.) (pp.13-40). *El precio de la modernización. Formas y retos del cambio de valores en la España de hoy*. Frankfurt and Maim: Iberoamericana Vervuert.
- López Osuna, A. (2017). Rafael García-Duarte González (1865-1938): un educador de las masas granadinas. *Cuadernos Republicanos*, 94, 85-114.
- López Pintor, R. (1982). *La opinión pública española: del franquismo a la democracia*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/40182833>.
- Macmillan, M. (2005). *Paris, 1919: seis meses que cambiaron el mundo*. Barcelona: Tusquets.
- Maravall, J. M. (1995). *Los resultados de la democracia*. Madrid: Alianza Editorial.
- Marín Arce, J. M. (2006). La fase dura de la reconversión industrial: 1983-1986. *Historia del Presente*, 8, 61-101.
- Martín Aceña, P. y Martínez Ruiz, E. (2010). La edad de oro del capitalismo español: crecimiento económico sin libertades políticas. En N. Townson (ed.). *España en cambio. El segundo franquismo, 1959-1975* (pp.1-22). Madrid: Siglo XXI.
- Moradiellos, E. (2000). *La España de Franco (1939-1975). Política y Sociedad*. Madrid: Síntesis.
- Morán, G. (2014). *El cura y los mandarines: (historia no oficial del bosque de los letrados): cultura y política en España 1962-1996*. Madrid: Akal.
- Pardo Bazán, E. (1899). *La España de ayer y de hoy*. Madrid: Imprenta Agustín Avrial.
- Pecourt, J. (2008). *Los intelectuales y la transición política: un estudio de campo de las revistas políticas en España*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Piras, A. (2018). *Francisco Ayala, Transformaciones. Escritos sobre política y sociedad en España*. Edición, estudio preliminar y notas de A. Piras. Granada: Fundación Francisco Ayala/ Universidad de Granada.
- (2020). Francisco Ayala, un intelectual orteguiano de vuelta a casa. *Daimon. Revista Internacional de Filosofía*, 8, 167-179. Disponible en: <https://doi.org/10.6018/daimon.379331>.

- Prados de la Escosura, L. (2003). *El progreso económico de España (1850-2000)*. Madrid: Fundación BBVA.
- Preston, P. (2020). *El triunfo de la democracia en España: de Franco a Felipe González pasando por Juan Carlos*. Barcelona: Debolsillo.
- Ringrose, D. R. (1996). *España, 1700-1900: El mito del fracaso*. Madrid: Alianza.
- Roca Barea, E. (2016). *Imperiofobia y leyenda negra: Roma, Rusia, Estados Unidos y el imperio español*. Madrid: Siruela.
- Rodríguez Jiménez, J. L. (2007). *La extrema derecha española en el siglo XX*. Madrid: Alianza Editorial.
- Rodríguez Ocaña, E. y García-Duarte Ros, O. (1984). Rafael García Duarte Salcedo (1894-1936). Supuestos científico-sociales de un médico puericultor en la Segunda República Española. *Dynamics*, 4, 175-198.
- Sánchez Albornoz, C. (1956). *España, un enigma histórico* (vol. 1 y 2). Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Smith, A. (2000). *Nacionalismo y modernidad*. Madrid: Istmo.
- Tezanos, J. F., Cotarelo, R. y de Blas, A. (1989). *La transición democrática española*. Madrid: Sistema.
- Torcal Lorient, M. (2010). Los orígenes del apoyo democrático en la España posfranquista. En N. Townson. *España en cambio. El segundo franquismo, 1959-1975* (pp. 167-214). Madrid: Siglo XXI.
- Trapiello, A. (2002). *Las armas y las letras: literatura y Guerra Civil (1936-1939)*, Barcelona: Península.
- Tusell, J. (1988). *La dictadura de Franco*. Madrid: Alianza Editorial.
- Varela Ortega, J. (2019). *España un relato de grandeza y odio entre la realidad de la imagen y los hechos*. Barcelona: Espasa.
- Vélez, I. (2014). *Sobre la leyenda negra española*. Madrid: Ediciones Encuentro.
- Villacañas, J. L. (2019). *Imperiofilia y el populismo nacional-católico: otra historia del Imperio Español*. Madrid: Lengua de Trapo.

THE SOULS OF BLACK FOLK Y EL ARTE DE LA FUGA DE W. E. B. DU BOIS

The Souls of Black Folk and the art of fugue
by W. E. B. Du Bois

LORENZO CACHÓN RODRÍGUEZ

Universidad Complutense de Madrid

lcachonr@ucm.es

Cómo citar/Citation

Cachón Rodríguez, L. (2023).

The Souls of Black Folk y el arte de la fuga de W. E. B. Du Bois.

Revista de Estudios Políticos, 202, 77-103.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.202.03>

Resumen

The Souls of Black Folk de W. E. B. Du Bois es un libro bien conocido en Estados Unidos, tanto dentro como fuera de la academia. Este artículo examina el contexto histórico en que apareció, contexto marcado por la segregación racial y por las huellas de la esclavitud. A continuación, se expone el sentido del libro, proponiendo su lectura como una especie de «arte de la fuga» en torno a un tema: las luchas del pueblo negro por conseguir la libertad y la igualdad respecto a los blancos. Se analizan a continuación las variantes del tema en los catorce capítulos del libro y se muestra cómo aparece formulado un nuevo lenguaje que será la base del movimiento de los derechos civiles de los años sesenta del siglo xx y algunas partes del discurso «Tengo un sueño», de Martin Luther King Jr.

Palabras clave

W. E. B. Du Bois; canon sociológico; sociología clásica; teoría racial crítica; estudios africanos; intelectual público; antirracismo; doble conciencia; velo.

Abstract

120 years ago, it was published *The Souls of Black Folk* by W. E. B. Du Bois. It is a well-known book in the United States both inside and outside of academia. This article examines the historical context in which it appeared, a context marked by

racial segregation and traces of slavery; then the meaning of the book is exposed, proposing that it be read as a kind of «the art of the fugue» around a theme: the struggles of black folk to achieve freedom and equality with respect to whites. The variants of the theme in the fourteen chapters of the book are analyzed below and it is shown how a new language appears that will be the basis of the civil rights movement of the sixties of the twentieth century and also some parts of the speech «I have a dream» by Martin Luther King Jr.

Keywords

W. E. B. Du Bois; sociological canon; classical sociology; critical race theory; african studies; public intellectual; antiracism; double consciousness; veil.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. CONTEXTO HISTÓRICO DE LA APARICIÓN DE *THE SOULS OF BLACK FOLK*. III. *THE SOULS OF BLACK FOLK* COMO EL ARTE DE LA FUGA. IV. LAS CATORCE FUGAS DE SOULS. V. CODA: Y SOULS SE CONVIRTIÓ EN UN LIBRO CLÁSICO DEL PENSAMIENTO. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

En 2013 se cumplen ciento veinte años de la publicación de *The Souls of Black Folk* de W. E. B. Du Bois. El libro se convirtió desde su aparición en un clásico para el activismo por la justicia racial y la literatura antirracista y panafricana, y por ello forma parte del canon del pensamiento universal¹. Las listas que catalogan ese *canon* son todas muy discutibles. Pero puede decirse que se alcanza esa *canonización* si suscita consenso en las más significativas. Y eso ocurre con *Souls*. Esa posición se ha ido consolidando en el tiempo. El impacto de *Souls* puede verse en la mejor literatura afroamericana, desde *Native son*, de Richard Wright (publicado en 1940); *Invisible man*, de Ralph Ellison (1952); *Go tell it on the mountains*, de James Balwin (1953); *Song of Salomon*, de Toni Morrison (1977); *Homegoing*, de Yaa Gyasi (2016), o *The love songs of W. E. B. Du Bois*, de Honorée F. Jeffers (2021). Su impacto en el campo de los *black studies* es tan notable que para Rojas (2007: 201) es «el único libro que tiene claramente un estatus canónico indiscutido». En 2003, en el centenario de su aparición, se habían publicado en Estados Unidos más de cien ediciones distintas de *Souls* (Shaw, 2013). Ese año se publicaron varios libros que analizaban su actualidad; desde entonces, algunas revistas académicas le han dedicado monográficos (*Philosophia Africana*, 2004; *CR: The New Centennial Review*, 2015; *Ethnic and Racial Studies*, 2016 y 2017; *British Journal of Sociology*, 2017; o *International Journal of the Classical Tradition*, 2019). Su influencia académica ha sido y sigue siendo enorme.

Du Bois también debería ser incluido en el canon de la sociología como ha propuesto, entre otros, Burawoy (2022) en respuesta al cuestionamiento del canon clásico que hizo Connell (1997), mostrando el diálogo implícito que Du

¹ Debo agradecer a las profesoras Katharina Ivanyi (Universidad de Viena), Elena Casado y Amparo Lasen (Universidad Complutense de Madrid) su apoyo durante la preparación de este artículo. Y quiero dedicarlo a la memoria de la profesora Helena Béjar.

Bois ha mantenido en su obra con Durkheim, Weber y Marx, diálogo donde *The Souls of Black Folk* juega un papel crucial (Morris, 2015; McAuley, 2019).

Sin embargo, se trata de un libro poco conocido fuera de Estados Unidos. Solo en 2001 se tradujo al español: lo hizo la Fundación Fernando Ortiz (La Habana, Cuba) con el título de *Las almas del pueblo negro*. En 2020 fue publicado con el mismo título en Capitán Swing de Madrid². Solo en 2003 se cumplió el deseo de Max Weber de ver el libro en alemán y fue publicado como *Die Seelen der Schwarzen* por la editorial Orange Press. En francés tuvo una edición en 1958 en *Présence Africaine* con el título *Ames noires: Essais et nouvelles*; en 2004 fue publicado como *Les âmes du peuple noir* en la editorial Rue d'Ulm y en 2007 fue reeditado en Éditions La Découverte. Solo en 2007 ha sido traducido al italiano con el título *Le anime del popolo nero*, en Le Lettere. Y ya en 2023 la editorial Hacer ha publicado una edición en catalán con el título *Les ànimes del poble negre*.

Ese contraste entre la importancia del libro y su tardía traducción a estos idiomas merece alguna reflexión. Sobre todo porque es notorio que las

² La edición cubana de *Las almas del pueblo negro*, con prólogo de Miguel Barnet, traduce el texto original de 1903 sin señalar los cambios introducidos por el autor en 1953; esta edición está agotada. La edición española, con traducción de Héctor Arnau, reproduce también el texto de 1903, pero en las notas señala ocho de los diez cambios introducidos en 1953; esta edición amputa un elemento del libro original que es fundamental para la comprensión del texto. Du Bois incluye un pentagrama de un espiritual negro al principio de cada capítulo. En la edición española no se incluyen esos pentagramas (ni los del último capítulo), lo que sí se hace en la edición cubana. Solo en algunas pocas ediciones (baratas) del libro en inglés se comete una amputación semejante. En ambas traducciones hay cuestiones criticables porque desvirtúan el contenido del libro. Es de especial relevancia el hecho de traducir las palabras inglesas *negro* y *nigger* al español como «negro»; esa traducción vale para la primera, pero no para la «palabra n» (como se conoce en Estados Unidos a la racista palabra *nigger*, que Du Bois reproduce intencionadamente más de diez veces) y que podría traducirse como «negrata». La edición cubana traduce alguna de las frases más célebres del libro con excesiva fantasía. Y la edición española, además de algunas omisiones y cambios, se ha permitido licencias que desvirtúan el sentido de algunas frases. En este artículo utilizaré la versión española, pero cuando lo considere necesario modificaré la traducción basándome en la edición americana (Du Bois, 1999 [1903]).

Hay que recordar que en 1995, dos profesores de filología inglesa, Ana María Manzananas y Jesús Benito Sánchez, tradujeron dos capítulos de *Souls* y lo publicaron en una edición bilingüe con el título *Las almas del pueblo negro (Selección)*, en la Universidad de León. Este año 2023, en el 120 aniversario de la publicación de *Las almas*, la editorial Hacer de Barcelona ha publicado el libro en catalán con el título *Les ànimes del poble negre*, con una excelente traducción de Joan Quesada.

producciones del pensamiento estadounidense son rápidamente acogidas en nuestro mundo académico y editorial. Por eso cabe preguntarse cómo *Souls* ha tardado tanto en llegar a nosotros. Es posible que ese hecho desvele la falta de conocimiento profundo de las luchas de los afroamericanos y el peso del eurocentrismo que elude la reflexión sobre el colonialismo y su significado en el desarrollo del capitalismo y la cultura occidental. Se puede invertir la pregunta que hace Bessonnet (2007) sobre por qué debemos leer a Du Bois ahora y cuestionarnos cómo es posible que no lo hayamos leído antes.

Su autor, William Edward Burghardt (W. E. B.) Du Bois, acababa de cumplir 35 años cuando publicó *Souls* y este libro hizo de él una figura fundamental de la lucha por la justicia racial y social en el siglo xx. Nació en 1868, cinco años después de la Proclamación de la Emancipación de los esclavos, y murió en 1963, la víspera de la marcha sobre Washington en la que Martin Luther King Jr. clamó «he tenido un sueño». Antes de la intervención de King, los organizadores de la marcha anunciaron la muerte de Du Bois en Ghana y pidieron a la multitud que leyera *Las almas del pueblo negro* (para recordar la biografía de Du Bois puede consultarse, además de las dos autobiografías de Du Bois, las biografías de Lewis [1993] y Appiah [2014]). Algunos lo señalan como el líder más influyente entre los negros en el siglo xx. Como dice Marable (1986: viii),

solo Frederick Douglass y Martin Luther King Jr. igualaron el papel de Du Bois en el movimiento social por los derechos civiles en Estados Unidos. Pero, en otros aspectos, las diversas actividades de Du Bois durante casi un siglo dejaron un legado mayor. Du Bois fue el padre del «panafricanismo» y el teórico central de la independencia africana; el principal científico social, educador, crítico y periodista político de la América negra durante dos generaciones; y una figura importante de los movimientos internacionales por la paz y el socialismo.

Este artículo examinará el contexto histórico en que apareció *Souls* a principio del siglo xx, y se desbrozará la manera de abordar la cuestión racial que *Souls* introduce y que será un instrumento de liberación de los afroamericanos, mostrando como en las catorce «fugas» de *Souls* ya aparece anunciado el poderoso mensaje del discurso «Tengo un sueño» del Dr. King sesenta años después.

II. CONTEXTO HISTÓRICO DE LA APARICIÓN DE *THE SOULS OF BLACK FOLK*

Cuando se publicó *Souls*, Estados Unidos vivía en plena época de la segregación racial, que se puso en marcha en el Sur al finalizar el período de la *reconstrucción* como consecuencia del llamado Compromiso de 1877, aquel

pacto entre los republicanos (sobre todo del Norte) y los demócratas (sobre todo del Sur), por el cual estos aceptaron que el republicano Rutherford B. Hayes fuera presidente a cambio de que las tropas de la Unión se retiraran de los estados del Sur y estos recobraran la autonomía que habían perdido tras la derrota de la Confederación en la Guerra Civil. Se terminaba así la llamada Reconstrucción, que había ayudado a mejorar las condiciones de vida y la integración política de los negros. Durante la Reconstrucción se habían aprobado tres enmiendas fundamentales de la Constitución americana: la decimotercera, ratificada en 1865, que prohibía la esclavitud; la decimocuarta, ratificada en 1868, que definía la ciudadanía y reconocía la igualdad ante la ley, y la decimoquinta, ratificada en 1870, que consolidaba el derecho de voto de todos los ciudadanos varones. Con el fin de la Reconstrucción, comenzó «la extraña carrera de Jim Crow» (Woodward, 1955): los estados del Sur comenzaron a aprobar leyes para limitar los derechos civiles y políticos de los negros y para implantar la segregación racial. Aunque la decimocuarta enmienda garantizaba «igual protección», en 1896 el Tribunal Supremo con la sentencia *Plessy v Ferguson* consolidó *legalmente* la segregación al aceptar el lema «separados, pero iguales». Este sistema de exclusión de los negros solo comenzó a desmontarse un siglo después con la sentencia del Tribunal Supremo *Brown v Board of Education* (1954) y con las leyes de derechos civiles (de 1964 y 1968) y de derecho de voto (1965).

Para limitar el acceso de los negros al derecho de voto muchos estados del Sur introdujeron cláusulas restrictivas que en la práctica les impedían ejercer ese derecho: cláusulas como la exigencia de saber leer o tener un abuelo que hubiera tenido derecho al voto (imposible para todas las personas antes esclavizadas). Con ello, los negros dejaron de poder votar y desaparecieron como cargos públicos, dos logros que habían alcanzado tras la guerra civil.

Otro instrumento para imponer la supremacía blanca de esta época fue la violencia racial. En 1866 varios excomandantes confederados crearon el Ku Klux Klan; la violencia que este (y otros grupos supremacistas) ejerció tuvo distintas manifestaciones, desde matanzas colectivas de negros a linchamientos. Entre las primeras se pueden recordar las de Colfax, Luisiana, en 1873, y la de Tulsa, Oklahoma, en 1921. Entre 1882 y 1968 hubo 3446 linchamientos de negros en Estados Unidos, la mayoría en los estados del Sur. Toda esta violencia racial buscaba restaurar la jerarquía social y la supremacía de los blancos por medio del terror (Equal Justice Initiative, 2020).

El período del Jim Crow fue acompañado con una contrarreconstrucción cultural: la generación de un relato nuevo y heroico, una auténtica mitología sobre la guerra civil, la esclavitud y el «way of life» del Sur segregado (Cachón, 2021). Y ese nuevo relato vino acompañado de estereotipos y discursos denigrantes de los negros. Los primeros fueron fomentados, paradójicamente, por

una novela escrita por una abolicionista blanca del Norte, Harriet Beecher Stowe, que publicó *La cabaña del tío Tom* en 1852. Esta novela tan sentimental fue un gran superventas y muchos vieron en ella un ataque a la esclavitud, como era la intención de su autora. Pero a la vez la novela extendió una serie de estereotipos sobre los negros que se asentaron en las mentes tanto del Sur como del Norte: comenzando por la pasiva y resignada actitud del tío Tom; el *moreno feliz* representado por el perezoso Sam; la cariñosa *mammy* negra, o las jóvenes mulatas de piel clara como objetos sexuales encarnados en varios personajes de la novela.

Cuando se publicó *Souls*, el discurso racista contra los negros era extremadamente agresivo y estaba muy extendido. Lo resumía en 1892 Ida B. Wells-Barnett en su manifiesto contra los linchamientos titulado «Southern Horrors»: «Todas las noticias sobre los negros nos marcan como una raza de asesinos, ladrones y fieras lujuriosas». Un superventas de la época editado en 1900 fue el libro de Charles Carroll titulado *Mystery solved: The negro a beast*. Ibram K. Kendi (2018: viii) resume lo que suponía esta *bestialización* de los negros: «La mayoría estaba de acuerdo en que las bestias no tenían alma. Una bestia podía ser vendida como esclava. Una bestia debe ser segregada y linchada. Una bestia no puede dejar de violar y matar [...]. El negro es una bestia». Esta *bestialización* de los negros estaba tan extendida que en 1901 aparece *The American negro* de William H. Thomas. Du Bois (1901) calificó el libro de «síntoma siniestro». El birracial Thomas (es decir, entonces formalmente negro) luchaba por ser aceptado por los blancos y por eso arremetió brutalmente contra los negros. La lista de defectos que les atribuye es ilimitada: los negros son un «tipo de humanidad intrínsecamente inferior», son retrasados mentales, bestias inmorales, «prácticamente incapaces de discernir entre el bien y el mal». No es de extrañar que el libro encantara a los supremacistas blancos; pero tampoco que los negros consideraran a Thomas como el «judas negro» (Smith, 2000).

Pero los libros más influyentes para crear opinión pública (o para consolidar estereotipos) no fueron ensayos, sino algunas novelas que alcanzaron un enorme éxito. Y, por encima de todas, *The Leopard's Spots* de Thomas Dixon Jr., publicada en 1902 (justo el año antes de la aparición de *Souls*) y que fue un super ventas inmediato. Dixon publicó luego una secuela con el título *The clansman* (1905), que fue la base de la (racista) película *The Birth of a Nation*, de D. W. Griffith, en 1915. *The Leopard's Spots* sintetizaba, amplificaba y difundía los peores estereotipos de la mentalidad radical del supremacismo blanco de la época. Tan influyente fue este libro que Williamson (1984: 140-141) afirma que «Dixon probablemente hizo más para conformar las vidas de los modernos estadounidenses que algunos presidentes [...]. Fue muy efectivo porque [...] presentaba con precisión lo que la gran mayoría de la gente instintiva y apasionadamente estaba segura de que era cierto».

Du Bois tiene la difícil tarea de levantar un discurso alternativo frente a y contra esa ideología supremacista blanca. Ese es el objetivo de *Souls*, y ese es el *milieu* en que tiene que hacerlo. Pero también ha de enfrentarse a otra ideología que era dominante entre los líderes negros más influyentes: la aceptación de la segregación racial y la renuncia a la lucha por la igualdad a cambio de mejoras económicas graduales. Cuando se publica *Souls*, la figura más influyente entre los ciudadanos negros era Booker T. Washington. En 1895 murió Frederick Douglass y tuvo lugar un cambio significativo en el liderazgo intelectual de los negros en Estados Unidos porque ese mismo año Washington pronunció el discurso conocido como el «Compromiso de Atlanta», donde explicita una filosofía que marcará época y hará de su autor un líder (casi) indiscutido entre los negros y muy estimado entre los líderes blancos tanto del Norte como del Sur. Washington defendía que el «compromiso» al que debía aspirarse era que, a cambio de que los negros aceptaran la segregación racial, las restricciones al sufragio y no exigieran igualdad social, los gobernantes blancos del Sur permitirían que los negros progresaran económicamente. En 1901, Washington había publicado su autobiografía titulada *Up from Slavery*. El poder e influencia de Washington era enorme y no hay que olvidarlo al leer el capítulo crítico que Du Bois le dedica en *Souls* y donde cuestiona de modo radical toda esta filosofía. El sueño de Washington terminó en 1921, cuando se produjo el pogromo de Tulsa, Oklahoma, ciudad conocida como Black Wall Street por el éxito económico que los negros habían alcanzado en ella. Pero en 1903, cuando se publica *Souls*, sus ideas eran la base de la estrategia de la mayor parte de los líderes negros.

III. *THE SOULS OF BLACK FOLK* COMO «EL ARTE DE LA FUGA»

El 18 de abril de 1903 apareció publicado *The Souls of Black Folk* en la editorial A.C. McClurg and Company de Chicago con el subtítulo *Essays and sketches*. Cuando la editorial le propuso que recogiera en un libro algunos de los más de treinta ensayos que había publicado hasta entonces y que estaban teniendo un gran impacto, la primera reacción de Du Bois fue dubitativa porque no creía que una recopilación de ensayos fuera a tener buena acogida. Pero lo pensó mejor y comenzó a perfilar un libro que ha dejado una huella histórica.

El libro lo forman catorce capítulos, nueve de los cuales se habían publicado previamente como artículos entre 1897 y 1902. Son los capítulos 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9 y 10. Du Bois selecciona ocho artículos ya publicados, pero uno de ellos lo desglosa en dos capítulos, el 7 y el 8. Todos los textos fueron reescritos para su inclusión en el libro. Podría pensarse que el libro tiene una

estructura fragmentaria por ser —inicialmente— una recopilación de ensayos, pero hay una serie de elementos que dotan a *Souls* de una fuerte unidad: la selección de textos que hace Du Bois entre el numeroso material que ya había publicado; la reescritura de los ocho artículos para su inclusión como nueve capítulos; el mismo hecho de denominarlos «capítulos», algo en lo que el autor insiste en el prólogo; los cinco nuevos textos que aparecen en el libro (el capítulo 5 y los cuatro últimos), y el hecho de titular todos los capítulos comenzando (en inglés) con «Of», como hacen los veintinueve artículos de fe religiosa de la Iglesia de Inglaterra (Dorrien, 2015). Pero hay otro elemento fundamental que Du Bois introduce en el libro, de apariencia formal pero que refleja toda la dialéctica con la que el autor juega a lo largo del libro y que sirve para resaltar esa unidad: la inclusión al principio de cada capítulo de una poesía de un gran escritor, casi todos de la literatura occidental (Byron, Schiller, Browning, Moody, etc.) o de la Biblia, seguida de un pentagrama con música de un espiritual negro, pero (intencionadamente) sin incluir la letra del mismo. Estos espirituales van anticipando el capítulo final del libro dedicado al estudio de los «cantos (negros) de aflicción» y, a la vez, estas respuestas antifonales negras a los versos que les anteceden ponen en marcha una conversación entre ambos en términos de igualdad (Sundquist, 1993: 493). Por todo ello Stepto (1979: 52), puede escribir que *Souls* es «no solo un texto ensamblado, sino también un texto orquestado», y Gates (2007: xiii) concluye que «a pesar de su estructura fragmentaria, las dispares partes del libro contribuyen al sentido de un todo, como los movimientos de una sinfonía»

Pero más que de movimientos de una sinfonía, *Souls* puede verse como una «fuga» musical. Moore (1981: 44) explica que la forma musical «fuga» «se limita a una sola idea central [que] contiene la esencia de la música. No solo establece un modelo rítmico y tonal, sino que también define el espíritu de toda la composición». Esta definición refleja muy bien el espíritu y la forma de *Souls*. Pero se puede decir más. Sin duda, Du Bois se familiarizó con la música de Johann Sebastian Bach durante sus primeras semanas en Alemania en 1892, ya que estuvo estudiando alemán y cultura alemana en Eisenach, el pueblo de nacimiento de Bach. Él mismo confiesa que Eisenach había comenzado a modificar «profundamente mi visión de la vida» (Lewis, 1993: 129). Desde principios del siglo XIX había venido produciéndose un renacimiento por Bach y su obra. Cuando Du Bois llegó a la dinámica Eisenach, en Turingia, el interés por Bach alcanzaba su punto máximo y se estaba ultimando la publicación de sus obras completas (BWV) (McKay, 1999). Solo unos años después se abrió allí la Bach House como el primer museo del mundo dedicado a Bach. En su inmersión en la cultura alemana en Eisenach pudo Du Bois escuchar *El arte de la fuga* (BWV 1080), con sus catorce fugas, tantas como los capítulos de *Souls*. En el libro de Du Bois, el primer capítulo define la idea central del

conjunto y marca el tono que luego va apareciendo en distintas variaciones en los sucesivos capítulos, donde se van enfrentando a su contratema, y termina con el *stretto* musical del último capítulo sobre los cantos espirituales de aflicción, *stretto* que da sentido a la afirmación de Baker (1987: 58-68), que define *Souls* como un «libro de canto».

Tal es el sentido de unidad estética del libro que Carroll (2005) ha señalado la posibilidad de que Du Bois modelara *Souls* sobre la idea de «arte total» (*Gesamtkunstwerk*) de Richard Wagner. Si Wagner estaba interesado en crear una forma de arte que reflejara y potenciara una cultura (nacional) alemana unida, Du Bois se lo plantea para la cultura (nacional) afroamericana y su contribución a la cultura estadounidense. Hay que recordar que ya el título introduce la noción *folk* (pueblo). En ese sentido, es significativo que en el penúltimo capítulo, «On de Coming of John», el John negro sea expulsado de una representación del *Lohengrin* de Wagner y que al final del capítulo Du Bois cite, adaptándolo, un verso del libreto. Stepto (1979: 55) señala incluso el final «wagneriano» del primer Capítulo de *Souls*: «La libertad, tanto tiempo anhelada, todavía la buscamos; la libertad en cuerpo y alma, la libertad para trabajar y para pensar, la libertad para amar y albergar ambiciones. Trabajo, Cultura, Libertad [...]» (Du Bois, 2020 [1903]: 19-20). Pero se podría incluso decir que las últimas palabras de *Souls* (y otras muchas partes del libro) tienen ese mismo tono: «[...] entonces, pronto, en su mejor momento, Estados Unidos rasgará el Velo y los prisioneros quedarán libres [...] libres [...] libres [...] y entonces el viajero se apresta para la travesía, vuelve su rostro hacia la mañana y sigue su camino» (*ibid.*: 243-244; trad. corr.). Esta pasión wagneriana de un negro como Du Bois (o de un judío como Theodor Herzl) es lo que hace que se le pueda incluir dentro de la tradición del «wagnerismo» (Ross, 2020).

Souls tiene una estructura compleja porque Du Bois combina estudios (y capítulos y argumentos) filosóficos, históricos y sociológicos, sobre todo, pero también económicos, políticos, culturales y musicológicos; además de una pieza literaria (profundamente sociohistórica y con gran peso filosófico). Esta composición ha hecho que a ciertos historiadores, *Souls* les parezca demasiado literario para considerarlo histórico; para algunos sociólogos, es demasiado lírico para ser sociológico; para algún filósofo, demasiado sociológico e histórico para ser filosófico (Rabaka, 2010). En aquella época, Du Bois estaba convencido de que el racismo era fruto de la ignorancia y que la razón, las ciencias sociales y la investigación académica podían contribuir de modo decisivo a la erradicación los prejuicios raciales y así contribuir a la igualdad racial. Desde esos fundamentos, Du Bois escribe el libro apasionadamente. Y lo hace con muchas entradas autobiográficas porque Du Bois se veía a sí mismo como una encarnación de los problemas raciales de los negros. Como queda claro en

el subtítulo que pone a su segundo ensayo autobiográfico en 1940, «An essay toward an autobiography of a race concept». Pero en *Souls* lo dice al principio con palabras bíblicas (Génesis, 2:23): «Quien esto escribe es hueso de sus huesos y carne de su carne con los que viven dentro del Velo» (*ibid.*: 8; trad. propia). Por eso, Zamir (1995) ha señalado que «*Souls* es una especie de *Bildungsbiographie* que combina autobiografía con historia colectiva y con comentarios culturales». Eso es lo que le exigían a Du Bois los retos que planteaba la segregación racial y el brutal discurso racista contra los negros: «Escribir sobre el genio, la humanidad y el destino envidiable de su raza con tanta pasión, elocuencia y penetración que las afirmaciones de inferioridad de los afroamericanos se tambalearían» (Lewis, 1993: 277). Si la historia y la sociología, ciencias sociales en la que él es un pionero en Estados Unidos (Morris, 2015), le proporcionan la estructura argumental, la prosa poética que utiliza está llena de metáforas y narrativas inspiradas en la Biblia y la mitología clásica.

El resultado es un libro calificado de «la biblia de la raza negra» (lo dice Ferris ya en 1913 y ha sido muy repetido), que entre los intelectuales negros se convirtió en una especie de «libro sagrado» (Rampersad), «un testamento profético» (Kenan), «una obra de arte» (Shaw), «una de las pocas obras impresionables de la cultura americana» (Sundquist).

En plena época del Jim Crow y de la *bestialización* de los negros, *Souls* redefine

los términos de una interacción de trescientos años entre negros y blancos e influyó en la psicología cultural y política de los pueblos afrodescendientes en todo el hemisferio occidental, así como en el continente africano. Fue uno de esos eventos que dividen la historia en un antes y un después [...]. Fue un manifiesto electrizante, que movilizó a un pueblo en una lucha amarga y prolongada para ganar un lugar en la historia» (Lewis, 1993: 277).

Y *Souls* proporciona a los negros el lenguaje que necesitan en las luchas por la justicia racial. Cuando Du Bois escribe en el capítulo 5 que «cuando (el negro) llegue a pensar, a desear y actuar por sí mismo —y que nadie sueñe que ese día no llegará—, entonces el papel que desempeñará no será el producto de una sabiduría repentina, sino de palabras y pensamientos que habrá aprendido a balbucir durante la infancia de su raza» (Du Bois, 2020 [1903]: 82; trad. corr.). Eso es lo que *Souls* pone a disposición del pueblo negro: palabras y pensamientos, un vocabulario y un argumentario para reconstruir una identidad colectiva del «pueblo» (*folk/volk*) negro, en el sentido de una «nación».

El prólogo de *Souls* comienza así: «En este libro subyacen muchas cuestiones que, estudiadas con paciencia, pueden mostrar el extraño significado de

ser negro aquí en los albores del siglo xx. Dicho significado no deja de tener interés para usted, estimado lector, porque el problema del siglo xx es el problema de la barrera de color» (*ibid.*: 7). Esta referencia al «color line», a la división de la humanidad por el color de su piel, es una formulación metafórica del racismo estructural que Du Bois había hecho por primera vez en su intervención en el Congreso Panafricano celebrado en Londres en 1900 (Du Bois, 1900), y es la frase más citada de *Souls* y de Du Bois. Esta contundente afirmación es de una «perspicacia extraordinaria» (Shaw, 2013: 11) porque no dice que sea «el problema negro» ni que solo lo vaya a ser en Estados Unidos. Du Bois está pronosticando en 1900, una década antes de la Primera Guerra Mundial, que «la línea de color» será el problema mundial del siglo xx, anticipando el movimiento panafricanista y las revoluciones anticoloniales del tercer mundo y su interpretación de la Gran Guerra como una expresión de las luchas colonialistas entre los países europeos (Du Bois, 1920). Está señalando también la raíz de los problemas que va a abordar en el libro porque el «color line» marca las condiciones materiales de segregación en que viven los negros en América y la explotación de todos los no blancos dominados por el imperialismo en el mundo. Pero, para comprender *Souls*, hay que señalar que la consecuencia *más mortal* que tiene la «color line» es *espiritual*, porque podría hacer que el pueblo negro dejara de esforzarse y de luchar y que con ello perdiera su alma. Para preservar su alma, Du Bois aboga por mantener la lucha del pueblo negro por «el trabajo, la cultura y la libertad» (Shaw, 2018).

IV. LAS CATORCE FUGAS DE SOULS

Souls comienza con el capítulo titulado «Of Our Spiritual Striving», originalmente publicado en la revista *Atlantic Monthly* en agosto de 1897 con el título «Striving of the Negro People». Es el capítulo más filosófico del libro y que marca el tono que seguirá en las fugas siguientes. En él presenta dos metáforas como conceptos claves para comprender los problemas que afrontan «las almas» de los negros con el racismo: el «velo» y la «doble conciencia», pero señalando que son «nuestras» luchas, también las de Du Bois personalmente. Ya desde el principio el autor deja claro que está hablando de «las almas del pueblo negro» y también de la suya porque él también forma parte de ese pueblo: porque reiteradamente recuerda historias autobiográficas y porque él se está proponiendo ya como nuevo líder para su pueblo. Du Bois escribe en el capítulo 6: «El progreso, en cuestiones humanas, aparece muy a menudo como un asunto más de arrastre que de empuje; nace del hombre excepcional [...]» (Du Bois 2020 [1903]: 97). Du Bois se ve a sí mismo como ese «hombre excepcional», ese Moisés negro que

puede guiar a su pueblo hacia la «Tierra Prometida» (expresión esta con la que cierra el capítulo 6).

El capítulo arranca con la fórmula «Entre el otro mundo y yo», retomada por Richard Wright en 1935 para su poema «Between the World and me» contra los linchamientos, y por Ta-Nehisi Coates en su ensayo *Between the Word and me* de 2015. «Entre el otro mundo y yo se alza una pregunta sin formular: [...] ¿Qué se siente cuando se es un problema?» (*ibid.*: 11) Esta conciencia de «ser un problema» a Du Bois le surgió «como una revelación» el día en que una compañera (blanca) de la escuela de su pueblo natal en Great Barrington, Massachussets, le rechazó una tarjeta de invitación; entonces descubrió que era «diferente», que «me encontraba separado de su mundo por un enorme velo» (*ibid.*: 12). Es el «velo» que marca la «línea de color», que desdibuja o ciega a los blancos despreocupados y no les deja ver (o hace que no deseen ver) la humanidad, la historia y la cultura de los no blancos que están en la otra parte del velo. La metáfora conceptual del «velo», con raíces bíblicas, pero también en la cultura africana, prefigura el discurso de la invisibilidad de los negros que Ralph Ellison elaborará en su clásica novela *Invisible man* en 1952 y se ha convertido en uno de los tropos clásicos de la literatura y el ensayo de los afroamericanos. Invisibilidad contra la que se sublevará Toni Morrison (1989) al construir sus personajes desde la perspectiva específica de su raza negra.

La teoría del velo está interconectada con la de la «línea de color», pero no se confunden. Du Bois usa la metáfora del velo para explicar las maneras en que una construcción social invisible como es la «la línea de color», es decir el racismo estructural, se hace muy visible cuando se observa desde la perspectiva «velada» de los negros en un mundo dominado por la supremacía blanca. Por decirlo de modo radical con Rabaka (2010: 134), «la teoría del velo de Du Bois es esencialmente un tropo que simboliza sociológicamente la hipervisibilidad blanca y la hiperinvisibilidad negra, la humanidad blanca y la infrahumanidad negra en un mundo colonial capitalista supremacista blanco». Y este autor señala adecuadamente que «los argumentos de Du Bois sobre el velo y la línea de color son sociológicamente significativos porque representan algunos de los primeros esfuerzos de un sociólogo para articular una teoría social crítica de la opresión, la explotación y la violencia racial» (*ibid.*: 135).

El segundo concepto metafórico, la «doble conciencia», que es otra de las referencias más frecuentes de Du Bois tanto en la literatura científica como en el activismo racial, tiene dos fuentes de inspiración que estaban de actualidad en su tiempo: el romanticismo europeo y la naciente psicología. La influencia del primero puede verse, por ejemplo, a través de Goethe, uno de los autores favoritos de Du Bois, que dice en *Fausto*: «En mi cuerpo habitan *dos almas* que separar quisiera: la una, apegada a la vida, se coge con todas sus fuerzas a este

mundo que no quiere soltar; la otra, huyendo de la noche que la rodea, se abre camino a través de los espacios donde habitan nuestros antepasados» (Goethe 1808: 42; cursivas añadidas). La otra fuente del concepto viene de las aportaciones de la psicología y de la medicina de aquella época. William James, que había sido mentor de Du Bois en la Universidad de Harvard y del que él se declara «un devoto seguidor», había publicado en 1890 *The Principles of Psychology*, donde puso las bases de la psicología moderna; James no utiliza la expresión «doble conciencia», pero habla de «alternatives selves» y de «primary and secondary consciousness». El uso que hizo Du Bois del concepto de doble conciencia en fecha tan temprana fue

provocador e inesperado [...] (porque) en los Estados Unidos que se industrializaban rápidamente a finales del diecinueve, había un hambre real, especialmente en la clase media, por un renacimiento de lo espiritual; hubo incluso [...] un renovado interés en todo Occidente por la concepción romántica de la naturaleza humana y la posibilidad humana, incluido ese sentido positivo de alienación [...] (y en ese contexto) la doble conciencia y la colección de alusiones románticas en las que se ubicaba, ayudó a dar una definición al sentido positivo de la distinción africana y afroamericana que Du Bois estaba tratando de desarrollar, y a ofrecer una especie de alternativa «africana» al materialismo estadounidense con la que muchos lectores educados podrían simpatizar (Bruce 1992: 236, 240).

Du Bois introduce el concepto «doble conciencia» en dos densos párrafos de «Of Our Spiritual Striving» (cursivas añadidas):

[...] el negro es una suerte de séptimo hijo nacido con un velo y dotado de una doble visión (*second-sight*) en este mundo americano: un mundo que no le atribuye una verdadera autoconciencia (*self-consciousness*), sino que solo le permite verse a sí mismo a través de lo que revela el otro mundo. Es una sensación peculiar, esta *doble conciencia* (*double-consciousness*), esta sensación de mirarse siempre a uno mismo a través de los ojos de los otros, de medir la propia alma con el baremo de un mundo que (te) observa con divertido desdén y con lástima. Uno siempre siente esta dualidad (*twoness*), *americano, negro; dos almas; dos formas de pensar; dos luchas irreconciliables; dos ideales antagónicos en un cuerpo oscuro* [...]. La historia del negro americano es la historia de esta lucha, de este anhelo por alcanzar una madurez consciente, por *fundir este doble ser en uno mejor y más verdadero*. En esa fusión no desea que se pierda ninguna de sus antiguas naturalezas. El negro americano no africanizaría a América, puesto que América tiene mucho que enseñar al mundo y a África. No blanquearía su alma negra en una oleada de americanismo blanco, puesto que sabe que *la sangre negra tiene un*

mensaje para el mundo. Simplemente desea hacer posible que un hombre sea a la vez negro y americano, sin que le insulten ni le escupan sus semejantes, sin que le cierren en la cara bruscamente las puertas de la Oportunidad (Du Bois 2020 [1903]: 13; trad. corr.).

Du Bois usa el concepto con una variedad de connotaciones para dar a entender al «amable lector» la tragedia que el racismo, la «línea de color», plantea a los negros en Estados Unidos en la época del Jim Crow, de lo que «se siente cuando se es un problema». La «doble conciencia» le permite a Du Bois sortear el dilema que le plantea la idea de distinción entre grupos humanos porque ahí la distinción no implica inferioridad (ni inferiorización de los otros). Como apunta Bruce (1992: 342), «en ausencia de cualquier tipo de idea adecuada de relativismo cultural (en aquel tiempo), la idea de la doble conciencia permitió a Du Bois hablar sobre un modo de pensamiento africano y lo que ahora llamaríamos un conflicto cultural entre lo africano y lo americano de una manera muy parecida a la que se hizo posible con la noción de relativismo».

Y si William James había especulado con que la cura real de dos conciencias alternativas era que se unieran en un «nuevo *self*», Du Bois sigue sus pasos y sugiere una especie de resolución para la doble conciencia de los negros estadounidenses, entre su yo «africano» y su yo «americano»: «Fundir este doble ser en uno mejor y más verdadero» porque el pueblo negro «tiene un mensaje para el mundo. Simplemente desea hacer posible que un hombre sea a la vez negro y americano»; porque, añadirá en el párrafo siguiente, «esta es [...] la finalidad de su lucha: ser un trabajador más (*co-worker*) en el reino de la cultura [...]» (*ibid.*).

Este es el mensaje que Du Bois tiene para el mundo. Esta es la respuesta que él da y que quiere que el pueblo negro americano dé a la pregunta de qué se siente al ser un problema. Du Bois lo hace con claridad, contundencia, brevedad y con un lenguaje completamente nuevo a principio del siglo xx. Además, lo hace de tal manera que la idea que presenta de la «doble conciencia» de los afroamericanos es un adelanto de la noción de la fragmentación del ser, una condición definitoria de la modernidad. Y este es una de las razones por las que *Souls* sigue hablando a los lectores contemporáneos: porque el texto de Du Bois hace que «la particularidad del negro se convierta en una metáfora, en un aspecto universal de la condición humana» (Gates, 1999: x).

Este primer capítulo de *Souls*, marca el tono filosófico (y musical) del libro y cumple el papel de introducción general. Lo cierra anunciando que el resto de los capítulos son variaciones de la fuga inicial: «Y ahora permita que lo que he descrito brevemente [...] vuelva a contarlo de distintas maneras en las páginas siguientes [...] de forma que los hombres puedan escuchar la lucha

que anida en las almas del pueblo negro» (Du Bois 2020 [1903]: 20; trad. corr.). Esta última frase bien pudiera verse como un título alternativo del libro: «Las luchas en las almas del pueblo negro». Pero el libro podría haberse titulado «La luchas por las almas del pueblo negro» (sobre todo si nos atenemos al contenido del capítulo 3). Así se pueden comprender los siguientes capítulos, las trece fugas, que culminan con «Los cantos de aflicción».

Para el capítulo segundo, Du Bois examina la situación de los negros en los estados del Sur en los años que siguieron a la Guerra Civil y, en especial, el papel crucial que desempeñó la Oficina de Libertos (*The Freeman's Bureau*). La inclusión de este texto muestra la importancia que Du Bois daba a este período histórico, al que volverá años después con su libro *Black Reconstruction in America* (Du Bois, 1935) y cuyos innovadores planteamientos se apuntan en este capítulo. La Oficina de Libertos fue para Du Bois «uno de los intentos más singulares e interesantes que haya realizado jamás una gran nación para tratar de resolver graves problemas raciales y de condición social» (*ibid.*: 22), que llegó a ser de hecho «un gobierno de millones de hombres; y no hombres corrientes, sino hombres negros castrados por un sistema de esclavitud durante cientos de años» (*ibid.*: 29; trad. corr.) y que tuvo que actuar en un contexto extraordinariamente complejo, hostil y en un muy corto período de tiempo. Du Bois hace un repaso y un balance de la historia de la Oficina, destacando, entre otras, sus funciones como una agencia de empleo *avant la lettre* para la puesta en marcha de un sistema de trabajo (formalmente) libre, y como creadora de una red de escuelas públicas gratuitas. Pero sin ocultar los problemas que dejó sin resolver y que provocaron que, con el fin de la Reconstrucción en 1877, comenzara el Jim Crow, un período en que «el negro no es libre» porque le convirtieron en «una casta servil segregada» (*ibid.*: 44; trad. rev.).

Du Bois estuvo dudando si entregaba el capítulo tercero al editor. Y, sin embargo, ese capítulo fue el que tuvo consecuencias inmediatas para la comunidad negra. Se titula «Of Mr. Booker T. Washington and Others». Comienza recordando que «sin duda alguna, lo más notable en la historia del negro norteamericano a partir de 1876 es el salto a la fama del señor Booker T. Washington» (*ibid.*: 47). El liderazgo de Washington entre la comunidad negra se consolidó con el discurso de 1895 conocido como el Compromiso de Atlanta y se mantendrá al menos hasta 1910. En *Souls* Du Bois califica a Washington como «el más distinguido sureño desde Jefferson Davis (el presidente de la Confederación)» (*ibid.*: 48) y «el único portavoz reconocido de sus diez millones de hermanos» (*ibid.*: 49), pero le hace una crítica que califica de sincera, cortés y constructiva. Du Bois tenía admiración y respeto por Washington; lo que no podía aceptar era su programa y la crítica que le hace en *Souls* resulta demoledora. Du Bois desvela el supuesto que subyace tras el Compromiso de Atlanta: «El señor Washington representa en el pensamiento

negro la vieja actitud de adaptación y sumisión [...] prácticamente acepta la presunta inferioridad de las razas negras» (*ibid.*: 56; trad. corr.) Y pone de manifiesto las tres consecuencias más graves de sus planteamientos: «1. La usurpación (*disfranchisement*) de los derechos civiles de los negros. 2. La creación legal de un estatus distintivo de inferioridad civil para el negro. 3. La constante supresión de la ayuda para la educación superior del negro» (*ibid.*: 57). Por ello, «los negros deben insistir sin cesar [...] en que el sufragio es una necesidad para el hombre moderno, que la discriminación racial es un barbarismo, y que los niños negros necesitan educación al igual que los blancos.» (*ibid.*: 60; trad. corr.). Ya lo había dicho antes: «Trabajo, cultura, Libertad, todo esto nos hace falta, no por separado sino de forma conjunta, no sucesivamente sino al mismo tiempo, para que se desarrollen y apoyen mutuamente y pugnen por alcanzar ese inmenso ideal que surge ante el pueblo negro: el ideal de la fraternidad humana» (*ibid.*: 20).

Pero en *Souls* hay otra crítica profunda al planteamiento de Washington. En distintos pasajes del libro Du Bois deja claro su visión sobre la esclavitud, radicalmente distinta de la que Washington había reflejado en un libro publicado dos años antes, *Up from Slavery*. Como Rampersad (1989) ha puesto de manifiesto, Washington mantiene una notable ambigüedad respecto a la esclavitud, rompiendo con la narrativa dominante sobre la esclavitud de antes e inmediatamente después de la guerra civil. Aunque expresa su antipatía por esclavitud («Yo condeno la institución de la esclavitud», dice al inicio de *Up from Slavery*), Washington muestra una patente ambigüedad sobre la misma: para él, el día de la Emancipación los blancos estaban enfadados no porque perdieran una valiosa propiedad (y el control sobre los negros esclavizados), sino «por separarse de aquellos a quienes habían criado y que en muchos sentidos estaban muy próximos a ellos» (Washington, 1901: 39); resalta los beneficios (sic) que la esclavitud tuvo para los Negros: «El hombre negro obtuvo de la esclavitud casi tanto como el hombre blanco» (*ibid.*, 37), y manifiesta gran fe en la Providencia que «usa a menudo a los hombres e instituciones para lograr un propósito» (*ibid.*: 37).

En *Souls* la esclavitud tiene un papel central y es representada en términos opuestos a *Up from Slavery*. Du Bois (2020 [1903]: 35), habla de «la maldad de la esclavitud» y para él, como dice Rampersad (1989: 302), «la esclavitud había sido una forma de potencia extraordinaria —y principalmente destructiva. Sin embargo, por destructiva que fuera, la esclavitud no había destruido todos los aspectos principales del carácter y la psicología africanos [...]; el núcleo africano había sobrevivido. Pero también había sobrevivido la esclavitud». Un argumento central en Du Bois es la persistencia de la esclavitud después de la Emancipación: por los efectos que ha tenido sobre el alma negra y por las nuevas formas que adopta. Du Bois señala que la esclavitud no está

muerta del todo porque «el hombre libre no ha encontrado todavía en la libertad la tierra prometida» (Du Bois, 2020 [1902]: 15), «el negro no es libre» (*ibid.*: 44), por eso habla de «segunda esclavitud» (*ibid.*: 19), de «esclavitud industrial» (*ibid.*: 60), o de «semiesclavitud» (*id.*), sin caer en la demagogia de identificar estas nuevas formas de neoesclavitud que comenzaron al final de la Reconstrucción con la esclavitud anterior a la Emancipación. Pero sí apoyando que, como confirma ya a mediados de siglo Woodward (1951: 212), «Cuando se completaron, los nuevos códigos de supremacía blanca eran mucho más complejos que los códigos de esclavos anteriores a la guerra [...] y, en todo caso, eran más fuertes y más rígidos».

Los capítulos 4 al 9 desvelan, a través de la mirada sociológica de Du Bois y de su trabajo de observación y estudio sobre el terreno, algunos de los rasgos más relevantes de las condiciones de vida y de trabajo de los negros en el Sur y de los desafíos que tenían que afrontar a principios del siglo xx. En el capítulo 4, «Of the Meaning of Progress», narra de modo vívido su experiencia de dos años como maestro durante los veranos en una escuelita rural en un apartado valle de Tennessee. Allí pudo ver de primera mano, y lo describe con nombres y apellidos de muchos de sus alumnos y de sus familias, lo que es «la visión del Velo que pendía entre nosotros y la Oportunidad» (*ibid.*: 71-72). La figura de Josie encarna esa tragedia del Jim Crow en que el «velo» bloquea las oportunidades. Porque cuando Du Bois vuelve diez años después a visitar la pequeña comunidad, descubre que Josie, aquella joven de veinte años con «cierta elegancia, la sombra de un heroísmo moral casi inconsciente que hubiera dado toda su vida a los demás, por hacer más inclusiva, más profunda, más plena la vida de los suyos y la suya propia» (*ibid.*: 67; trad. corr.), ha muerto. El Jim Crow y la pobreza no le habían dado ninguna oportunidad.

«Of the Wings of Atalanta» es el capítulo siguiente. A partir del mito de la diosa griega Atalanta, Du Bois denuncia el materialismo que se ha extendido por el Sur de Estados Unidos tras la guerra civil, donde la «panacea de la riqueza» todo lo soluciona, relegando la verdad, la belleza y la bondad. Y denuncia que esos cambios de ideales se están produciendo también entre la comunidad negra, donde «se está creando la costumbre de interpretar el mundo en dólares» (*ibid.*: 83) (otra crítica implícita a los argumentos de Washington). La segunda parte del texto habla de una de las cien colinas de la ciudad de Atlanta, donde está la universidad en la que Du Bois es profesor. Y define la función de la universidad, que no puede ser «simplemente enseñar a ganarse el pan» (*ibid.*: 86), sino «buscar la Verdad, revelar las bellezas ocultas de la vida y aprender el buen vivir (*the good of living*)» (*ibid.*: 85); porque «la verdadera universidad tendrá siempre un propósito: no aprender a ganarse el sustento, sino conocer el fin y el objetivo de la vida, que es el sustento principal» (*id.*); «el

producto final de nuestra educación no ha de ser un psicólogo o un albañil sino un hombre» (*ibid.*: 88).

El texto aborda otra cuestión polémica que es necesario contextualizar. Ya en el capítulo 3 aparecen referencias a «las clases pensantes» (*ibid.*: 60) dentro de la comunidad negra. Es una referencia a la «décima parte con talento» (*talented tenth*) (*ibid.*: 105) de los que hablará en el capítulo 6. Unos meses después de la aparición de *Souls* publicó un artículo con el título «The Talented Tenth» en un libro titulado *The Negro Problem*. A este artículo volverá Du Bois de modo autocrítico en 1948. Al abordar el papel de la universidad en el texto sobre «Atalanta», Du Bois comenta dos errores de los creadores de las universidades negras en el Sur: uno fue crear «unos doce institutos de secundaria pobremente equipados y denominarlos impropriadamente universidades» (*ibid.*: 86), rebajando así el nivel de las universidades, y el otro olvidar «la regla de la desigualdad: de los millones de jóvenes negros, algunos estaban preparados para recibir conocimientos y algunos para cavar [...] algunos poseían el talento y la capacidad para ser estudiantes universitarios y otros el talento y la habilidad para convertirse en herreros» (*ibid.*: 86). Este argumento se ha calificado de conservador y elitista, pero Shaw (2013) cree que era una proposición radical en su momento. Baste recordar que solo en 1984 el 10 % de una cohorte de afroamericanos logró graduarse en la universidad. Du Bois reconocerá en 1948 que quizá debía haber matizado su opinión sobre los *talented tenth* para insistir en el papel que se esperaba de ellos para el conjunto del pueblo negro. Pero en *Souls* ya les recuerda ese deber en varios momentos; por ejemplo, cuando señala la herencia que la esclavitud ha dejado en los negros, dice: «Mientras los mejores individuos de una comunidad no se sientan obligados moralmente a preocuparse por los miembros más desprotegidos de su grupo, protegiéndolos y preparándolos, estos quedarán a merced de timadores y truhanes» (*ibid.*: 161).

Esa misma idea se desarrolla en el capítulo «Of the Training of the Black Men». Ahí insiste en que el carácter y el talento son los únicos criterios que deberían tenerse en cuenta a la hora de acceder a la universidad. Du Bois defiende con fuerza a esa pequeña proporción de negros que han logrado salir de las universidades y de los que la mitad se han convertido en maestros de niños y niñas negros: «Al compararlos, como clase, con mis condiscípulos de Nueva Inglaterra y Europa, no dudo lo más mínimo en afirmar que en ningún lugar he conocido a hombres y mujeres con una disposición tan animosa, con una devoción tan profunda por su trabajo o una determinación tan consagrada al éxito a pesar de las amargas dificultades, como entre estos negros formados en instituciones de nivel superior» (*ibid.*: 103). Este grupo está lejos de alcanzar el peso que Du Bois defiende para, el menos, los *talented tenth*. Y ese grupo es el que hará posible una «cooperación amable con sus vecinos

blancos, hacia un futuro más inclusivo, más justo y más pleno» (*ibid.*: 107). El último párrafo del capítulo muestra la fuerza con que Du Bois se aferra a la, digamos, alta cultura, que no es patrimonio exclusivo de los blancos: «Me siento junto a Shakespeare [...]» (*ibid.*: 108) y con Balzac, Dumas, Aristóteles y Marco Aurelio. Y no nombra a Goethe o Schiller porque ya los ha citado unas páginas antes.

En los dos capítulos siguientes, Du Bois nos lleva consigo al Sur rural, al condado de Dougherty en Georgia. Es un viaje al «Cinturón Negro», al reino del (blanco) algodón. Du Bois explica el origen de esta concentración de negros en ciertas áreas de los estados del Sur conocidas como el «Black Belt»: «El Cinturón Negro no fue [...] un movimiento hacia campos de labranza con condiciones climáticas más agradables; fue sobre todo una concentración de la población negra con el fin de poder defenderse por sí mismos y asegurar la paz y la tranquilidad necesarias para el progreso económico» (*ibid.*: 146). En el capítulo séptimo, «Of the Black Belt», nos narra las condiciones de vida de los afroamericanos en el «corazón del problema negro». La crónica de su viaje le permite presentarnos las condiciones de vida y las vivencias de un mosaico de personas negras con las que se va cruzando en su camino a través del reino del algodón. Pocos afroamericanos disfrutaban de algún éxito económico por las condiciones de la aparcería: «Un paño mortuorio de deudas pende sobre esta hermosa tierra; los minoristas están endeudados con los mayoristas, los colonos con los minoristas, los arrendatarios les deben a los colonos y los trabajadores agrícolas viven aplastados por el peso de todos» (*ibid.*: 123). En el capítulo siguiente, «Of the Quest of Golden Fleece», Du Bois presenta un análisis de aspectos clave de estructura social del condado: las condiciones de las viviendas y el hacinamiento que se produce en las mismas; la vida familiar, con la postergación del establecimiento de parejas por las dificultades que enfrentan para sostener una familia y las dificultades de mantenerlas estables, herencia de las prácticas del esclavismo; la pobreza y la ignorancia que dominan entre los negros. Y la centralidad del algodón en la región («La moneda del Cinturón Negro es el algodón» (*ibid.*: 142) y la situación de la «esclavitud de la deuda» (*ibid.*: 143), que está en la base de la «servidumbre moderna» (*ibid.*: 145) y la falta de incentivos en que viven la mayor parte de los negros en el condado. La mayor parte, pero no todos. Porque Du Bois presenta una caracterización del mosaico social que componen grupos que van apareciendo entre los negros sureños, desde el «Sumerged Tenth» de los jornaleros sin tierra e indigentes al «Upper Ten» de los propietarios y los prestamistas. En medio queda un 80 % por ciento de semiaparcereros y de aparceros (endeudados).

Y si en el capítulo octavo ha hecho referencia a la situación objetiva de «los siervos y los amos», en el capítulo 9, bajo el título de «Of the Sons of the

Master and Man», Du Bois analiza las relaciones sociales en campos como el residencial, el económico, el político y en la vida cotidiana. En el económico Du Bois acentúa que el trabajador negro necesita ser ayudado para superar la herencia que le dejó la esclavitud: «Sin guía, sin capital, sin tierra, sin conocimientos, sin organización económica, y sin siquiera la escueta protección de la ley, el orden y la decencia» (*ibid.*: 159). En las relaciones políticas, además de insistir en el papel central que juega el derecho de voto, desvela las causas de la criminalidad de los negros, apunta elementos para corregirla y denuncia el papel que cumplen los tribunales para volver a esclavizar a los negros. Algo que recuerda las críticas actuales a la encarcelación masiva de afroamericanos en Estados Unidos (Alexander, 2010). Y en las relaciones sociales en la vida cotidiana Du Bois pone de manifiesto el sufrimiento que las «almas humanas» de los negros han sufrido en una generación entre la esperanza tras la Emancipación y la semiesclavitud del Jim Crow.

Con estas tensiones en el alma de los negros con que termina el capítulo 9, *Souls* llega a los últimos cinco capítulos. Como ha apuntado Shaw (2013: 26), cada uno de estos capítulos representa un «estudio de caso» sobre la lucha de los negros por la libertad. Gibson (1989: xxxii) ha señalado que «el significado de los capítulos finales de *Souls* [...] depende de la suposición de la existencia de la simpatía de su audiencia»; quizás se puede decir que eso es especialmente cierto en esos capítulos, porque el rompedor discurso que Du Bois presenta en todo el libro exige al lector una cierta simpatía: para ello utiliza numerosos recursos y citas de la Biblia (lo que sirve a aproximación con un numeroso público, negro y blanco), recurre con frecuencia a la mitología clásica (y no a la africana) y escribe en un lenguaje culto y lleno de cultismos. Pero los capítulos finales plantean otros desafíos al lector: se acentúa la intensidad emocional de las fugas.

Du Bois posa su doble mirada histórica y sociológica sobre las iglesias negras en el capítulo 10, «Of the Faith of the Fathers». Y recuerda que «un pueblo proscrito ha de tener un centro social, y para el pueblo negro el centro es la iglesia» (Du Bois. 2020 [1903]: 181-182; trad. corr.), que prácticamente todos los negros están afiliados a una iglesia, que la iglesia negra constituye un «microcosmos», y que «tales iglesias son realmente gobiernos de hombres» (*ibid.*: 181; trad. corr.). A continuación, hace un recorrido por las distintas etapas que ha ido pasando la iglesia de los negros desde que fueron arrancados de África. En ese proceso pone de relieve cómo fue cambiando la ética que emanaba de esa iglesia, desde la sumisión pasiva durante la esclavitud a la lucha por la libertad de los abolicionistas que vieron en la Emancipación la «llegada del Señor», hasta la situación contemporánea que caracteriza de modo insistente como una «doble vida [...] con sus pensamientos dobles, sus deberes dobles y sus clases sociales dobles, a la fuerza exige que nazcan palabras dobles

e ideales dobles, e incita a tomar una resolución hacia la simulación o hacia la sublevación, hacia la hipocresía o hacia el radicalismo» (*ibid.*: 188), la hipocresía del Sur frente al radicalismo del Norte, dos «tipos extremos de actitud ética» entre los que fluctúan, dice, los negros americanos.

El capítulo siguiente es una elegía por la muerte de su hijo Burghardt Gomer acontecida cuatro años antes, titulado «Of the Passing of the First Born». En este texto, Du Bois expone su alma como en ninguna otra parte del libro: es «una elegía casi clásica, en un lenguaje apasionado pero formal» sí, pero en ella el doliente central, «al ser un negro, no puede encontrar consuelo. Por tanto, es en verdad anticristiana, una amarga parodia de la elegía cristiana» (Ramperad, 1989: 120). La vida de su hijo fue, según Du Bois, «una vida perfecta, toda alegría y amor [...]. Nunca supo de la línea de color, pobrecito mío, y el velo, aunque le ensombrecía, todavía no había oscurecido la mitad de su sol» (Du Bois, 2020 [1903]: 197; trad. corr.). Luego grita dolorido: «Hiciste bien, hijo mío, dando ese paso adelante, antes de que el mundo tomara tu ambición por insolencia, convirtiera en inasequibles tus ideales y te enseñara a rebajarte y someterte» (*ibid.*: 198). Pero este no es el final porque habrá un día en que se levantará el velo y los prisioneros serán libres. Y, anticipando parte el «I have a dream» de Dr. King, *Souls* apunta el final de esa noche negra marcada por el velo porque llegará una mañana luminosa «en que los hombres no pregunten sobre el trabajador: “¿Es blanco?”, sino “¿puede trabajar?”. Una mañana en que los hombres no pregunten sobre los artistas: “¿Son negros?”, sino “¿saben hacerlo?”». Puede que tarde mucho en llegar esa mañana» (*ibid.*). Ese es el sueño de Du Bois.

«Of Alexander Crummell», el capítulo 12, es una celebración de las luchas por guiar las almas negras hacia la libertad de su admirado amigo, el reverendo episcopaliano Alexander Crummell, uno de más los más destacados oponentes de la teología supremacista blanca. Crummell había muerto cinco años poco después de haber fundado con Du Bois la American Negro Academy. Du Bois lamenta que los hombres conozcan tan poco a personas tan eminentes como Crummell: un sacerdote negro que tuvo que luchar en su vida con tres tentaciones: el odio, la desesperación, y la duda. Y a pesar de todos los obstáculos que el velo le puso en su camino, «hizo lo que tenía que hacer, con corrección, noblemente; aun así, me apena que estuviera tan solo en su trabajo, recibiendo tan poca simpatía humana» (*ibid.*: 211). «Humilde y fuerte, amable y resuelto. Se sometió a todos los escarnios y prejuicios, a todo odio y discriminación, con esa rara cortesía que es la coraza de las almas puras. Luchó [...] con esa justicia inquebrantable que es la espada de los justos» (*ibid.*: 210).

El capítulo 13 es un texto de ficción titulado «Of the Coming of John». Du Bois narra, con el hiperrealismo que caracteriza su obra literaria, la vida de

dos amigos de infancia, ambos de nombre John, uno blanco y otro negro. Sus destinos se cruzan varias veces a lo largo de la vida para mostrar el poder del velo en la asignación y negación de oportunidades y el poder del velo para hacer que el pueblo negro del Sur rural siga aceptando su sumisión. El John negro acaba matando al John blanco porque ha violado a su hermana y es linchado por un grupo de hombres blancos dirigidos por el juez del pueblo, que es el padre del John blanco. La lucha del John negro por la libertad, por la igualdad, termina de la peor manera posible. Cuando sale de su casa camino de su destino final, el John negro le dice a su madre: «Me voy para ser libre» (*ibid.*: 229). Él solo ve la libertad a través de su muerte. A esta dialéctica del John blanco y del John negro, el relato añade otra tragedia dentro de los negros. En «The Talented Tenth» Du Bois (1903/2003) escribía que «la raza negra, como todas las razas, va a ser salvada por sus hombres excepcionales» porque espera que esas personas negras más capacitadas serán capaces de liderar a su pueblo sin necesidad de depender de los blancos. Pero, como Holton (2010: 33) pone de relieve, «lo que Du Bois no aborda en este ensayo es cómo los líderes afroamericanos pueden relacionarse con éxito con las personas que intentan liderar, cómo pueden traducir las diferencias de clase, educación y experiencia entre ellos y las masas». Esta cuestión surge en «Of the Coming of John» y la respuesta es trágica porque cuando el John negro vuelve a su comunidad y habla frente a ellos en la iglesia local, «un angustioso silencio se apoderó de la multitud congregada. Pocos habían comprendido lo que había dicho, pues hablaba una lengua desconocida» (Du Bois 2020 [1903]: 223). ¿Tiene miedo Du Bois de que su nuevo lenguaje no sea entendido y compartido por su pueblo?

«Of the Sorrow Songs» es el capítulo final, la última «fuga» y la conclusión del libro. También puede ser considerado su «clave de bóveda» (Bessone, 2007: 288). Aquí el poema de la «alta cultura» con que introduce cada uno de los capítulos anteriores es un espiritual negro donde habla de «mi alma y tu alma». En este capítulo Du Bois presenta un estudio de los cantos de aflicción ligados las luchas de los negros por la libertad. A través de ellos, el dolor del alma negra se va mostrando en forma de esperanza, de fe en que llegará un día en el que se harán realidad la libertad y la justicia. Du Bois sigue la estela que ya había señalado Frederick Douglass (1845: 25) en una de sus autobiografías: «A veces he pensado que la mera audición de esas canciones haría más para impresionar algunas mentes (blancas) sobre el horrible carácter de la esclavitud que la lectura de volúmenes enteros de filosofía sobre la cuestión». Se hace difícil pensar que Du Bois, mientras redactaba este capítulo de *Souls*, no tuviera delante de sí el libro de su admirado Douglass abierto en las páginas donde habla varias veces de las almas de los negros y de sus cantos de aflicción. Tras la importancia que tuvieron los Fisk Jubilee Singers en la difusión de

estos espirituales negros fuera de las iglesias y de las comunidades negras con sus giras por América y Europa a finales del siglo XIX, a principios del XX habían aparecido dos recopilaciones de canciones de aflicción (Sundquist, 1993). Du Bois trabajó a partir de esas antologías para mostrar que «la canción popular negra —el rítmico grito del esclavo— se yergue hoy no solo como la única música norteamericana, sino como la más bella expresión de la experiencia humana nacida a este lado de los mares» (Du Bois, 2020 [1903]: 232). Son canciones que recogen el mensaje del esclavo al mundo: «Son la música de un pueblo infeliz, de los hijos de la derrota; revelan la muerte, el sufrimiento [...] y sordo anhelo hacia un mundo más verdadero» (*ibid.*: 234; trad. corr.). Du Bois las vincula con sus raíces culturales africanas, las contextualiza históricamente con el desarrollo de la cultura popular afroamericana y sitúa a esta dentro de la cultura estadounidense (Holton, 2010), llegando a afirmar que «no hay música americana más auténtica que las dulces e indómitas melodías del esclavo negro» (Du Bois, 2020 [1903]: 20). Así, como señala Sundquist (1993: 319), «Du Bois respondió, por un lado, a los críticos culturales y etnógrafos blancos que malinterpretaron [...] el valor de la cultura afroamericana, y por el otro al inadecuado liderazgo cultural negro». Las canciones de aflicción son uno de los regalos del pueblo negro a la cultura americana porque, poniendo en afirmación la pregunta retórica que se hace Du Bois, se puede decir que Estados Unidos no habría sido lo que es sin las aportaciones de su pueblo negro. «[...] cuando llegue la hora, Estados Unidos rasgará el velo y los prisioneros quedarán libres. Libres, libres [...] libres» (Du Bois, 2020 [1903]: 243), porque «a través de todo el dolor de los cantos de aflicción se respira una esperanza; una fe en la postrera justicia del mundo» (*ibid.*: 241; trad. corr.). Entonces, «en algún momento, en algún lugar, los hombres juzgarán a los hombres por sus almas y no por color de la piel» (*ibid.*: 242). Ese es el mensaje final y definitivo de *Souls*. Un mensaje que resonará a los pies de Lincoln al día siguiente de la muerte de Du Bois en tierra africana.

V. CODA: Y SOULS SE CONVIRTIÓ EN UN LIBRO CLÁSICO DEL PENSAMIENTO

La aparición de *Las almas del pueblo negro* en 1903 marcó un antes y un después en la historia de los afroamericanos y en su pensamiento. Frente al discurso imperante del supremacismo blanco sobre la *bestialización* de los negros, *Souls* rescata la humanidad de las personas negras en términos de ciudadanos iguales a los blancos en cualidades y en derechos y para ello construye un argumento coherente que se apoya en numerosas ocasiones en pasajes bíblicos (hasta trece citas de la Biblia hace Du Bois en *Souls*). Los negros quieren ser

personas *libres* y ser reconocidos como tales y lucharan por ello con el nuevo lenguaje que les proporciona *Souls*. Pero también, frente a los argumentos *economicistas* de Booker T. Washington, quieren ser considerados como *iguales* no solo en el campo económico, sino también en el político. Y estos ciudadanos libres e iguales proporcionan a la sociedad americana los dones (específicos) del pueblo negro porque «¿habría sido Estados Unidos lo que es sin su pueblo negro?» (Du Bois, 2020 [1903]: 243). No es de extrañar que se haya podido decir de Du Bois, por toda su vida y su activismo académico, pero de modo especial por la aportación que supone *Souls*, que «es probablemente el mayor ejemplo de un intelectual negro en Estados Unidos» (Reed, 1998: 202).

Souls es el puente entre Frederick Douglass, tan admirado por Du Bois, y Martin Luther King Jr., que expresó su admiración por Du Bois (King, 1968). Y los catorce arcos de ese puente son los catorce capítulos del libro, las catorce fugas. Ahí hemos visto aparecer los argumentos de Douglass sobre la relevancia de los «cantos de aflicción» de los negros; ahí hemos visto formulada, sesenta años antes, la filosofía del movimiento de los derechos civiles del siglo xx, su música completa, y ahí hemos podido leer *avant la lettre* partes casi literales del discurso «Tengo un sueño» de King a los pies de la estatua de Lincoln en 1963.

Frederick Douglass alcanzó el liderazgo entre la comunidad negra durante y después de la guerra civil a través, sobre todo, de cientos de discursos que dio por toda la geografía americana; Martin Luther King Jr. lo conseguiría ya a mediados del siglo xx con la combinación de sus discursos y de la organización de movilizaciones por los derechos civiles; W. E. B. Du Bois consiguió el liderazgo de la comunidad afroamericana en Estados Unidos y de las comunidades negras en buena parte de África durante la primera mitad del siglo xx de un modo único y excepcional: a través de su palabra escrita y, sobre todo, de un libro: *The Souls of Black Folk*, un libro que forma parte del canon del pensamiento universal.

Bibliografía

- Appiah, K. A. (2014). *Lines of Descent: W. E. B. Du Bois and the Emergence of Identity*. Cambridge: Harvard University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.4159/9780674419346>.
- Baker, H. A. (1987). *Modernism and the Harlem Renaissance*. Chicago: University of Chicago Press. Disponible en: <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226156293.001.0001>.
- Bessone, M. (2007). Pourquoi lire Du Bois aujourd'hui en France? En W. E. B. Du Bois. *Les âmes du peuple noir* (pp. 5-10). Paris: La Découverte.
- Burawoy, M. (2022). ¿Por qué es clásica la teoría clásica? Teorizando el canon y canonizando a Du Bois. *Revista CS*, 37, 253-274. Disponible en: <https://doi.org/10.18046/recs.i37.5607>.

- Cachón, L. (2021). *No puedo respirar. Anatomía de la revuelta contra el racismo tras el linchamiento de George Floyd*. Barcelona: Hacer Editorial.
- Carroll, A. E. (2005). Du Bois and the Art Theory: The Souls of Black Folk as a «Total Work of Art». *Public Culture*, 17 (2), 235-254. Disponible en: <https://doi.org/10.1215/08992363-17-2-235>.
- Connell, R. (1997). Why is Classical Theory Classical? *American Journal of Sociology*, 102 (6), 1511-1557. Disponible en: <https://doi.org/10.1086/231125>.
- Dorrien, G. (2015). *The New Abolition. W.E.B. Du Bois and the Black Social Gospel*. New Haven: Yale University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.12987/yale/9780300205602.001.0001>.
- Douglass, F. (2020) [1845]. *Narrative of the Life of Frederick Douglass. An American Slave*. New York: Barnes and Noble.
- Du Bois, W. E. B. (1901). The Storm and Stress in the Black World. *Dial*, 30, 262-264.
- (1999) [1903]. *The Souls of Black Folk*. New York: Norton and Company.
- (2003) [1903]. The Talented Tenth. En B. Washington *et al.* *The Negro Problem* (pp. 31-73). New York: Humanity Books.
- (2007) [1920]. *Darkwater: Voices from within the Veil*. New York: Oxford University Press.
- (2007) [1935]. *Black Reconstruction in America*. Harcourt: Brace and Company.
- (2007) [1940]. *Dusk of Dawn. An Essay Toward an Autobiography of a Race Concept*. New York: Oxford University Press.
- (2020) [1903]. *Las almas del pueblo negro*. Madrid: Capitán Swing.
- Equal Justice Initiative. (2020). *Lynching in America: Confronting the Legacy of Racial terror*. Montgomery, Alabama.
- Gates, H. L. Jr. (1999). Preface: A Century of Souls. En W. E. B. Du Bois. *The Souls of Black Folk* (pp. 7-10). New York: Norton and Company.
- (2007). The Black Letters on the Sign: W. E. B. Du Bois and the Canon. En W. E. B. Du Bois. *Darkwater* (pp. xi-xxiv). New York: Oxford University Press.
- Gibson, D. B. (1989). Introduction. En W. E. B. Du Bois. *The souls of Black Folk* (pp. 7-38). New York: Penguin.
- Goethe, J. W. (1969) [1808]. *Fausto*. Madrid: Espasa Calpe.
- Kendi, I. K. (2018). An Introduction to the Veil. En W. E. B. Du Bois. *The Souls of Black Folk* (pp. 7-22). New York: Penguin Books.
- King, M. L. Jr. (1970) [1968]. Honoring Dr. Du Bois. En W. E. B. Du Bois Papers (MS 312). Special Collections and University Archives, University of Massachusetts Amherst Libraries. Disponible en: <https://tinyurl.com/ycyj73cs>.
- Lewis, D. L. (1993). *W. E. B. DuBois: biography of a race: 1868-1919*. New York: Holt and company.
- Marable, M. (1986). *W. E. B. Du Bois, Black radical democrat*. Boston: Twayne.
- McAuley, Ch. A. (2019). *The Spirit vs. the Souls: Weber, Du Bois and the Politics of Scholarship*. Notre Dame, Notre Dame Press.
- McKay, C. (1999). *The Bach reception in the 18th and 19th centuries*. Canada: Guelph University.
- Moore, D. (1981). *Guía de los estilos musicales*. Madrid: Taurus.

- Morris, A. (2015). *The Scholar Denied: W. E. B. DuBois and the Birth of American Sociology*. Oakland: University of California Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1525/9780520960480>.
- Morrison, T. (1989). Unspeakable Things Unspoken: The Afro-American Presence Literature. *Michigan Quarterly Review*, 28 (1), 1-34.
- Rabaka, R. (2010). *Against epistemic apartheid: W. E. B. Du Bois and the disciplinary decadence of sociology*. Lanham: Lexington Books.
- Rampersad, A. (1989). Slavery and the Literary Imagination: Du Bois's. *The Souls of Black Folk*. En D. McDowell y A. Rampersad, *Slavery and the Literary Imagination* (pp. 104-124). Baltimore: John Hopkins Press.
- Reed, D. (1998). W. E. B. Du Bois. 1868-1963. Writer, Scholar, Activist, Pan-Africanist. En J. C. Smith y N. Giovanni (eds). *The Complete Encyclopedia of African American History. Heroes and Heroines* (pp. 196-202). Canton: Visible Ink Press.
- Rojas, F. (2007). *From Black Power to Black Studies. How a Radical Social Movement Become an Academic Discipline*. Baltimore: The John Hopkins Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1353/book.140>.
- Ross, A. (2020). *Wagnerism. Art and Politics in the Shadow of Music*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Shaw, S. J. (2013). *W. E. B. Du Bois and the Souls of Black Folk*. Chapel Hill: University North Carolina Press. Disponible en: https://doi.org/10.5149/9781469609676_Shaw.
- Smith, J. D. (2000). *Black Judas: William Hannibal Thomas and the American Negro*. Athens: University of Georgia Press.
- Stepto, R. B. (1979). *From Behind the Veil: A Study in Afro-American Narrative*. Chicago: University of Illinois Press.
- Sundquist, E. J. (1993). *To Wake the Nations: Race in the Making of American Literature*. Cambridge: Harvard University Press.
- Washington, B. T. (1945) [1901]. *Up from Slavery*. New York: Oxford University Press.
- Wells-Barnett, I. B. (2002) [1892]. Southern Horrors. En I. B. Wells-Barnett. *On Lynching* (pp. 25-54). New York: Humanity Books.
- Williamson, J. (1984). *The Crucible of Race: Black-White Relations in the American South since Emancipation*. New York: Oxford University Press.
- Woodward, C. V. (1955). *The Strange Career of Jim Crow*. New York: Oxford University Press.
- Zamir, S. (1995). *Dark voices: W. E. B. Du Bois and American thought, 1888-1903*. Chicago: University of Chicago Press.

EL EJERCICIO DE LA COORDINACIÓN ESTATAL A TRAVÉS DE LAS ACTUACIONES COORDINADAS

The exercise of state coordination through Coordinated Actions

JOSÉ ANTONIO MONTILLA MARTOS

Universidad de Granada

montilla@ugr.es

Cómo citar/Citation

Montilla Martos, J. A. (2023).

El ejercicio de la coordinación estatal a través de las actuaciones coordinadas.

Revista de Estudios Políticos, 202, 105-135.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.202.04>

Resumen

En este trabajo se estudia el ejercicio de la función de coordinación por parte del Estado como una modalidad singular de colaboración. Se analiza su sentido constitucional y sus límites, distinguiéndola de otras formas de colaboración y de la fijación de bases. En ese marco, se analiza la primera experiencia de ejercicio de la función de coordinación a través de la declaración de actuaciones coordinadas durante la pandemia de la COVID-19 y se hacen propuestas para una utilización más adecuada en el futuro.

Palabras clave

Coordinación; colaboración; cooperación voluntaria; conferencias sectoriales; actuaciones coordinadas.

Abstract

This paper studies the exercise of the coordination function by the State as a unique modality of collaboration. Its constitutional sense and its limits are analyzed, distinguishing it from other forms of collaboration and the establishment of bases. Within this framework, the first experience of exercising the coordination function through the declaration of Coordinated Actions during the COVID-19 pandemic is analyzed and proposals are made for a more appropriate use in the future.

Keywords

Coordination; collaboration; voluntary cooperation; sectoral conferences; Coordinated Actions.

SUMARIO

I. INTRODUCCION. II. SENTIDO CONSTITUCIONAL DE LA COORDINACIÓN ESTATAL. III. EJERCICIO DE LA FUNCIÓN DE COORDINACIÓN A TRAVÉS DE LAS ACTUACIONES COORDINADAS. IV. PROPUESTAS PARA EL EJERCICIO FUTURO DE LA FUNCIÓN DE COORDINACIÓN. *BIBLIOGRAFÍA.*

I. INTRODUCCIÓN

La pandemia de la COVID-19 ha cambiado nuestras vidas. Nos ha obligado a repensar la forma de estar en el mundo en cuanto nos hemos sentido débiles e inermes frente a un enemigo inesperado. La Constitución, que regula la organización política de una sociedad, se ha visto afectada por esta situación en distintos ámbitos, desde el ejercicio de los derechos a las relaciones entre los distintos poderes. Y también, lógicamente, ha incidido en las relaciones de colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas (CC.AA.).

Son conocidos los presupuestos de las relaciones de colaboración en nuestro ordenamiento constitucional. La Constitución no había incluido técnicas e instrumentos para regular las relaciones del Estado con las CC.AA. Las razones de esta omisión son diversas, pero, en general, debemos vincularlas al carácter básicamente procedimental del título VIII; a su preocupación por el reparto de las competencias más que por su ejercicio, y también a la voluntad de diferenciarse del federalismo, en la misma línea que la Constitución de 1931 (Aja, 2004: 12).

No obstante, desde sus primeras sentencias el Tribunal Constitucional ha considerado que, pese a la omisión del constituyente, no era necesario justificar el deber de colaboración en preceptos constitucionales concretos y ha establecido en su doctrina principios generales precisados de concreción. En este sentido, más allá del atisbo regulador que supuso la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, el reconocimiento normativo de los instrumentos y procedimientos de colaboración se produce en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAPPAC), especialmente tras su reforma de 1999. E, incluso entonces, se limita a establecer los principios que deben regir las relaciones entre las distintas Administraciones y a concretar algunos de sus instrumentos. Finalmente, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), contiene una regulación más

completa de estas relaciones de colaboración pues, más allá de los principios, se detiene en la organización y funcionamiento de los distintos instrumentos y técnicas de colaboración. En ese sentido, diferencia la cooperación voluntaria de la coordinación por parte del Estado, cuando lo prevea la Constitución (art. 140.1) y el distinto alcance de los acuerdos adoptados por las conferencias sectoriales en uno y otro supuesto (art. 151.2). En cualquier caso, no se ha configurado un marco completo de las relaciones de colaboración, sus instrumentos y procedimientos, sino menciones puntuales en las fuentes generales que regulan el funcionamiento de las Administraciones públicas¹.

Este es el contexto en el que irrumpe la pandemia de la COVID-19. Es evidente que ha supuesto una exigente prueba para el modelo de colaboración perfeccionado de forma paulatina a través de la práctica política y el reconocimiento normativo. En concreto, se advierten tres fases distintas en la relación entre el Estado y las CC.AA. durante la pandemia: una primera fase de centralización en el Estado de las distintas actuaciones, con la declaración del primer estado de alarma (RD 463/2020, de 14 de marzo); una segunda fase marcada por la aparición de las relaciones de coordinación, que constituye el objeto central de estas páginas, y una tercera fase descentralizada, con el segundo estado de alarma de ámbito estatal (RD 926/2020, de 25 de octubre) (Biglino Campos, 2021: 23-32).

Sabemos que, ante la gravedad de la situación sanitaria, se declaró el estado de alarma, previsto en el art. 116 CE y en la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio (LOEAES) para hacer frente a «crisis sanitarias tales como epidemias». El RD 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma, no altera la distribución de competencias entre el Estado y las CC.AA., pero la designación de cuatro miembros del Gobierno central como autoridades delegadas que adoptarán las medidas en la lucha contra la pandemia, de aplicación en todo el Estado, conlleva en la práctica una recentralización en la toma de decisiones en cuanto pueden dar «órdenes directas» a cualquier autoridad, soslayando el reparto competencial (art. 6). En este sentido, la aplicación de las normas autonómicas resulta desplazada durante su vigencia. Continúan siendo válidas si se han dictado en el ámbito de sus competencias, pero durante ese tiempo excepcional pierden su eficacia aplicativa en favor de las normas estatales (Soloabal Echavarría, 2021a: 65; Guerrero Vázquez, 2021: 130)².

¹ Sobre esta evolución, Cámara Villar (2004); García Morales (2009: 65-76); Montilla Martos (2011: 154-161).

² En puridad, no estamos ante un supuesto de prevalencia como mecanismo de heterointegración, pues no se ha producido un conflicto normativo (Soloabal Echavarría, 2021a: 65), sino ante la aplicación del derecho de excepción que produce el mismo efecto de desplazamiento de la norma autonómica. Puede ser enjuiciada, en

Un primer punto de inflexión de las relaciones de colaboración durante la pandemia se produce con la adopción por el Consejo de Ministros de 28 de abril de 2020 del Plan para la Transición hacia una Nueva Normalidad y la aprobación de la Orden SND/387/2020, de 3 de mayo, en el denominado «proceso de desescalada». Como indica el preámbulo de la Orden, se pretende el «diálogo bajo los principios de cooperación y colaboración». En definitiva, se advierte ya durante el primer estado de alarma, especialmente durante la vigencia de las prórrogas cuarta (RD 514/2020, de mayo), quinta (RD 537/2020, de 22 de mayo) y sexta (RD 555/2020, de 5 de junio), una evolución de la centralización a la colaboración, con la referencia expresa al principio de cooperación.

No obstante, el cambio relevante que da inicio a la segunda fase ocurre cuando termina el primer estado de alarma y se aprueba el Real Decreto Ley 21/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria, ya al margen del derecho de excepción del art. 116 CE. Cambia el paradigma porque a partir de ese momento la coordinación —y no el mando único estatal— iba a ser la respuesta a la crisis sanitaria (Velasco Caballero, 2021: 45). Esa es la novedad relevante: junto a la cooperación voluntaria, en el seno de la conferencia sectorial en materia de sanidad y salud pública, el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (CISNS), se desarrollan, por primera vez, funciones de coordinación por parte del Estado. En ejercicio de la facultad competencial que le atribuye el art. 149.1.16 CE, el Estado impulsa las denominadas actuaciones coordinadas, previstas en el art. 65 de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud (LCCSNS). De acuerdo con dicho artículo, las actuaciones coordinadas las declara el Ministerio «previo acuerdo del CISNS, con audiencia de las comunidades directamente afectadas». Lo destacable, por tanto, no es el desarrollo de la cooperación voluntaria en el seno del CISNS, sino la utilización por primera vez del instrumento de las actuaciones coordinadas en ejercicio de la función de coordinación que la Constitución reconoce al Estado, como una modalidad de colaboración con unas características singulares.

Luego, en la tercera fase, con un estado de alarma descentralizado (RD 926/2020, de 25 de octubre)³, el propio decreto que declara el estado

cualquier caso, la validez de esa actuación estatal que se impone sobre la autonómica. El límite es la proporcionalidad de cada medida en relación con el fin pretendido (Velasco Caballero, 2021: 47).

³ Soslayamos el segundo estado de alarma declarado en relación con la COVID-19 (RD 900/2020, de 9 de octubre) por su limitación tanto en el contenido como en el territorio afectado. Afectaba solo a algunos municipios de la Comunidad Autónoma de Madrid, incluía únicamente algunas limitaciones de circulación para salir de la

excepcional se sitúa en el marco de la cooperación y la coordinación en la gestión de la pandemia. Así, más allá de considerar autoridad competente delegada a quien ostente la Presidencia de la comunidad autónoma, que queda habilitado para dictar órdenes, resoluciones y disposiciones por delegación del Gobierno de la nación (art. 2), atribuye una importante función al CISNS en cuanto, con la finalidad de garantizar la necesaria coordinación en la aplicación de las medidas, podrá adoptar a estos efectos los acuerdos que procedan, tanto en ejercicio de la cooperación voluntaria como de la función de coordinación. Ambas previsiones han sido cuestionadas por el Tribunal Constitucional⁴.

En cualquier caso, al margen de las limitaciones introducidas por el Tribunal Constitucional, resulta evidente que durante la pandemia han tenido un especial desarrollo las relaciones de colaboración. Debemos recordar que la crisis de la COVID-19 es, en su origen, una crisis sanitaria. Por ello, los poderes públicos han debido adoptar medidas sanitarias. También, como consecuencia de ello, se adoptaron medidas económicas, sociales, laborales o educativas pero en el marco de una crisis sanitaria. Como sabemos, la sanidad es una competencia compartida en la que al Estado le corresponde las «bases y la coordinación general» (art. 149.1.16 CE), mientras que el desarrollo y la ejecución de la materia es asumido por las CC.AA. Al producirse la pandemia, ante la dificultad para atender a unas necesidades imprevistas, se produjo una centralización en la adopción de medidas, para lo que se acudió al derecho de excepción previsto en el artículo 116 CE. Pero, como hemos comprobado, a medida que la respuesta a la pandemia era más organizada, las CC. AA. empiezan a participar en su gestión. Ello ha supuesto,

Comunidad y, en lo que ahora nos afecta, no hacía ninguna referencia a las relaciones de colaboración.

⁴ La designación de los presidentes autonómicos como autoridades delegadas por el Gobierno para la gestión de la pandemia en su territorio fue declarada inconstitucional por la STC 183/2021/10 a partir de una interpretación literal del art. 7 LOAES. Al decir dicho precepto que el presidente de la comunidad autónoma podrá ser autoridad competente por delegación del Gobierno «cuando la declaración afecte exclusivamente a todo o parte de territorio de una Comunidad» considera el Tribunal que resulta inconstitucional la delegación a dichos presidentes para que sean autoridad delegada en su territorio en un estado de alarma declarado para toda España. También la función coordinadora atribuida al CISNS ha sido cuestionada en la STC 183/2021/10 al entender que debería haber correspondido al Gobierno y no a una conferencia sectorial, pues solo el Gobierno podía responder ante el Congreso de los Diputados. Como explicamos más tarde, esa conclusión denota una incorrecta comprensión de la función que cumple el CISNS en el ejercicio de la función coordinadora del Estado.

en definitiva, la aplicación de fórmulas de colaboración entre el Estado y las CC.AA. que existían en nuestro ordenamiento, lo que ha permitido advertir sus virtualidades, pero también sus deficiencias.

En la práctica, el balance ha sido positivo. Aún con las limitaciones del marco normativo, ordinario y constitucional, y los problemas derivados de un modelo territorial en el que ha solido imponerse el conflicto, las relaciones intergubernamentales de colaboración han tenido un notable desarrollo durante estos años⁵.

La conferencia sectorial en materia de sanidad, el CISNS, se ha reunido continuamente para abordar las numerosas situaciones problemáticas derivadas de la pandemia. En 2020 se produjeron ochenta y dos plenos del CISNS, más allá de los cientos de reuniones técnicas de sus grupos de trabajo, ponencias y comisiones, además de diecisiete reuniones de la Conferencia de Presidentes. Y en ellas, como se ha explicado, se percibe un proceso paulatino de mayor participación de las CC.AA., desde la mera recepción de información a la intervención efectiva en el proceso de toma de decisiones.

Pero no solo se han incrementado las reuniones del CISNS, que ya era antes de la pandemia una de las conferencias sectoriales que mejor funcionaba, con mayor actividad, más acuerdos adoptados y menos ausencias en las reuniones⁶. También otras conferencias sectoriales han incrementado su actividad. Así, la conferencia sectorial de educación se ha reunido ocho veces en 2020, cuando su media era de una reunión anual. En datos globales, durante 2017 hubo 59 reuniones de conferencias sectoriales, que fueron 65 en 2018 y descendieron a 49 en 2019. Sin embargo, en 2020 ha habido 169 y en 2021 y 175 reuniones⁷. Incluso se han producido las primeras reuniones conjuntas de conferencias sectoriales, hecho también relevante para el desarrollo de las relaciones de colaboración.

⁵ Distinto es el balance de las relaciones entre los Gobiernos de las CC.AA., que tampoco se han desarrollado durante la pandemia, más allá de algún acuerdo bilateral entre CC.AA. vecinas (Kolling, 2021: 154).

⁶ En 2019, el CISNS tuvo cinco sesiones, en las que se adoptaron 22 acuerdos y se presentaron 40 informes. Como explica González Gómez (2021: 77-78), además, tiene una buena estructura de comisiones y grupos de trabajo. En concreto, cuenta con «una Comisión delegada y un Comité Consultivo, diez Comisiones específicas (Salud Pública, Farmacia, Prestaciones, etc.), seis Ponencias (alertas y planes de preparación y respuesta, vacunas, etc.) y otra treintena de grupos de trabajo».

⁷ Sorprende, en ese sentido, la escasa actividad del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del SAAD, también implicado competencialmente en la gestión de la pandemia, pero que solo celebró cuatro reuniones durante 2020 (Galán y Roig, 2020: 57-58; Hernández-Moreno, 2021: 104).

Este impulso cuantitativo ha conllevado un avance cualitativo. La reunión constante de estos órganos de colaboración, especialmente del CISNS, ha permitido avanzar en cultura de la colaboración sustentada en la lealtad institucional, que, como bien sabemos, es el déficit estructural de nuestro modelo. Aunque se han producido conflictos puntuales⁸, el acuerdo ha predominado sobre el conflicto. En cualquier caso, también se han advertido nítidamente las carencias e insuficiencias del modelo de relaciones intergubernamentales, que no son nuevas sino básicamente las que ya venía señalando la doctrina, pero que afloran en situaciones de crisis como la vivida: un modelo apenas institucionalizado y dependiente de la voluntad política del Estado.

Hasta aquí, por tanto, se observa una adaptación de las relaciones intergubernamentales a un suceso inesperado y de una especial gravedad que reclama una actuación compartida. En ese marco de colaboración aparece un supuesto nuevo en el que nos queremos detener. Junto al auxilio y la cooperación voluntaria se ha producido, por primera vez, el ejercicio de relaciones colaborativas de coordinación en el marco de la función de coordinación que el art. 149.1.16 CE atribuye al Estado.

Es importante profundizar en esta forma de relación, pues si analizamos en perspectiva la relación entre el Estado y las CC.AA. durante la pandemia podemos concluir que seguramente lo adecuado no era ni el modelo desarrollado en los primeros meses del estado de alarma, en los que la participación autonómica se limitaba a recibir información del «mando único» estatal, ni tampoco el desapoderamiento previsto en el último estado de alarma, sino el pretendido, aun con sus limitaciones, en el periodo intermedio (Balaguer Callejón, 2021, 104-105). Durante ese periodo se intentaban coordinar las actuaciones en los órganos multilaterales a través de las actuaciones coordinadas adoptadas por el Estado en ejercicio de su función de coordinación, con la concurrencia de las CC.AA. en el proceso decisorio.

II. SENTIDO CONSTITUCIONAL DE LA COORDINACIÓN ESTATAL

En las relaciones intergubernamentales de colaboración resulta relevante distinguir los diversos instrumentos previstos en nuestro ordenamiento. El

⁸ El conflicto ha sido permanente con la Comunidad de Madrid y también con Cataluña, al menos mientras se mantuvo Torra en la Presidencia. En el resto de los casos ha habido conflictos puntuales, especialmente cuando los Gobiernos eran de partidos políticos distintos, pero ha prevalecido el acuerdo. Es evidente que la relación política del Gobierno del Estado con los Gobiernos de las CC.AA. ha sido menos tensa que con los partidos de la oposición.

auxilio, o colaboración en sentido estricto, la cooperación voluntaria y la coordinación tienen naturaleza jurídica distinta y han planteado una problemática también distinta.

Durante mucho tiempo la distinción de estos instrumentos era una construcción dogmática apoyada en algunas sentencias del Tribunal Constitucional que diferenciaban el carácter voluntario de la cooperación del carácter impositivo atribuido, de una u otra forma, a la coordinación. En la actualidad, el deslinde está mejor definida en la LRJSP, al referirse a las distintas modalidades de colaboración. Es cierto que aparecen intercaladas con otros principios de distinto alcance y consecuencias como la lealtad institucional, la eficiencia en la gestión de los recursos públicos o la solidaridad interterritorial, entre otros (art. 140.1 LRJSP), pero, al menos, aporta una clarificación conceptual que no existía.

Por tanto, la colaboración se desarrolla a través de tres cauces, que tienen naturaleza distinta: el auxilio entre administraciones, la cooperación voluntaria y la coordinación.

El deber de auxilio, o colaboración en sentido estricto, consiste en la prestación de asistencia y apoyo mutuo para que cada Administración territorial pueda ejercer adecuadamente sus competencias. Su manifestación más habitual es el intercambio de información en relación con los distintos ámbitos competenciales (STC 18/1982/14) y, en un sentido más amplio, la obligación de facilitar la asistencia activa necesaria en el ejercicio de las competencias respectivas. La LRJSP lo define como el «deber de actuar con el resto de Administraciones Públicas para el logro de fines comunes» (art. 140.1 c) y lo concreta en obligaciones para las Administraciones públicas (art. 141) y en distintas técnicas de colaboración (art. 142). A mi juicio, la regulación es adecuada.

En segundo lugar, la cooperación tiene un carácter voluntario y se desarrolla en órganos de cooperación, como las conferencias sectoriales o las comisiones mixtas bilaterales. La LRJSP la ha definido como aquella situación en la que «dos o más administraciones públicas, de manera voluntaria y en ejercicio de sus competencias, asumen compromisos específicos en aras de una acción común» (art. 140.1 d). Luego, el art. 143 señala que «las administraciones cooperarán al servicio del interés general y podrán acordar de manera voluntaria la forma de ejercer sus respectivas competencias que mejor sirva a este principio». Además, la LRJSP regula las técnicas e instrumentos de cooperación y también regula órganos de cooperación, tanto de carácter multilateral como bilateral. En concreto, se refiere a la Conferencia de Presidentes (art. 146), a las conferencias sectoriales (arts. 147 a 152) y a las comisiones bilaterales de cooperación (art. 153).

Finalmente, la coordinación tiene la singularidad de que una de las Administraciones, la del Estado, posee capacidad para coordinar a las autonómicas, pues la Constitución le ha otorgado esa facultad. En este caso, no es un proceso

de carácter voluntario entre el Estado y la comunidad autónoma, sustentado en el principio de lealtad institucional, sino que el Estado ejerce un poder de dirección sobre las CC.AA. en virtud de una competencia constitucionalmente reconocida. La finalidad es la armónica integración de la actuación de las partes en el conjunto, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones (STC 32/1983).

Es, en cualquier caso, una forma de colaboración en aras de un funcionamiento eficaz del modelo de distribución de competencias, al menos por dos motivos. En primer lugar, «sin la colaboración de los entes a coordinar, ninguna coordinación es posible» (STC 106/1987/4). En este sentido, las CC.AA. deben intervenir de forma necesaria en el proceso decisorio, más allá de la mera participación. En segundo lugar, la coordinación no puede suponer una alteración de las competencias ni el ejercicio de competencias que corresponden a otros (STC 11/1986).

Su alcance resulta más indefinido por esa necesidad de respetar las competencias autonómicas. Se desarrolla a través de los mismos órganos de colaboración que la cooperación, pero los instrumentos no pueden ser los mismos. Esta es la cuestión que ha planteado más confusión durante la pandemia, al ser la más novedosa y precisada de concreción. En la práctica, resultaba afectada una de las tres materias en las que el Estado tiene constitucionalmente reconocida la función de coordinación. Según la LRJSP, la Administración General del Estado, cuando la Constitución le reconoce esa facultad, «tiene la obligación de garantizar la coherencia de las actuaciones de las diferentes Administraciones Públicas afectadas por una misma materia para la consecución de un resultado común» (art. 140.1 e). Con esa finalidad, los acuerdos adoptados en los órganos de colaboración, en concreto en el CISNS, no solo podían ser expresión de la cooperación voluntaria entre el Estado y las CC.AA., sino también adoptados en ejercicio de la función de coordinación, y ello conlleva un régimen jurídico y un procedimiento distinto, más complejo que el de la cooperación voluntaria entre dos Administraciones.

El problema es que nunca se habían utilizado los instrumentos previstos en la legislación sanitaria para el ejercicio de la función de coordinación. Pero antes de detenernos en ellos, debemos concretar el sentido constitucional de la coordinación y sus límites.

El sentido constitucional de la coordinación ha sido delimitado por el Tribunal Constitucional en sus distintas sentencias. El punto de partida ya ha sido mencionado: estamos ante una modalidad de colaboración con la singularidad de que permite al Estado imponer un poder de dirección sobre las CC.AA., con un carácter vinculante para estas, y condiciona su actuación, en aras de un funcionamiento eficaz del sistema de distribución competencial.

Se trata, en definitiva, de garantizar la coherencia en la actuación de las distintas Administraciones públicas afectadas por una misma materia para la

consecución de un objetivo común. Como expresa la STC 32/1983, que estableció los presupuestos de esta cuestión, la coordinación «persigue la integración de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían, respectivamente, la realidad misma del sistema» (FJ 2). Se trata, en definitiva, de garantizar la unidad del conjunto sin menoscabo de la autonomía de las partes.

Esa coordinación tiene dos condiciones: en primer lugar, la hace el Estado y, en segundo lugar, necesita un título competencial específico.

En efecto, tiene que existir un ente coordinador y en la relación entre el Estado y las CC.AA. esa función corresponde al Estado. Resulta de la propia estructura constitucional en la que el Estado representa al todo y las CC.AA. son las partes que conforman ese todo. Por tanto, si se trata de garantizar la unidad del conjunto con la actuación de una de las partes la coordinación deberá hacerla el Estado. Por ello, siempre que la Constitución se refiere a la coordinación la vincula a la actuación del Estado, esto es, se trata de coordinación del Estado sobre las CC.AA. (STC 32/1983). El art. 140.1 e) LRJSP indica que la coordinación la ejerce «singularmente, la Administración General del Estado» por lo que, en principio, no excluye a otros titulares. Sin embargo, no puede aplicarse a la relación entre el Estado y las CC.AA., constitucionalmente determinada, sino a las relaciones entre otros actores, en cuyo caso pueden preverse también otras relaciones de coordinación y otros titulares de ella. En concreto, respecto a la coordinación de las CC.AA. con los entes locales, la STC 82/2020 ha establecido que «quien ostenta atribuciones de aquella índole está legitimado, en línea de principio, para establecer unilateralmente medidas armonizadoras destinadas a la más eficaz concertación de la actuación de todos los entes involucrados» (STC 82/2020/6 y 13).

Además, no solo corresponde al Estado, sino que precisa un título competencial constitucionalmente reconocido que habilite para el ejercicio de la coordinación. No se sustenta en una relación jerárquica entre el coordinante y el coordinado. Se trata de una relación competencial que necesita, por tanto, un específico título de atribución. De ella no deriva una posición de superioridad del que coordina en relación con el coordinado. Por ello, si no existe un título específico en la Constitución, no es posible la coordinación del Estado sobre la actuación de las CC.AA.

En este sentido, por expresa previsión constitucional, actúa en tres ámbitos: planificación general de la actividad económica (149.1.13 CE), investigación científica y técnica (149.1.15 CE) y sanidad (149.1.16 CE). En los dos últimos supuestos, además, la coordinación debe ser «general». A ellos puede añadirse la coordinación en el ejercicio por parte de las CC.AA. de la

autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias (art. 156.1 CE). Y puede extenderse a otros ámbitos siempre que resulte posible sustentarlo en un título competencial del Estado a partir de la interpretación efectuada por el Tribunal Constitucional. Así, la STC 11/1984 ha reconocido como coordinación la autorización estatal para la emisión de deuda pública por las CC.AA. (art. 14.3 LOFCA), desde la competencia del Estado para adoptar una política monetaria unitaria (art. 149.1.11 CE). También la coordinación del calendario laboral, a efectos de incluir las fiestas establecidas por las CC.AA., encuentra respaldo, según la STC 7/1985, en la competencia estatal de legislación laboral (art. 149.1.7 CE) (Albertí Rovira, 1992: 59).

Pero lo que no existe es un título general en favor del Estado para que coordine la actuación de las CC.AA. sin una específica atribución competencial, bien expresamente reconocida en la Constitución bien extraída por el Tribunal Constitucional de algún título competencial material. La coordinación, por si misma, como modalidad de colaboración que permite al Estado imponer un poder de dirección sobre las CC.AA., no constituye un título universal de atribución funcional al Estado para actuar, extendiéndose a otras materias distintas a las constitucionalmente previstas (SSTC 329/1993/4; 243/1994/6). Dicho de otra forma, del deber general de colaboración no resulta una facultad de coordinación para el Estado sobre cualesquiera títulos materiales, sino que esta modalidad de colaboración requiere una específica atribución constitucional, precisamente porque de ella deriva una posición asimétrica y vinculante en la relación entre las partes.

Es posible el acuerdo para que el Estado coordine a las CC.AA. o para que una comunidad autónoma coordine a las restantes o, incluso, al Estado, en una concreta situación. Sin embargo, estaremos ante un supuesto de cooperación voluntaria con consecuencias coordinadoras, pero no ante la función de coordinación en sentido estricto. Esto no es baladí al establecer los efectos de la actuación del coordinador para aquellos que no hayan participado en el acuerdo de coordinación. Cuando la coordinación es voluntaria en puridad no es coordinación sino cooperación, y tiene los efectos jurídicos de esa modalidad de colaboración.

Más allá de que el Estado solo puede ejercer la coordinación cuando esté en condiciones de aducir un específico título competencial, la actuación coordinadora del Estado tiene límites constitucionales en cuanto el ejercicio del poder de dirección no puede afectar a la autonomía constitucionalmente reconocida (STC 82/2020/6). Con carácter general, esto significa que la coordinación presupone la existencia de algo que debe ser coordinado (STC 32/1983), esto es, reconoce la existencia de competencias de las CC.AA. en la materia que el Estado, al coordinarlas, debe respetar (STC 140/2017/3),

sin producir un vaciamiento ni impedir su ejercicio⁹. Al contrario, como ha indicado la STC 71/2018/3, «presupone, lógicamente, la titularidad de las competencias en favor de la entidad coordinada, por lo que no puede servir de instrumento para asumir competencias autonómicas, ni siquiera respecto de una parte del objeto material sobre el que recaen». En términos políticos, eso significa que la coordinación no puede convertir a las CC.AA. en entes subordinados del Estado ni convertirse en un instrumento de control político o de oportunidad.

Por ello, como señala J. Ridaó (2021:16), en el ejercicio de la coordinación debe ser aplicado un juicio de proporcionalidad. Así, la actuación coordinadora deberá ser: a) necesaria para la integración del sistema en el sentido de que no se pueda alcanzar el objetivo de garantizar unos intereses generales o supraautonómicos a través de la cooperación voluntaria; b) adecuada al fin que se pretende, que es evitar contradicciones y disfunciones en el ejercicio competencial —solo pueden ser medidas de coordinación las eficaces desde la perspectiva de integración del sistema, las adecuadas o tendentes a la consecución de los objetivos del conjunto—, y c) no ser desproporcionada en relación con dicho fin, al dejar vacías de contenido las correspondientes competencias de las CC.AA. Deberá optarse, en consecuencia, por las actuaciones menos restrictivas, que se consideren más respetuosas con la posición de las CC.AA. y la defensa de sus competencias (Solozabal Echavarria, 2021b: 38).

Pero no basta con determinar que la coordinación corresponde efectuarla al Estado cuando cuenta con un título competencial para ello, sin vaciar las competencias autonómicas ni convertirse en un instrumento de control político de oportunidad. Procede indagar el contenido de la actuación del Estado cuando ejerce la función de coordinación. En ese sentido, la primera cuestión relevante es su distinción de la fijación de las bases, pues en los tres supuestos en los que la Constitución reconoce de manera expresa la función de coordinación al Estado viene acompañada de la competencia para establecer las bases en la materia.

⁹ La formulación general de la STC 32/1983 sobre el no vaciamiento de las correspondientes competencias de la comunidad ni a través de la «fijación de bases» ni de la «coordinación general» se ha reiterado en numerosas sentencias posteriores. No podemos soslayar el carácter indisponible de las competencias en nuestro ordenamiento constitucional en el sentido de que no resulta posible la renuncia a las competencias y cualquier alteración del reparto competencial solo puede hacerse a través de los cauces constitucionalmente establecidos. Sobre esa concepción rígida de la competencia, a diferencia de lo que ocurre en otros ordenamientos descentralizados, cfr. Biglino Campos (2007: 170). Sobre el alcance del no vaciamiento en la fijación de las bases en la doctrina del Tribunal Constitucional, cfr. Montilla Martos (2006: 117-118).

Parece claro que, como indicó García de Enterría (1985: 345), al mencionarse expresamente junto a las bases debía suponer un plus o una facultad más y distinta. Sin embargo, la distinción no es fácil desde la perspectiva de su contenido material, pues en ambos casos supone la adopción de medidas en ejercicio de una dirección política por parte del Estado. De esta forma, resulta difícil discernir actuaciones materiales que puedan hacerse a través de la facultad de coordinación y no a través de la fijación de bases. Por el contrario, esa distinción puede establecerse desde una perspectiva formal. Así, las bases se ejercen a través del ejercicio de la potestad normativa unilateral por parte del Estado, incluso en algunos casos a través de las facultades de ejecución, y la coordinación, por su parte, requiere que la decisión a adoptar por parte del Estado se efectúe a través de procedimientos participados, con el acuerdo de las CC.AA.

En principio, resulta insuficiente afirmar que no se puede confundir la coordinación con la fijación de bases en cuanto constituyen facultades competenciales distintas. Debemos adentrarnos en su contenido. A esos efectos, el Tribunal Constitucional ha reiterado que la coordinación «debe ser entendida como la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema» (SSTC 42/1983/3; 45/1991/4; 102/1995/31; 148/2000/13; 13/2007/7; 22/2012/3; 211/2012/6; 178/2015/9, 33/2017/4, entre otras).

Si comparamos esa delimitación de la coordinación con la que se hace de las bases en la doctrina del Tribunal Constitucional, resulta indubitado el carácter unilateral de la fijación de las bases frente a la idea de actuación conjunta, con la dirección del Estado, en la coordinación. Se asemeja a las bases en que la intervención del Estado pretende en ambos supuestos que la actuación del Estado y las CC.AA. en un mismo espacio material resulte armónica y no contradictoria. En la articulación bases-desarrollo se garantiza a través de la actuación unilateral del Estado un mínimo común que debe ser respetado por todas las CC.AA. en el ejercicio de sus facultades competenciales de desarrollo normativo y ejecución. Los ámbitos de actuación están diferenciados. Sin embargo, esa diferenciación no se advierte en la coordinación. En ese supuesto, prima la actuación conjunta de los distintos entes, de manera que se produzca una integración adecuada y pueda cumplirse la finalidad. Se trata de garantizar que las competencias se ejerzan con un conocimiento previo de las necesidades, ajustando el ejercicio de las competencias respectivas hacia objetivos decididos tras el contraste con todos los actores afectados por la decisión (De Montalvo, 2021: 58).

Pero la facultad de coordinación no puede habilitar al Estado para desarrollar actuaciones normativas y ejecutivas unilaterales en aras de una actuación concertada de los distintos actores implicados, pese a lo que señala el TC en relación con la coordinación de los entes locales (STC 82/2020/6). Eso puede lograrse, en su caso, a través de la fijación de bases como mínimo común que deberán respetar las CC.AA., pero no es la forma adecuada de ejercer la coordinación. Si la coordinación estatal es una modalidad de colaboración, no puede constituir un instrumento unilateral a disposición del Estado cuando considere que resulta necesaria una determinada actuación para alcanzar el objetivo integrador. Por su propia naturaleza, deberá ser una actuación conjunta con las CC.AA. en la que el Estado tiene el poder de dirección. En definitiva, la coordinación no puede ejercerse a través de normas estatales adoptadas de forma unilateral que las CC.AA. deban respetar, en lo que sería difícilmente diferenciable de la competencia para fijar las bases, sino de procedimientos participados para la adopción de una decisión conjunta. Cuando el Estado tiene el título de coordinación, las CC.AA. quedan vinculadas por las decisiones que se adopten a través de ese procedimiento previamente establecido y en el que resulta necesario el acuerdo con las CC.AA.

Ese acuerdo deberá incorporarse al ordenamiento a través de una actuación normativa del Estado, consecuencia de un procedimiento participado de toma de decisión con las CC.AA. y no de una decisión unilateral del Estado, como es la fijación de las bases en una materia. Sostengo, por tanto, que la función de coordinación se diferencia de la fijación de las bases, pero la distinción no puede ser material, sino que radica en el procedimiento de actuación. La coordinación se refiere a procedimientos de actuación a través de los cuales el Estado, en ejercicio de una función constitucionalmente reconocida, adopta medidas en aras de una adecuada integración a través de un procedimiento en el que se incluye el acuerdo con las CC.AA.

De esa forma, también se hace compatible el ejercicio de la coordinación con el límite del respeto a las competencias autonómicas que son sometidas a coordinación. Albertí (1992: 64) se planteaba precisamente cómo conciliar el condicionamiento de la autonomía que conlleva la coordinación obligatoria con el respeto a las competencias autonómicas. La respuesta es, en efecto, concebir la coordinación como una forma de relación en la que el Estado ejerce un poder de dirección sobre el ejercicio de las competencias autonómicas a través de un procedimiento participado que requiere el acuerdo con estas, esto es, sin que la capacidad de decisión se traslade unilateralmente al Estado. En este sentido, estamos ante una competencia fundamentalmente procedimental en cuanto establece procedimientos participados vinculantes para las CC.AA. en el ejercicio de sus competencias. Se condiciona el modo de actuar de las CC.AA. en cuanto deben ejercer sus competencias en un

marco coordinado, sin que ello signifique atribuir la facultad de decisión al Estado de forma unilateral.

Esos procedimientos participados transcurren en los órganos multilaterales de colaboración, con la presencia del Estado y de las CC.AA., esto es, en las conferencias sectoriales. Allí se produce la cooperación voluntaria, pero, cuando proceda, también la coordinación. En concreto, en el mencionado CISNS¹⁰, en el Consejo de Política Científica, Tecnológica y de Innovación o en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, regulado en la LOFCA, aunque la coordinación de la actividad económica puede hacerse también en otras conferencias sectoriales. Debe evitarse la creación de organismos específicos con ese objeto. Se trata de regular de forma adecuada el régimen jurídico de las distintas conferencias sectoriales para que actúen no solo como órganos de cooperación voluntaria, sino también de coordinación.

III. EJERCICIO DE LA FUNCIÓN DE COORDINACIÓN A TRAVÉS DE LAS ACTUACIONES COORDINADAS

Tras lo dicho sobre la configuración constitucional de la coordinación, resulta claro que en determinadas conferencias sectoriales puede desarrollarse dicha coordinación cuando el Estado tiene título para ello. Es una situación que nunca se había experimentado hasta la pandemia de la COVID-19, como hemos indicado. La conferencia sectorial competente en materia de sanidad, el CISNS, había actuado hasta ese momento solo como órgano de cooperación voluntaria. Sin embargo, en los últimos años lo ha hecho también como órgano de coordinación, con el sustento constitucional del art. 149.1.16 CE. Y esto ha sido posible porque la ley que regula esta conferencia prevé expresamente el ejercicio de la función coordinadora e, incluso, el instrumento específico: las denominadas actuaciones coordinadas (art. 65 LCCSNS). Este ejercicio ha planteado algunos conflictos, no tanto para distinguir ambas formas de actuación (cooperación voluntaria y coordinación), sino para determinar el régimen jurídico del instrumento

¹⁰ El CISNS fue regulado inicialmente por el art. 47.1 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad (LGS). Su composición entonces no era la propia de una conferencia sectorial, al tener una composición paritaria. Se trataba simplemente de un órgano de comunicación e información en el que la Administración General del Estado se aseguraba la mayoría. Sin embargo, en 2003 la LCCSNS ha modificado su naturaleza, composición y funciones. A partir de ese momento era claramente una conferencia sectorial en la que las CC.AA. tienen el mismo nivel de representación que el Estado.

normativo a través del cual se ejerce la coordinación y el procedimiento a seguir en ese caso.

En consecuencia, los acuerdos que se adoptan en la conferencia sectorial sanitaria cuando la Administración General del Estado ejerce funciones de coordinación, de acuerdo con el orden constitucional de distribución de competencias (art. 149.1.16 CE), dan lugar a las actuaciones coordinadas. El procedimiento a seguir viene someramente establecido en el mencionado art. 65 LCCSNS. La elaboración de la propuesta que va a ser sometida a la conferencia sectorial corresponde al Ministerio de Sanidad, con la obligación de dar audiencia a las comunidades directamente afectadas. Dicha propuesta debe ser objeto de un acuerdo del CISNS. No requiere consenso, pues la LRJSP al regular los acuerdos en ejercicio de la función de coordinación señala expresamente que puede haber votos en contra (art. 151.2), ni tampoco una mayoría cualificada, pues no se ha previsto y la regla de funcionamiento ordinario en cualquier sistema democrático es que cuando no se prevé una mayoría específica resulta aplicable la mayoría simple, esto es, más votos a favor que en contra, sin tener en cuenta abstenciones, votos en blanco o ausencias. A continuación, una vez alcanzado el acuerdo mayoritario en el CISNS, se produce la declaración de actuaciones coordinadas por parte del Ministerio. En definitiva, es el Gobierno del Estado quien definitivamente adopta la decisión a través del procedimiento participado que se establece en el art. 65 LCCSNS. Se prevé, finalmente, una situación excepcional en la que resulta soslayada la audiencia a las CC. AA. y el acuerdo del CISNS pues en «situaciones de urgente necesidad» «se tomarán las medidas que sean estrictamente necesarias y se le informará de manera urgente de las medidas adoptadas» a las CC. AA. En definitiva, el procedimiento participado previsto para el ejercicio de la función de coordinación resulta soslayado ante estas situaciones de «urgente necesidad», utilizando un concepto jurídico indeterminado y sin concretar cuando nos encontramos ante dicho supuesto, aunque las medidas para adoptar resultan constreñidas a las «estrictamente necesarias» (art. 65.1 LCCSNS).

Durante la pandemia se ha modificado el marco regulador contenido en el art. 65 LCCSNS, a través de la disposición final segunda.1 del Real Decreto Ley 21/2020, de 9 de junio. Sin embargo, la modificación se ha limitado a introducir un nuevo supuesto para la utilización de las actuaciones coordinadas: la «activación o diseño de planes y estrategias de actuación para afrontar emergencias sanitarias». Más relevante a nuestro objeto es la referencia efectuada en el mismo Real Decreto Ley 21/2020 (art. 5), posteriormente convertido en la Ley 2/2021, de 29 de marzo, al concretar los planes y estrategias de actuación para afrontar emergencias sanitarias en cuanto que hace un reconocimiento expreso de la utilización del instrumento de las

actuaciones coordinadas en ejercicio de la función de coordinación en el marco de la lucha contra la pandemia.

Por otro lado, en relación con la vinculación de las CC. AA. a las actuaciones coordinadas declaradas por el Ministerio de Sanidad, el art. 151.2 a) LRJSP señala expresamente que los acuerdos adoptados «cuando la Administración General del Estado ejerza funciones de coordinación, de acuerdo con el orden constitucional de distribución de competencias del ámbito material respectivo» serán de obligado cumplimiento para todas las Administraciones públicas integrantes de la conferencia sectorial, con independencia del sentido de su voto, siendo exigibles conforme a lo establecido en la ley de la jurisdicción contencioso-administrativa.

En definitiva, de una interpretación conjunta de la LCCSNS, en materia de sanidad, y de la LRJSP, en general para el ejercicio de la función de coordinación cuando la Constitución lo reconoce, resulta el procedimiento para el ejercicio de la coordinación y la vinculación de todas las CC. AA. a esa actuación del Estado. Sin embargo, en la práctica se han planteado conflictos políticos y jurisdiccionales. En concreto, el debate ha girado sobre dos cuestiones. En primer lugar, se ha discutido el mencionado carácter vinculante del acuerdo adoptado en la conferencia sectorial para todas las CC. AA., también para las que hubieran votado en contra. El problema radica en que, pese a la claridad y sistematicidad de la LRJSP al ocuparse de las clases de decisiones de la conferencia sectorial, la ley sanitaria en la que se había previsto el instrumento de las actuaciones coordinadas (LCCSNS) considera todos los acuerdos del CISNS como recomendaciones que deben ser adoptadas por consenso, sin distinguir cuando ejerce funciones de cooperación voluntaria y cuando de coordinación. El segundo debate jurídico, también relevante, aunque haya generado un menor conflicto político, se refiere a la fuente a través de la cual esos acuerdos se incorporan al ordenamiento, pues debe producirse una doble intervención: en primer lugar, del Ministerio para declarar las actuaciones coordinadas y, en segundo lugar, de las CC. AA. para trasladar las medidas a la ciudadanía. Nos vamos a detener en ambas cuestiones, pero antes debemos relatar la experiencia del ejercicio de las actuaciones coordinadas en la pandemia de la COVID-19, durante la cual se han planteado los debates mencionados.

Las primeras actuaciones coordinadas fueron declaradas por el Ministerio de Sanidad a partir del acuerdo del pleno del CISNS el 14 de agosto de 2020. Ya se había superado el primer estado de alarma. Nos encontrábamos, por tanto, en una situación en la que se aplicaba la legislación ordinaria y no el derecho de excepción. El objetivo de la coordinación era la armonización de las actuaciones en todo el territorio nacional, teniendo en cuenta las directrices del Ministerio de Sanidad y las recomendaciones de la UE y la OMS

(Azpitarte Sánchez, 2021: 118). Con estas primeras actuaciones coordinadas se pretendía implementar medidas conjuntas para ser aplicadas por todas las CC.AA. en relación con el control de los locales de ocio, hostelería y restauración o centros sociosanitarios de carácter residencial. Se trasladan a las CC.AA., como destinatarias, a través de una orden comunicada del ministro de Sanidad. A continuación, la segunda declaración de actuaciones coordinadas tiene un interés añadido, pues fue fruto de la intersectorial de sanidad y educación. Eran las medidas frente a la COVID-19 para centros educativos durante el curso 2020-2021, acordadas en el pleno del CISNS de 27 de agosto de 2020. También en ese momento se adopta otro acuerdo para la vacunación frente a la gripe, no vinculado, por tanto, a la pandemia de la COVID-19, lo que demuestra que esta forma de actuar puede mantenerse más allá de esta situación excepcional.

Hasta entonces, la experiencia de las actuaciones coordinadas era pacífica. El primer conflicto se planteó con el acuerdo del CISNS de 30 de septiembre de 2020, por el que se aprueban actuaciones coordinadas para responder a la pandemia ante la expansión del virus que se produjo especialmente a finales del verano de ese año. Se trataba de limitar la movilidad entre municipios en zonas especialmente afectadas, entre otras medidas. Se presentaban como medidas mínimas que las CC.AA. podrían ampliar. Lo relevante es que, por primera vez, el acuerdo de la conferencia sectorial se aprobó con el voto negativo de algunas CC.AA. (Cataluña, Galicia, Andalucía, Madrid y la Ciudad Autónoma de Ceuta) y la abstención de otra (Murcia). En este caso, también por primera vez, se da publicidad al acuerdo, pues se publica en el BOE, en la Sección III («Otras Disposiciones»), como resolución de la Secretaría de Estado de Sanidad.

Luego, el 22 de octubre de 2020, antes del segundo estado de alarma para toda España, se adoptaron dos declaraciones de actuaciones coordinadas con un contenido técnico en relación a evaluación e indicadores que parecen más propios de la cooperación voluntaria. Ocurre que en ese momento no parecía posible alcanzar ningún consenso en el CISNS, pues ni el País Vasco, por razones competenciales, ni Madrid por su enfrentamiento con el Gobierno del Estado, parecían dispuestas a apoyar acuerdo alguno. Por ello, ante la imposibilidad de consenso, el Estado ejerce la función de coordinación, proponiendo y declarando actuaciones coordinadas, al amparo del art. 149.1.16 CE.

A continuación, cuando se declara de nuevo el estado de alarma con el RD 926/2020, de 26 de octubre, se prevé de forma expresa que durante esa situación de excepcionalidad se continuará ejerciendo la coordinación estatal a través de actuaciones coordinadas aprobadas en el CISNS. De hecho, se acordaron varias con el mismo procedimiento que en situación de normalidad sobre asistencia de público a acontecimientos deportivos, con el voto en contra

del País Vasco, o para la celebración de las fiestas navideñas, con el voto en contra de Madrid y la abstención de Cataluña. Finalmente, al terminar su vigencia, se adopta el acuerdo sobre declaración de actuaciones coordinadas de 2 de junio de 2021, con el que se pretende mantener el cierre del ocio nocturno a partir de la una de la madrugada¹¹. Este acuerdo fue publicado en el BOE, pero ahora no en la sección III, sino en la Sección I, «Disposiciones Generales». Sin embargo, fue suspendido de forma cautelar por la Audiencia Nacional y sustituido por un nuevo acuerdo de 9 de junio en el que se introducen únicamente recomendaciones y no obligaciones, para evitar el conflicto vinculado a la restricción de derechos fundamentales.

En este somero relato de la utilización del instrumento de la declaración de actuaciones coordinadas durante la pandemia se han advertido los conflictos jurídicos referidos al inicio: la vinculación de todas las CC.AA. al acuerdo de la conferencia sectorial, también de las que hubieran votado en contra, y las dudas sobre la forma de incorporarse al ordenamiento.

a) En primer lugar, se ha puesto en cuestión la aplicación de lo establecido en el art. 151.2 a) LRJSP, esto es, la obligación de cumplir las actuaciones coordinadas por aquellas comunidades que hubieran votado en contra. En concreto, se consideraba que no eran jurídicamente válidas al no haber sido adoptadas por consenso.

El argumento para sostener esa posición era la redacción del art. 73.2 LCCSNS. Al establecer el régimen de funcionamiento del CISNS indica que «los acuerdos del Consejo se plasmarán a través de recomendaciones que se aprobarán, en su caso, por consenso», esto es, no distingue, como hace en 2015 la LRJSP, los acuerdos de las recomendaciones en la clasificación de las decisiones de conferencia a que se refiere el art. 151 LRJSP¹². No obstante, si la LCCSNS solo reseña los acuerdos del Consejo como recomendaciones, difícilmente puede diferenciar entre acuerdos en ejercicio de la cooperación voluntaria y acuerdos en ejercicio de la función de coordinación estatal, como hace el citado art. 151 LRJSP. La LCCSNS menciona únicamente una de las maneras de adoptar decisiones en una conferencia sectorial, la que existía en 2003 cuando se aprobó esta ley. Sin embargo, tras la aprobación de la LRJSP, la clasificación de las decisiones de conferencia sectorial se ha completado. Siguen existiendo las recomendaciones. En ese supuesto, los miembros de la

¹¹ Tuvo el voto en contra de Cataluña, Galicia, Andalucía, Madrid, Murcia y Melilla, mientras que el País Vasco no votó.

¹² En el mismo sentido, el art. 71 LCCSNS señala que el CISNS «conocerá, debatirá y, en su caso, emitirá recomendaciones sobre las siguientes materias» entre las que se incluyen, conforme a la letra l de su apartado primero, «la declaración de la necesidad de realizar actuaciones coordinadas en materia de salud pública a las que se refiere esta ley».

conferencia que no hayan votado en contra se comprometen a orientar su actuación según los términos del acuerdo, pudiendo apartarse de ella cuando lo consideren con justificación y los que hayan votado en contra no están obligados a seguirla «mientras no decidan suscribirla con posterioridad» (art. 151.2 b) LRJSP). Sin embargo, junto a las recomendaciones se regulan dos modalidades de acuerdos: en ejercicio de la cooperación voluntaria y en ejercicio de la función de coordinación, con distinta vinculación en uno y otro caso. Aunque la LCCSNS solo se refiere a las recomendaciones, me parece claro que, al tener el CISNS naturaleza de conferencia sectorial también puede adoptar los dos tipos de acuerdos que regula la LRJSP. De no interpretarse de esta forma, en la práctica se estaría imposibilitando la distinción entre cooperación voluntaria y coordinación, que no solo está regulada en la legislación sobre el régimen jurídico del sector público, sino que resulta constitucionalmente exigida.

En este sentido, el mencionado art. 151.2 a) LRJSP establece claramente la singularidad de los acuerdos adoptados en ejercicio de la función de coordinación. Así, tras indicar que los acuerdos no son de obligado cumplimiento y directamente exigibles para quienes hayan votado en contra y no decidan suscribirlos con posterioridad, nos aclara que cuando la Administración General del Estado ejerza funciones de coordinación, de acuerdo con el orden constitucional de distribución de competencias del ámbito material respectivo, el acuerdo que se adopte en la conferencia sectorial, y en el que se incluirán los votos particulares que se hayan formulado, «será de obligado cumplimiento para todas las Administraciones Públicas integrantes de la conferencia sectorial, con independencia del sentido de su voto, siendo exigibles conforme a lo establecido en la Ley 29/1998, de 13 de julio». Por tanto, si ese acuerdo en ejercicio de la función de coordinación da lugar a una declaración de actuaciones coordinadas del titular del Ministerio de Sanidad es evidente que vincula a todas las comunidades. Se trata de un acuerdo adoptado en ejercicio de la función de coordinación, y no un acuerdo de cooperación voluntaria o una recomendación. En concreto, estamos ante un acuerdo sanitario de coordinación (Velasco Caballero, 2021: 237-238).

En la doctrina se ha intentado defender la aplicación de la LCCSNS para considerar recomendaciones todos los acuerdos de la conferencia sectorial de sanidad, también los adoptados en ejercicio de la función de coordinación y, en consecuencia, se sostiene que el CISNS solo puede adoptar decisiones por consenso de sus miembros. Para ello se ha considerado a la LCCSNS una ley especial, en relación con la LRJSP, que sería ley general (Ridao Martín, 2021: 23; Matía Portilla, 2021: 173). Sin embargo, el criterio de especialidad no resulta aplicable a este supuesto, pues no se dan las condiciones que lo identifican en la teoría de las fuentes del derecho: no existe voluntad alguna de

autolimitación en la regulación de las decisiones de conferencia sectorial que hace el art. 151 LRJSP ni es posible hallar una justificación lógica a ese tratamiento diferenciado, teniendo en cuenta que no puede resultar solo de la estructura formal de la norma sino de las circunstancias que concurren¹³. Lo previsto en la LRJSP no es una regulación general cuya aplicación pueda ser desplazada por una ley especial, sino precisamente un intento de regular de manera completa las distintas formas que pueden tener las decisiones de las conferencias sectoriales, concretando también la situación especial en la que la Administración General del Estado ejerce funciones de coordinación por expresa previsión constitucional, como es el caso de la sanidad (art. 149.1.16 CE). En ese supuesto, además, por el propio sentido constitucional de la coordinación, al que hemos hecho referencia, sería inadecuado que la oposición de una o varias comunidades autónomas, y no de la mayoría de estas, impidiera a la Administración General del Estado el ejercicio de la función de coordinación. Esto es aplicable a todas las actuaciones coordinadas adoptadas por el Ministerio de Sanidad a partir del acuerdo del CISNS, sin perjuicio del régimen extraordinario de las «situaciones de urgente necesidad».

Ocurre, en realidad, que la ley sanitaria de 2003 no se ha adaptado al marco de decisiones de conferencia sectorial establecido en 2015, con pretensión de complitud, en la LRJSP. En ese sentido, sería conveniente una modificación de la LCCSNS para evitar el desajuste normativo¹⁴. Sin embargo, ello no puede impedir la aplicación de la tipología de decisiones de conferencia sectorial establecida en la LRJSP a la materia sanidad, sobre la que el Estado ejerce la función de coordinación general (art. 149.1.16 CE) y a la conferencia sectorial en la que se desarrollan las diversas formas de relaciones de colaboración en esa materia. Por el contrario, esa distinta vinculación de las decisiones según se trate del ejercicio de la función de coordinación o de la cooperación voluntaria resulta constitucionalmente exigida, pues de otra forma la función de coordinación estatal a la que se refiere la Constitución resultaría desnaturalizada.

En segundo lugar, debemos detenernos en el régimen jurídico de la forma de incorporarse al ordenamiento las actuaciones coordinadas pues se han advertido lagunas que dificultan su ejercicio.

¹³ Sobre los requisitos para la aplicación del criterio de especialidad, Balaguer Callejón (2022: 244-245).

¹⁴ Salvador Illa, ministro de Sanidad en el momento de producirse el mencionado conflicto sobre la vinculación de los acuerdos de la CISNS en ejercicio de la función de coordinación, ha explicado que estaba prevista la modificación normativa para asegurar la congruencia de los dos textos y eliminar cualquier duda sobre la naturaleza jurídica del CISNS, pero no contaba con la mayoría suficiente para aprobarse (Illa, 2022: 199-200).

Inicialmente, una vez producida la audiencia a las CC.AA. y adoptado el acuerdo por mayoría del órgano de colaboración, como exigencia procedimental, el Ministerio de Sanidad declara las actuaciones coordinadas y las comunica a las CC.AA. por estar obligadas a cumplir el acuerdo. Por tanto, las actuaciones coordinadas son adoptadas por el titular del Ministerio a través de un procedimiento específico que no solo exige el conocimiento previo y la participación de las CC.AA. en el proceso de formación, a través de la audiencia, sino también la aprobación por la mayoría de las CC.AA. en el seno de la conferencia sectorial. En puridad, las CC.AA. son las destinatarias de la declaración de actuaciones coordinadas, en cuanto instrumento de homogeneización para que estas, en ejercicio de sus competencias, adopten las medidas acordadas con la coordinación del Estado. Por ello, se notifica únicamente a las CC.AA. pues solo para ellas tienen efectos vinculantes. En consecuencia, la no publicación no afecta a la validez o a la eficacia de la declaración de actuaciones coordinadas¹⁵. Sin embargo, desde una perspectiva material, esas actuaciones coordinadas van a tener efectos para todos, pues las CC.AA. están obligadas a trasladar su contenido a la ciudadanía, como hemos expuesto. Por ello, debería preverse de manera expresa la inclusión en una orden ministerial, publicada en el BOE en la sección de «Disposiciones generales». De esta forma, la ciudadanía puede conocer las medidas que, como mínimo, la comunidad autónoma debe implementar y los términos en que se ha producido el acuerdo. Con ello, se refuerza la transparencia de la acción concertada, lo que facilita la exigencia de responsabilidad política

A continuación, las CC.AA. trasladan esas medidas a la ciudadanía en ejercicio de sus competencias en materia de sanidad y salud pública, pues las del Estado se limitan a la coordinación general que ha ejercido al declarar las actuaciones coordinadas y, en su caso, a la fijación de bases en la materia. De esta forma, la ciudadanía resulta vinculada en virtud de la adopción y ejecución por parte de las CC.AA. de los contenidos incluidos en las actuaciones coordinadas.

Por otro lado, las CC.AA. pueden incluir contenidos adicionales a los previstos en la declaración de actuaciones coordinadas. Como hemos visto, el propio acuerdo puede indicar el carácter mínimo de las medidas de coordinación, ampliable por las CC.AA. en ejercicio de sus competencias propias. Lo que resulta necesario, en cualquier caso, es que trasladen a la ciudadanía de su

¹⁵ Así lo había considerado tanto el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en su sentencia num. 594/2020, de 28 de agosto, como la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en sentencia de 21 de septiembre de 2020. Cfr. sobre ellas, De Montalvo (2021: 69-70).

territorio las medidas consideradas obligatorias, y no simples recomendaciones, en la declaración de actuaciones coordinadas. En otro caso, sería recurrible por el Estado ante la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 151.2 LRJSP), utilizándose como parámetro el propio acuerdo de la conferencia sectorial, certificado en acta, pues no estamos ante una cooperación voluntaria, sino ante una coordinación obligatoria. También, desde otra perspectiva, la comunidad autónoma puede recurrir en ambas vías, ordinaria y constitucional, las actuaciones coordinadas si entiende que el Estado se ha excedido en el ejercicio de la función de coordinación.

Finalmente, debemos hacer referencia a dos cuestiones que se han planteado en el ejercicio de las actuaciones coordinadas, vinculadas más a las concretas circunstancias de esta primera experiencia que a la configuración constitucional del instrumento de coordinación.

En primer lugar, el supuesto de la declaración de actuaciones coordinadas cuando está declarado un estado excepcional, esto es, en el marco del derecho de excepción y no en el derecho de normalidad. Es lo que sucedió durante el estado de alarma declarado por el RD 926/2020, de 26 de octubre. Su art. 13 señala que el CISNS «podrá adoptar cuantos acuerdos procedan, incluidos, en su caso, el establecimiento de indicadores de referencia y criterios de valoración», esto es, nos dice que durante el periodo de excepcionalidad se continuará aplicando la normalidad en el ejercicio de la cooperación y coordinación en materia de sanidad. Y, de hecho, hemos comprobado que se adoptaron diversos acuerdos de coordinación. Esta previsión debe vincularse al carácter descentralizado de este segundo estado de alarma de ámbito nacional. En ese marco, la coordinación era una forma de mantener una cierta dirección política estatal de las decisiones pese a la descentralización del proceso de toma de decisiones.

En cualquier caso, hemos dicho ya que el Tribunal Constitucional no ha aceptado ese estado de alarma descentralizado. La STC 183/2021/10 ha rechazado la delegación en autoridades autonómicas de las decisiones del estado de alarma y, vinculado a ello, tampoco acepta el ejercicio ordinario de la coordinación estatal en el marco del derecho de excepción. Sin embargo, el Tribunal no ha abordado de forma adecuada esta última cuestión. Lo que se plantea es la posibilidad de mantener la normalidad en el ejercicio de la función de coordinación durante el estado de alarma. Por tanto, debería haber analizado si esto resultaba posible. Parece ciertamente incongruente que se habilite a los presidentes de CC. AA. como autoridades delegadas y, a su vez, se mantenga la coordinación estatal de las actuaciones autonómicas en la aplicación de algunas de las medidas. Seguramente se pretendía con ello mantener una garantía de respuesta homogénea a la crisis que, si no estuviera expresamente reconocida en el decreto de alarma, difícilmente sería aplicable. Pero,

pese a la incongruencia de la pretensión, lo que no puede aceptarse es el concreto argumento utilizado por el Tribunal Constitucional para rechazar esa posibilidad, pues se sustenta en que esa habilitación al CISNS dificulta la exigencia de responsabilidad al Gobierno por parte del Congreso de los Diputados. Sin embargo, como hemos expuesto en estas páginas, las actuaciones coordinadas son declaradas por el Gobierno a través de un procedimiento participado. Por tanto, la responsabilidad política resulta directamente exigible al Gobierno ante las Cortes Generales. Obviamente, no procede exigir responsabilidad al CISNS, que no es un órgano de producción normativa; ni tampoco a la CC. AA., más allá de lo que puedan hacer los parlamentos autonómicos, pero ninguna duda cabe de que las Cortes Generales pueden controlar y exigir responsabilidad al titular del Ministerio de Sanidad en relación a las actuaciones coordinadas que hubiera declarado.

En segundo lugar, no podemos olvidar que, en el contexto de la pandemia, buena parte de las medidas adoptadas conllevaban severas limitaciones de derechos fundamentales, especialmente de la libertad de circulación. En este sentido, se ha cuestionado que a través del instrumento de las actuaciones coordinadas puedan limitarse derechos fundamentales.

Sin embargo, en realidad es un debate ajeno a nuestro objeto. La cuestión debatida era si las distintas Administraciones, estatal o autonómicas, en ejercicio de sus competencias respectivas, pueden adoptar medidas restrictivas de derechos con carácter general para atender a situaciones sanitarias extraordinarias en virtud del art. 3 de la LO 3/1986, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública¹⁶, o si se consideraba inconstitucional la autorización o ratificación de las medidas sanitarias para la protección de la salud pública prevista en la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa, como finalmente ha establecido el Tribunal Constitucional (STC 70/2022). Pero ambos conflictos, ciertamente relevantes, no afectan al ejercicio de la función de coordinación a través de la declaración de actuaciones coordinadas.

Las medidas que puedan adoptar las distintas Administraciones territoriales de acuerdo con la Constitución y en el ejercicio de sus competencias, cualesquiera que sean, pueden ser objeto de un acuerdo de colaboración y, en concreto, del ejercicio de la función de coordinación general del Estado, si procede por razón de la materia.

¹⁶ Para un sector doctrinal y para diversos órganos jurisdiccionales este precepto no posee el grado de certeza y previsibilidad exigido por la doctrina del Tribunal Constitucional para la limitación de derechos fundamentales. Cfr. por todos, De la Quadra-Salcedo Janini (2020: 72-73).

Cuando se dice que el CISNS se arrogó durante la pandemia la función de legislador se está planteando la cuestión en términos políticos en cuanto la conferencia sectorial se convirtió en un lugar de encuentro prácticamente permanente del Gobierno del Estado y los Gobiernos de las CC.AA. para el seguimiento de la evolución de la pandemia y la adopción de decisiones o, cuanto menos, el intercambio de información sobre las decisiones que se iban a adoptar. En el plano jurídico-constitucional ya hemos comprobado que la conferencia sectorial no es un órgano de producción normativa, sino un órgano en el que se desarrollan las relaciones intergubernamentales. Ocurre que cuando actúa como órgano de coordinación obligatoria, y no de cooperación voluntaria, al ejercer el Estado la función de coordinación que le atribuye el art. 149.1.16 CE, el acuerdo de la conferencia es declarado por el titular del Ministerio de Sanidad como actuaciones coordinadas, previa audiencia y posterior acuerdo mayoritario de las CC.AA., y deberá ser trasladado a la ciudadanía por las CC.AA., que resultan vinculadas por dicha actuación, a través de las fuentes previstas en su propio ordenamiento. Sin embargo, esto no convierte a la conferencia sectorial en un órgano de producción normativa. Es un órgano en el que se desarrollan relaciones intergubernamentales que pueden plasmarse en acuerdos. En el supuesto de los acuerdos en ejercicio de la función de coordinación de la Administración General del Estado van a incorporarse al ordenamiento a través de una doble fuente: la declaración de actuaciones coordinadas, que obliga únicamente a las CC.AA., y las actuaciones normativas adoptadas por las CC.AA. a través de su propio sistema de producción normativa para trasladar a su respectivo territorio y aplicarse a la ciudadanía los contenidos de las actuaciones coordinadas.

IV. PROPUESTAS PARA EL EJERCICIO FUTURO DE LA FUNCIÓN DE COORDINACIÓN

Hemos relatado la primera experiencia de ejercicio de la función de coordinación a través de actuaciones coordinadas. Ha sido una de las novedades más significativas desde la perspectiva jurídico-constitucional de la terrible experiencia de la pandemia de la COVID-19; en definitiva, una crisis sanitaria en la que, por tanto, resultaba aplicable la coordinación general del Estado del art. 149.1.16 CE.

Pero, en la práctica, ese ejercicio de coordinación estatal ha sido posible por la concurrencia de tres circunstancias. En primer lugar, la existencia de una conferencia sectorial, el CISNS, que estaba funcionando de forma adecuada y en la que existía, previamente a la pandemia, cultura de colaboración. En segundo lugar, porque la ley que regula de forma específica esta

conferencia sectorial había previsto, siquiera de forma somera, el instrumento de la declaración de actuaciones coordinadas para el ejercicio de la coordinación. En tercer lugar, porque la LRJSP había regulado de forma específica los acuerdos de conferencia sectorial en ejercicio de la función de coordinación del Estado, distinguiéndolos de los acuerdos de cooperación voluntaria. De esta forma, interpretando conjuntamente ese marco normativo, se ha ejercido la función de coordinación a través de las actuaciones coordinadas.

Sin embargo, esta experiencia ha generado debate académico, actuaciones jurisdiccionales contradictorias y ásperos debates políticos. Por ello, no podemos terminar este trabajo sin plantear propuestas para que el ejercicio futuro de las actuaciones coordinadas, en la senda abierta durante la pandemia, resulte más pacífico. Son, en síntesis, las siguientes:

- 1) La primera propuesta es la extensión del instrumento de las actuaciones coordinadas a las otras materias en relación a las cuales el Estado puede ejercer la función de coordinación, con su previsión expresa en la ley reguladora de las relaciones de colaboración.
- 2) Debe disiparse cualquier duda sobre la vinculación de ese acuerdo de coordinación a todas las CC.AA., también a las que hayan votado en contra, siempre que se haya adoptado por mayoría en la conferencia sectorial. Ya hemos explicado que, desde una perspectiva constitucional, la otra opción supone desnaturalizar la propia función de coordinación. No obstante, resulta conveniente que la ley reguladora de las relaciones de colaboración en la que, como hemos dicho, deberían incluirse las actuaciones coordinadas, establezca también con claridad su régimen jurídico.
- 3) La propuesta de actuaciones coordinadas efectuada por el Estado en ejercicio de la función de coordinación debe elaborarse con audiencia previa a las CC.AA. y acordarse en el seno de la conferencia sectorial, con la aprobación de la mayoría de estas, como en la actualidad se regula en materia sanitaria¹⁷. A continuación, se declaran las actuaciones coordinadas por el miembro del Gobierno competente en virtud de la materia y serán de obligado cumplimiento para las CC.AA. La responsabilidad política será del Gobierno de España, que las propone y declara en ejercicio de la función de coordinación.

¹⁷ Álvarez (2021) ha planteado la interesante propuesta de utilizar el criterio de la doble mayoría, territorial y poblacional, es decir, que no solo sea la mayoría de CC.AA., sino que estas representen a la mayoría de la población para la toma de decisión, como suele hacerse en el funcionamiento de la UE.

Nada impide que el Estado presente como actuaciones coordinadas medidas al advertir que no existe consenso para adoptarlas a través de la cooperación voluntaria, siempre que tenga título competencial para ello. Así ha ocurrido en la práctica, como hemos comprobado. Ciertamente, no deben verse las actuaciones coordinadas como una alternativa a la cooperación voluntaria cuando alguna comunidad impida el consenso, pero en la práctica política es inevitable que así ocurra en ocasiones, esto es, que el Estado ejerza su competencia de coordinación en ese supuesto si está constitucionalmente habilitado para ello.

- 4) Las actuaciones coordinadas deben incorporarse al ordenamiento a través de una fuente estatal, aunque sus destinatarios sean únicamente las CC.AA. Pese a esa limitación de los destinatarios y carecer, en puridad, de efectos *erga omnes*, el contenido del acuerdo adoptado en la conferencia sectorial, declarado por el Gobierno y que va a ser implementado por las CC.AA., debe ser conocido por la ciudadanía, incluso para exigir a las propias CC.AA. su cumplimiento. Por ello, deberían ser publicadas en el *Boletín Oficial del Estado*, advirtiendo de su naturaleza y de sus destinatarios.
- 5) A continuación, las CC.AA. deben ejercer una actividad normativa para cumplir las actuaciones coordinadas que puede no limitarse a incorporar el acuerdo, sino incluir otros contenidos siempre que no sean contrarios a las medidas acordadas en la conferencia sectorial. Estas pueden dejar margen de actuación a las CC.AA., al establecer horquillas, mínimos, máximos, etc. Lo cierto es que, a partir de la declaración del Estado, las CC.AA. deberán garantizar, en ejercicio de sus competencias, la aplicación de las actuaciones coordinadas en sus respectivos territorios.
- 6) Todo el proceso de aplicación normativa de las actuaciones coordinadas está sometido a control jurisdiccional, en relación con el respeto de las competencias respectivas. Así, el ejercicio de la coordinación por parte del Estado puede ser objeto de conflicto de competencias ante la jurisdicción ordinaria o ante el Tribunal Constitucional. Resulta aplicable el principio de proporcionalidad a esa actuación coordinadora del Estado. Y, de la misma forma, el cumplimiento de las actuaciones coordinadas por parte de la comunidad autónoma puede ser exigido por la Administración General del Estado ante la jurisdicción contencioso-administrativa, como indica expresamente el art. 151.2 LRJSP.
- 7) Estas propuestas deberían incluirse en una ley específica de fomento de la colaboración. La LRJSP ha supuesto un avance, pero estamos ante una ley general que se ocupa de esta cuestión junto a otra variedad

de asuntos. Me refiero a una específica ley general de fomento de la colaboración en la que se perfilen bien tanto la naturaleza de los distintos instrumentos de auxilio, cooperación voluntaria y coordinación como la estructura y eficacia de sus actuaciones. Es necesario un adecuado diseño jurídico que ofrezca seguridad y permita encauzar las relaciones intergubernamentales. Lógicamente, debería ser una ley elaborada con la participación de las CC.AA., a través, precisamente, de los órganos de colaboración.

Las deficiencias y conflictos advertidos en el ejercicio de la función de coordinación estatal a través de actuaciones coordinadas nos muestran que el tradicional rechazo a regular el funcionamiento de las relaciones intergubernamentales, en cuanto ámbito regido por la voluntad política, no es un buen camino, al menos en España. Aunque en situaciones de normalidad podemos actuar desde la informalidad, la pandemia nos ha mostrado la importancia de contar con una adecuada regulación. En la relación entre el Estado y las CC.AA., siempre susceptible de resultar afectada por conflictos políticos, es importante que las reglas de juego estén claras. Y eso solo puede hacerse a través de normas incorporadas al ordenamiento y, en consecuencia, de obligado cumplimiento.

Bibliografía

- Aja Fernández, E. (2004). *El Estado autonómico*. Madrid: Alianza.
- Albertí Rovira, E. (1992). La coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas. *Documentación Administrativa*, 230-231.
- Azpitarte Sánchez, M. (2021). Coronavirus y Derecho Constitucional. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 121.
- Balaguer Callejón, F. (2021). El impacto de la COVID en la distribución de competencias. En J. Tudela Aranda (coord.). *Estado autonómico y COVID-19: un ensayo de valoración general* (p. 15). Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad.
- (2021). La pandemia y el Estado autonómico. En J. Tudela Aranda (coord.). *Estado autonómico y COVID-19: un ensayo de valoración general* (pp. 91-107). Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad. Disponible en: <https://doi.org/10.47919/FMGA.OC21.0205>.
- (2022). *Fuentes del Derecho*. Madrid: Tecnos.
- Biglino Campos, P. (2007). *Federalismo de integración y de devolución: el debate sobre la competencia*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Cámara Villar, G. (2004). El principio y las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 1.
- De la Quadra-Salcedo Janini, T. (2020). Estado autonómico y lucha contra la pandemia. En P. Biglino Campos y J. F. Durán Alba (dirs.). *Los efectos horizontales de la COVID-19*

- sobre el sistema constitucional: estudios sobre la primera ola*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad. Disponible en: <https://doi.org/10.47919/FMGA.OC20.0005>.
- De Montalvo Jääskeläinen, F. (2021). La competencia constitucional de coordinación sanitaria en tiempos de pandemia: análisis de la naturaleza y eficacia de la estrategia nacional de vacunación frente a la COVID-19. *Revista de Derecho Político*, 112. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rdp.112.2021.32216>.
- Galán Galán, A. y Roig Moles, E. (2020). Estado autonómico y crisis de la COVID-19: intervención estatal y relaciones intergubernamentales ante la pandemia. *Istituzioni del Federalismo*, 1.
- García de Enterría, E. (1985). *Estudios sobre autonomías territoriales*. Madrid: Civitas.
- García Morales, M. J. (2009). La colaboración a examen. Retos y riesgos de las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 86.
- González Gómez, A. (2021). La coordinación del Sistema Nacional de Salud en España: regulación y resultados en tiempos de pandemia. En C. Colino (coord.). *Retos de la gobernanza multinivel y la coordinación del Estado autonómico: de la pandemia al futuro* (pp. 75-94). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Guerrero Vázquez, P. (2021). El impacto territorial de la crisis sanitaria. En J. Tudela Aranda (coord.). *Estado autonómico y COVID-19: un ensayo de valoración general* (pp. 121-144). Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad. Disponible en: <https://doi.org/10.47919/FMGA.OC21.0207>.
- Hernández-Moreno, J. (2021). La gestión institucional de la COVID-19: coordinación intergubernamental e intersectorial en las políticas de sanidad y servicios sociales. En C. Colino (coord.). *Retos de la gobernanza multinivel y la coordinación del Estado autonómico: de la pandemia al futuro* (pp. 95-127). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Illa, S. (2022). *El año de la pandemia. Del estado de alarma al inicio de la vacunación*. Barcelona: Ediciones Península.
- Kolling, M. (2021). Una perspectiva desde el federalismo alemán. En J. Tudela Aranda (coord.). *Estado autonómico y COVID-19: un ensayo de valoración general* (pp. 145-156). Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad. Disponible en: <https://doi.org/10.47919/FMGA.OC21.0208>.
- Matía Portilla, J. (2021). Ensayo de aproximación a las cuestiones planteadas por la crisis sanitaria en relación con el Estado autonómico. En J. Tudela Aranda (coord.). *Estado autonómico y COVID-19: un ensayo de valoración general* (pp. 157-176). Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad. Disponible en: <https://doi.org/10.47919/FMGA.OC21.0209>.
- Montilla Martos, J. A. (2006). La legislación básica tras las reformas estatutarias. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 78.
- (2011). Las relaciones de colaboración en el nuevo marco estatutario: bilateralidad y participación. *Revista de Estudios Políticos*, 151.
- Ridao Martín, J. (2021). Carencias y problemática de las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas durante la gestión de la COVID-19. *Revista Iberoamericana de Relaciones Intergubernamentales*, 2.
- Solozabal Echavarría, J. J. (2021a). Algunas consideraciones constitucionales sobre el estado de alarma. En P. Biglino Campos y J. F. Durán Alba. *Los efectos horizontales de la*

- COVID-19 sobre el sistema constitucional: estudios sobre la primera oleada* (pp. 19-42). Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad. Disponible en: <https://doi.org/10.47919/FMGA.OC20.0002>.
- (2021b). La crisis del coronavirus tras el primer estado de alarma. En J. Tudela Aranda (coord.), *Estado autonómico y COVID-19: un ensayo de valoración general* (pp. 61-74). Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad.
- Velasco Caballero, F. (2021). Estado y Comunidades Autónomas durante la pandemia. En *Informe Comunidades Autónomas 2020*. Barcelona: Instituto de Derecho Público; Marcial Pons.

MIDIENDO LA RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA ACCIÓN DE GOBIERNO: UN ANÁLISIS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS¹

Measuring the accountability of government performance: An analysis of the Autonomous Communities

MIKEL BARREDA

Universitat Oberta de Catalunya
mbarreda@uoc.edu

AGUSTÍ CERRILLO I MARTÍNEZ

Universitat Oberta de Catalunya
acerrillo@uoc.edu

Cómo citar/Citation

Barreda, M. y Cerrillo i Martínez, A. (2023).
Midiendo la rendición de cuentas de la acción de gobierno: un análisis de las comunidades autónomas.
Revista de Estudios Políticos, 202, 137-169.
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.202.05>

Resumen

La rendición de cuentas se ha incorporado a la agenda de muchas Administraciones públicas que están impulsando iniciativas para tratar de explicar y justificar sus actuaciones a la ciudadanía, más allá de los mecanismos de rendición de cuenta tradicionales como las elecciones. En este trabajo, se revisa el concepto de rendición de cuentas y se propone una metodología para su estudio particularmente aplicable a la rendición de cuentas de los compromisos de gobierno. A partir de esta metodología se realiza un examen comparado de las comunidades autónomas. Los resultados muestran que la rendición de cuentas ocupa un lugar reducido en la agenda de los Gobiernos autonómicos, que existen variaciones significativas entre las comunidades autónomas

¹ Una versión previa fue presentada y discutida en el XI Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas, GIGAPP, celebrado en Madrid, del 21 al 23 de septiembre de 2022.

y que el peso de las tres dimensiones que componen el índice de rendición de cuentas elaborado es distinto en las diferentes iniciativas impulsadas.

Palabras clave

Rendición de cuentas; buen gobierno; Gobiernos autonómicos; comunidades autónomas.

Abstract

Accountability has been included in the agenda of several public administrations that are driving many initiatives to explain and to justify to citizens government activities beyond traditional accountability mechanisms like elections. In this article, the concept of accountability is reviewed and a methodology for its analysis is suggested, particularly applicable to government compromises accountability. Using this methodology, a comparative analysis of Autonomous Communities is done. The results obtained show that accountability has a limited role in the Autonomous Governments' agenda, that there are significant variations among Autonomous Communities and that the weight of the three dimensions that form the accountability index is different in the different initiatives driven.

Keywords

Accountability; good government; regional government; Autonomous Communities.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. BASES CONCEPTUALES SOBRE LA RENDICIÓN DE CUENTAS: 1. La noción de rendición de cuentas. 2. Las dimensiones de la rendición de cuentas: 2.1. *La transparencia*. 2.2. *La justificación*. 2.3. *La responsabilización*. III. UNA METODOLOGÍA PARA LA MEDICIÓN DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA ACCIÓN DE GOBIERNO. IV. LA RENDICIÓN DE CUENTAS DE LOS GOBIERNOS AUTONÓMICOS A EXAMEN: 1. La rendición de cuentas en las agendas de gobierno de las comunidades autónomas. 2. Índice de rendición de cuentas de la acción de gobierno de las comunidades autónomas. V. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA. WEBGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, la rendición de cuentas ha irrumpido con fuerza en la agenda de los Gobiernos y las Administraciones públicas de nuestro entorno. Se han elaborado numerosas leyes y se han impulsado diversas iniciativas como respuesta a la creciente demanda ciudadana de transparencia y eficacia de los poderes públicos. Algunas de las experiencias desarrolladas han despuntado por su carácter innovador, y han abordado la rendición de cuentas de los agentes públicos a través de mecanismos diferentes a los que tradicionalmente se ha recurrido como las elecciones o los organismos de control externo. Así, en países como Reino Unido, Francia, Estados Unidos, Canadá y Argentina se han promovido iniciativas institucionales con el propósito de realizar un seguimiento de la ejecución de los principales compromisos de gobierno e informar del alcance de los progresos a la ciudadanía (Gold, 2017; Lafuente y González, 2018). En España también se han puesto en marcha iniciativas de esta naturaleza, tanto por parte del Gobierno central como por parte de diversos Gobiernos autonómicos y locales.

La atención académica de estas nuevas formas de rendición de cuentas de los Gobiernos y Administraciones públicas es aún limitada, particularmente en nuestro país. Este trabajo aspira a realizar una contribución que ayude a conocer mejor esta realidad. En particular, los objetivos fundamentales que persigue nuestro estudio son dos. El primer objetivo es aportar una metodología para al estudio de la rendición de cuentas de la acción de gobierno, elaborada a partir del marco conceptual predominante en la literatura. El componente principal de esta aportación es un índice de rendición de cuentas. El segundo objetivo consiste en aplicar esta metodología al análisis de las experiencias de rendición de cuentas de la acción de gobierno promovidas por las

comunidades autónomas españolas. Además de servir para testar nuestra metodología, se contará con información detallada y comparable sobre las iniciativas impulsadas por cada Gobierno autonómico.

La elección de las comunidades autónomas como casos de estudio resulta particularmente oportuna en el momento actual, dadas las iniciativas que se están impulsando no solo en España, sino también en otros países.² En este sentido, disponer de un nuevo instrumental analítico sobre rendición de cuentas aplicable a los Gobiernos autonómicos, junto con evidencia empírica sobre la situación de cada comunidad autónoma, puede constituir un aporte de interés tanto académico como práctico.

A partir de este punto, el artículo se organiza en cuatro apartados. En el primero se aborda una revisión del concepto de rendición de cuentas, exponiendo una noción elemental del mismo, sus dimensiones y principales clasificaciones elaboradas en la literatura. En el segundo apartado se presenta una metodología diseñada para examinar una variante concreta de rendición de cuentas: la desarrollada por los Gobiernos para dar cuenta de sus acciones y decisiones ante la ciudadanía. Sobre la base del marco teórico expuesto, se realiza una operacionalización del concepto, que culmina en la construcción una batería de indicadores y un índice de rendición de cuentas. En el tercer apartado se muestra el análisis empírico realizado sobre las comunidades autónomas, en el que se examinan dos cuestiones. Por un lado, la relevancia de la temática de la rendición de cuentas en las agendas de gobierno de cada comunidad. Por otro, el análisis comparado de las experiencias de rendición de cuentas de la acción de gobierno desarrolladas en las comunidades autónomas a partir de los indicadores elaborados. Finalmente, el apartado de conclusiones recoge las principales aportaciones y hallazgos del estudio y expone algunas avenidas de investigación para trabajos futuros.

II. BASES CONCEPTUALES SOBRE LA RENDICIÓN DE CUENTAS

1. LA NOCIÓN DE RENDICIÓN DE CUENTAS

En las últimas décadas, el término *rendición de cuentas* ha entrado a formar parte del vocabulario habitual de los actores y observadores del espacio

² Durante el proceso de elaboración del trabajo se difundió el propósito del presidente del Gobierno de elaborar un anteproyecto que obligase a todas las Administraciones públicas a rendir cuentas (Europa Press, 26-12-2022). No obstante, no se ha tenido conocimiento de que dicha iniciativa finalmente se llevase a cabo.

público. Gobiernos, políticos, funcionarios, periodistas, organizaciones sociales, académicos y ciudadanos emplean con frecuencia este término al hablar de las instituciones y los actores públicos. La rendición de cuentas disfruta, además, de una connotación positiva, siendo considerada un pilar normativo de la democracia representativa (Sørensen y Torfing, 2021) y un principio fundamental del buen gobierno (Malaret i García, 2017; Oñate, 2020) y la buena gobernanza (Cerrillo i Martínez, 2012).

La rendición de cuentas, a pesar de su popularidad, es un concepto complejo y, a menudo, formulado de manera muy ambigua (Pilon y Brouard, 2022). Como observa Bovens (2007), con frecuencia aparece como un paraguas conceptual que cubre cuestiones distintas de la rendición de cuentas, tales como integridad, eficiencia, equidad o capacidad de respuesta (*responsiveness*). Además de las vaguedades conceptuales que entrañan estas definiciones tan extensas, por lo general son complejas de operacionalizar y abordar empíricamente. Por ello, muchos investigadores optan por conceptualizaciones más reducidas, centrando la atención en los aspectos elementales que la definen. Sin entrar en una revisión exhaustiva de las definiciones de rendición de cuentas, vale la pena mencionar dos de las más citadas en la literatura de Administración pública y ciencia política. Una es la de Bovens (2007: 450), que concibe la rendición de cuentas como «una relación entre un actor y un fórum, en el que el actor tiene la obligación de exponer y justificar su conducta, el fórum puede formular preguntas y evaluarle, y el actor tiene que afrontar las consecuencias» (traducción nuestra). En términos cercanos, Schedler (2004: 20) plantea que «A» rinde cuentas a «B» cuando está obligado a informarle sobre sus acciones y decisiones (sean pasadas o futuras), a justificarlas y a sufrir el castigo correspondiente en caso de mala conducta»³.

Estas dos definiciones ponen de relieve cuatro características básicas de la rendición de cuentas sobre las que hay un amplio consenso académico. En primer lugar, la rendición de cuentas configura una relación social entre un actor que aporta información y explicaciones sobre su conducta y otro actor, que, a su vez, está en condiciones de exigir dicha información y explicaciones. Con frecuencia se acude a la terminología de la teoría de *agente-principal* para designar, respectivamente, a ambos actores (Gailmard, 2014), si bien se utilizan también otras etiquetas, como las de *actores vs. fóruns* o *agentes vs. audiencias* (Bovens, 2014). En segundo lugar, la rendición de cuentas es de naturaleza

³ Basta dar un vistazo a la literatura reciente sobre rendición de cuentas para constatar la referencia a estos dos autores, sobre todo a Bovens. En particular, un metaanálisis de artículos sobre *e-government* y *accountability* revela la influencia de la conceptualización de este autor (Lourenço *et al.*, 2017).

obligatoria: el agente está obligado a dar cuentas por sus acciones y decisiones ante el principal. En tercer lugar, la rendición de cuentas incluye la posibilidad de atribuir premios o castigos a los agentes en función de la actividad que han llevado a cabo. En particular, en la ciencia política se ha destacado el papel de las elecciones como un poderoso mecanismo ciudadano para controlar y evaluar, favorable o desfavorablemente, la gestión de los políticos y los Gobiernos (Prezowski, 1998; Stokes, 2005). La definición de Schedler (2004) centra la atención únicamente en la posibilidad de castigar una conducta inadecuada, mientras que la Bovens (2007; 2014) incluye la expresión «afrentar las consecuencias», lo que permite contemplar tanto las consecuencias negativas (castigos) como las positivas (premios) que se deriven del comportamiento de los agentes. Finalmente, la rendición de cuentas es un concepto multidimensional. Bovens (2007) distingue tres dimensiones: i) *información*, en la que el agente informa sobre su conducta; ii) *discusión*, en la que el principal (fórum) valora dicha información, puede solicitar más información y formular preguntas, y iii) *consecuencias*, en la que el principal, a partir de la evaluación realizada, determina premios o castigos respecto a la conducta del agente. Schedler (2004) contempla también tres dimensiones y bastante coincidentes con las de Bovens, a saber, *información*, *justificación* y *castigo*.

A partir de esta conceptualización de rendición de cuentas, se han generado prolíficos debates, de los que, a los efectos de este trabajo, comentaremos solo algunos. Así, autores como de Boer (2021) han cuestionado la obligatoriedad atribuida a este concepto, argumentando que últimamente han aflorado fórmulas de rendición de cuentas voluntarias y «autoimpuestas». Otros académicos han resaltado que, frente al modelo vertical predominante, hay un desarrollo creciente de un nuevo tipo de rendición de cuentas, «social», en la que se tejen relaciones horizontales y colaborativas entre el sector público y los actores sociales (Brummel, 2021; Sørensen y Torfing, 2021). Por último, Mansbridge (2014) ha señalado que la conceptualización de rendición de cuentas descrita está planteada para contextos de desconfianza entre los agentes y sus principales, en los que la amenaza de castigos puede inducir a mejores comportamientos, pero no resulta adecuada para contextos en los que prevalece la confianza; en estos casos, es clave atender a la motivación interna de los agentes⁴.

⁴ Mansbridge (2014) alude a varios estudios sobre funcionarios que muestran cómo, en contextos de confianza entre estos y sus principales, los incentivos de premios o castigos no conducen a mejores resultados. Como destaca esta autora, tales contextos de confianza son propiciados en buena medida por un proceso adecuado de selección ex ante, incorporando a funcionarios motivados en el servicio público y con intereses alineados con los de sus principales.

Sobre la base de las conceptualizaciones examinadas, se presenta una definición elemental y operativa de rendición de cuentas, adaptada a nuestro propósito de estudiar la rendición de cuentas de la acción de gobierno. En concreto, entendemos la rendición de cuentas como el proceso mediante el cual los cargos y el personal de las Administraciones públicas informan y justifican sus actuaciones ante la ciudadanía, contrastándolas con el marco de referencia públicamente establecido, y asumen las consecuencias derivadas de su conducta.

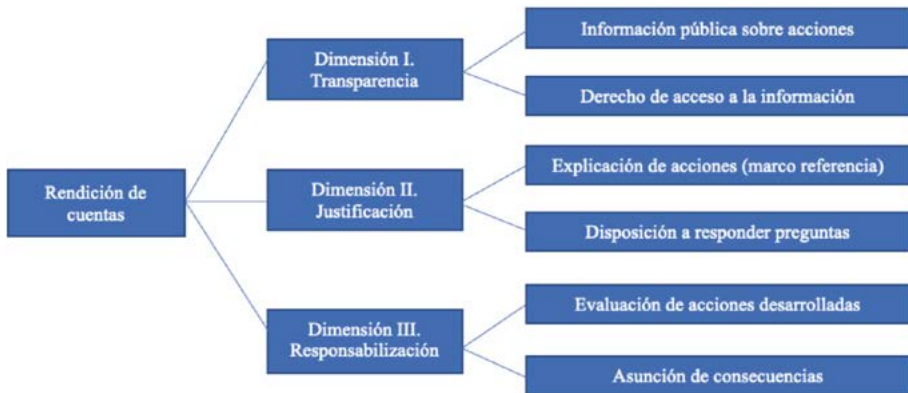
Otra de las expresiones de la complejidad del concepto que estamos examinando es la gran diversidad de modalidades de rendición de cuentas que podemos observar. La literatura académica se ha hecho eco de ello y ha aportado numerosas clasificaciones. Una de las primeras clasificaciones fue la formulada en el estudio de Romzek y Dubnick (1987) sobre la tragedia del Challenger y distingue cuatro tipos de rendición de cuentas: burocrática, legal, profesional y política. Dos décadas después, Bovens (2007) propuso una clasificación de rendición de cuentas sobre la base de cuatro preguntas: ¿ante quiénes hay que rendir cuentas?; ¿quiénes deben hacerlo?; ¿con respecto a qué?, y ¿por qué los agentes se sienten obligados a rendir cuentas? Estos criterios continúan siendo útiles para ordenar las distintas variantes de rendición de cuentas, incluyendo las de reciente aparición. A continuación, se presentan algunas clasificaciones sobre la base de estas cuatro cuestiones.

La cuestión del «ante quién» se debe rendir cuentas ha generado diferentes clasificaciones de las cuales, una de las más conocidas es la de O'Donnell (2004), que distingue entre rendición de cuentas «horizontal» (ante agencias y poderes estatales, según la lógica de pesos y contrapesos) y «vertical» (ante los ciudadanos). En cuanto a la pregunta del «quién», una distinción básica es entre rendición de cuentas «colectiva» e «individual», en función de si el que da cuentas es toda la organización o cada miembro de la misma (Villoria Mendieta, 2020). La cuestión del «con respecto a qué» ha dado pie a diversas clasificaciones, como la de Bovens (2007), que atendiendo al tipo de conducta identifica tres tipos de rendición de cuentas (financiera, procedimental y de producto). Otra clasificación está basada en el marco de referencia que guía la conducta de los agentes y que distingue cinco tipos de marcos de referencia: político (como un programa de gobierno), jurídico (por ejemplo, una ley de función pública), ético (como un código de conducta sobre actividades de los altos cargos), económico (en relación con el presupuesto asignado) y de calidad (como una carta de servicio). También en relación con la cuestión del porqué los agentes están dispuestos a rendir cuentas se han elaborado distintas clasificaciones. La más elemental es la contraposición entre rendición de cuentas obligatoria y rendición de cuentas voluntaria. De Boer (2021) ha dado un paso más y ha identificado categorías intermedias de rendición de cuentas dentro de este eje de obligatoriedad-voluntariedad.

2. LAS DIMENSIONES DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS

De acuerdo con la definición anteriormente expuesta, la rendición de cuentas está conformada por tres dimensiones: la transparencia, la justificación y la responsabilización. La figura 1 representa sintéticamente estas tres dimensiones.

Figura 1. *Dimensiones de la rendición de cuentas*



Fuente: elaboración propia.

Todo proceso de rendición de cuentas para ser considerado como tal debería contemplar estas tres dimensiones. Con esta afirmación, nos distanciamos de aquellos autores que, como Schedler (2004), sostienen que no todas las dimensiones tienen que estar presente en un ejercicio de rendición de cuentas. Como ha planteado, por ejemplo, Peruzzotti (2008), la transparencia es una condición necesaria, pero en absoluto suficiente de la rendición de cuentas. Obviamente, la complejidad y riqueza de estas dimensiones pueden variar de unas iniciativas a otras de rendición de cuentas.

2.1. La transparencia

La primera dimensión de la rendición de cuentas es la transparencia. Una ausencia de la misma, con frecuencia, se vincula a una falta de rendición de cuentas (Lourenço, 2015). Si bien son numerosas las posibles definiciones de la transparencia (Bauhr y Grimes, 2017), a efectos de este trabajo entendemos la transparencia como «la disponibilidad de información sobre una organización o un actor permitiendo a los actores externos monitorizar los trabajos

internos o el cumplimiento de una organización» (Grimmelikhuijsen, 2012: 55). La transparencia persigue dar a conocer a la ciudadanía información sobre los compromisos, las decisiones, las actuaciones o el funcionamiento de quienes deben rendir cuentas. Además, la transparencia pretende evitar las asimetrías que puedan existir entre la ciudadanía (principal) y los responsables públicos que rinden cuentas (agentes) (Matheus y Janssen, 2020). De hecho, es necesario evitar que la información a disposición de las Administraciones públicas en relación con las actuaciones que llevan a cabo sea utilizada de manera opaca (Fox, 2007). Para evitarlo y lograr una efectiva rendición de cuentas, es necesario que las Administraciones públicas garanticen la disponibilidad de la información, así como su accesibilidad y calidad (Gandía *et al.*, 2016). Además, la información tiene que poder ser utilizada por la ciudadanía para pedir explicaciones a los responsables públicos respecto a la acción de las instituciones (Wilkinson *et al.*, 2016).

En primer lugar, la disponibilidad implica que la Administración pública pone a disposición de la ciudadanía información, en el sentido de darle publicidad (Naurin, 2006). La información disponible debe estar relacionada tanto con el marco de referencia como con la actividad desarrollada, de modo que permita como se indicará más adelante, contrastar o evaluar las decisiones o acciones realizadas con respecto a los compromisos asumidos. Asimismo, desde la perspectiva de la rendición de cuentas, la información se difundirá con un nivel de detalle adecuado que, además, permita, sobre todo, la comparación (Lourenço, 2015).

Pero la disponibilidad de la información no es suficiente para garantizar la transparencia (Matheus y Janssen, 2015). En segundo lugar, también es necesario que la información sea accesible, es decir, que la información llegue efectivamente a las personas destinatarias. El uso de los medios electrónicos por las Administraciones públicas está facilitando la transparencia pública y, en general, la rendición de cuentas (de Boer, 2021). En la actualidad, generalmente las Administraciones públicas difunden información pública a través de portales o páginas web o a través de aplicaciones (Matheus *et al.*, 2021). Cuanto más fácil sea el uso del portal a través del que se difunda la información mayor será el impacto efectivo en la transparencia (Nikiforova y McBride, 2021). En esta dirección, la información estará organizada y será difundida de manera que facilite que los usuarios puedan encontrar la información y obtener respuesta a sus necesidades de información (Lourenço, 2015). Por último, el diseño de los portales de transparencia debe garantizar que cualquier persona, independientemente de sus circunstancias personales, pueda tener conocimiento de la información gracias al cumplimiento de los estándares de accesibilidad de la información (Gascón Marcén, 2021).

En tercer lugar, la información debe ser de calidad. La calidad de la información persigue que la información que se difunda cumpla con los requisitos fijados para conseguir las finalidades previstas (Hassenstein y Vanella, 2022). En esta dirección, la literatura destaca que la información de calidad se caracteriza por numerosos elementos (Floridi, 2013; Pipino *et al.*, 2002), que serán seleccionados en función de la finalidad que se persiga (Hassenstein y Vanella, 2022). En particular, la información de calidad es aquella que sea precisa, completa, redundante, comprensible, accesible para cualquier persona, consistente, confiable (Batini *et al.*, 2016) y actualizada de manera permanente (Lee y Kwak, 2012).

Finalmente, es necesario que la información sea útil (Lourenço, 2015) y pueda ser utilizada, que pueda ser procesada y analizada por las personas destinatarias y, en su caso, reutilizada para darle mayor difusión. Para promover la rendición de cuentas es necesario que la información que se difunda sea reusable (Wilkinson *et al.*, 2016). Para ello, es necesario que la información se difunda en formatos abiertos (Janssen, 2011) a través de una infraestructura (Nikiforova y McBride, 2021).

2.2. La justificación

La rendición de cuentas implica también justificar las actividades llevadas a cabo por los agentes públicos, contrastándolas con el marco de referencia que guía tales actividades. Como se ha indicado antes, hay cinco tipos básicos de marcos de referencia: político, jurídico, ético, económico y de calidad. Asimismo, la rendición de cuentas supone responder a los requerimientos de información y explicaciones solicitados. Se abre, así, la posibilidad de un diálogo entre los que exigen y los que rinden cuentas.

La justificación busca contrastar o evaluar las decisiones o actuaciones del sujeto que ha de rendir cuentas respecto a los compromisos que conforman el marco de referencia. La justificación está estrechamente relacionada con la rendición de cuentas social o colaborativa, en la que la ciudadanía adquiere un papel activo en el proceso. En efecto, la justificación no es un proceso unidireccional de quien rinde cuentas respecto a la ciudadanía, sino que se basa en la oportunidad de que la ciudadanía escudriñe la actividad de la Administración pública, evalúe su actividad y la conducta de los responsables públicos y reconozca o premie los cumplimientos del marco de referencia o alerte o denuncie sobre los incumplimientos (Moore, 2014)

La justificación se conforma por dos fases. La primera fase consiste en explicar el cumplimiento de los compromisos por parte del sujeto que rinde cuentas. En particular, debe disponer de la oportunidad de explicar su

actuación y la adecuación al marco de referencia (Bovens *et al.*, 2008). La explicación es algo más que la difusión de información relacionada con el marco de referencia o las acciones desarrolladas; exige contrastar su adecuación. La segunda fase de la justificación implica poder probar de manera convincente la adecuación de las decisiones o actuaciones al marco de referencia a solicitud de cualquier persona. De este modo, se da la posibilidad de poder discutir con la ciudadanía sobre la actuación o la conducta y su adecuación al marco de referencia y de poder justificarlo (Bovens, 2008). Desde esta perspectiva, las Administraciones públicas deben articular mecanismos que permitan el diálogo crítico entre las personas que rinden cuentas y la ciudadanía donde unos puedan formular las preguntas y dudas y los otros dar respuesta y motivación (Schedler, 2004). Evidentemente, la diferencia entre ambas fases es clara en la medida en que, mientras la explicación puede ser autosuficiente y desarrollada de manera exclusiva por la persona o unidad que deba rendir cuentas, la justificación exige habilitar canales para vehicular la participación de terceras personas en el proceso de rendición de cuentas.

Es habitual que los mecanismos de justificación se encuentren poco formalizados y que tengan un alto componente voluntario, tanto desde la perspectiva de quienes rinden cuentas como de la ciudadanía (Brummel, 2021; Koop, 2014; Christensen y Lodge, 2018). En la práctica, la justificación se canaliza a través de distintos mecanismos. Tradicionalmente, buena parte de este debate se ha desarrollado en los medios de comunicación (Brummel, 2021). No obstante, en los últimos tiempos las Administraciones públicas han ido impulsando nuevos mecanismos, más o menos formalizados, a través de los que canalizar la participación ciudadana en la rendición de cuentas. Desde el uso de canales electrónicos para plantear comentarios o quejas hasta la participación en órganos colegiados, pasando por la intervención en trámites de información pública. Al mismo tiempo, la intervención de la ciudadanía en el proceso de rendición de cuentas puede tener una mayor o menor intensidad: desde la simple recepción de información a la identificación de las posibles consecuencias del incumplimiento del marco de referencia, pasando por el planteamiento de dudas o cuestiones a los sujetos que rinden cuentas o la intervención en el contraste entre el marco de referencia y las actuaciones llevadas a cabo (Damgaard y Lewis, 2014). En la actualidad, como sucede en relación con la transparencia, en el funcionamiento de estos mecanismos tienen un papel muy significativo los medios electrónicos para canalizar la explicación y la justificación (Ojala *et al.*, 2019). Por último, no podemos desconocer que la propia sociedad civil ha ido creando mecanismos para poder exigir a aquellos que rinden cuentas una justificación de sus actuaciones o conductas.

2.3. La responsabilización

La rendición de cuentas comporta, en último término, responsabilizarse por las acciones desarrolladas, asumiendo las consecuencias derivadas del cumplimiento o incumplimiento del marco de referencia. Esto significa que el agente público que rinde cuentas se ve expuesto a una evaluación de su actividad o conducta por parte de su principal. Si la valoración es satisfactoria, puede ser objeto de algún tipo de premio o reconocimiento (sobre su imagen reputacional, una promoción, etc.). En cambio, si la valoración es insatisfactoria, debe asumir la posibilidad de recibir una sanción (de índole penal, administrativa, política, etc.).

De este modo, en la fase de responsabilización podemos distinguir entre los mecanismos de reconocimiento, para el caso del cumplimiento del marco de referencia, y los de sanción, aplicables, en caso contrario, cuando la actuación de los responsables públicos no se ajuste a lo previsto en él. La responsabilización es la dimensión de la rendición de cuentas que ha sido objeto de una menor atención tanto por los Gobiernos y Administraciones públicas como por la academia.

Las consecuencias están a menudo muy formalizadas y revisten expresiones muy variadas. Así, cuando el marco de referencia es un programa de gobierno, los mecanismos de reconocimiento se basan principalmente en la publicidad que se pueda dar al cumplimiento que un determinado actor político (presidente, ministro, gobierno en su conjunto, etc.) haga del marco de referencia. De esta publicidad se derivan, a su vez, distintos tipos de apoyo que recibe este actor, como el apoyo facilitado por los ciudadanos (por ejemplo, la aprobación, a través del voto, de la gestión de un Gobierno) o por los partidos políticos (como la designación de nuevas responsabilidades en el gobierno o la inclusión en futuras listas electorales).

Por lo que respecta a la sanción, el incumplimiento del marco de referencia puede determinar la expresión pública de la disconformidad o el cese de la responsabilidad del sujeto que rinde cuentas (Meijer y Schillemans, 2009). Las democracias actuales disponen con carácter general de mecanismos de responsabilización de la acción de gobierno en el marco de los instrumentos para el impulso y control de la acción de gobierno, tales como las preguntas e interpelaciones parlamentarias, la moción de censura y la cuestión de confianza. Pero también pueden prever mecanismos específicos para sancionar el incumplimiento del marco de referencia que puede concretarse, por ejemplo, en el cese, la amonestación pública o la declaración de incumplimiento con publicidad.

Además de las consecuencias formales, no podemos desconocer la existencia de otras consecuencias de carácter informal (Bovens, 2007).

Estas consecuencias pueden estar vinculadas a la reputación o prestigio de los sujetos que rinden cuentas (Busuioc y Lodge, 2016), pudiendo tener, en un momento dado, un mayor impacto que los mecanismos indicados anteriormente (Jacobs y Schillemans, 2016). También pueden adoptar la forma de quejas que puedan plantear o las opciones que pueda tomar la ciudadanía en el futuro, por ejemplo, en un proceso electoral (Meijer y Schillemans, 2009).

III. UNA METODOLOGÍA PARA LA MEDICIÓN DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA ACCIÓN DE GOBIERNO

Como hemos visto, la rendición de cuentas es un concepto complejo y que presenta modalidades muy dispares. En este estudio nos interesamos por una variante concreta de rendición de cuentas, a saber, la desarrollada por los Gobiernos para dar cuenta de sus acciones y decisiones ante la ciudadanía. De acuerdo con la terminología utilizada en el epígrafe anterior, se trata de una rendición de cuentas en la que (i) el agente es el Gobierno: este da cuentas de su actividad a través de una unidad específicamente creada para realizar la rendición de cuentas o bien a través de una unidad ya en funcionamiento; (ii) el principal es la ciudadanía: esta se reserva el derecho de vigilar al Gobierno, pedirle explicaciones por sus acciones y exigirle responsabilidades por las mismas, y (iii) el marco de referencia es político: concretamente los compromisos de gobierno.

Este tipo de rendición de cuentas es muy común en las democracias de mayor calidad institucional y su desarrollo reciente ha sido facilitado especialmente por la creciente exigencia ciudadana de mayor eficacia de los Gobiernos y cumplimiento de sus compromisos políticos, así como por los progresos en la transparencia y el desarrollo de herramientas que permiten un mayor control (Lafuente y González, 2018; Ramió, 2022). España no ha quedado al margen de este tipo de experiencias de rendición de cuentas de la acción de gobierno. Una de las iniciativas más relevantes en este ámbito es *Cumpliendo*, impulsada por el Gobierno central, que destaca por la solidez de su diseño conceptual y metodológico, así como por su repercusión en la arena pública⁵.

⁵ De la iniciativa *Cumpliendo* cabe destacar particularmente dos aspectos. En primer lugar, su diseño conceptual, sustentado en una revisión de la literatura académica y de experiencias internacionales en materia de rendición de cuentas. En segundo lugar, su propuesta metodológica, que se articula en cuatro procesos secuenciales: i) identificación y sistematización de los compromisos del Gobierno de España; ii) seguimiento de las

Ello sin olvidar las iniciativas promovidas, en los últimos años, por diversos Gobiernos locales y autonómicos.

La importancia actual de esta forma de rendición de cuentas no es óbice para que los Gobiernos estén sujetos también a otros tipos de rendición de cuentas, sobre la base de otros marcos de referencia (por ejemplo, jurídico o financiero) y ante otros actores que exigen explicaciones y responsabilidades (como otras instancias públicas —desde los Parlamentos a los órganos de control externo o agencias de integridad— o la sociedad civil).

Para analizar la rendición de cuentas de la acción de gobierno hemos desarrollado una metodología que puede ser aplicada en distintos niveles de gobierno, desde el estatal al local. Este trabajo centra la atención, concretamente, en los Gobiernos de las comunidades autónomas. El objetivo fundamental es medir el nivel de desarrollo de las experiencias de rendición de cuentas promovidas por cada Gobierno autonómico para, de esta forma, poder comparar la situación en que se encuentra cada comunidad.

Antes de entrar en cuestiones metodológicas, conviene tener presente que no existe en España una norma que de manera específica y con carácter general exija a los Gobiernos y Administraciones públicas la rendición de cuentas⁶. Únicamente se dispone del reconocimiento del principio democrático reconocido en el art. 1 de la Constitución, así como la referencia al principio de rendición de cuentas en algunas normas autonómicas, como la Ley catalana 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, que contempla que los altos cargos deben actuar de acuerdo con el principio ético de la rendición de cuentas y la responsabilidad por las actuaciones propias y de los órganos que dirigen (art. 55.1.g)⁷. De modo que las iniciativas de rendición de cuentas que promueven los Gobiernos autonómicos no responden a una exigencia normativa, sino que surgen de la propia voluntad de las instituciones autonómicas. Por consiguiente, estamos ante un tipo de rendición de cuentas voluntaria (de Boer, 2021). Esto no impide que distintas normas vigentes

iniciativas del Gobierno (medidas, decisiones o acciones) para el desarrollo de los diferentes compromisos; iii) análisis cuantitativo del estado de cumplimiento de los compromisos a partir del análisis de las iniciativas, y iv) difusión pública del ejercicio de rendición de cuentas (Gobierno de España, 2022).

⁶ Como se indicaba antes, a raíz de las recientes declaraciones del presidente de Gobierno, quizás en el futuro se introduzca una norma que obligue a las comunidades autónomas a rendir cuentas.

⁷ Esta Ley también prevé que el gobierno abierto se fundamenta en el principio de la rendición de cuentas y la asunción de responsabilidad ante los ciudadanos derivada de las decisiones adoptadas (art. 65.1.g).

puedan ser aplicadas a algunas de las dimensiones que conforman la rendición de cuentas (Brummel, 2021; Christensen y Lodge, 2018). Así sucede particularmente en relación con la transparencia, donde en la última década se han aprobado diversas normas de ámbito estatal y autonómico (Fernández Ramos y Pérez Monguió, 2020), así como como con respecto a la participación (Castellanos Claramunt, 2020).

El estudio de la rendición de cuentas de la acción de gobierno de las comunidades autónomas se realiza a través de un análisis de contenido de las páginas web de cada Gobierno. El análisis se llevó a cabo durante los meses de junio y julio de 2022. Como es sabido, el análisis de contenido es una técnica de investigación que permite realizar inferencias de contenidos comunicativos (Krippendorff, 1990) y tiene una larga trayectoria de uso en el estudio de los documentos políticos y de gobierno. Tras identificar las distintas iniciativas de rendición de cuentas, se examinará cada una de ellas a partir de un conjunto de indicadores elaborados sobre la base del marco conceptual expuesto en la sección anterior. Los únicos elementos de este marco conceptual que no están contemplados son los que tienen que ver con cuestiones informales, que obviamente no se pueden constatar en un análisis de páginas web.

La operacionalización realizada del concepto de rendición de cuentas se detalla en el cuadro 1. Así, cada una de las tres dimensiones de este concepto se han transformado en variables específicas y a cada una de ellas se le ha asignado uno o más indicadores. En total, se han establecido veintiún indicadores, ocho de los cuales corresponden a la dimensión de transparencia, siete a la de justificación y seis a la de sanción (ver cuadro 1). Todos los indicadores son dicotómicos, con valores de 0 y 1, siendo 1 el valor más favorable en el aspecto de rendición de cuentas considerado.

La operacionalización desarrollada permite elaborar un índice de rendición de cuentas de la acción de gobierno. En su cálculo se han seguido dos pasos. En primer lugar, tras calcular la suma de los valores de los indicadores de cada dimensión, esta cifra se ha normalizado en valores de 0 a 10. A partir de los valores correspondientes a cada una de las dimensiones, se calcula el promedio de las tres dimensiones; la cifra resultante es la puntuación global en el índice. De manera que, al construir el índice de rendición de cuentas, atribuimos el mismo peso a las tres dimensiones, con independencia del número de indicadores que contengan.

Como se ha indicado, el análisis empírico de la rendición de cuentas es un proceso complejo y delicado. Por ello, el modo cómo hemos operacionalizado este concepto no aspira a ser definitivo. A medida que se vaya ampliando la aplicación de los distintos indicadores propuestos a un número mayor de casos y experiencias dispares, se planteará probablemente la necesidad de revisar o sustituir algunos de ellos.

Cuadro 1. *Operacionalización del concepto de rendición de cuentas (aplicada a acción de gobierno)*

Dimensiones	Variables	Indicadores	Valores
Transparencia	Contenido	Presentación de un marco de referencia explícito (con compromisos concretos) que guía la rendición de cuentas	0: sí 1: no
		Nivel de detalle de las acciones de gobierno desarrolladas	0: información genérica sobre acciones 1: información detallada
		Actualidad de la información publicada	0: Información no actualizada (más de 3 meses) 1: información actualizada (3 meses o menos)
	Canal	Existencia de una sección específica en la web de la CA (o enlace a un portal) sobre rendición de cuentas o seguimiento de compromisos políticos	0: no existe 1: existe
		Nivel de accesibilidad de la información publicada	0: difícil acceso (complejo y/o lento, a través de una ruta con muchos clics y/o a una estructura de contenidos poco amigable) 1: fácil acceso (intuitivo y/o rápido gracias a ruta de pocos clics y/o a una estructura de contenidos clara)
		Canal de transmisión de la información	0: unidireccional 1: bidireccional .../...

Dimensiones	Variables	Indicadores	Valores
...	Formato	La información se publica en un formato que facilita su comprensión y visualización	0: información muy técnica y no en un formato visual e interactivo 1: información en formato visual e interactivo
		La información se puede descargar en formatos abiertos para que puedan ser objeto de edición, agregación, cálculo o visualización	0: no es posible 1: es posible
Justificación	Explicación	Información sobre las acciones desarrolladas poniéndolas en relación con los compromisos políticos	0: no hay contraste entre acciones desarrolladas y compromisos 1: hay un contraste entre acciones desarrolladas y compromisos
		Información sobre el grado de consecución de las acciones en relación con compromisos	0: no se aporta esta información 1: sí se aporta esta información
		Aporte de evidencias sobre acciones desarrolladas en relación con los compromisos	0: se aportan evidencias 1: no se aportan evidencias
		Información (por ejemplo, metodología) para facilitar la comprensión de la descripción del estado y/o evolución de las acciones desarrolladas en relación con los compromisos	0: no se aporta esta información 1: sí se aporta esta información
			.../...

Dimensiones	Variables	Indicadores	Valores
...	Justificación- respuesta	Presencia de canales de participación (electrónicos o presenciales) para requerir explicaciones sobre acciones desarrolladas	0: no hay canales de participación 1: hay canales de participación
		Respuesta de Gobiernos y/o representantes ante solicitudes de explicación	0: no hay ninguna respuesta explícita 1: se da respuesta a solicitudes planteadas
		Difusión de la respuesta de Gobiernos y/o representantes ante solicitudes de explicación	0: no está contemplada la difusión de la respuesta 1: difusión de la respuesta a través de medios convencionales o sociales
Responsabilización	Reconocimientos	Publicidad sobre el cumplimiento satisfactorio del agente público (individual o colectivo) que rinde cuentas	0: no hay publicidad sobre el cumplimiento satisfactorio 1: hay publicidad sobre el cumplimiento satisfactorio
		Expresiones de apoyo y promoción al agente (individual o colectivo) que rinde cuentas	0: no hay expresiones de apoyo 1: hay expresiones de apoyo
			.../...

.../...

Dimensiones	Variables	Indicadores	Valores
	Sanciones	Mecanismos generales de sanción que suponen el cese	0: no hay mecanismos de cese 1: hay mecanismos de cese
		Mecanismos generales de sanción que suponen amonestación pública	0: no hay mecanismos de amonestación pública 1: hay mecanismos de amonestación pública
		Mecanismos específicos de sanción que suponen el cese ante el incumplimiento del marco de referencia	0: no hay mecanismos de cese 1: hay mecanismos de cese
		Mecanismos específicos de sanción que suponen amonestación pública ante el incumplimiento del marco de referencia	0: no hay mecanismos de amonestación pública 1: hay mecanismos de amonestación pública

Fuente: elaboración propia.

IV. LA RENDICIÓN DE CUENTAS DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMICOS A EXAMEN

Si bien el objetivo principal de este trabajo es analizar las iniciativas de rendición de cuentas promovidas por las comunidades autónomas a partir del índice que se acaba de presentar, conviene examinar una cuestión previa: la importancia de esta temática dentro de las agendas de gobierno de cada comunidad. Una de las razones de abordar esta cuestión es que la promoción de mecanismos de rendición de cuentas puede estar relacionada con la relevancia atribuida a esta temática dentro de las prioridades de gobierno. Así, es esperable que en aquellas comunidades autónomas en que no se contempla, o muy limitadamente, la rendición de cuentas en sus agendas de gobierno no se promueva, o muy débilmente, iniciativas institucionales de esta naturaleza.

1. LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN LAS AGENDAS DE GOBIERNO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Para realizar el estudio de la importancia de la temática de la rendición de cuentas en las agendas de gobierno de las comunidades autónomas se acude a un análisis de contenido, en este caso de todos aquellos documentos (accesibles desde internet) con información básica sobre compromisos de gobierno. En concreto, se ha identificado un total de 31 documentos, correspondientes a discursos de los candidatos a presidentes en los debates de investidura (disponibles en todas las comunidades), acuerdos de gobierno (disponibles en ocho comunidades, con Gobiernos de coalición) y programas o planes de gobierno para la legislatura (disponibles únicamente en seis comunidades). A partir de aquí, se han buscado, en cada documento, las referencias al concepto de rendición de cuentas⁸, se han cuantificado y clasificado según el ámbito temático en que aparecían. Los resultados de este análisis se presentan en la tabla 1.

Tres conclusiones se extraen de estos resultados. La primera es la poca relevancia que, en general, se otorga al tema de la rendición de cuentas en las agendas gubernamentales. Esto contrasta con otros aspectos concernientes al buen gobierno como la transparencia, la eficacia en la gestión, la proximidad al ciudadano, la ética pública, el combate de la corrupción o la evaluación de políticas, que cuentan con una destacada presencia en los documentos analizados. En especial, la invocación al principio de transparencia y la defensa de

⁸ Además de «rendición de cuentas» se utilizan otras palabras para buscar las referencias al concepto, tales como «rinde cuentas», «da cuentas» o «responsabilidad» (cuando tiene el mismo sentido que rendición de cuentas).

Tabla 1. Referencias a la rendición de cuentas en documentos relativos a compromisos de gobierno de las comunidades autónomas (en número y por ámbito temático)

Comunidad Autónoma	Documentos compromisos gobierno*	N.º referencias r. cuentas	Ámbito temático de las referencias a la rendición de cuentas						
			Democracia	Buen gobierno	Hacienda	Seguridad	Salud	Deporte	
Andalucía	DI	0							
Aragón	DI+ PG	1		1					
Asturias	DI	0							
Baleares	DI+ AG	2	1	1					
Canarias	DI + AG+ PL	1		1					
Cantabria	DI	0							
Castilla y León	DI + AG	1		1					
Castilla-LM	DI+ PG	5		3				2	
Cataluña	DI + AG + PG	8	1	4		2		1	
C. Valenciana	DI + AG	0							
Extremadura	DI	1		1					
Galicia	DI + PE	3		3					
Madrid	DI	0							
Murcia	DI + AG	1							1
Navarra	DI + AG	3		1		2			
País Vasco	DI + AG + PG	4		3				1	
La Rioja	DI	0							

(*) DI: discurso de investidura; PG: Plan o Programa de Gobierno; PE: Plan estratégico; PL: Programa legislativo; AG: Acuerdo de Gobierno.

Fuente: elaboración propia a partir de documentación extraída de páginas web de Gobiernos y Parlamentos autonómicos e internet (julio de 2022).

una Administración transparente se ha convertido prácticamente en un eslogan común de todos los Gobiernos autonómicos. Esto se explica, sin duda, por las exigencias derivadas de la ley estatal de transparencia (la Ley 9/2013, de 9 de diciembre) y de las distintas leyes autonómicas en esta materia.

En segundo lugar, las referencias a la rendición de cuentas se plantean de manera general, básicamente en alusión, como se ha indicado, al principio de rendición de cuentas en la acción de gobierno o de la Administración pública. De ahí que la categoría con más referencias a esta cuestión sea la de buen gobierno. Por ámbitos sectoriales, donde está más presente la referencia a la rendición de cuentas es en el área de salud y seguridad. Si bien la alusión a la rendición de cuentas es muy generalista, en algunos casos se detallan acciones concretas en este campo. Por ejemplo, cuando se hace referencia a iniciativas para hacer un seguimiento de la acción de gobierno y el cumplimiento de sus compromisos (en el caso de Aragón y Castilla-La Mancha) y a un proyecto de colaboración en materia de rendición de cuentas (País Vasco).

Finalmente, aunque las referencias a la rendición de cuentas son, por lo general, reducidas, hay variaciones destacadas entre los Gobiernos autonómicos. Así, en las agendas gubernamentales de País Vasco, Castilla-La Mancha y, sobre todo, Cataluña es donde cobra mayor relevancia esta temática. En cambio, la rendición de cuentas no figura en ninguno de los textos examinados de los Gobiernos de Andalucía, Asturias, Cantabria, Comunidad Valenciana, Madrid y La Rioja. Los ocho Gobiernos restantes se encuentran en una posición intermedia, despuntando ligeramente Galicia con un mayor número de referencias.

2. ÍNDICE DE RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA ACCIÓN DE GOBIERNO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

El distinto peso que las comunidades autónomas conceden a la rendición de cuentas en sus programas de gobierno se evidencia también en los mecanismos puestos en marcha. Así, las iniciativas de rendición de cuentas se limitan a las comunidades que despuntan por dar relevancia a esta cuestión en sus planes de gobierno, tanto en términos cuantitativos (número de referencias) como cualitativos (alusión a medidas específicas que se impulsarán). En concreto, se trata de las comunidades de Aragón, Canarias, Castilla-La Mancha, Cataluña, Galicia y País Vasco⁹. Aunque estas seis iniciativas tienen

⁹ El Gobierno de Navarra cuenta con una sección de rendición de cuentas en su página de gobierno abierto. Sin embargo, en la fecha en que se ha realizado el análisis (julio de 2022) no está operativa.

en común el propósito de hacer un seguimiento de la acción de gobierno y darlo a conocer a la ciudadanía, el desarrollo y la calidad de las mismas es muy desigual. Este apartado se ocupa de examinar estas iniciativas, para lo cual se recurrirá al conjunto de indicadores presentados en el cuadro 1.

La tabla 2 recoge los valores de cada comunidad en los veintiún indicadores, distribuidos en las tres dimensiones del concepto de rendición de cuentas (ocho indicadores de transparencia, siete de justificación y seis de responsabilización). Para cada dimensión se presenta también la puntuación total. La transparencia es la dimensión que cuenta con mejor puntuación. Las seis comunidades tienen, dentro de sus páginas web, secciones específicas sobre seguimiento del plan de gobierno, de acceso cómodo y, en general, con información actualizada (en el caso de Aragón a tiempo real) y detallada sobre las acciones desarrolladas. De ellas, las de Aragón, Castilla-La Mancha y Cataluña alcanzan los mejores resultados (6 puntos sobre 8 posibles), sobre todo por el nivel de detalle de la información aportada (medidas concretas con respecto a compromisos de gobierno) y por el formato ágil y visual de presentación de la misma (a través de plataformas visualmente atractivas y de fácil manejo).

En cambio, Canarias y Galicia cuentan con los resultados más modestos en esta dimensión (4 y 3, respectivamente). En los dos casos las iniciativas se limitan a publicar informes de naturaleza muy técnica sobre resultados de la acción de gobierno, de difícil comprensión para una persona sin unos conocimientos especializados. Cabe mencionar también dos aspectos comunes en los seis casos. Por un lado, el canal de transmisión de la información es exclusivamente unidireccional (de la Administración hacia la ciudadanía). Por otro lado, ninguna de las iniciativas de rendición de cuentas aporta datos en formato abierto. Este tipo de datos aparecen en otras secciones de las páginas web de las comunidades autónomas, pero sin estar relacionados con la rendición de cuentas.

La dimensión de justificación es la que ofrece mayor variación entre las iniciativas de rendición de cuentas. Las iniciativas promovidas por los Gobiernos de Aragón y, sobre todo, de Castilla La-Mancha son las que, con diferencia, obtienen mejores puntuaciones en esta dimensión (4 y 7 puntos, respectivamente, sobre 7 posibles). Despuntan especialmente por la visualización e interactividad de las plataformas digitales desarrolladas, así como por su contenido, que aporta amplia y variada información sobre el grado de consecución de los objetivos de gobierno. Además, incluyen evidencias sobre las acciones desarrolladas en relación con los compromisos de gobierno, objetivos, así como información sobre la metodología utilizada para determinar el grado de cumplimiento de los compromisos. La iniciativa «El valor del compromiso» de Castilla la-Mancha sobresale en otros dos aspectos. En primer lugar, incorpora mecanismos de participación y diálogo con la ciudadanía y la sociedad civil, lo que hace posible no solo recoger demandas de

Tabla 2. *Indicadores de rendición de cuentas de la acción de gobierno en seis comunidades autónomas*

	ARA	CAN	CLM	CAT	GAL	P VAS
Dimensión I: Transparencia						
Presentación de un marco de referencia explícito (con compromisos concretos) que guía la rendición de cuentas	1	1	1	1	1	1
Nivel de detalle de las acciones de gobierno desarrolladas	1	0	1	1	0	1
Actualidad de la información publicada	1	1	1	1	0	1
Existencia de una sección específica en la web de la CA (o enlace a un portal) sobre rendición de cuentas o seguimiento de compromisos políticos	1	1	1	1	1	1
Nivel de accesibilidad de la información publicada.	1	1	1	1	1	1
Canal de transmisión de la información	0	0	0	0	0	0
La información se publica en un formato que facilita su comprensión y visualización	1	0	1	1	0	0
La información se puede descargar en formatos abiertos para que puedan ser objeto de edición, agregación, cálculo o visualización	0	0	0	0	0	0
Total dimensión I (sobre 8)	6	4	6	6	3	5
Dimensión II: Justificación						
Información sobre las acciones desarrolladas poniéndolas en relación con los compromisos políticos	1	0	1	1	0	1
Información sobre el grado de consecución de las acciones en relación con los compromisos políticos	1	0	1	1	0	1
Aporte de evidencias sobre acciones desarrolladas en relación con los compromisos	1	0	1	0	0	1
Información (por ejemplo, metodología) para facilitar la comprensión de la descripción del estado y/o evolución de las acciones desarrolladas en relación con los compromisos	1	0	1	1	0	0
						.../...

.../...	ARA	CAN	CLM	CAT	GAL	P VAS
Presencia de canales de participación (electrónicos o presenciales) para requerir explicaciones sobre acciones desarrolladas	0	0	1	0	1	0
Respuesta de Gobiernos y/o representantes ante solicitudes de explicación	0	0	1	0	0	0
Difusión de la respuesta de gobiernos y/o representantes ante solicitudes de explicación	0	0	1	0	0	0
Total dimensión II (sobre 7)	4	0	7	3	1	3
Dimensión III: Responsabilización						
Publicidad sobre el cumplimiento satisfactorio del agente público (individual o colectivo) que rinde cuentas	0	0	1	0	0	0
Expresiones de apoyo y promoción al agente público (individual o colectivo) que rinde cuentas	0	0	0	0	0	0
Mecanismos generales de sanción que suponen el cese	1	1	1	1	1	1
Mecanismos generales de sanción que suponen amonestación pública	1	1	1	1	1	1
Mecanismos específicos de sanción que suponen el cese ante el incumplimiento del marco de referencia	0	0	0	0	0	0
Mecanismos específicos de sanción que suponen amonestación pública ante el incumplimiento del marco de referencia	0	0	0	0	0	0
Total dimensión III (sobre 6)	2	2	3	2	2	2

Los valores corresponden a las categorías indicadas en el cuadro 1.

El análisis de páginas web se realizó en julio de 2022.

Fuente: elaboración propia.

explicación sobre acciones de gobierno llevadas a cabo, sino dar respuesta a tales demandas. Además del espacio «el Presidente responde» de la plataforma, en el que se atiende de manera individualizada a consultas ciudadanas, se llevan a cabo anualmente «Foros de Ciudadanía», en los que el presidente y algunos de sus consejeros se reúnen con un número amplio de representantes de la sociedad civil a fin de presentar y dar explicaciones sobre el cumplimiento de los compromisos de gobierno. En segundo lugar, la iniciativa contempla una difusión, tanto a través de la plataforma como de medios de comunicación, de la respuesta del Gobierno ante las solicitudes ciudadanas de explicación sobre el cumplimiento del programa de gobierno (la plataforma recoge una galería multimedia de los foros y notas de prensa).

De nuevo, las iniciativas de los Gobiernos de Canarias y Galicia muestran las puntuaciones más bajas en la dimensión de justificación (0 y 1, respectivamente). De hecho, aunque sean mecanismos de rendición de cuentas, no contemplan un contraste explícito entre compromisos de gobierno y acciones desarrolladas al respecto. Esto sí se aprecia en las iniciativas de las comunidades del País Vasco y Cataluña, lo que las sitúa en una posición intermedia en esta dimensión de rendición de cuentas (en ambos casos con puntuaciones de 3). La principal diferencia entre ellas radica en que la iniciativa vasca aporta evidencias sobre las medidas implementadas en relación con los compromisos, pero no ofrece explicaciones sobre la metodología utilizada, mientras que en la iniciativa catalana se observa justo lo contrario.

La responsabilización es la dimensión que arroja peor puntuación y, además, apenas muestra variación entre las experiencias examinadas. Las seis comunidades autónomas disponen de mecanismos generales de sanción previstos para exigir la responsabilidad política del Gobierno en su conjunto o las personas que ocupan la presidencia o que forman parte del mismo. Estos mecanismos están contemplados en la normativa vigente (estatutos de autonomía, leyes de gobierno y reglamentos parlamentarios) con la finalidad de controlar la acción política y de gobierno por parte de los Parlamentos autonómicos¹⁰ y permiten, concretamente, el cese o la sustitución de la persona que ocupe la presidencia de Gobierno (a través de moción de censura) o la amonestación pública ante alguna conducta o decisión del Gobierno (a través de las interpelaciones)¹¹. Sin embargo, ninguna de las iniciativas examinadas contempla mecanismos de sanción específicos ante el incumplimiento del

¹⁰ Por ejemplo, «Las Cortes de Aragón podrán exigir la responsabilidad política del Presidente y del Gobierno de Aragón» (art. 50 EA Aragón).

¹¹ Siguiendo con el ejemplo de Aragón, el Reglamento de las Cortes establece que las interpelaciones versarán sobre «la conducta, las actuaciones o los proyectos de la

marco de referencia político. Estos mecanismos podrían estar recogidos en el propio marco de referencia o en la norma de creación de la iniciativa de rendición de cuentas. Por lo que respecta a los mecanismos de reconocimiento, únicamente aparecen de forma explícita en la iniciativa de rendición de cuentas de la Comunidad de Castilla-La Mancha. En concreto, incluye la difusión pública de los avances y resultados finales del proceso de rendición de cuentas a través de distintos medios (página web, notas de prensa y comparencias del presidente autonómico). De ahí que la puntuación de esta comunidad sea algo superior en esta dimensión (3 puntos sobre 6 posibles, y 2 puntos en el resto de comunidades).

A partir de los valores de cada comunidad autónoma en los veintidós indicadores de rendición de cuentas hemos construido un índice (ver tabla 3). Como se puede observar, hay notables variaciones entre unas comunidades autónomas y otras. Las iniciativas de rendición de cuentas con mayor nivel de desarrollo técnico e institucional son las de Aragón, Cataluña y, sobre todo, Castilla-La Mancha, mientras que las iniciativas de Canarias y Galicia son las menos ambiciosas. El País Vasco ocupa la posición media en este *ranking* de calidad de la rendición de cuentas de la acción de gobierno.

Tabla 3. *Índice de rendición de cuentas de la acción de gobierno de seis comunidades autónomas*

	Dimensión I. Transparencia	Dimensión II. Justificación	Dimensión III. Responsabilización	Puntuación global
Aragón	7,5	5,7	3,3	5,5
Canarias	5	0	3,3	2,8
Castilla-LM	7,5	10	5	7,5
Cataluña	7,5	4,3	3,3	5
Galicia	3,7	1,4	3,3	2,8
País Vasco	6,2	4,3	3,3	4,6
Promedio	6,3	4,3	3,3	4,6

Valores de 0 (bajo nivel) a 10 (alto nivel).

Fuente: elaboración propia.

Diputación General o de alguno de sus Departamentos en cuestiones de política general o sobre asuntos de especial relevancia» (art. 253).

El número tan reducido de comunidades autónomas en que se han llevado a cabo experiencias de rendición de cuentas de la acción de gobierno no permite examinar, por el momento, la validez estadística del índice que hemos elaborado. Con un número superior de observaciones se podría testar la robustez del índice, contrastándolo, por ejemplo, con otros indicadores conceptualmente cercanos, como el indicador de transparencia de las comunidades autónomas, elaborado por Transparencia Internacional, o con otros indicadores institucionales y económicos de los que se podría esperar una relación con el nuestro. Sobre esto último, la literatura sobre calidad institucional ha aportado numerosas evidencias de las relaciones causales entre la rendición de cuentas y fenómenos como el control de la corrupción, la efectividad de los Gobiernos o el desarrollo económico (Prats, 2008; Hauner y Kyobe, 2010; Alcalá y Jiménez, 2018).

V. CONCLUSIONES

En los últimos años, muchas Administraciones públicas han impulsado iniciativas de rendición de cuentas que van más allá de los mecanismos de rendición de cuenta tradicionales, como las elecciones o las agencias de control externo. Se trata de iniciativas que, bajo distintas formulaciones, persiguen evaluar las actuaciones de las instituciones y responsables públicos en relación con el marco de referencia que les es de aplicación. Estas iniciativas han recibido, hasta la fecha, una atención académica limitada, especialmente en nuestro país. En este escenario, nuestro trabajo ha pretendido realizar una contribución, orientada en una doble dirección.

La primera contribución es la propuesta de una metodología para el estudio de la rendición de cuentas, particularmente aplicable a la rendición de cuentas de los programas de gobierno. Tras una revisión analítica del concepto, hemos procedido a una operacionalización del mismo, estableciendo indicadores concretos para cada una de sus tres dimensiones. A partir de aquí, hemos creado un índice de rendición de cuentas. La metodología desarrollada y, particularmente, el índice elaborado es aplicable al análisis de los compromisos políticos de distintos Gobiernos, desde los estatales a los locales. En este trabajo se ha realizado, y esta es la segunda contribución, un análisis de la rendición de cuentas de los Gobiernos autonómicos. Los principales hallazgos de este análisis son tres.

En primer lugar, la temática de la rendición de cuentas ocupa, en general, un lugar reducido en la agenda de los Gobiernos autonómicos, a diferencia de otras cuestiones relativas al buen gobierno, como la transparencia, la participación, la eficacia o la integridad. A pesar de ello, se aprecian énfasis diferentes

por parte de unos Gobiernos y otros. Mientras que la rendición de cuentas cobra mayor relevancia en las agendas de los Gobiernos del País Vasco, Castilla-La Mancha y Cataluña, es un tema ausente en las agendas de los Gobiernos de Andalucía, Asturias, Cantabria, Comunidad Valenciana, Madrid y La Rioja. En consonancia con esta situación, solo se han promovido iniciativas de rendición de cuentas en seis Comunidades, aquellas que dedican mayor atención, o más especializada, a esta temática en sus documentos programáticos (Aragón, Canarias, Castilla-La Mancha, Cataluña, Galicia y País Vasco).

En segundo lugar, el índice de rendición de cuentas de la acción de gobierno muestra variaciones significativas entre las seis comunidades que han impulsado iniciativas de rendición de cuentas de este tipo. Las iniciativas impulsadas en Aragón, Cataluña y, sobre todo, Castilla-La Mancha sobresalen por su calidad técnica e institucional, mientras que las de Canarias y Galicia tienen un formato y alcance más modesto. La iniciativa del País Vasco se sitúa en una posición intermedia en este *ranking* de calidad de rendición de cuentas.

En tercer lugar, el análisis de las tres dimensiones que componen el índice de rendición de cuentas revela diferencias destacadas. Así, la transparencia es la dimensión que claramente obtiene mejores resultados. Sin duda, la legislación estatal y autonómica sobre esta materia ha incentivado el desarrollo de portales de transparencia que hagan accesible la información sobre el seguimiento de los programas de gobierno. Por el contrario, la responsabilización es la dimensión que tiene peores resultados y prácticamente con el mismo patrón en todos los casos. Las seis comunidades disponen de mecanismos generales de rendición de cuentas (como las mociones de censura y las interpelaciones), pero no cuentan con mecanismos específicos de rendición de cuentas que permitan reaccionar ante incumplimientos del marco de referencia político. Asimismo, solo una de las seis iniciativas examinadas contempla alguna forma de reconocimiento del cumplimiento de los compromisos de gobierno.

Es esperable que, a medio plazo, estas iniciativas de rendición de cuentas se vayan extendiendo a otras comunidades autónomas y Gobiernos locales. Diversas razones motivan esta expectativa, entre otras que la rendición de cuentas es un tema en boga entre los estudiosos de la calidad institucional; que muchas Administraciones de nuestro entorno (local, estatal e internacional) están promoviendo iniciativas similares o que gobiernos autonómicos y locales constituidos como resultado de los últimos procesos electorales impulsen nuevos mecanismos de rendición de cuentas de los programas de gobierno. En este escenario, con un mayor número de experiencias disponibles, se abren nuevas avenidas de investigación. Una de ellas es la de contrastar nuestro índice con otros indicadores conceptualmente cercanos a fin de testar su validez. Otra posible línea de investigación es indagar en los factores de las

variaciones en los niveles de rendición de cuentas de distintos Gobiernos (locales, autonómicos o estatales).

Bibliografía

- Alcalá, F. y Jiménez, F. (2018). *Los costes económicos del déficit de calidad institucional y corrupción en España*. Bilbao: Fundación BBVA.
- Batini, C., Rula, A., Scannapieco, M. y Viscus, G. (2016). From Data Quality to Big Data Quality *Big Data: Concepts, Methodologies, Tools, and Applications*: IGI Global. Disponible en: <https://doi.org/10.4018/978-1-4666-9840-6.ch089>.
- Bauhr, M. y Grimes, M. (2017). Transparency to curb corruption? Concepts, measures and empirical merit. *Crime, Law and Social Change*, 68 (4), 431-458. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s10611-017-9695-1>.
- Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework 1. *European Law Journal*, 13 (4), 447-468. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x>.
- (2014). Public Accountability. En M. Bovens, R. Goodin y T. Schillemans (eds.). *The Oxford Handbook of Public Accountability* (pp. 1-20). Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199641253.013.0012>.
- , Schillemans, T. y Hart, P. t. (2008). Does Public accountability work? An assessment tool. *Public Administration*, 86 (1), 225-242. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2008.00716.x>.
- Brummel, L. (2021). Social accountability between consensus and confrontation: Developing a theoretical framework for societal accountability relationships of public sector organizations. *Administration and Society*, 53 (7), 1046-1077. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0095399720988529>.
- Busuioac, E. M. y Lodge, M. (2016). The reputational basis of public accountability. *Governance*, 29 (2), 247-263. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/gove.12161>.
- Castellanos Claramunt, J. (2020). *Participación ciudadana y buen gobierno democrático. Posibilidades y límites en la era digital*. Madrid: Marcial Pons.
- Cerrillo i Martínez, A. (2012). Derecho Administrativo y gobernanza democrática de las redes. En M. Barreda y A. Cerrillo i Martínez (eds.). *Gobernanza, instituciones y desarrollo. Homenaje a Joan Prats* (pp.135). València: Tirant lo Blanch.
- Christensen, T. y Lodge, M. (2018). Reputation Management in Societal Security: A Comparative Study. *The American Review of Public Administration*, 48 (2), 119-132. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0275074016670030>.
- Damgaard, B. y Lewis, J. M. (2014). Accountability and Citizen Participation. En M. Bovens, R. Goodin, y T. Schillemans (eds.). *The Oxford Handbook of Public Accountability* (pp. 0). Oxford: Oxford University Press.
- De Boer, T. (2021). Updating public accountability: a conceptual framework of voluntary accountability. *Public Management Review*, 1-24. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.2006973>.

- Fernández Ramos, S. y Pérez Monguió, J. M. (2020). *El Derecho de acceso a la información pública en España* (2ª ed.). Cizur Menor: Thomson Reuters-Aranzadi.
- Floridi, L. (2013). Information Quality. *Philosophy and Technology*, 26 (1), 1-6. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s13347-013-0101-3>.
- Fox, J. (2007). The uncertain relationship between transparency and accountability. *Development in practice*, 17 (4-5), 663-671. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09614520701469955>.
- Gailmard, S. (2014). Accountability and Principal-Agent Theory. En M. Bovens, R. Goodin, y T. Schillemans (eds.). *The Oxford Handbook of Public Accountability* (pp. 90-105). Oxford: Oxford University Press.
- Gandía, J. L., Marrahí, L. y Huguet, D. (2016). Digital transparency and Web 2.0 in Spanish city councils. *Government Information Quarterly*, 33 (1), 28-39. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2015.12.004>.
- Gascón Marcén, A. (2021). Los avances de la Unión Europea hacia la accesibilidad digital para las personas con discapacidad. *Revista General de Derecho Europeo*, 53.
- Gobierno de España. (2022). *Cumpliendo. Informe de rendición de cuentas del Gobierno de España. Anexo I. Metodología*. Disponible en: <https://tinyurl.com/3z6njd95>.
- Gold, J. (2017). *Tracking delivery. Global trends and warning signs in delivery units*. London: Institute for Government. Disponible en: <https://tinyurl.com/ynx8w754>.
- Grimmelikhuijsen, S. (2012). Linking transparency, knowledge and citizen trust in government: an experiment. *International Review of Administrative Sciences*, 78 (1), 50-73. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0020852311429667>.
- Hassenstein, M. J. y Vanella, P. (2022). Data Quality—Concepts and Problems. *Encyclopedia*, 2 (1), 498-510. Disponible en: <https://doi.org/10.3390/encyclopedia2010032>.
- Hauner, D. y Kyobe, A. J. (2010). Determinants of Government Efficiency. *World Development*, 38 (11), 1527-1543. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2010.04.004>.
- Jacobs, S. y Schillemans, T. (2016). Media and public accountability: typology and exploration. *Policy and Politics*, 44 (1), 23-40. Disponible en: <https://doi.org/10.1332/030557315x14431855320366>.
- Janssen, K. (2011). The influence of the PSI directive on open government data: An overview of recent developments. *Government Information Quarterly*, 28 (4), 446-456. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2011.01.004>.
- Koop, C. (2014). Theorizing and explaining voluntary accountability. *Public Administration*, 92 (3), 565-581. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/padm.12058>.
- Krippendorff, K. (1990). *Metodología de análisis de contenido. Teoría y práctica*. Barcelona: Paidós.
- Lafuente, M. y González, S. (2018). ¿Qué impacto tienen las unidades de cumplimiento? Evaluando innovaciones en los gobiernos. *Nota técnica del BID*, 1431. Disponible en: <https://doi.org/10.18235/0001155>.
- Lee, G. y Kwak, Y. H. (2012). An Open Government Maturity Model for Social Media-based Public Engagement. *Government Information Quarterly*, 29, 492-503. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2012.06.001>.
- Lourenço, R. P. (2015). An analysis of open government portals: A perspective of transparency for accountability. *Government Information Quarterly*, 32 (3), 323-332. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2015.05.006>.

- Lourenço, R. P., Piotrowski, S. e Ingrams, A. (2017). Open data driven public accountability. *Transforming Government: People, Process and Policy*, 11 (1), 42-57. Disponible en: <https://doi.org/10.1108/TG-12-2015-0050>.
- Malaret i García, E. (2017). Bon govern, transparència i rendició de comptes. Reforçant i completant la legitimitat democràtica dels poders públics. *Revista Catalana de Dret Públic*, 55, 23-47.
- Mansbridge, J. (2014). A Contingency Theory of Accountability. En M. Bovens, R. Goodin, y T. Schillemans (eds.). *The Oxford Handbook of Public Accountability* (pp. 55-68). Oxford: Oxford University Press.
- Matheus, R. y Janowski, T. (2021). Design principles for creating digital transparency in government. *Government Information Quarterly*, 38 (1), 101550. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2020.101550>.
- Matheus, R. y Janssen, M. (2015). Transparency Dimensions of Big and Open Linked Data Transparency as Being Synonymous with Accountability and Openness. En M. Janssen *et al.* (eds.), *Open and big data management and innovation*. Heidelberg; New York; Dordrecht; London: Springer. Disponible en: https://doi.org/10.1007/978-3-319-25013-7_19.
- (2020). A systematic literature study to unravel transparency enabled by open government data: The window theory. *Public Performance and Management Review*, 43 (3), 503-534. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/15309576.2019.1691025>.
- Meijer, A. y Schillemans, T. (2009). Fictional citizens and real effects: accountability to citizens in competitive and monopolistic markets. *Public Administration and Management*, 14 (2), 254.
- Moore, M. H. (2014). Accountability, legitimacy, and the court of public opinion. En M. Bovens, R. Goodin, y T. Schillemans (eds.). *The Oxford Handbook of Public Accountability* (pp. 632-646). Oxford: Oxford University Press.
- Naurin, D. (2006). Transparency, Publicity, Accountability -The missing links. *Swiss Political Science Review*, 12 (3), 83-133. Disponible en: <https://doi.org/10.1002/j.1662-6370.2006.tb00056.x>.
- Nikiforova, A. y McBride, K. (2021). Open government data portal usability: A user-centred usability analysis of 41 open government data portals. *Telematics and Informatics*, 58, 101539. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.tele.2020.101539>.
- O'Donnell, G. (2004). The quality of democracy: Why the rule of law matters. *Journal of democracy*, 15 (4), 32-46. Disponible en: <https://doi.org/10.1353/jod.2004.0076>.
- Ojala, M., Pantti, M. y Laaksonen, S.-M. (2019). Networked publics as agents of accountability: Online interactions between citizens, the media and immigration officials during the European refugee crisis. *New Media and Society*, 21 (2), 279-297. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1461444818794592>.
- Oñate, P. (2020). Buen gobierno. En B. Pendás García y M. Herrero de Miñón (eds.). *Enciclopedia de las Ciencias Morales y Políticas para el siglo XXI: Ciencias Políticas y Jurídicas (con especial referencia a la sociedad poscovid 19)* (pp. 100-102). Madrid: Real Academia de Ciencias Morales y Políticas; Boletín Oficial del Estado.
- Peruzzotti, E. (2008). Marco conceptual de la rendición de cuentas. Ponencia presentada en *Reunión Técnica de la Comisión de Rendición de Cuentas de la Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior*. Disponible en: <https://tinyurl.com/23uf28ay>.

- Pilon, M. y Brouard, F. (2022). Conceptualizing accountability as an integrated system of relationships, governance, and information. *Financial Accountability and Management*, n/a, 1-26. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/faam.12323>
- Pipino, L. L., Lee, W. Y. y Wang, R. Y. (2002). Data quality assessment. *Communications of the ACM*, 45 (4), 211-218. Disponible en: <https://doi.org/10.1145/505248.506010>.
- Prats, J. O. (2008). Causas políticas y consecuencias sociales de la corrupción. *Papers*, 88, 153-164. Disponible en: <https://doi.org/10.5565/rev/papers/v88n0.763>.
- Prezowski, A. (1998). Democracia y representación. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 10, 7-32.
- Ramió, C. (2022). Rendir cuentas: una obligación en las democracias más avanzadas. *Ara*, 21-05-2022. Disponible en: <https://tinyurl.com/44cy5wsv>.
- Romzek, B. S. y Dubnick, M. J. (1987). Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy. *Public Administration Review*, 47 (3), 227-238. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/975901>.
- Schedler, A. (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas?* Mexico, D. F.: Instituto Federal de Acceso a la Función Pública.
- Sørensen, E. y Torfing, J. (2021). Accountable Government through Collaborative Governance? *Administrative Sciences*, 11 (4), 127. Disponible en: <https://doi.org/10.3390/admsci11040127>.
- Stokes, S. C. (2005). Perverse Accountability: A Formal Model of Machine Politics with Evidence from Argentina. *American Political Science Review*, 99 (3), 315-25. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0003055405051683>.
- Villoria Mendieta, M. (2020). Rendición de cuentas. En B. Pendás García y M. Herrero de Miñón (eds.). *Enciclopedia de las Ciencias Morales y Políticas para el siglo XXI: Ciencias Políticas y Jurídicas (con especial referencia a la sociedad poscovid 19)* (pp. 426-429). Madrid: Real Academia de Ciencias Morales y Políticas; Boletín Oficial del Estado.
- Wilkinson, M. D. et al. (2016). The FAIR Guiding Principles for scientific data management and stewardship. *Scientific Data*, 3 (1), 160018. Disponible en: <https://tinyurl.com/mr34xsda>.

Webgrafía¹²

- Aragón. Visual Gob. Disponible en: <https://tinyurl.com/3fy389a4>.
- Canarias. Grado de cumplimiento de los planes y programas. Disponible en: <https://tinyurl.com/3hn5aw88>.
- Castilla-La Mancha. El valor del compromiso. Disponible en: <https://tinyurl.com/2kvjcw3r>.
- Cataluña. Seguiment del pla de Govern. Disponible en: <https://tinyurl.com/3esfssms>.
- Galicia. Seguimento e avaliación do plan. Disponible en: <https://tinyurl.com/5svdkh47>.
- País Vasco. Programa de gobierno. Seguimiento de actuaciones. Disponible en: <https://tinyurl.com/3yu22h98>.

¹² Todas las páginas web de comunidades autónomas han sido consultadas durante julio de 2022.

«ASK NOT WHAT YOUR COUNTRY CAN DO FOR YOU. ASK WHAT YOU CAN DO FOR YOUR COUNTRY». ¿OLVIDADA LA PANDEMIA? EL PAPEL QUE PUEDEN JUGAR EN EL FUTURO LOS (OLVIDADOS) DEBERES FUNDAMENTALES. LA CLÁUSULA DEL ARTÍCULO 30.4 CE¹

«Ask not what your country can do for you. Ask what you can do for your country». Forgotten pandemic? The role that the (forgotten) fundamental duties may play in the future. The clause of Article 30.4 EC

TOMÁS BASTARRECHE BENGOA

Universidad Autónoma de Madrid

tomas.bastarreche@uam.es

Cómo citar/Citation

Bastarreche Bengoa, T. (2023).

«Ask not what your country can do for you. Ask what you can do for your country». ¿Olvidada la pandemia? El papel que pueden jugar en el futuro los (olvidados) deberes fundamentales. La cláusula del artículo 30.4 CE.

Revista de Estudios Políticos, 202, 171-198.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.202.06>

Resumen

El presente trabajo plantea la necesidad de desarrollar los deberes constitucionales para situaciones de emergencia como pandemias y desastres naturales. Se destaca la importancia de establecer deberes ciudadanos para enfrentar crisis de manera conjunta y cohesionada, en lugar de solo limitar derechos fundamentales a través de la aplicación del derecho de excepción. Se repasan algunos problemas de la aplicación de este derecho durante la pandemia. Posteriormente se aborda la naturaleza de los deberes constitucionales, centrándonos en el artículo 30.4 de la Constitución española. Se discute si los deberes pueden entrar en conflicto con los derechos y cómo, y si la existencia de un deber constitucional impide oponer un derecho. Se analiza la

¹ Apdo. 30.4 CE: Mediante ley podrán regularse los deberes de los ciudadanos en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública.

naturaleza del artículo 30.4 y su posible alcance en situaciones de emergencia. Además, se asimila esta naturaleza al deber de defender España, con la diferencia de la imposibilidad de la objeción de conciencia en este caso.

Palabras clave

Deberes constitucionales; limitación de derechos fundamentales; estado de excepción; pandemia; objeción de conciencia; protección civil; vacunación obligatoria; artículo 30.4 CE.

Abstract

This paper argues the need to develop constitutional obligations for emergency situations such as pandemics and natural disasters. It highlights the importance of establishing duties of citizens to face crises in a joint and cohesive manner, instead of only limiting fundamental rights through the application of the state of exception. Some problems of the application of this particular law during the pandemic are reviewed. Subsequently, the nature of constitutional obligations is addressed, focusing on Article 30.4 of the Spanish Constitution. It is discussed whether and how obligations can conflict with rights, and whether the existence of a constitutional duty precludes opposing a right. The nature of article 30.4 and its possible scope in emergency situations is analysed. Furthermore, this nature is assimilated to the duty to defend Spain in Article 31.1 EC with the lack of possible conscientious objection in this case.

Keywords

Constitutional obligations; limitation of fundamental rights; state of emergency; pandemic; conscientious objection; civil Protection; compulsory vaccination; Article 30.4 EC.

SUMARIO

I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN. LA NECESIDAD DE DESARROLLAR DEBERES CONSTITUCIONALES SOLIDARIOS. II. LIMITACIÓN DE DDFF Y LOS DEBERES CONSTITUCIONALES. LOS PROBLEMAS DE LA APLICACIÓN DEL DERECHO DE EXCEPCIÓN. III. LOS DEBERES CONSTITUCIONALES. LAS POSIBILIDADES DEL ARTÍCULO 30.4 CE: 1. La naturaleza de los deberes constitucionales y en especial de la cláusula recogida en el artículo 30.4 CE: 1.1. *La posibilidad de establecer dentro del concepto restringido una naturaleza y rasgos constitucionales homogéneos en todos los deberes constitucionales.* 1.2. *La exclusión o inclusión del artículo 43.2 CE entre los deberes constitucionales. La obligación de vacunarse y su imposición coactiva.* 1.3. *La naturaleza de los deberes nacidos al amparo del artículo 30.4 CE.* 2. La (escasa) importancia del sistema nacional de protección civil. 3. La titularidad de los deberes y la obligación de un servicio ciudadano formativo. IV. LA OPORTUNIDAD Y EL PARA QUÉ DE LA PERSPECTIVA (A MODO DE CONCLUSIÓN). BIBLIOGRAFÍA.

I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN. LA NECESIDAD DE DESARROLLAR DEBERES CONSTITUCIONALES SOLIDARIOS

La frase con la que comienza el título de este trabajo la popularizó, como todo el mundo sabe, John F. Kennedy. En el discurso de inauguración de su mandato, el presidente de los EE. UU., dirigiéndose a un mundo en guerra fría, afirmaba que

en la larga historia del mundo, solo a unas pocas generaciones se les ha concedido el papel de defender la libertad en su hora de máximo peligro. No rehúyo esta responsabilidad, la acojo con satisfacción. No creo que ninguno de nosotros se cambie por otro pueblo o por otra generación. La energía, la fe y la devoción que aportamos a esta tarea iluminarán a nuestro país y a todos los que lo sirven, y el resplandor de ese fuego puede realmente iluminar el mundo. Así pues, compatriotas: no preguntéis qué puede hacer vuestro país por vosotros, sino qué podéis hacer vosotros por vuestro país.

Para después añadir: «Mis conciudadanos del mundo: no preguntéis qué hará América por vosotros, sino qué podemos hacer juntos por la libertad del hombre» (la traducción es nuestra). Llamaba Kennedy al compromiso con el servicio al país y con el sacrificio.

La famosa frase está en realidad atribuida a Cicerón. Y es, de hecho, su tratado sobre los deberes, *De officiis*, una de las obras clave resucitadas por la Ilustración y el humanismo jurídico para la recepción en el derecho moderno del concepto de deber (Peces Barba, 1984: 329). Consciente de ello, en un mundo inestable y de tensión bélica, exhortaba Kennedy a la conciencia de sus conciudadanos sobre sus deberes en defensa de la nación, o de la libertad, como dice su discurso, e impulsaba además a occidente a la defensa de su sistema de libertades (capitalista) frente a la alternativa entonces y el enemigo común, el comunismo.

En estos días de ya larga guerra por la invasión rusa de Ucrania, por momentos puede parecer que podemos volver a ese mundo. La tensión bélica es enorme. Antes, nos hemos enfrentado mundialmente con el virus conocido como la COVID-19, donde una epidemia mundial nos ha golpeado desde enero de 2020.

Desde esta perspectiva, se echa de menos, en la lucha contra el coronavirus, o contra las emergencias en sentido más genérico, la perspectiva jurídica y de teoría política de la posibilidad de creación de verdaderos deberes autónomos, deberes «no simple consecuencia directa de derechos o institutos que la Constitución garantiza, o de potestades que atribuye» (Rubio Llorente 2001: 20). Hablamos de deberes como «normas que configuran el estatus básico de los ciudadanos, o más generalmente, de todos los sujetos a la jurisdicción del Estado, y cuyos destinatarios son, en consecuencia, todos los sometidos al poder, simplemente por serlo» (*Ibid.*).

Afortunadamente, hemos superado la pandemia. Pero habrá más. La guerra de Ucrania parece lejos de su final. El cambio climático produce cada vez más catástrofes naturales.

Si no toda, al menos una gran parte de la discusión constitucional durante la pandemia ha girado en torno a la limitación de los derechos fundamentales y el derecho de excepción. Pues bien, nos gustaría aportar una perspectiva constitucional distinta sobre esta cuestión porque creemos que, además de un problema de derechos fundamentales y sus límites, en realidad puede orientarse hacia los deberes constitucionales, el sistema de fuentes, inclusive en torno a la teoría política, como categoriza Rubio Llorente, aunque aquí se prefiera denominar teoría del Estado.

Siguiendo en sus apreciaciones al maestro Rubio Llorente (2001) y, espero que, interpretándolo bien, vamos a adelantar la idea clave y la conclusión. Creemos que es posible prever y de hecho debemos establecer deberes constitucionales para futuras situaciones como la que hemos vivido y para otras que serán parecidas. Y no afrontar estos escenarios únicamente como una situación en la que se produce una limitación o suspensión de derechos bajo un estado de alarma o de excepción. Deberes que incluyan medidas como

la geolocalización, el confinamiento u otro tipo de medidas necesarias. El legislador debe asumir su responsabilidad, ser consecuente con los problemas tan visibles por falta de una mejor legislación que se demostraron durante la pandemia de la COVID y no olvidar sus responsabilidades de cara al futuro porque hayamos superado la pandemia. En estos tiempos de sequía acuciante, de nuevo nos enfrentarnos al problema de la escasez de agua. Es casi *vox populi* que estos ciclos de sequía serán más largos y frecuentes cada vez debido al aumento de la temperatura global. ¿Aprovecharemos esta ocasión para elaborar una mejor legislación sobre el agua o de nuevo, como hemos hecho con la pandemia, lo olvidaremos cuando llegue el invierno y llueva? El legislador debe desarrollar la cláusula del art. 30.4 CE.

Señalaba Rubio Llorente que

aunque la relación entre el Derecho y la Teoría Política se hace generalmente a partir de los derechos, como diversos modos de concebirlos etc., el estudio de esa relación desde la perspectiva de los deberes ofrece posibilidades formidables. Tanto para comprender la Teoría política subyacente al texto constitucional, como para analizar la coherencia interna de éste, o incluso la limitación que a la libertad del legislador impone la Teoría Política realmente dominante en una sociedad.

Además, al hilo del análisis del final del servicio militar obligatorio en España con la Ley 17/1999, añadía que en nuestro actual texto constitucional, frente a la concepción típicamente «republicana» de la CE de 1931, «campea» una teoría política liberal-individualista (*ibid.*: 56).

En este sentido, creo que la sociedad española en su conjunto y cada ciudadano en particular han entendido perfectamente en la crisis de la COVID que un límite fundamental a la voluntad individual de cualquier ciudadano es el perjuicio de terceros. Esta es, de hecho, la concepción liberal-individualista y dominante que casi antecede en cualquier concepción de los derechos fundamentales. Pero este podría no ser el máximo horizonte. Únicamente mirar a la limitación de los derechos de los ciudadanos, a la limitación de nuestros propios derechos fundamentales. ¿Es que en una crisis como la vivida no teníamos ningún deber como ciudadanos? ¿Todo ha sido y es simplemente aguantar las limitaciones de nuestros derechos? Insistimos en que, a través de una técnica legislativa correcta, pueden plantearse deberes ciudadanos que pongan fin a la discusión o, al menos, la planteen de otra manera, sobre los límites de los derechos fundamentales. Y se puede plantear de otra manera, precisamente, por la existencia de deberes positivos de obligado cumplimiento.

Es inevitable tomar como ejemplo la pandemia, pero pensemos que la problemática también puede darse, por ejemplo, en un desastre natural

vinculado al cambio climático. Pues bien, la respuesta jurídica que se ha dado para el futuro parece ser la necesidad del estado de excepción y la suspensión de derechos del 55.1 CE (STC 148/2021, de 14 de julio). Sin embargo, nos parece que la previsión en la CE de un ejercicio de un *iuspuniendi* excepcional dirigido a derechos muy específicos que tienen que ver con la posibilidad de coerción personal y política por alteraciones graves del orden público, que es lo que es el estado de excepción, no es el único marco, ni siquiera el más adecuado, para regular y, sobre todo, para hacer cumplir determinadas medidas.

Lo que se propone en este trabajo sin ambages y mirando al futuro es crear una verdadera ley sobre deberes ciudadanos en casos de pandemia mundial, epidemia nacional, desastre climático, etc., es decir, de amenaza de la salud pública y en su defensa. Una ley que en este mismo sentido pueda enfrentarse a través de la configuración de deberes a cualquier situación de emergencia que no suponga la «llamada a filas» derivada del art. 30.2 CE. Pero sí, que pueda suponer una llamada al cumplimiento de deberes civiles de ayuda a la población para todo tipo de situaciones. Inclusive, esta ley podría incluir un tipo de servicio social o civil de prácticas obligatorio que pueda considerarse el servicio militar del siglo XXI. Y que podamos entender, que comprenda la ciudadanía que bajo estas circunstancias resulte perfectamente posible (y necesario) configurar un deber de confinamiento que, entre otras medidas, incluya, por ejemplo, la obligación de geolocalizarse, quizá precisamente, entre otras cosas, para poder cumplir con su deber constitucional de confinamiento de manera menos gravosa. Por ejemplo, para que geolocalizándose se pueda salir a pasear. O la necesidad de obtención un certificado de vacunación para hacer determinadas actividades. O la obligación de acudir en ayuda de un vecino. Inclusive, como decimos, que se comprenda la necesidad de tener una ciudadanía formada para actuar en casos de emergencia.

Con ello, estamos lejos de proponer imponer ningún «nuevo» autoritarismo legislativo o directamente ejecutivo ante estas situaciones de emergencia; todo lo contrario, nuestra pretensión se encamina a recoger una visión más republicana del Estado y de los valores, principios, derechos y deberes constitucionales. Y, precisamente, para solventar problemas acerca de autoridades competentes y excesos del Ejecutivo o déficits de control parlamentario. No pretendemos oponer liberalismo a republicanismo —ni a comunitarismo— ni reivindicar la Constitución de 1931 frente a la de 1978, ni mucho menos. Pero si queremos volver a lanzar el mismo dardo que Rubio Llorente hace ya más de treinta años, quién finaliza su artículo señalando que

el silencio de nuestros legisladores sobre la desafección de los españoles al servicio militar puede ser entendido como una patética manifestación de impotencia, aunque también, tal vez, simplemente como una prueba de temor a las

consecuencias políticas a las que podría llevar un debate real sobre el significado que para nuestro futuro tiene la sustitución de la virtud «republicana» pública, por la privada. Pero éste sería ya otro discurso (*Ibid.*: 56).

Hay que poner de manifiesto que partidos políticos, jueces y ciudadanos, cada uno en su esfera, se han pasado horas haciendo juegos de ponderación de medidas sanitarias vs. libertades ciudadanas. Algunos absolutamente disparatados. Sintomático y buen ejemplo de esta cuestión es el deber u obligación de llevar mascarillas². Ya por fin finalizado³.

El silencio sobre el desarrollo legislativo del art. 30.4 CE no es absoluto, pero casi. Y, desde luego, su irrelevancia durante la pandemia fue total. No creemos que deba ser así en el futuro. Es posible establecer obligaciones solidarias sobre la ciudadanía que nos aporten cohesión social y capacidad de afrontar situaciones difíciles y de emergencia de manera conjunta, como una sociedad unida.

II. LIMITACIÓN DE DDFF Y DEBERES CONSTITUCIONALES. LECCIONES ¿APRENDIDAS? SOBRE LA APLICACIÓN DEL DERECHO DE EXCEPCIÓN

Lo primero que hemos de hacer, a nuestro modesto juicio, es despejar una más que posible confusión entre lo que son los deberes constitucionales

² El deber u obligación fue regulado, tras el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, en un primer momento por la Orden SND/422/2020, de 19 de mayo, según algunos autores como concreción de un inexistente deber de autoprotección de los ciudadanos (Serrano Lasa, 2021: 282). Continuó su regulación por medio del Real Decreto Ley 21/2020, de 9 de junio, y finalmente se reguló por la Ley 2/2021, de 29 de marzo, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. Como es sabido, además la Sección Cuarta de la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo se pronunció sobre la cuestión mediante las sentencias de 20 de noviembre y 17 de diciembre de 2020, que desestimaban dos recursos contencioso-administrativos interpuestos a través del procedimiento especial de protección de derechos fundamentales (art. 114 y ss. LRJCA), negando que la Orden del Ministerio de Sanidad 422/2020, de 19 de mayo, reguladora de su utilización vulnerase los derechos fundamentales de las personas recurrentes.

³ La verdad es que el título de la Orden que pone fin a su uso lo dice todo: Orden SND/726/2023, de 4 de julio, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de julio de 2023, por el que se declara la finalización de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19.

en sentido estricto, con los deberes aludidos en la CE y sus normas de desarrollo, así como distinguirlos también de lo que son obligaciones o deberes que «existen como simple correlato de derechos fundamentales ajenos, o como límites internos de los propios, o como consecuencia de la sujeción específica a órganos concretos del poder» (*ibid.*: 17).

Pongamos un ejemplo de lo que queremos decir. Ya desde los primeros días del confinamiento, por tanto los más duros, Minero Alejandro (2020) escribió con absoluto acierto que

en nuestro bosque actual —el del estado de alarma, el de la crisis sanitaria— la normativa de protección de datos permite adaptar los principios y la ética europea de la privacidad a las circunstancias concurrentes y tiene previstas en su contenido **normas excepcionales que toman como bases jurídicas del tratamiento de datos figuras distintas del consentimiento previo del titular del derecho a la protección de sus datos personales**. De ahí lo insensato —más bien, falaz— de afirmar que la normativa de protección de datos personales actúa como rémora de las facultades de tutela de la salud pública en tiempos de pandemia [la negrita es también suya].

Continuaba el escrito señalando con perspicacia que dado que el art. 55.1 de la CE no prevé ninguna posible suspensión del derecho a la protección de datos, y dado además que, en todo caso, esa suspensión no era posible en el estado de alarma, bastaba con aplicar la normativa vigente en esta materia para hacer frente a la presente crisis. Por lo tanto, sin medida extraordinaria alguna, siguió siendo de aplicación la normativa específica reguladora de la materia. «A saber: el Reglamento (UE) 2016/679, de 27 de abril —el llamado Reglamento General de Protección de Datos, al que en adelante me referiré como RGPD— y la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos y garantía de derechos digitales».

Este es un buen ejemplo de estos (no) deberes o de limitación de derechos en base a una ponderación, hecha ya desde la ley, entre derechos fundamentales y bienes constitucionales como la salud pública. Tal y como continúa Minero Alejandro, el art. 9 del RGPD, incluso sobre los datos denominados «categorías especiales de datos personales»⁴, ya prevé una serie de circunstancias que

⁴ Estos son, según el Reglamento, los que revelen el origen étnico o racial, las opiniones políticas, las convicciones religiosas o filosóficas o la afiliación sindical, y el tratamiento de datos genéticos, datos biométricos dirigidos a identificar de manera unívoca a una persona física, datos relativos a la salud o datos relativos a la vida sexual o las orientaciones sexuales de una persona física.

permiten no aplicar la regla general del tratamiento de datos basada en el consentimiento del interesado. Entre estas, por supuesto, cuando

el tratamiento es necesario por razones de interés público en el ámbito de la salud pública, como la protección frente a amenazas transfronterizas graves para la salud, o para garantizar elevados niveles de calidad y de seguridad de la asistencia sanitaria y de los medicamentos o productos sanitarios, sobre la base del Derecho de la Unión o de los Estados miembros que establezca medidas adecuadas y específicas para proteger los derechos y libertades del interesado (art. 9 i) RGPD).

Creo que lo que nos muestra Minero Alejandro es que, en cuanto a protección de datos, nos encontramos pues ante una limitación del derecho que, si bien puede calificarse de «excepcional», lo es solo en la medida que la norma regula una situación excepcional —extraña, no común—, pero no porque la norma pertenezca al derecho de excepción. Se trataría de una limitación en una norma con fuerza de ley que pretende «la regulación u ordenación general del ejercicio de esta libertad» (STC 148/2021) y que permite incidir en el derecho fundamental, pero sin llegar a someterlo a la tensión de un derecho excepcional.

No obstante, señalado lo anterior respecto al derecho a la protección de datos, como se ha comprobado, eso no fue lo que ocurrió con otros derechos fundamentales afectados durante la reciente pandemia. Y tanto la STC 148/2021 de 14 de julio, como toda la discusión doctrinal previa, han planteado y han girado en torno a la aplicación del derecho de excepción del art. 116, la ya famosísima LOAES, así como en torno a la LO 3/1986 de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública. Pues bien, como señaló con gran acierto, entre otros, Aguado Renedo (2021), tanto una base legal como otra pusieron al descubierto enormes carencias en el ordenamiento y produjeron problemas serios.

Un primer problema tuvo lugar en la discusión sobre el apdo. 2 del art. 116, en relación con el apdo. 5 del mismo artículo. Es decir, la extensión de seis meses de la prórroga del estado de alarma y la dejación de funciones de control por parte del Congreso de los Diputados. No pasará desde luego a los anales de la historia del parlamentarismo como la mejor actuación posible (*ibid.*: 52) ni el mejor modo de respeto a la norma constitucional. En todo caso, los argumentos de los fundamentos jurídicos 8 y 9 de la STC 183/2021, de 27 de octubre, son suficientemente explícitos para que se pueda pensar que no volverá a ocurrir en el futuro. En este sentido, puede decirse que este primer problema si está superado. Pero es el único.

En segundo lugar, por el serio problema de bases competenciales (legitimadoras) que se ha producido. Como ha puesto de manifiesto muy bien este

autor, hubo dos modos de enfrentar normativamente la pandemia y la crisis del derecho que esta ha producido. La primera es a través de normas específicas y que, precisamente dado su particular objeto, permiten restricciones severas de derechos fundamentales. Esta es la solución alemana y su combate a través de su normativa específica para pandemias, la *Infektionsschutzgesetz*. Norma que, en todo caso, y para ser justos, ni mucho menos ha evitado problemas competenciales en Alemania.

El otro modo es a través de la norma básica reguladora del derecho de excepción. Esta ha sido, básicamente, nuestra solución. Buena prueba de ello es que solo es posible acudir a través del art. 12 de la LOAES a la aplicación de la Ley 14/1986 General de Sanidad y la Ley 33/2011 General de Sanidad Pública para que el TC encuentre la cobertura jurídica para la limitación específica de DDFE. Tal y como señala el Tribunal:

Esta genérica remisión del art. 12.1 LOAES para situaciones de «crisis sanitarias, tales como epidemias», habilita al decreto declarativo del estado de alarma por dichas circunstancias para incorporar medidas de «cierre» de instalaciones y «suspensión» de actividades como las genéricamente previstas en los referidos preceptos de las leyes 14/1986 y 33/2011, otorgando así respaldo legal al art. 9.1 del Real Decreto respecto a la suspensión de la actividad educativa presencial (STC 148/2021 FJ 8).

Además, y abundaremos enseguida en ello, la doctrina fue, con razón, muy reacia a encontrar apoyo alguno en la LO 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública, como supuesto habilitante para la restricción de determinados derechos fundamentales, en especial del derecho a la libre circulación del art. 19 CE —por ejemplo, de «raquílica base legal» la tilda Cotino Hueso (2021: 12)—. Pero también, por ejemplo, para la libertad de empresa (Cidoncha Martín, 2021). Por su parte, según la STC 148/2021, en especial el art. 3 LO. 3/1986⁵, «se trata de una previsión que habilita una restricción de derechos de «altísima intensidad», como se demostró con la crisis del ébola de 2014», pero como todos sabemos, no se consideró suficiente para impedir la inconstitucionalidad del «confinamiento». Aunque después la misma sentencia sí se apoye en ella para sustentar la constitucionalidad de la limitación,

⁵ Art. 3 LO. 3/1986: «Con el fin de controlar las enfermedades transmisibles, la autoridad sanitaria, además de realizar las acciones preventivas generales, podrá adoptar las medidas oportunas para el control de los enfermos, de las personas que estén o hayan estado en contacto con los mismos y del medio ambiente inmediato, así como las que se consideren necesarias en caso de riesgo de carácter transmisible».

que no suspensión a su juicio, a la que se vio sometida la libertad religiosa. Desde luego, la inseguridad jurídica y los problemas interpretativos del derecho de excepción y las medidas limitadoras de derechos fundamentales se muestran con toda su crudeza en la STC 148/2021, con cinco votos particulares de especial fuerza. Y, además, parece claro que no ha dejado muchas más respuestas jurídicas que la de declarar el estado de excepción para tomar determinadas medidas en casos de emergencia, provengan de donde provengan. A no ser, claro está, que se legislen de manera específica posibles situaciones de emergencia, y, además, en esa legislación se incluya un catálogo de deberes.

Igual que se está poniendo de relieve en este trabajo y señaló gran parte de la doctrina (Arroyo Gil, 2021) —deberes aparte—, Aguado Renedo se muestra mucho más favorable a la primera opción, esto es, la de la legislación específica, desde un argumento poderoso por real: que la extensión en el tiempo de la posible pandemia —lo cual ya ha sucedido— no ponga en riesgo que la «singularidad reguladora», representada en el derecho de excepción, se acabe convirtiendo en «nueva normalidad» «en sentido real [...] por distópica que la misma sea». Desde luego, coincidimos plenamente en que, a raíz de la previsibilidad de futuras pandemias en el mundo globalizado, no parece muy razonable la posibilidad de estar alarmados por periodos extensos, debiéndose reservarse la alarma para situaciones verdaderamente inhabituales (Aguado Renedo, 2021: 53). Creo de hecho que ha estado de acuerdo toda la doctrina española en que el «derecho ha hecho aguas (no se culpe a nadie) y que es preciso repararlo. Ya estamos tardando» (Cidoncha Martín, 2021: 169). En ello insistimos por tanto en estas páginas.

Como sabemos, sobre el apoyo del título competencial del art. 149.16 CE⁶, en un Estado como el nuestro no es posible mantener centralizadas las competencias en sanidad, al menos suficientemente. Con una legislación específica se ofrece una solución a este problema —la que resulta de mantener el título competencial en el art. 149.1.29 referente a la seguridad pública y la declaración de emergencia sanitaria de las futuras pandemias—. Lo que, por otro lado, tampoco excluye las competencias de las CC.AA. basándose en su propio título competencial del art. 148.22 CE sobre policía local (Lara Ortíz, 2021: 163). Sabemos, además, que sin una base estatal no es posible que a través de las leyes de las CC. AA. se articulen limitaciones a los derechos fundamentales que supongan de hecho «restricciones sacrificiales» de los derechos fundamentales. Y medidas como las que la legislación que proponemos debe contener lo son. Como recuerda Rodríguez Fernández (2022: 302),

⁶ Art. 149.1.16, competencia exclusiva del Estado en: «16.ª Sanidad exterior. Bases y coordinación general de la sanidad. Legislación sobre productos farmacéuticos».

la restricción de derechos fundamentales opera a través de dos normas: (i) una norma constitucional de competencia que otorga la habilitación para crear otras normas que restringen la operatividad de la posición originaria de un derecho fundamental; (ii) una segunda norma, dictada por el legislador democrático al amparo de esa competencia, que suprime de forma efectiva la protección constitucional en un supuesto de hecho determinado y habilita la realización de actos de coacción contrarios a la referida posición originaria (cambiando los deberes de conducta exigibles al poder público por otros de signo contrario). Esta segunda norma (llamada ley de restricción) tiene naturaleza sacrificial cuando no constituye una reacción protectora contra el acto ilícito cometido por propio el titular del derecho fundamental, sino que pretende, simplemente, remover el derecho fundamental como obstáculo que impide obtener una utilidad mayor desde el punto de vista del interés colectivo. El sacrificio de derechos se consuma cuando los actos coactivos habilitados por la ley de restricción son efectivamente realizados por la autoridad competente.

Creo que esta es la tesis de este mismo trabajo, y que cuando esto sucede lo que debe imponerse es un «deber fundamental» para justificar este «daño»⁷.

Siguiendo aún la exposición de Aguado Renedo (2021: 54), por último, el tercer gran problema lo sufrimos en la disparidad de las resoluciones de los TSJ sobre las medidas adoptadas por las CC.AA., fundamentalmente a raíz del cambio producido en la LJCA (Ley 3/2020), que además acabó forzando al Gobierno a dictar el Real Decreto 8/2021, de 4 de mayo, por el que se puede recurrir en casación estas decisiones de los TSJ de modo que se pudiera poner un poco de orden en lo que se ha manifestado como una disfuncionalidad enorme dentro del Poder Judicial, y que afectó de tal modo a los derechos fundamentales que se vulneró muchas veces el art. 14 de CE, además del art. 139 de la CE⁸.

⁷ En todo caso, poco discutible fue sostener que la obligación de vacunarse contra la COVID-19 no necesitaba de ningún cambio legislativo ni de nueva ley alguna. Eso sí, desde el marco estatal. Y las razones provienen de la jurisprudencia (por ejemplo, de la sentencia del TEDH en el asunto *Vavříčka y otros c. la República Checa* o la STS de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 4.ª) de 9 de octubre de 2012 y de más de algún pronunciamiento de los TSJ. Quizás el más famoso sea la STSJ de Andalucía, de julio 2010, Rec. 667/2012, que impuso la vacunación obligatoria del sarampión por un brote localizado en la ciudad de Granada. También de la doctrina (Cierco Siera, 2020, 2021; Moreno Garvayo, 2020, entre otros). Afortunadamente, en España no tuvimos además resistencias notables o problemas de salud pública por motivos de *resistencia* a la vacunación.

⁸ Y que como sabemos, el TS tampoco consiguió arreglar al arrogarse con su argumentación en la STS de 3 de junio de 2021 (Rec. 3704/2021), que revocó el auto

Y como no, es desde esta perspectiva de limitación de derechos fundamentales que constitucionalistas y penalistas han enfocado el debate sobre la limitación o suspensión de los derechos fundamentales y, por tanto, sobre la necesidad de declarar el Estado de alarma o excepción. Debate en el que como hemos podido observar ha habido posicionamientos para todos los gustos⁹.

La relación es la de siempre: derechos vs. orden público. Se asume la perspectiva de que las medidas se imponen a los ciudadanos «por ser titulares de derechos cuyos límites, intrínsecos o extrínsecos, generan deberes u obligaciones», o necesariamente «por estar relacionados con otros individuos en el seno de instituciones o institutos de derecho privado constitucionalmente garantizados, cuya estructura los incluye» (Rubio Llorente 2001: 56). En definitiva, lo que se quiere señalar es que esta perspectiva supone una mirada desde la «virtud privada» del constitucionalismo liberal-individualista.

Hasta aquí la discusión jurídica tal y como se ha mantenido entre la academia y en el seno del TC.

No obstante, lo que nos interesa plantear es si las situaciones de emergencia, en lugar de plantearse solo bajo un derecho de excepción dirigido a la limitación *extra* de derechos y que acaba en máximos de suspensión, pueden plantearse materialmente bajo un derecho de expresa regulación de deberes al amparo del art. 30.4 de la CE.

Algunas notas sobre el 30.4 CE y los deberes constitucionales en sentido estricto están en la norma, pero, sobre todo, se encuentran precisamente en la teoría política alrededor del derecho de excepción. Porque, como dice Rubio, «cuando la relación entre la protección del derecho y la imposición del deber de hacer o no hacer es inmediata, como sucede, por ejemplo, en el caso de muchas normas penales, el origen constitucional de tal deber es fácilmente discernible, aunque la licitud de la norma pueda ser cuestionada por otras razones (falta de proporción entre el fin y los medios, infracción de la igualdad, etc.)», no estamos ante verdaderos deberes constitucionales ni es necesario un derecho de excepción. Es entonces, «cuando, por el contrario, la relación entre la finalidad protectora de los derechos y los deberes impuestos por la norma no existe, o solo puede ser establecida a través de una larga serie de mediaciones, y la validez constitucional de

del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares la competencia para, en realidad, volver a hacer un juicio de proporcionalidad él mismo en cada situación particular.

⁹ Por ejemplo, a favor de la necesaria declaración del estado de excepción por estar ocurriendo una suspensión de derechos se pronunciaron desde un primer momento Aragón Reyes (2020, 2021) o Cidoncha Martín (2021); y en favor del estado de alarma por tratarse de una limitación de derechos fundamentales, pero no de una suspensión, Solozabal Echavarria (2020, 2021) o Arroyo Gil (2020, 2021).

la norma puede ser cuestionada también en razón del fin perseguido», que es exactamente lo que ha estado pasando durante toda la pandemia, entonces sí, el derecho de excepción o los deberes constitucionales en sentido estricto (art. 30.4 CE) a través de él enunciados «sirven para evitar esta puesta en cuestión, o para facilitar la respuesta a la cuestión planteada, en cuanto que habilita directamente al legislador para imponerlos coactivamente» (Rubio Llorente 2001: 19). Por supuesto, igual que los derechos, los deberes constitucionales varían en su contenido, tienen sus propios fines y por supuesto sus límites; y, desde luego, no goza el legislador de la misma libertad de configuración sobre todos ellos, pero si se distinguen de los derechos fundamentales en que no poseen un «contenido esencial» y su «contenido concreto es siempre creación del legislador» (*ibid.*: 24). Desde esta perspectiva, puede configurarse también al amparo del art. 30.4 de la CE el deber de confinarse, por ejemplo. Es un deber de colaboración, pasivo, de no hacer algo, con un fin, un destinatario y una importancia tan claros que no creo haga falta que me extienda en ello.

III. LOS DEBERES CONSTITUCIONALES. LAS POSIBILIDADES DEL ARTÍCULO 30.4 CE

¿Pueden los deberes entrar en conflicto con los derechos? ¿O la existencia de un deber constitucional supone, precisamente, que no puede oponerse un derecho? ¿Es el deber un límite al derecho fundamental *ex lege*? ¿Y es, por tanto, ponderable?

Si sobre la naturaleza de los deberes de la CE hasta el trabajo de Rubio (2001) apenas había cinco referencias (Varela Díaz, 1982; Peces-Barba, 1987; De Asís Roig, 1991; De Esteban y González-Trevijano, 1993; Requejo Pagés, 1995), posteriormente ya solo se encuentran tres (Díaz Revorio; 2011; Goig Martínez, 2011; Moret Millás, 2012, 2018).

Por su parte, solo existía una única mención al art. 30.4 CE en la jurisprudencia constitucional antes de la pandemia: la STC 123/1984, de 18 de diciembre¹⁰. Ahora hay dos más, precisamente una en la STC 148/2021 de 14

¹⁰ Conflicto positivo de competencia núm. 568/1983, promovido por el Gobierno frente al Gobierno vasco, en relación con el Decreto 34/1983, de 8 de marzo, de Creación de los Centros de Coordinación Operativa, en su FJ 1 señalaba que: «Los servicios de “Protección Civil”, inicialmente incardinados en la organización de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas de Seguridad de carácter militar, han ido poco a poco adquiriendo un carácter nítidamente civil como competencia de los Departamentos o Ministerios de Interior. La normativa que los regula contempla una serie de situaciones de emergencia, de extraordinaria heterogeneidad, y busca, por una parte, llevar a cabo estudios y

de julio, y la otra en la STC 183/2021, de 27 de octubre, que tiene por objeto el recurso también de Vox contra diversos preceptos del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declaró el llamado segundo estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2; y contra la Resolución de 29 de octubre de 2020, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del acuerdo de autorización de la prórroga del estado de alarma declarado por el citado real decreto, y el art. 2, la disposición transitoria única y la disposición final primera (apdos. 1, 2 y 3) del Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, por el que se prorrogó el estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020. El sentido del fallo y los votos particulares muy poco se diferencian en su argumentación de la STC 148/2021 y la mención al art. 30.4 CE es exactamente la misma.

1. LA NATURALEZA DE LOS DEBERES CONSTITUCIONALES Y EN ESPECIAL DE LA CLÁUSULA RECOGIDA EN EL ARTÍCULO 30.4 CE

Dentro de un tema olvidado como los deberes constitucionales, existen básicamente dos posiciones.

La primera es aquella que recoge un concepto restringido de deberes constitucionales (Rubio Llorente, 2001). En ella se alojan a su vez dos subcategorías de deberes:

- a) los deberes fundamentales, esto es: los deberes del art. 30.1 (deber de defender España) y art. 30.4 CE (deberes en casos de emergencia, catástrofe o calamidad pública); el deber de contribuir al sostenimiento de

actividades de prevención de los riesgos y, por otra parte, poner al servicio de la defensa frente a las calamidades públicas o de las catástrofes extraordinarias, que surgen en la vida de una comunidad, los recursos y los medios humanos y materiales necesarios para evitar o aminorar los daños. Desde el primer momento en que este tipo de actividades recibieron su configuración jurídica, se comprendió en ella la existencia de obligaciones y servicios personales a cargo de los individuos, y de las corporaciones territoriales existentes dentro del Estado que tienen en ello un papel relevante. A lo primero alude al art. 30.4 de la Constitución cuando dice que mediante Ley podrán regularse los deberes de los ciudadanos en los casos de grandes riesgos, catástrofes o calamidades públicas. A lo segundo aludían ya las llamadas “bases doctrinales” del Decreto de 29 de febrero de 1968, que en atención a la magnitud de los peligros, daños y siniestros y a su frecuencia, consideraba necesaria, para evitarlos o aminorarlos, la colaboración de todos los afectados, con la puesta en juego de todos los medios y recursos posibles, para lo cual admitía una condición típicamente municipal y provincial de la función protectora de personas y bienes que, en determinados casos, podría llegar a alcanzar carácter nacional».

los gastos públicos (art. 31.1 CE); el deber de seguir la enseñanza básica (art. 27.4 CE); el deber de trabajar (art. 35 CE), y, más discutido, el derecho-deber de conservar el medio ambiente (art. 45 CE).

- b) Los deberes constitucionales, que incluirían los de la categoría a) de fundamentales, más el deber de conocer el castellano del art. 3 CE. Y que, por tanto, sería el único deber constitucional no fundamental, teniendo como consecuencia normativa una cierta posibilidad de regulación mediante un Tratado Internacional del 94.2 CE —tratados que no necesitan autorización de las Cortes para su aprobación— y, sobre todo, por decreto ley. Posibilidad en todo caso vedada a los deberes fundamentales por el propio art. 86.1 CE. Y decimos cierta posibilidad «porque es muy improbable que la regulación de este deber pueda llevarse a cabo sin afectar a alguno de los derechos fundamentales, lo que no es posible hacer mediante decreto ley, y de la otra, porque el ámbito cerrado a este tipo de normas en relación con los deberes constitucionales «fundamentales» ha quedado reducido a límites muy estrechos gracias a la interpretación muy restrictiva que el Tribunal Constitucional ha hecho del art. 86 CE» (Rubio Llorente, 2001: 24).

La segunda, básicamente es la posición del resto de autores, que han preferido manejar un concepto más amplio de deber constitucional. Inclusive, tan amplio que deja la categoría sin significado práctico (por ejemplo, Rodríguez-Zapata, 1996: 309).

Entre los autores que han mantenido un concepto más amplio, no obstante, Díaz Revorio no ha dejado de apreciar la importancia y utilidad del concepto restringido descrito por Rubio, «según el cual serían deberes constitucionales aquellas conductas o actuaciones impuestas con carácter general, en beneficio de un interés colectivo o estatal, y que no dependen de otros derechos o competencias establecidos en la Constitución» (Díaz Revorio, 2011: 287). Y que se pueden hacer cumplir coactivamente, hemos de añadir. Esta lectura de Rubio Llorente, además de acertada, es absolutamente clave, pues sobre esa idea pivota la creación de una legislación de desarrollo de la cláusula del art. 30.4 CE.

Otros autores, si bien también han mantenido un concepto de deber constitucional más amplio, han tomado prestada como categoría particular de deberes aquella definida por Rubio como «deberes fundamentales» (Goig Martínez, 2011: 131).

Por último, otros autores sencillamente han hablado de deberes constitucionales cada vez que el vocablo «deber» ha aparecido en la CE¹¹.

¹¹ En realidad, es lo que hacen De Esteban, J. y González-Trevijano (1993: 313), para después sistematizarlos de acuerdo a los principios constitucionales contenidos en el

Es evidente que aquí venimos utilizando —sin haberlo precisado antes— el concepto restringido establecido por Rubio Llorente. Esta consideración es importante por tres cuestiones que clasificamos como subapartados.

1.1. La posibilidad de establecer dentro del concepto restringido una naturaleza y rasgos constitucionales homogéneos en todos los deberes constitucionales

Nos remitimos a lo dicho en el primer apartado: los deberes fundamentales son deberes autónomos; pesan igual sobre todos los ciudadanos y su régimen jurídico debe, precisamente, asegurar la igualdad básica en su cumplimiento; no tienen contenido esencial y no tienen otro contenido que el que el legislador quiera darles. No obstante, no sobre todos ellos tiene el legislador la misma libertad de configuración.

Efectivamente, como recordaba Rodríguez-Bereijo (2005: 236) citando al TC sobre el deber «estrella» en la doctrina, la obligación de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos (art. 31.1 CE), se trata de un deber ceñido a unas fronteras muy precisas: «La de la capacidad económica de cada uno y el establecimiento, conservación y mejora de un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad (STC 27/1981, FJ 4)». Y lo recordaba además el expresidente del TC para señalar que el deber tributario tiene el significado, no más, pero tampoco menos, de someter a los ciudadanos a la Constitución y a las obligaciones tributarias que el legislador establezca. Haciendo así valer una doble característica de los deberes fundamentales en sentido estricto:

- a) La capacidad del legislador, mayor o menor, pero en todo caso sometido al principio de legalidad. Es decir, que los deberes fundamentales no son habilitaciones especiales al legislador, distintas de otras habilitaciones, cuya presencia signifique facultar al Estado y a la Administración para el ejercicio de poderes exorbitantes, incoherentes o arbitrarios.
- b) No obstante, la existencia de estos deberes supone un elemento orgánico del sistema constitucional: la competencia exclusiva del Estado para asegurar la igualdad básica de su cumplimiento, y la exigibilidad real —coactiva— de los deberes legales derivados del enunciado constitucional por parte del poder público.

art. 1.1 CE, lo que le parece a Rubio Llorente (2001: 15) que conduce a resultados «no solo inútiles, sino decididamente grotescos».

De hecho, los deberes actúan como fundamento para la limitación de un derecho, aunque puede ser la colisión con un derecho la que exima del cumplimiento del deber, como es el caso de la objeción de conciencia. De este modo, podemos ver

la función de estos enunciados como vías a través de las que la teoría política adquiere trascendencia jurídica [...] [y, de hecho, existe una] equivalencia funcional entre enunciados de derechos y enunciados de deberes como vías mediante las que legisladores y jueces se ven forzados a dar entrada en el ordenamiento, como contenidos jurídicamente válidos, a contenidos cuya racionalidad viene dada de su inserción en una Teoría Política (Rubio Llorente, 2001: 53, 55).

De aquí que se pueda afirmar que, aunque la cláusula del art. 30.4 CE, aparentemente, no goce de uno de los elementos estructurales que limitan al legislador al modo que lo contiene el art. 31.1 CE, pues no impone en su articulado principios a respetar, no cabe duda de que tiene, en todo caso, un fin muy claro —la de poner remedio y poder reclamar ayuda ciudadana para ello en una situación de emergencia, catástrofe o calamidad—, y que, también en toda ocasión de su imposición, los deberes habrán de guardar consistencia y coherencia con el fin perseguido. La cláusula del 30.4 CE, sin duda, pretende, igual que la del 31.1 CE, proveer al Estado de medios para cumplir sus fines. *A sensu contrario*, no pueden utilizarse medios coactivos para fines no previstos.

1.2. *La exclusión o inclusión del artículo 43.2 CE entre los deberes constitucionales. La obligación de vacunarse y su imposición coactiva*¹²

Lo cierto es que este artículo genera grandes dudas. Como han señalado otros autores, parece evidente que la obligación de vacunarse, o inclusive las compañías de vacunación forzosa, suponen sin duda una clara restricción del derecho fundamental a la integridad física (Rodríguez Fernández, 2022: 339). Seguramente también a la libertad ideológica y el derecho a autodeterminarse libremente. Y, sin embargo, en base a la jurisprudencia y la doctrina puede afirmarse sin género de dudas que el Estado está dispuesto a proteger la salud pública por encima de cualquiera de estos dos derechos fundamentales. Un ejemplo paradigmático es el caso antes señalado (*infra* nota 7) (STSJ AND

¹² Art. 43 CE: 1. Se reconoce el derecho a la protección de la salud. 2. Compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios. La ley establecerá los derechos y deberes de todos al respecto. 3. Los poderes públicos [...]».

8545/2013-ECLI:ES:TSJAND:2013:8545, por dar una referencia más precisa), donde se determina la legalidad del auto que obligaba a 35 menores a vacunarse de sarampión, inclusive «con la ayuda de los cuerpos de seguridad del Estado si fuera preciso», y valorando precisamente que el confinamiento no era una medida más idónea o proporcional.

Esta jurisprudencia no ha llegado al TS. No obstante, en la STS de la Sala 3.^a (Sección 4.^a) de 9 de octubre de 2012, como bien señala Rodríguez Fernández (2022: 340 y ss),

se admite que el interesado deje de ser el dueño de su integridad física y su salud y, para evitar que pueda autodeterminar plenamente su comportamiento de un modo perjudicial para los intereses colectivos, se le proporciona una información incompleta. La solución del Tribunal Supremo es la siguiente: hay razones poderosas para convertir al individuo afectado en medio al servicio de fines superiores, para no dejarle autodeterminarse de una manera absolutamente libre. Sin embargo, de verificarse consecuencias dañosas, estas han de ser distribuidas equitativamente entre todos los beneficiarios (la sociedad en su conjunto), lo que se consigue mediante el pago de la correspondiente indemnización¹³.

¿Se admite que se manipule al ciudadano para que se vacune? Prácticamente sí.

Creemos, con total honestidad, que el art. 43.2 CE se ha *escapado* del debate constitucional en la pandemia sencillamente porque en España los movimientos antivacunas, inclusive los movimientos *conspiranoicos*, afortunadamente son absolutamente marginales, si es que existen, y creemos que no pasan de conductas individuales o individualizables. Además, hay que recordarlo, la vacunación de la COVID-19 no ha sido obligatoria en España. Ni siquiera fuertemente incentivada de modo que se haya *hurtado* a la población información como en el caso que acabamos de señalar. Como mucho, en cuanto a medidas de *persuasión*, se ha tenido que convalidar la legalidad del *pasaporte* COVID para la entrada a lugares de ocio.

La verdad es que no comprendemos por qué Rubio Llorente no incluyó el art. 43.2 CE en su catálogo de deberes constitucionales en sentido estricto —aunque lo intuimos, pero no podemos detenernos en ello ahora—. Creemos que la posibilidad real de una vacunación obligatoria de carácter general y la posibilidad de su imposición coactiva casan a la perfección con los elementos estructurales que califican para Rubio Llorente la categoría de deberes

¹³ STS 3298/2021-ECLI:ES:TS:2021:3298, de 14 de septiembre 2021, Sección Cuarta, ponente: Excm. Sra. D.^a María del Pilar Teso Gamella.

fundamentales. Máxime porque además el art. 43.2 CE se encuentra en el título I y no cabe duda que este deber tiene su base constitucional en el art. 43.2 CE (Cierco Siera, 2021: 322, así como la propia STSJAND 8545/2013-ECLI:ES:TSJAND:2013:8545). También, en la mencionada *Vavricka y otros c. República Checa* se demuestra el amplio margen del legislador en esta materia. Lo que es otra característica de la posibilidad de regulación de los deberes fundamentales, que carecen de contenido esencial que limite al legislador, siendo, no obstante, otros sus límites, como ya hemos visto más arriba.

Además, el deber de vacunarse con carácter general, de configurarse, no sería consecuencia del ejercicio de un derecho o «por ser titulares de derechos cuyos límites, intrínsecos o extrínsecos, generan deberes u obligaciones», porque no hay ningún derecho fundamental a la salud —el art. 43.1 CE es un principio rector—. Y nos parece más difícil sostener que la obligación de una vacunación con carácter general pueda sostenerse sobre el derecho a la vida de carácter subjetivo del art. 15 CE, que argumentar que este se produce en cumplimiento del fin constitucional expresamente previsto en el propio art. 43.1 CE.

Si se hubiera planteado la necesidad de la vacunación obligatoria de la COVID-19, y dado que es evidente que a raíz de los precedentes no cabe la objeción de conciencia, ¿cuál hubiera sido o pudiera ser la sanción a las personas que se opongan a vacunarse? ¿La insumisión? Hay que recordar que la ya mencionada sentencia del TSJ de Andalucía señalaba expresamente que a los menores se les vacunaría sin que eso supusiera «trato inhumano o tortura alguna». ¿Cabría o no la insumisión entonces?

Una última idea. De la jurisprudencia del TS y del TC durante la pandemia se desprende, al menos a día de hoy, que la aplicación del art. 3 de la LO. 3/1986 tiene un alcance limitado. Al menos más limitado que los reales decretos, es decir, que el estado de alarma, pues la primera no puede tratar de aplicarse con carácter general. La naturaleza de los deberes es la contraria en este sentido que la de los derechos fundamentales. Si las libertades pueden ser, en general, solo limitadas en casos particulares y sus restricciones necesitan de un derecho de excepción si se pretenden realizar con carácter general, los deberes son obligatorios y se construyen con carácter general, con independencia de que se puedan aplicar en situaciones concretas y a sujetos particulares. Y, también de nuevo al contrario de lo que sucede con los derechos fundamentales, precisamente, habrá de justificarse su no aplicación a un sujeto concreto, exactamente igual que había que encontrar causas concretas para la exención del suspendido servicio militar.

1.3. La naturaleza de los deberes nacidos al amparo del art. 30.4 CE

Se mantenga un concepto restringido o amplio, la naturaleza de los deberes enunciados en el art. 30.4 CE no se distinguen del deber enunciado

en el art. 30.1 CE. En eso están de acuerdo tanto Rubio Llorente como el resto de la doctrina mencionada, por más que sea francamente escasa. No ayuda a hacer matices el debate constitucional, tanto sobre art. 30 en general como sobre el apdo. 4 en particular.

Esta falta de matices nos lleva a poder afirmar, al menos, un par de ideas:

- a) La literatura y las posiciones jurisprudenciales sobre el servicio militar como deber de obligado cumplimiento en favor del Estado son perfectamente transportables a los deberes que puedan nacer del desarrollo del art. 30.4 CE. La naturaleza de los deberes nacidos al amparo de lo dispuesto en el apdo. cuatro no es distinta a la del deber de defender España.
- b) Es difícil plantear una objeción de conciencia en este caso. Y ello, por una razón muy sencilla. En primer lugar, porque como ha sostenido gran parte de la doctrina, la objeción de conciencia no es alegable si esta no está expresamente regulada —más allá de las interpretaciones que el TC ha hecho del más famoso *obiter dicta* de la historia de su jurisprudencia, el de la STC 53/1985, y que pareció abrir una posibilidad (errónea) de alegarla cada vez que haya afectación a un derechos fundamentales—. En segundo lugar, porque la objeción de conciencia del art. 30.2 CE está ligada al uso de la violencia y al campo militar. Cuestión imposible en los deberes que pueden nacer del art. 30.4 CE, que son deberes concebidos para causas de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública. Es decir, han de ser deberes de ayuda, colaboración ciudadana, de carácter eminentemente solidario. Y, contra ello, no cabe pues objeción de conciencia alguna.

2. LA (ESCALA) IMPORTANCIA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL DERIVADO DEL ARTÍCULO 30.4 CE

En uno de los escasísimos trabajos que existen sobre los deberes constitucionales como tal, Díaz Revorio (2011: 297) ha señalado con gran acierto que la protección civil y los deberes ciudadanos que de ella se derivan o pueden derivarse significan también defender España. En sus propias y muy meritorias palabras,

un entendimiento amplio del derecho-deber de defender a España permite entender comprendidos en el mismo los restantes deberes y obligaciones jurídicas que permiten imponer en la ley los apdos. 2, 3 y 4 del art. 30, de manera que la defensa de España no se identifica en la Constitución exclusivamente con la defensa militar o mediante las armas (ni, en particular, con el servicio militar), siendo esta solo una de las formas de defensa nacional; el servicio civil que

puede establecerse según el apdo. 3 (hay que entender que mediante ley, aunque la Constitución no lo diga expresamente) o los deberes mencionados en el apdo. 4 sirven también de instrumento para cumplir el genérico derecho-deber de defensa de España.

Ya hemos afirmado antes que en este trabajo se defiende, incluso, si no la creación de un servicio civil, que también, seguro la de la obligatoria formación en medidas-deberes de protección de la ciudadanía en casos de emergencia (grave riesgo, catástrofe o calamidad pública).

Esta perspectiva parece estar presente también en los debates que llevaron a la propia enmienda que introduce este apartado en nuestra CE:

El señor Martín-Retortillo acaba de recordarnos en la enmienda anterior al art. 12 a) de la Ley Fundamental de Bonn, de 1949. En ella se recogen para casos de guerra todos los temas de protección civil, pero no acaban en el caso de guerra, sino que la paz puede ser un fomento de esta solidaridad de que tanto necesita nuestra democracia. Quiero señalar también que entre las aspiraciones que, por ejemplo, la OCDE señala para un futuro de las economías europeas, se halla el punto de la participación en la vida colectiva. Hemos pasado de una economía de consumo concreta, que busca nada más que los bienes materiales, a buscar algo más en nuestras relaciones humanas. Esto es la solidaridad. Esto es lo que se pretende simplemente en esta enmienda. Se pretende hacer una llamada constitucional a todos los ciudadanos para que se sientan colaboradores en los casos de dificultades.

Esta es también, modestamente, la intención de este trabajo. En realidad, esta propuesta, no obstante, sin llegar a formular la idea de deber constitucional, ya se encuentra esbozada en la doctrina administrativista. Lara Ortiz (2021) ha propuesto, a nuestro juicio con mucho acierto, gestionar las posibles futuras pandemias a través del servicio de emergencias sanitarias de protección civil. Y de hecho en la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, ya estaban previstos los deberes derivados del art. 30.4 CE¹⁴. El gran problema de esta ley es que, desde el punto de vista

¹⁴ Y así, señala su artículo 7 bis: «1. Los ciudadanos y las personas jurídicas están sujetos al deber de colaborar, personal o materialmente, en la protección civil, en caso de requerimiento de la autoridad competente de acuerdo con lo establecido en el artículo 30.4 de la Constitución y en los términos de esta ley. 2. En los casos de emergencia, cualquier persona, a partir de la mayoría de edad, estará obligada a la realización de las prestaciones personales que exijan las autoridades competentes en materia de protección civil, sin derecho a indemnización por esta causa, y al cumplimiento de las

material, no estaba y no está preparada para afrontar una futura emergencia de esta magnitud. Así mismo, como ha visto muy bien esta autora, desde el punto de vista formal una de las reformas necesarias que necesita esta ley para poder derivar de la misma un deber de confinamiento, o de toque de queda, es que debe introducirse en ella un contenido reservado a la LO, en cumplimiento del art. 81 CE¹⁵.

No es muy distinto lo que proponemos aquí. El art. 30.4 CE es un título de intervención¹⁶ de carácter fundamental en favor del legislador para restringir derechos y libertades, y para la creación de deberes en caso un supuesto claro «de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública» y con un fin constitucional de beneficio colectivo.

3. LA TITULARIDAD DE LOS DEBERES Y LA OBLIGACIÓN DE UN SERVICIO CIUDADANO FORMATIVO

Igual que sucede con los derechos fundamentales, no existe un régimen general de titularidad predicable de todos los deberes constitucionales. De la

órdenes e instrucciones, generales o particulares, que aquellas establezcan. 3. Cuando la naturaleza de las emergencias lo haga necesario, las autoridades competentes en materia de protección civil podrán proceder a la requisita temporal de todo tipo de bienes, así como a la intervención u ocupación transitoria de los que sean necesarios y, en su caso, a la suspensión de actividades. Quienes como consecuencia de estas actuaciones sufran perjuicios en sus bienes y servicios, tendrán derecho a ser indemnizados de acuerdo con lo dispuesto en las leyes. 4. Cuando la naturaleza de las emergencias exija la entrada en un domicilio y, en su caso, la evacuación de personas que se encuentren en peligro, será de aplicación lo dispuesto en el artículo 15, apdo. 2, de la Ley Orgánica 4/2015 de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana. 5. Las medidas restrictivas de derechos que sean adoptadas o las que impongan prestaciones personales o materiales tendrán una vigencia limitada al tiempo estrictamente necesario para hacer frente a las emergencias y deberán ser adecuadas a la entidad de la misma [...].»

¹⁵ A este buen y muy detallado artículo nos remitimos para completar este apartado de modo más técnico si el lector desea hacerlo, pues realmente explica al detalle los cambios legislativos y administrativos (orgánicos) necesarios para ello dentro del actual Servicio de Protección Civil. Compartimos muchísimo de lo que en él se establece.

¹⁶ La expresión la tomo prestada de Yarza (2012: 162), para quién el art.45 CE, «junto con ese mandato positivo, se trata igualmente de un importante *título de intervención* del legislador para restringir derechos y libertades, máxime teniendo en cuenta que no se recoge solo el «derecho a disfrutar de un medio ambiente sano», sino también el «deber de conservarlo».

lectura sistemática de los deberes constitucionales, en sentido estricto —en la clasificación de Rubio—, o en sentido amplio —resto de la doctrina—, se observa que el derecho-deber de defender España (art. 30.1 CE), junto con el derecho-deber de conocer el castellano (art. 3 CE), son los únicos correctamente atribuidos por el constituyente exclusivamente a los españoles¹⁷. Dicho esto, del análisis de los deberes en concreto se observa que, con muy buen criterio también, el constituyente atribuyó expresamente la titularidad de los deberes del art. 30.4 a los «ciudadanos». Eso significa extenderlo a los ciudadanos de la UE y a los extranjeros.

Algo más discutible podría ser el silencio que guarda el apdo. 3 del art. 30 cuando no especifica sobre qué sujetos podría extenderse la previsión de que «podrá establecerse un servicio civil para el cumplimiento de fines de interés general». De hecho, lo contrario sucede en el apartado anterior cuando la CE menciona expresamente que la ley fijará las obligaciones militares «de los españoles». En nuestra opinión, en una lectura conjunta de los apartados del artículo, los sujetos a los que se refiere esta posibilidad legislativa son, sin duda, los ciudadanos. Y, creemos, además, que ello no supone ninguna contradicción con la tesis antes mantenida de que los apdos. 3 y 4, en una interpretación conjunta del art. 30 CE, deban también leerse como un deber de defender España. La diferencia substancial entre «el fin de interés general» y el presupuesto de emergencia de los apdos. 3 y 4, respectivamente, frente al carácter militar de los apdos. 1 y 2, explican y justifican el cambio de titularidad. Y, además, es correcto que no esté atribuido a «todos», como si lo está, por ejemplo, el deber de conservar el medio ambiente del art. 45 CE¹⁸.

¹⁷ Habría que añadir el deber-derecho de trabajar del art. 35 CE, que, evidentemente, también se refiere únicamente a los españoles. No obstante, incluso desde la perspectiva más amplia que se pueda mantener sobre la existencia de deberes constitucionales —que no es la nuestra—, la dimensión del trabajo como derecho deja sin contenido el enunciado del deber. Y no es exigible su cumplimiento forzoso en ningún caso. Además, aunque referido a los españoles, en todo caso es ya una libertad económica de todos los ciudadanos de la UE. Eso significaría que el deber de trabajar, en todo caso, de existir este, también debería extenderse a todos los ciudadanos de la UE residentes en España. Este argumento no se traslada ni al deber de defender España ni al deber de conocer el castellano.

¹⁸ Rubio Llorente (2001: 21) dudaba sobre su inclusión como un deber fundamental en sentido estricto debido a la «indefinición de su objeto», pero apoyado en la «sujetivización» que del derecho había hecho la STEDH de 9 de diciembre de 1994, en el Caso López Ostra c. España, añadido a que esta indefinición objetual provenía más de su ubicación constitucional que de la naturaleza propia del deber, se inclinaba en favor de incluirlo. A nuestro juicio, es sin duda un deber en sentido estricto, y, de

Es por tanto posible plantear un servicio civil obligatorio al amparo del art. 30.3 CE como un servicio civil de formación en previsión de los deberes del art. 30.4 CE. Y también de hecho, al mero abrigo del art. 30.3 CE. El segundo puede ser más general; el primero habría de ser más específico, dirigido a las situaciones habilitantes planteadas en el precepto. No obstante, lo lógico sería plantear un servicio civil que pudiera englobar ambos supuestos. Y, en todo caso, bien pueden regularse en el mismo cuerpo legislativo.

IV. LA OPORTUNIDAD Y EL PARA QUÉ DE LA PERSPECTIVA DE LEGGE FERENDA (A MODO DE CONCLUSIÓN)

Por lo tanto, la solución está ahí, en una nueva LO. De hecho, creemos que su necesidad puede deducirse incluso de las propias palabras del TC. Refiriéndose al confinamiento estricto que sufrimos y en el mismo FJ 7, donde señala la inconstitucionalidad del art. 7 del RD sobre el estado de alarma el TC, señalaba que:

Por ello, una medida de este carácter nunca podría haberse previsto en leyes que pretendieran la regulación u ordenación general del ejercicio de esta libertad, so pena de incurrir en inconstitucionalidad (art. 53.1 CE), sin perjuicio de lo que pudiera disponer la legislación para hipótesis de emergencias coyunturales. No hay que olvidar que, ante coyunturas de «grave riesgo, catástrofe o calamidad pública» (en palabras del art. 30.4 CE), la libertad de circulación, como otras, podría llegar a redefinirse y contraerse —incluso sin dar lugar a un estado de alarma— con arreglo a lo que el Tribunal llamó tempranamente los «límites necesarios que resultan de su propia naturaleza, con independencia de los que se producen por su articulación con otros derechos (STC 5/1981, de 13 de febrero, FJ 7)» (STCs 148/2021 y 183/2021).

¿Qué quiere decir el TC? A nuestro juicio, se deduce que es posible (y necesaria) una LO como norma limitativa de derechos y creadora de deberes para casos de emergencia. Este tipo de norma es una solución *ad hoc* sobre una situación excepcional, pero en el sentido de que el supuesto regulado es de carácter excepcional, no del carácter de la norma como derecho de excepción derivado del art. 116 CE. Esta ha sido, por cierto, la solución italiana, que ha

hecho, el deber que más desarrollo está teniendo y va a tener en el futuro. Además, creo que el cambio climático y, en particular, el calentamiento global, desgraciadamente, ayudan a centrar su objeto.

dato respuesta a la crisis por COVID-19 a través del *Codice della protezione civile* aprobado por Decreto Legislativo de 2 de enero de 2018 —Código de Protección Civil— (De la Sierra, 2020: 38). Y, además, nos parece que existe un cierto consenso en la doctrina sobre la necesidad de una nueva ley, con partes orgánicas, para afrontar este tipo de situaciones en el futuro.

Las consecuencias jurídicas (y ventaja) de lo que estamos proponiendo —cambiar la mirada de la limitación de derechos fundamentales por la regulación de deberes— es que se pone fin a la discusión sobre el contenido esencial y el ejercicio de funambulismo que han de hacer los jueces —y que han hecho— al enfrentarse a situaciones como la vivida. Evidentemente que debe existir un control judicial, pero este se traslada a la concurrencia del supuesto habilitante. Mas determinar si estamos ante una emergencia, una catástrofe o una calamidad pública no parece un ejercicio legislativo demasiado difícil, y nos parece de fácil consenso. Se recuperaría el poder del Parlamento, trasladado durante la última emergencia al poder judicial, también en gran parte por la errónea reforma de la LJCA, que convirtió a los magistrados, asesorados por nadie, a lo más diligentes en su labor de formación e información personal, en autoridades sanitarias. Se puede hacer un reparto competencial, pues la competencia es de mando, los deberes se pueden imponer coactivamente y la LO puede, desde luego, regular el reparto competencial pertinente según los principios y las normas (bloque de constitucionalidad) de nuestro estado autonómico.

Pero, sobre todo, importan las consecuencias sobre la teoría del Estado y su plasmación constitucional. Sea porque se sufre la limitación de derechos fundamentales, sea porque se cumple un deber, como decía Isaiah Berlin, «un sacrificio no entraña un aumento de lo que se sacrifica (es decir, la libertad) por muy grande que sea su necesidad moral o lo que la compense. Cada cosa es lo que es: la libertad es libertad, y no igualdad, equidad, justicia, cultura, felicidad humana o una conciencia tranquila»¹⁹. O solidaridad. Creo que como sociedad hemos visto limitadas nuestras libertades y lo hemos aceptado con crítica, pero con buen juicio. Nos gustaría que en el futuro pudiéramos dirigirnos a cumplir nuestros deberes con ese mismo juicio y con carácter solidario, aunque eso implique un deber de no hacer, como confinarse, o implique geolocalizarse o transportar a personas o un *numerus apertus* de actividades (actuaciones) siempre en favor, claro está, de un fin mayor como puede ser controlar la transmisibilidad de un virus o ayudar al prójimo en una crisis

¹⁹ Lo cierto es que la cita la hemos tomado prestada de Rodríguez Fernández (2022), que abre con ella su obra. La frase o el párrafo, algo más largo, pertenece a *Two Concepts of Liberty* (Clarendon Press 1958), quizá la obra por la que es más conocido el filósofo.

climática o la situación que cualquier lector quiera imaginar, de diferentes maneras. El art. 7 de la Ley de Protección Civil citado es un buen marco general que solo necesita concreción, carácter orgánico y una mejor presencia en la estructura orgánica del poder y de la propia sociedad. Con ello incluimos un aspecto olvidado de la visión del papel del Estado en su relación con el individuo. El Estado es el garante de nuestros derechos fundamentales, pero es también fuente de obligaciones para conseguir sus fines. En el ámbito económico lo percibimos todos los días. Afortunadamente, no percibíamos que lo era también para solicitar ayuda ciudadana en la necesidad de resolver una grave emergencia como la que hemos vivido.

Bibliografía

- Aguado Renedo, C. (2021). El gobierno y parlamento en la emergencia sanitaria. *Anuario de la Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de Madrid*, 47-60.
- Aragón Reyes, M. (2020). COVID-19: aproximación constitucional a una crisis. *Revista General de Derecho Constitucional*, 32.
- (2021). El Tribunal Constitucional cumplió con la sentencia sobre el estado de alarma. *Diario El País*, 4-8-2021.
- Arroyo Gil, A. (2020). La naturaleza del estado de alarma y su presupuesto. En C. Garrido López (coord.). *Excepcionalidad y Derecho: el estado de alarma en España* (pp. 35-74). Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad. Disponible en: <https://doi.org/10.47919/FMGA.OC21.0001>.
- (2021). El derecho a circular libremente en tiempos de pandemia. *Anuario de la Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de Madrid*, 87-106.
- Cidoncha Martín, A. (2021). La pandemia y la libertad de empresa. *Anuario de la Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de Madrid*, 155-170.
- Cierco Siera, C. (2020). Vacunación obligatoria o recomendada: acotaciones desde el Derecho. *Vacunas: Investigación y Práctica*, 21 (1), 50-56. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.vacun.2020.03.003>.
- (2021). La vacunación contra la COVID-19 y sus principales debates jurídicos. *Anuario de la Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de Madrid*, 307-334.
- Cotino Hueso, L. (2021). La (in)constitucionalidad de las restricciones y suspensión de la libertad de circulación por el confinamiento frente a la covid. En C. Garrido López (coord.). *Excepcionalidad y Derecho: el estado de alarma en España* (pp. 159-195). Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad.
- De Asís Roig, R. (1991). *Deberes y obligaciones en la Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- De Estaban, J. y González-Trevijano, P. J. (1993). *Curso de Derecho Constitucional Español*. Madrid: Universidad Complutense.
- De la Sierra, S. (2020). Lectura de urgencia de las reacciones frente al COVID-19 desde una óptica jurídica internacional y comparada. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 86-87.

- Díaz Revorio, F. J. (2011). Derechos humanos y deberes fundamentales. Sobre el concepto de deber constitucional y los deberes en la Constitución española de 1978. *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, 28, 278-310.
- Goig Martínez, J. M. (2011). La constitucionalización de los deberes. *Revista de Derecho Universidad Nacional de Educación a distancia*, 9, 11-148. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rduned.9.2011.11071>.
- Lara Ortiz, M. L. (2021). Replanteando la gestión de emergencias sanitarias. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 122, 153-182. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.122.05>.
- Minero Alejandro, G. (2020). *COVID-19 y protección de datos personales. Quo vadis?* Disponible en: <https://tinyurl.com/2vbecnkm>.
- Moreno Garvayo, J. L. (2020). ¿Puede el Gobierno obligar a la población a vacunarse frente a la COVID-19? *Nakuas. Ciencia, Escepticismo y Humor*. Disponible en: <https://tinyurl.com/mr3waxd8>.
- Moret Millás, V. (2012). Los deberes constitucionales. *Revista de las Cortes Generales*, 86. Disponible en: <https://tinyurl.com/mrya9nv3>.
- (2018). Los deberes constitucionales en el ordenamiento jurídico español: el inestable binomio derechos-responsabilidades. *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, 30, 205-272.
- Peces-Barba Martínez, G. (1987). Los deberes fundamentales. *Doxa*, 4, 329-341. Disponible en: <https://doi.org/10.14198/DOXA1987.4.19>.
- Requejo Pagés, J. L. (1995). *Deberes constitucionales* (vol. 2). Madrid: Enciclopedia Jurídica Básica.
- Rodríguez Bereijo, A. (2005). Breve reflexión sobre los principios constitucionales de justicia tributaria. *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*. Disponible en: <https://tinyurl.com/74zr889h>.
- Rodríguez Fernández, I. (2022). *Las restricciones sacrificiales de los derechos fundamentales*. Madrid: Marcial Pons. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/j.ctv2zp4x15>.
- Rodríguez-Zapata Pérez, J. (1996). *Teoría y práctica del Derecho Constitucional*. Madrid: Técnos.
- Rubio Llorente, F. (2001). Los deberes constitucionales. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 62, 11-56.
- Serrano Lasa, I. (2021). El uso obligatorio de las mascarillas y su afectación a los derechos fundamentales en el Tribunal Supremo. *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, 120, 275-316. Disponible en: <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.120.2021.09>.
- Simón Yarza, F. (2012). El llamado derecho al medio ambiente: un desafío a la teoría de los derechos fundamentales. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 32 (94), 153-179.
- Solozabal Echavarría, J. J. (2020). Algunas consideraciones constitucionales sobre el estado de alarma. En P. Biglino Campos y F. Durán Alba. *Los efectos horizontales de la COVID sobre el sistema constitucional* (pp. 19-42). Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad. Disponible en: <https://doi.org/10.47919/FMGA.OC20.0002>.
- (2021). El estado de alarma y el derecho de crisis en nuestro sistema constitucional. *Anuario de la Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de Madrid*, 17-29.
- Varela Díaz, S. (1982). La idea de deber constitucional. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2 (4), 69-96.

DE GUERRILLA A PARTIDO POLÍTICO EN EL PROCESO DE PAZ EN COLOMBIA. EL CASO DE LAS FUERZAS ARMADAS REVOLUCIONARIAS DE COLOMBIA-EJÉRCITO DEL PUEBLO Y SU TRANSFORMACIÓN EN PARTIDO

From guerrilla to political party in the peace process in Colombia. The case of the Revolutionary Armed Forces of Colombia-People's Army and its transformation into a party

ANDRÉS DÍAZ-VARELA LÓPEZ

Universidade de Santiago de Compostela
diazvarela93@gmail.com

PABLO RIVERA CAPÓN

Universidad Nacional de Educación a Distancia
pabriviera@lugo.uned.es

Cómo citar/Citation

Díaz-Varela López, A y Rivera Capón, P. (2023).

De guerrilla a partido político en el proceso de paz en Colombia. El caso de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo y su transformación en partido.

Revista de Estudios Políticos, 202, 201-222.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.202.07>

Resumen

El presente artículo analiza el proceso de la adaptación partidaria de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) basándose en la concepción de Angelo Panebianco del modelo originario, donde se analizan tres elementos como son la implantación y desarrollo territorial, el apoyo de alguna institución externa y la presencia o no de un liderazgo carismático. Pretende dar respuesta a la pregunta de cuál fue la influencia directa que tuvieron los distintos elementos presentes en el momento de fundación de la guerrilla de las FARC-EP en la posterior creación del nuevo partido político FARC —actualmente Partido Comunes— tras la adaptación partidaria de la organización guerrillera en partido. Metodológicamente,

se realiza un análisis documental desde una perspectiva teórica del concepto de modelo originario de Panebianco recogiendo los tres factores identificados. Se concluye que las FARC-EP, al igual que cualquier otra organización, son presas de su pasado y su nacimiento tuvo una influencia directa en su posterior creación como organización partidaria tras la aprobación de los Acuerdos de Paz de La Habana en el 2016.

Palabras clave

Colombia; FARC; paz; partidos políticos; Latinoamérica; modelo originario; liderazgo.

Abstract

This article analyzes the process of partisan adaptation of the Revolutionary Armed Forces of Colombia-People's Army, FARC-EP, based on Angelo Panebianco's conception of the original model, where three elements are analyzed such as territorial implementation and development, the support of some external institution and the presence or absence of charismatic leadership. It aims to answer the question of what was the direct influence that the different elements present at the time of founding of the FARC-EP guerrilla had on the subsequent creation of the new political party FARC—currently Partido Comunes— after the partisan adaptation of the guerrilla organization in party. Methodologically, a documentary analysis is carried out from a theoretical perspective of the concept of the model originating from Panebianco, collecting the three identified factors. It is concluded that the FARC-EP, like any other organization, is a prisoner of its past and its birth had a direct influence on its subsequent creation as a party organization after the approval of the Havana Peace Accords in 2016.

Keywords

Colombia; FARC; peace; political parties; Latin America; original model; leadership.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. EL MODELO ORIGINARIO: UNA APROXIMACIÓN TEÓRICA: 1. Implantación y desarrollo territorial. 2. Institución externa. 3. Liderazgo carismático. III. FARC-EP: EL ORIGEN DE LA GUERRILLA. IV. EL MODELO ORIGINARIO: EL CASO DE LAS FARC-EP. V. CONCLUSIONES. 5. *BIBLIOGRAFÍA*.

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo pretende dar respuesta a la influencia directa que tuvo el inicio de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) como guerrilla en su posterior creación como partido político tras la adaptación partidaria de la organización guerrillera insurgente después de la firma de los Acuerdos de Paz de La Habana, cogiendo como referencia el modelo originario de Angelo Panebianco (1990).

Aquí se señala, por un lado, cómo fueron los inicios dentro de la organización guerrillera en cuanto a los tres factores del modelo originario identificados y la presencia que estos tuvieron en el origen de la organización. Por otro lado, se analiza la influencia de esos factores en la posterior creación del partido FARC —Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común— surgido tras la negociación entre el Ejecutivo colombiano y la guerrilla.

Asimismo, debido al contexto único colombiano, inmerso en un conflicto armado interno con multitud de actores implicados y diversos grupos alzados en armas contra el Gobierno del país durante más de cincuenta años, hizo que el porvenir del conflicto fuese pasando por diferentes etapas con el fin de derrotarlas, bien a través de estrategias de represión y confrontación directa o bien a través de procesos de paz negociados. El resultado es la interacción entre la guerrilla de las FARC-EP y los diferentes Gobiernos colombianos, que termina con la firma de un acuerdo de paz en el 2016, la desmovilización de la guerrilla y su posterior paso a la vida civil y democrática.

El trabajo se realizará en tres fases. En primer lugar, se introducen los elementos del modelo originario establecidos por Panebianco (1990). Después, se hará un pequeño recorrido por la historia de la organización durante su etapa guerrillera y, a partir de los elementos descritos, en tercer lugar, se analizará y se aplicará dicha concepción teórica al caso de las FARC-EP y se verá su influencia en la posterior creación del partido FARC para abordar la creación del partido y su estructura organizativa, relacionándola con la

fundación de la guerrilla. Por último, y en cuarto lugar, se realizarán unas conclusiones de este análisis relativas a lo tratado anteriormente.

Como se ha comentado, este trabajo se centra en la influencia que tuvo la guerrilla en la posterior transformación en partido. Dicha investigación abre la puerta a futuros trabajos relacionadas con el objeto de estudio, bien sea desde otras teorías o desde distintas metodologías, consiguiendo así un enfoque más amplio del mismo.

II. EL MODELO ORIGINARIO: UNA APROXIMACIÓN TEÓRICA

En este artículo se utiliza un marco teórico propio de partidos políticos, como es el modelo originario, adaptándolo y reorientándolo a estructuras guerrilleras y su conversión en partido político tras el abandono de las armas y su adaptación al sistema de partidos.

Habitualmente, el modelo teórico elaborado por Panebianco es utilizado para explicar la dinámica organizativa de los partidos políticos a partir de sus momentos fundacionales. Sin embargo, en este estudio se utilizará como momento fundacional la aparición de la guerrilla de las FARC para poder explicar la organización partidaria del partido político surgido de los Acuerdos de Paz de La Habana del 2016, mediante los cuales se puso fin a más de cincuenta años de conflicto interno en Colombia entre el Estado y el grupo guerrillero.

Angelo Panebianco (1990) defiende que las características organizativas de un partido político dependen tanto de su historia, del modo en que la organización haya nacido y se haya consolidado, como de las decisiones fundacionales de sus líderes. Según el autor italiano, las particularidades del período de formación del partido —en el caso de este estudio, de la guerrilla— pueden ejercer influencia sobre este aún décadas después. Su modelo originario se construye a partir de una serie de factores que «combinándose de distintas maneras, dejan su huella en la organización y definen sus características originarias» (*ibid.*: 108).

Las características de un partido político, así como de cualquier organización, dependen, entre otros factores, de su historia. Es decir, de cómo la organización partidaria haya nacido y se haya consolidado a través de su desarrollo. Toda organización arrastra y tiene integradas las peculiaridades que se dieron y las decisiones que se tomaron en el momento de su creación o fundación. Para este autor (*ibid.*: 110-113) hay tres factores esenciales que contribuyen a definir el modelo originario de cada partido político: a) el modo en que se inicia y desarrolla la construcción de la organización; b) la existencia de una organización externa que patrocina su creación, y c) la presencia (o

ausencia) de un líder carismático que justifica la existencia de la organización en sí misma.

1. IMPLANTACIÓN Y DESARROLLO TERRITORIAL

Este primer factor, también esbozado parcialmente por Duverger (1957: 21), hace referencia a la forma de construir la organización. Según Panebianco (1990: 110), y siguiendo el análisis de Eliassen y Svaasand (1975: 95-120), el desarrollo organizativo de un partido, es decir, la construcción de la organización en sentido estricto, puede producirse de tres formas diferentes: por penetración territorial, por difusión territorial o por una combinación de ambas formas.

Las distintas formas de creación de la organización son (Panebianco, 1990: 110-113):

- a) Una organización es creada por penetración territorial cuando existe un «centro que controla, estimula y dirige el desarrollo de la periferia, es decir, la constitución de las agrupaciones locales e intermedias de un partido»
- b) Es creada por difusión territorial cuando el desarrollo «se produce por generación espontánea»: cuando son las élites locales las que, en un primer momento, constituyen las agrupaciones locales del partido y solo a continuación estas se integran en una organización nacional.
- c) En el caso de las modalidades mixtas se da una combinación de la difusión y la penetración territorial. En primer lugar, el desarrollo se da por difusión debido a que diversas agrupaciones locales se constituyen autónomamente y en diferentes lugares del territorio. Solamente después de ser constituidas se unen e integran en una organización nacional. Finalmente, la organización nacional desarrolla (por penetración) las agrupaciones locales allí donde aún no se han constituido.

El modo de creación de los partidos está vinculado, a su vez, al modo de formación de la coalición dominante y su grado de cohesión interna. Así, los partidos creados por penetración territorial, como muchos partidos comunistas y conservadores, implican por definición la existencia de un «centro» altamente cohesionado desde el principio, siendo, precisamente ese «centro» el pequeño grupo de líderes nacionales que le dan vida y los que formarán el primer núcleo de la coalición dominante. En cambio, los partidos contruidos inicialmente por difusión territorial se enfrentan a un proceso de formación de la coalición dominante y definición del liderazgo más caótico y complejo, ya

que existen múltiples liderazgos locales que controlan sus propias agrupaciones y que disputan el liderazgo nacional. Estas organizaciones, a diferencia de las anteriores, tienen más posibilidades de dar lugar a una organización de tipo federal entre diversos grupos locales y con una coalición dominante dividida con constantes conflictos de liderazgo (*ibid.*: 111-112).

2. INSTITUCIÓN EXTERNA

Este segundo factor hace referencia a la existencia o no de una institución externa que patrocine el nacimiento del partido. La ausencia o presencia de una organización incide, también, en el tipo de legitimación de los líderes. Si existe una organización o institución externa, el partido nace y es concebido como el «brazo político» de dicha institución. Esto trae consigo dos consecuencias:

- a) Las lealtades que se forman en el partido son lealtades indirectas, se dirigen en primer lugar a la institución externa y solo en segunda instancia al partido.
- b) La institución externa es, por consiguiente, la fuente de legitimación de los líderes y es ella, por ejemplo, la que hace inclinarse la balanza de un lado u otro en la lucha interna por el poder. Por lo tanto, se distingue entre partidos de legitimación externa y partidos de legitimación interna (*ibid.*: 112).

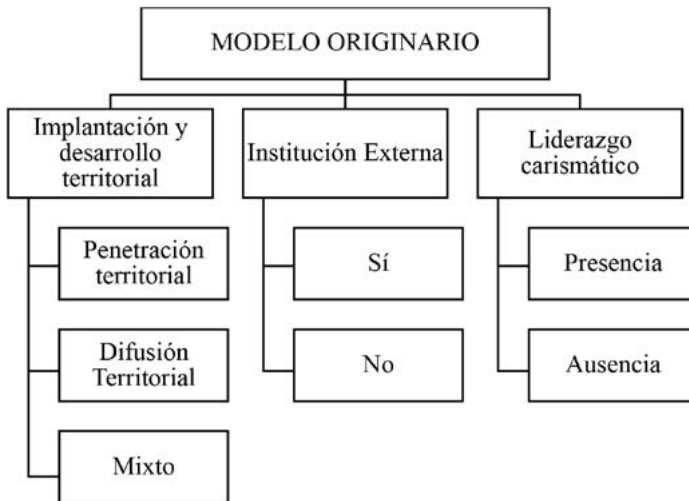
Si se da la presencia de una organización externa, el partido tendría una legitimidad y una lealtad indirecta —toda vez que esas lealtades están dirigidas en primer lugar hacia la organización externa y, en segundo, hacia el partido— y, por lo tanto, la fuente de legitimación de los líderes pasa a encontrarse en esa organización externa, lo que conduce a cierta debilidad estructural al momento de tomar decisiones, afectando a los niveles de autonomía decisional y el nivel de institucionalización del partido, que termina siendo débil.

3. LIDERAZGO CARISMÁTICO

El tercer y último factor para considerar, según Panebianco (*ibid.*: 112-113), es el del carácter carismático o no de la formación del partido. La presencia de un líder carismático en sus orígenes imprime una dinámica particular al proceso de construcción de la organización, así como también a su posterior desarrollo evolutivo. El problema, señala el autor, es establecer si el partido es o no, esencialmente, una criatura o un vehículo de afirmación de un líder carismático. Si bien señala que en los momentos de creación de un partido

siempre existen componentes carismáticos en la relación líder-seguidores, lo que es necesario diferenciar es si el líder se presenta como el creador e intérprete indiscutido de un conjunto de símbolos políticos (las metas ideológicas originarias del partido) que llegan a ser inseparables de su persona. En la fase de gestación, los líderes (carismáticos o no) son los que elaboran las metas ideológicas del partido, seleccionan la base social de la organización y, sobre esas metas y esa base social, plasman, aunque sea con las inevitables desviaciones impuestas por los recursos disponibles, las diversas condiciones socioeconómicas y políticas de las distintas zonas del territorio nacional (*ibid.*: 115). Es decir, se construye la identidad colectiva cuando la organización aún no es más que un instrumento para alcanzar ciertos fines y se institucionaliza, esto es, incorpora los valores y fines de los fundadores del partido como propios.

Cuadro 1. *Modelo originario*



Fuente: elaboración propia a partir de Panebianco (1990).

En ocasiones, hay que considerar, lo definido como «carisma de situación». Este término se usa para referirnos a aquellas situaciones en las que un líder cuya personalidad no tiene tendencias mesiánicas suscita una respuesta carismática simplemente porque ofrece, en momentos de agudo malestar, un liderazgo que se percibe como un recurso o medio de salvación del malestar (*ibid.*: 113).

El carisma de situación tiene en común con el carisma puro el hecho de que el líder se convierte, para el electorado, así como para una parte mayoritaria de los militantes, en el intérprete autorizado de la política del partido, lo

que le garantiza un enorme control sobre la organización en trance de formarse. La diferencia está en el hecho de que mientras en el caso del carisma puro el partido no tiene una existencia autónoma del líder y está enteramente a su merced, en el caso del carisma de situación, aun con el enorme poder del líder, el partido no es simplemente su criatura, sino que nace de una pluralidad de impulsos y, por tanto, otros actores pueden reservarse un cierto grado de control sobre las zonas de incertidumbre¹ de la organización.

III. FARC-EP: EL ORIGEN DE LA GUERRILLA

Las FARC, históricamente, se conciben como el producto y son, a su vez, herederas de las luchas agrarias de principios del siglo xx y de la época de la Violencia del pasado siglo. Su vínculo entre conflicto y tierras va a ser crucial en su lucha a lo largo de toda su existencia, hasta el punto de traducirse en los Acuerdos de Paz de la Habana de 2016 en el asunto número uno de la agenda (Díaz-Varela López y López Rodríguez, 2021).

Así, durante su inicial andadura (1964-1978) como organización, se reconocían como una fuerza político-militar de autodefensa con carácter meramente defensivo, que seguía de cerca los conflictos sociales y políticos colombianos del momento. Hay que destacar que la guerrilla se constituyó de la mano del Partido Comunista de Colombia.

En una segunda etapa (1978-1991), las FARC tratarán de acabar con el poder bipartidista hegemónico a través de sus perspectivas políticas por vías legales, sin dejar de lado la lucha armada. Además, intentarán conseguir una mayor presencia en el ámbito urbano sin olvidar, en ningún momento, su carácter campesino. En esta segunda etapa, las FARC pasan de una estrategia defensiva a una mucho más ofensiva, donde combinaban diferentes estrategias para conseguir un proceso revolucionario rápido (FARC-EP, 1982).

Más tarde, en un tercer periodo (1991-2008), las FARC aumentarán cuantitativamente sus fuerzas y sus finanzas cuando menos se esperaba que lo hiciesen. La caída del Muro de Berlín, así como la posterior puesta en duda del soporte político e ideológico, sumado a la pérdida de fuelle que mostraban

¹ Las zonas de incertidumbre son todos aquellos factores que, de no ser controlados, amenazarían o podrían amenazar la supervivencia de la organización y/o la estabilidad de su orden interno. Los líderes son quienes controlan las áreas de incertidumbre cruciales para la organización y quienes pueden emplear estos recursos en las negociaciones internas (en los juegos de poder), desequilibrándolas en su favor (Panebianco, 1990: 65).

las distintas revoluciones centroamericanas, deberían haberse traducido en una pérdida de fuerza de la guerrilla. Sin embargo, las FARC fueron capaces de sobreponerse a costa del impacto de un nuevo factor del que no fueron capaces de revertir en cuanto a la legitimidad social de su lucha se refiere: el dinero proveniente del narcotráfico. La aproximación a estos negocios ilícitos, en primer lugar de manera vergonzante y después abiertamente, hizo que su discurso político fuese desapareciendo de la vida pública a cambio de una pérdida del significado histórico de su lucha.

Posteriormente, a través de la modernización de las técnicas de lucha y del aparato militar público colombiano —gracias, en parte, al Plan Colombia—, el país se vio inmerso en una guerra de confrontación directa con la guerrilla, y más sanguinaria, donde las víctimas del conflicto se contaban por miles. De un escenario de guerrilla agredida y portavoz de los problemas campesinos en búsqueda de una paz con justicia social, se pasó a un imaginario de guerrilla agresora y lucrativa de dinero ilícito alejada de los problemas sociales. Si bien el imaginario inicial vino desde la guerrilla, el imaginario posterior vino, en parte, construido por las víctimas del conflicto y por el Estado (Díaz-Varela López y López Rodríguez, 2021)

En la última etapa (2008-2017), antes de la firma de los Acuerdos de Paz de la Habana, se empiezan a producir los primeros acercamientos para conseguir un pacto definitivo e integral para la paz, el cual acaba materializándose en 2016. Tras ellos, en 2017, las FARC se transforman en el partido político de la Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC), como ya se ha mencionado (í.d.).

Tras su adaptación partidaria, el nuevo partido político comenzaría a diseñar su estructura organizativa interna, la cual se basaba, principalmente, en su anterior organigrama guerrillero. Sin embargo, esta etapa no estuvo exenta de divisiones, empezando por el nombre del propio partido político hasta quién debería dirigir el partido y de qué forma. Tanto es así que, tras diferentes devenires, el partido acabaría por sufrir una escisión muy relevante donde diferentes líderes, que habían estado negociando los acuerdos de Paz en La Habana, como por ejemplo Jesús Santrich o Iván Márquez, acabarían por abandonar el partido y volver a la lucha armada.

IV. EL MODELO ORIGINARIO: EL CASO DE LAS FARC-EP

La guerrilla de las FARC-EP dio paso, tras lo establecido en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera firmado con el Gobierno Nacional en noviembre de 2016 y ratificado en acto legislativo en mayo de 2017, a la Fuerza Alternativa Revolucionaria del

Común² (FARC). Esta se constituyó como partido político, aprobándose sus Estatutos en su congreso constitutivo a finales de agosto de 2017.

Para analizar en qué medida el partido, surgido de las negociaciones entre las FARC-EP y el Gobierno de Juan Manuel Santos, tiene presentes los orígenes como movimiento armado insurgente se utilizará como marco teórico, como se ha dicho, el modelo originario de Angelo Panebianco (1990). Con este modelo se intentará ver la influencia que tuvieron los orígenes de la guerrilla en la creación del nuevo partido político desde una estrategia deductiva.

En cuanto al primer elemento de análisis, la implantación y desarrollo territorial, el partido político FARC continúa con la misma lógica utilizada por la guerrilla en tiempos pretéritos. Los Estatutos del partido FARC y los de la guerrilla FARC-EP pueden ser utilizados como base para analizar este elemento.

La organización de las FARC-EP estaba recogida en su estatuto; tal y como se muestra en la figura 1, la división jerárquica de su estructura era muy clara. Si comparamos esa estructura jerárquica de la guerrilla con la del partido FARC vemos que existe una correlación muy similar en cuanto a su estructura orgánica y territorial³.

Los Estatutos que rigen el régimen organizativo y disciplinario de las FARC-EP fueron sufriendo modificaciones hasta alcanzar en la IX Conferencia Nacional su redacción definitiva. Durante la II Conferencia Nacional y constitutiva de las FARC, se plasmó un reglamento interno en el que se recogían las normas organizativas y disciplinarias (FARC-EP, 2016).

La III Conferencia Nacional hizo algunas enmiendas e introdujo nuevos conceptos político-militares (í.d.).

La VI Conferencia Nacional de Guerrilleros reglamentó de forma clara la vida interna de las FARC con tres documentos esenciales: el Estatuto, el Reglamento de Régimen Disciplinario y las normas internas del comando (í.d.).

Con la Séptima Conferencia Nacional se reforman y amplían los tres documentos anteriormente citados, dando paso al Ejército del Pueblo (EP), y entrando así una nueva dimensión organizativa (FARC-EP, 1982b).

La VIII Conferencia Nacional introduce algunas disposiciones estatutarias, reglamentarias y normativas debidas, en parte, al rápido crecimiento

² Actualmente el nombre del partido político es Comunes.

³ En el aspecto territorial, si se compara la estructura de las FARC-EP como grupo guerrillero y las FARC como partido político, se ve cómo la distribución es prácticamente la misma. Guerrilla: Central, Oriental, Occidental, Sur, Caribe, Noroccidental y Magdalena Medio; en el caso del partido político: Centro, Oriente, Suroccidente, Caribe, Noroccidente y Nororiente. Disponible en: www.partidofarc.com.co y CNMH (2014).

económico experimentado por el «impuesto de gramaje⁴» (FARC-EP, 1987). Además, también dota de Estatutos a los bloques de frentes, los comandos conjuntos y el Comando General (FARC-EP, 1993).

Por último, durante la Novena Conferencia de las FARC-EP se ratifican los documentos, introducen y actualizan algunas disposiciones reglamentarias y se hace un llamamiento a que se aplique tanto en su espíritu como en su letra (FARC-EP, 2007).

Con base en la estructura organizativa de las FARC-EP desde sus inicios, se comprueba que la construcción de las FARC como organización, expansión y crecimiento se produjo por penetración territorial. Esto es, existe un «centro» que controla, estimula y dirige el desarrollo de la «periferia».

En sus comienzos, la organización guerrillera estuvo marginada territorialmente y se regía, principalmente, por lo establecido en las conferencias nacionales guerrilleras, las cuales eran la máxima instancia de las FARC y eran organizadas por el Estado Mayor Central a través de su Secretariado —rango más alto de dirección política y encargado de dirigir la organización—. Este último sería ese «centro» y sus integrantes, la «coalición dominante» descrita por Panebianco (1990). Dicha marginación territorial inicial fue cambiando a lo largo de las diferentes etapas de la guerrilla. En sus inicios, se encontraban principalmente en los departamentos de Tolima, Meta y Caquetá, con una composición netamente campesina y de autodefensa.

Las FARC hablan de «cuatro guerras» que las condujeron a constituirse y toman como su mito fundacional la agresión a la «república de Marquetalia» en mayo de 1964 (Brittain, 2010). Esas «cuatro guerras» que han marcado los orígenes de las FARC son las siguientes (CNMH, 2014):

- La «primera guerra» hace referencia a la persecución oficial contra los campesinos de zonas comunistas y liberales, tras el asesinato de Gaitán, en 1948.
- La «segunda guerra» se sigue explicando por un acto por parte del Estado en Villarrica, en 1955, cuando respondió a una organización campesina con un operativo militar y con la ilegalización del Partido Comunista en 1956.
- La «tercera» y la «cuarta guerra» son realmente una sola, ya que las dos se refieren a la agresión a Marquetalia, una la de 1962 y otra la de 1964.

⁴ Ese gramaje hacía referencia a un cobro al cultivo de coca, con el propósito de proteger a los agricultores frente a la llegada de grupos paramilitares, evitando con ello el despojo de tierras

Mapa 1. *Frentes de las FARC en 1978*

Fuente: Díaz-Varela (2022).

Además, durante la operación contra Marquetalia en julio de 1964, una asamblea general de guerrilleros lanzó el Programa Agrario⁵, compuesto por siete puntos y que se constituyó en el documento declarativo que antecedió a la creación formal de las FARC y que, entre otras propuestas, se encuentran las relativas al beneficio del campesinado pobre sobre la base de la expropiación latifundista, el respeto al campesino rico que trabaje personalmente sus tierras o la protección y respeto de tierras indígenas (CNMH, 2014: 54).

Tras contar con nuevos fundamentos organizativos, las FARC comenzaron a salir de su marginalidad inicial. La expansión tuvo lugar hacia zonas sureñas y transfronterizas, distantes y desprotegidas del Estado⁶ en Caquetá, a lo largo del

⁵ Tal es su influencia agraria que en los Acuerdos de Paz de La Habana la cuestión referente a la tierra se convirtió en el asunto número uno de la agenda.

⁶ La guerrilla aportaba allá donde el Estado no estaba un cierto orden social: imponía regulaciones colectivas, arreglaba los litigios interindividuales o garantizaba una cierta

Magdalena Medio, la zona bananera de Urabá y en algunas regiones de Tolima, Huila, Valle del Cauca y Meta (véase el mapa 1).

Posteriormente, en los años ochenta, las FARC comenzarían a expandirse militar y territorialmente hacia zonas de gran presencia de cultivo de cocaína, significando esto un gran ingreso económico y, por consiguiente, la ampliación de sus frentes en número, pasando de nueve a dieciocho.

Mapa 2. *Frentes de las FARC-EP en 1995*



Fuente: Díaz-Varela (2022).

A mediados de los noventa, las FARC van a poner todo su poderío militar sobre la mesa, multiplicando sus operaciones, aumentando el número de miembros y de expansión geográfica⁷ Meta (véase el mapa 2) gracias, en parte,

estabilidad a los propietarios de la tierra, a pesar de la carencia frecuente de títulos de propiedad, entre otros.

⁷ Cabe señalar que en las zonas donde mayor presencia guerrillera hubo, y durante más tiempo, no acabaron por ser las zonas de mayor aceptación, ya como partido político,

a lo recaudado tras los ingentes beneficios del cultivo y comercialización de cocaína⁸ (CNMH, 2014).

Los organismos de dirección política-militar, organismos ejecutivos, quedaban en pocas manos, concretamente en las del Estado Mayor Central y particularmente en la de los miembros del Secretariado del Estado Mayor Central (FARC-EP, 2016).

Tanto es así que, como recogen sus Estatutos (ídem.), el Estado Mayor Central es el organismo superior de dirección y mando de las FARC-EP, en todos sus escalones. Sus acuerdos, órdenes y determinaciones obligan a todo el movimiento y a todos sus integrantes y estaba dirigido por el Secretariado en el día a día. Por otro lado, en el partido FARC, si lo comparamos con la guerrilla, vemos que el mayor órgano de dirección es la Asamblea Nacional de los Comunes —equivalente a la Conferencia Nacional de Guerrilleros— y estaría compuesto, a su vez, por el Consejo Nacional de los Comunes —equivalente al Estado Mayor Central de la guerrilla—, encargado de la dirección partidaria. Además, se encuentra el Consejo Político Nacional —equivalente al Secretariado de la guerrilla— el cual es el órgano de dirección ejecutiva del Consejo Nacional de los Comunes y no tiene más de quince integrantes.

Figura 1. *Comparativa de la estructura organizativa de la guerrilla de las FARC-EP con la estructura organizativa partidaria del partido político FARC*



Fuente: elaboración propia basada en Díaz-Varela (2022).

de las FARC a nivel democrático tal y como se ha mostrado en las primeras elecciones a las que se presentaron tras la dejación de armas.

⁸ Según Pécaut (2006), las especulaciones en torno a los ingresos anuales de las FARC-EP en los mejores momentos de control territorial podían alcanzar los beneficios de 500-800 millones de dólares.

Respecto al segundo elemento de análisis, la institución externa, hace referencia a la existencia o no de una institución externa que patrocine el nacimiento de la organización. En cuanto a este factor, la respuesta es sí, aunque dentro de un contexto muy particular.

Por un lado, la aparición de la guerrilla está mucho más influenciada por la situación particular que se estaba produciendo dentro de Colombia a nivel nacional que a nivel internacional. Aunque los orígenes de las FARC-EP se encuentran en las luchas agrarias anteriores a la revolución cubana es evidente que, durante su nacimiento, el éxito de dicha revolución estuvo presente.

Por otro lado, no obstante, las FARC-EP nacieron como una estructura campesina armada del Partido Comunista Colombiano —PCC— en zonas rurales de influencia comunista. Sus antecedentes históricos, en el marco de una organización de autodefensas campesinas durante la violencia entre liberales y conservadores primero, y la dictadura militar de Rojas Pinilla después, así como la tesis de «la combinación de todas las formas de lucha» aprobada por el IX Congreso del Partido Comunista Colombiano de 1961 van a ser los elementos centrales de su nacimiento (Trejos y González Arana, 2013).

La respuesta del PCC a la violencia generalizada desatada durante la etapa de la Violencia fue la organización de autodefensas de masas. Dicha autodefensa combinaba elementos políticos, organizativos y militares (id.).

Entre los años 1964 y 1981, el avance y crecimiento de las FARC-EP como organización guerrillera estaba supeditado, políticamente, a las directrices del PCC, con el que mantenía una estrecha colaboración. En la práctica, las FARC-EP operaban como el brazo armado del Partido Comunista⁹, al menos durante sus primeras décadas de existencia (id.). Tanto es así que Manuel Marulanda y Jacobo Arenas eran militantes del Partido Comunista Colombiano siendo, el segundo de ellos, enviado por el PCC como activista a la región de Marquetalia para tratar de organizar las autodefensas comunistas.

Por otro lado, Manuel Marulanda (1973) reconocía, en relación con el surgimiento guerrillero campesino, lo siguiente:

Luchamos con la razón de nuestro lado. Primero, porque las guerrillas nuestras no surgieron sino como respuesta a una agresión contra los campesinos y luego porque la causa que defendemos es la causa de los explotados y nuestras banderas de lucha nunca se plantean aisladamente de las necesidades fundamentales de los campesinos y de los obreros. Somos parte de los combatientes por la liberación nacional de nuestra patria.

⁹ El cual, a su vez, seguía las directrices del PCUS (Trejos y González Arana, 2013).

Nos guiamos por una ideología revolucionaria y nuestro faro político lo constituye la teoría del socialismo científico que plasmamos en la práctica de la actividad comunista.

Tal y como sostiene el Centro Nacional de Memoria Histórica (2014: 71), las FARC-EP tenían en lo militar sus propias estructuras internas, mientras que en lo político se basaban en el programa y las resoluciones de los congresos comunistas. El Partido Comunista y las FARC-EP crecieron hombro con hombro durante los primeros años de vida de la guerrilla (Pécaut, 2008).

No fue, sin embargo, hasta la VII Conferencia donde las fricciones entre la guerrilla y el partido comenzaron a ser muy acusadas y, en palabras de Manuel Marulanda (Folino, 2008), «surgieron dos concepciones estratégicas diferentes, partiendo de la misma ideología» (FARC-EP, 1982a).

En el caso de la creación del partido FARC, se ve que no es que haya una institución que lo patrocine, sino, más bien, que es todo un Estado el que facilita su nacimiento a través de unos Acuerdos de Paz —entre guerrilla y Gobierno—, los cuales establecen el abandono de las armas y la creación de un nuevo partido político.

El nuevo partido, bien es cierto, que está amparado por diferentes partidos a lo largo del mundo, principalmente de corte comunista, pero no únicamente, ya que su especial condición tras una adaptación partidaria —contemplada en unos Acuerdos de Paz— hace que sea apoyado y respaldado por numerosos actores, instituciones y partidos políticos, tanto en la esfera nacional como en la internacional.

El tercer y último factor al que hace referencia el modelo originario es el liderazgo carismático. La presencia o ausencia de este tiene influencia en el desarrollo del partido. La respuesta, en este caso, es también afirmativa, aunque con matices. Las FARC-EP, como organización insurgente, contaron con líderes carismáticos desde sus inicios, pero fueron evolucionando hacia un carisma de situación. Sin embargo, las FARC como partido político no tuvieron un líder con componentes mesiánicos, sino más bien un carisma de situación desde el principio.

En el caso de la guerrilla, solamente ha estado dirigida en sus más de cincuenta años de existencia por tres líderes, de los cuales dos fueron sustituidos por fallecimiento —Manuel Marulanda muerto por causas naturales y Alfonso Cano por ser abatido por la Fuerza Pública— y el tercero, Timochenko, fue el encargado de firmar el Acuerdo de Paz con el Gobierno de Juan Manuel Santos y desmovilizar la guerrilla. Con la fundación del nuevo partido, Timochenko siguió siendo el líder también del partido FARC, en el que salió elegido en la primera Asamblea Consejo Nacional de los Comunes, así como

en la reciente y tercera Asamblea Nacional de los Comunes, celebrada a finales de enero de 2023, donde fue ratificado como presidente.

Los Estatutos de las FARC-EP (2016) como guerrilla, en su artículo sexto ya recogían una serie de cualidades que debían tener los líderes para ser comandantes. Estos requisitos son:

- a. Capacidad militar y don de mando.
- b. Haber pasado dos años en filas desempeñando las tareas señaladas [en el Estatuto] y haber observado buena conducta.
- c. Haber mostrado interés por elevar el nivel ideológico de los combatientes.
- d. Haber cumplido y defendido las determinaciones de los organismos superiores de las FARC-EP y haberse destacado en el cumplimiento de las normas disciplinarias.
- e. Ser militante activo de la organización política.
- f. Saber orientarse en situaciones difíciles, ser sereno, valeroso, reflexivo, respetuoso con los demás y modesto.
- g. Tener temple revolucionario y elevada moral y estar dotado de honestidad ejemplar.
- h. Haber tenido y tener profundo respeto por los intereses de la población civil, portarse correctamente con ellas y ganarse su confianza.
- i. Saber leer y escribir.

Las FARC-EP siempre se cuidaron de que su liderazgo reuniese una serie de cualidades y requisitos que consideraban imprescindibles para ejercer de comandante y, por lo tanto, de líder.

El líder carismático durante el nacimiento de la guerrilla fue Manuel Marulanda, el cual estuvo al cargo de la organización desde su nacimiento hasta el 2008, dotando de una gran estabilidad organizativa, militar e ideológica a las FARC-EP durante más de cuarenta años. Bien es cierto que no estuvo solo, ya que Jacobo Arenas, líder ideológico de la guerrilla e impulsor y creador de la Unión Patriótica, estuvo a su lado hasta su fallecimiento en 1990¹⁰, así como también otros líderes destacados y, principalmente, miembros del Secretariado. Además, ambos líderes provenían del Partido Comunista, por lo que sus habilidades y costumbres organizativas e ideológicas venían condicionadas por su pertenencia a dicha organización política.

¹⁰ Alfonso Cano fue su sucesor como líder ideológico de la guerrilla, perfilándose, a su vez, como sucesor de Tirofijo o Manuel Marulanda. Esto sucedió en 2008, tras el fallecimiento del líder guerrillero.

Las características del liderazgo de Manuel Marulanda mostraban su envergadura y la de otros jefes ideológicos, colocando debajo de estos la importancia del Secretariado y del Estado Mayor Central como ejes centrales de las capacidades organizativas, de dirección y de control orgánico.

Sin embargo, la evolución de líder carismático a carisma de situación se fue dando paulatinamente, ya que el relevo de mandos se fue produciendo de manera gradual. Tal y como decía el propio Manuel Marulanda (FARC-EP, 15/11/2011) la cohesión de los mandos y los combatientes es uno de los logros más importantes de las FARC-EP, lo que les garantiza continuidad a pesar del fallecimiento de sus líderes.

El liderazgo en el partido político tiene más que ver con un carisma de situación que con un liderazgo carismático, aunque, evidentemente, también presenta rasgos de corte carismático. Timochenko fue el último líder de las FARC-EP como guerrilla y es, a su vez, el primer líder de las FARC como partido político.

Cuando Timochenko¹¹ accedió al liderazgo de las FARC-EP como guerrillero y sucesor de Alfonso Cano en el 2011, es obvio que contaba con todos los rasgos que contemplaban los Estatutos de la guerrilla y el respaldo unánime del Secretariado de las FARC-EP (15/11/2011). Con su acceso a la comandancia guerrillera, Timoleón Jiménez garantizaba la continuidad del Plan Estratégico y la cohesión de los mandos farianos y sus combatientes.

Sin embargo, la elección de Timochenko como líder de las FARC como partido político no tuvo los mismos resultados ni se dio en la misma situación, de ahí que sea un carisma de situación. Durante el congreso fundacional del partido, llevado a cabo a finales de agosto de 2017, las votaciones de los casi 1200 delegados evidenciaron que Timochenko no era la primera opción ni la opción unánime, como sí había sido en el pasado. Las votaciones se realizaron para elegir a los 111 miembros del Consejo Nacional de los Comunes, órgano de dirección partidaria. En ella, Timochenko quedó en quinto lugar por número de votos —820—, quedando como más votado Iván Márquez¹² —888—, seguido de Pablo Catatumbo —866—, en tercera posición Jesús Santrich¹³ —835— y, en cuarta, Joaquín Gómez —827— (*El Espectador*, 02/09/2017).

¹¹ También conocido como *Timoleón Jiménez*.

¹² Líder carismático entre los miembros de las FARC-EP que acabó abandonando los Acuerdos de Paz para continuar la lucha armada bajo la premisa que el Gobierno no estaba cumpliendo lo acordado en La Habana y firmado en Colombia.

¹³ Único entre las primeras nueve posiciones que no era miembro del Secretariado de la guerrilla y uno de los líderes que abandonó el partido y los Acuerdos de Paz, volviendo a la lucha armada en la selva. Ya fallecido.

Si por número de votos fuera, Iván Márquez, jefe del equipo negociador y plenipotenciario de las FARC-EP en los Acuerdos de Paz de La Habana y miembro del Secretariado de la guerrilla, tendría la Presidencia del nuevo partido. Sin embargo, esta recayó en Timoleón Jiménez. Esta situación es definida por Robert Tucker (1970: 81-82) como carisma de situación, la cual está determinada no por los componentes mesiánicos de personalidad del líder, sino más bien por un estado de estrés agudo en la sociedad que predispone a la gente a percibir como extraordinariamente cualificado y a seguir con lealtad entusiástica un liderazgo que ofrece una vía de salvación de la situación de estrés. Ese estado de estrés, en este caso, se daba tras la firma de los Acuerdos de Paz y la adaptación partidaria de la guerrilla. Con ello, para salvaguardar dicha situación con estabilidad, es elegido líder Timochenko, pese a no estar ni entre los tres más votados.

Según Panebianco (1990: 114), el carisma de situación se diferencia del carisma puro por una inferior capacidad del líder para plasmar a su gusto y discreción las características de la organización. En los casos de carisma de situación, los líderes no están en condiciones de imponer sus directrices, sino que tienen que negociar con otros actores sus postulados, tal y como sucedió.

V. CONCLUSIONES

El inicio de las FARC como guerrilla marcaría, sin saberlo en un inicio, cómo se constituiría el partido político posterior cincuenta años más tarde.

La historia de cada organización, en este caso la de las FARC-EP, tiene una influencia directa en su posterior creación como organización partidaria. Las decisiones tomadas en el momento fundacional, así como las peculiaridades que se dieron y que se desarrollarían después, son elementos esenciales y de gran influencia en la formación de partido político. Las FARC-EP, como cualquier organización, son presas de su pasado, tal y como se vio tras el abandono del uso de las armas y su posterior adaptación al sistema de partidos colombiano.

En el caso del primer factor identificado por Panebianco, la implantación y desarrollo territorial, el partido FARC, hoy en día Comunes, nace siguiendo la misma estructura, y de la misma forma, que tenía la guerrilla en tiempo pretéritos. La estructura con la que nace el partido político mantiene una relación muy similar a la existente en su etapa insurgente, conservando una estructura jerarquizada y una implantación territorial análoga.

Desde sus inicios, la construcción de la guerrilla de las FARC como organización, expansión y crecimiento se produjo por penetración territorial, existiendo un «centro» que controla, estimula, organiza y dirige el desarrollo de la «periferia», quedando en las manos de ese «centro» la dirección política y

mando militar de la guerrilla. En comparativa con la estructura de la guerrilla, el partido surgido de los Acuerdos de Paz de La Habana mantendría la misma estructura organizativa, equiparándose el Consejo Nacional de los Comunes al Estado Mayor Central y el Consejo Político Nacional al Secretariado.

El segundo factor presente en la creación del partido político tiene que ver con la existencia de una institución externa que lo patrocine y, en ambos casos, como se ha visto, la respuesta es afirmativa. La guerrilla nace en un contexto muy concreto en Colombia como el brazo armado del Partido Comunista Colombiano en zonas rurales del país.

El partido FARC no es que tuviese una organización externa que lo patrocinase de la misma forma que tenía la guerrilla al Partido Comunista, sino, más bien, que tenía un Estado entero, y en especial al presidente Santos, facilitando su nacimiento a través de unos Acuerdos de Paz firmados entre ambos actores —guerrilla y Estado—.

El tercer y último factor influyente en su nacimiento se refiere al liderazgo carismático con el que fueron fundadas ambas organizaciones. La guerrilla contó con un líder carismático con componentes mesiánicos en sus inicios, «Manuel Marulanda», que estuvo al frente durante más de cuarenta años, y que fue evolucionando hacia un carisma de situación acompañado por otros líderes, principalmente miembros del Secretariado. En el caso del partido político, su nacimiento no estuvo envuelto en líderes con carácter mesiánico, sino más bien, y desde el principio, con un carisma de situación a cargo de Timochenko, aunque con rasgos carismáticos, ya que fue el último líder de la guerrilla y el primero del partido.

Cuando Timochenko en 2011 accedió a ocupar el liderazgo de la guerrilla de las FARC-EP, contaba con la unanimidad del Secretariado. Sin embargo, cuando fue elegido líder del partido político FARC no tuvo los mismos resultados, puesto que durante el congreso fundacional del partido no fue el más votado, sino el quinto. A pesar de ello, y debido a ese carisma de situación —entendido como el que se da en una situación de estrés agudo en la sociedad—, los miembros de la extinta guerrilla lo seleccionaron a él para tratar de superar el estado de estrés y guiar a la guerrilla hacia un partido político de la mejor forma posible y sin sobresaltos.

Por lo tanto, como se ha visto, la creación del partido político estuvo muy influenciada por el momento originario y fundacional de la guerrilla como organización, tanto a nivel de liderazgo, organizativo y de expansión territorial.

Bibliografía

Brittain, J. J. (2010). *Revolutionary social change in Colombia: the origin and direction of the FARC-EP*. London: Pluto Press.

- Centro Nacional de Memoria Histórica (2014). *Guerrilla y población civil. Trayectoria de las FARC 1949-2013*. Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica.
- Díaz-Varela López, A. (2022). *El proceso de adaptación partidaria: el caso de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo* [tesis doctoral]. Universidad de Santiago de Compostela. Disponible en: <https://doi.org/10.5209/poso.69146>.
- y López Rodríguez A. A. (2021). La EOP y el proceso de paz en Colombia: el caso de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo en su proceso de adaptación partidaria. *Política y Sociedad*, 58 (2), 69146. Disponible en: <https://doi.org/10.5209/poso.69146>.
- Duverger, M. (1957). *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Eliassen, A. y Svaasand, L. (1975). *The Formation of Mass Political Organizations: An Analytical Framework*. *Scandinavian Political Studies*, 10, 95—120. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9477.1975.tb00572.x>.
- Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) (1964). Programa Agrario de los Guerrilleros de las FARC-EP. Adoptado en la *Conferencia General de Guerrilleros (Colombia, 20 de julio de 1964)*. Disponible en: <https://tinyurl.com/yn5v4amn>.
- (1966). Declaración política de la Segunda Conferencia Guerrillera del bloque Sur, suscrito durante la *II Conferencia Guerrillera (Colombia, 25 de abril de 1966)*. Colombia. Disponible en: <https://tinyurl.com/mtpunbyy>.
- (1969). Conclusiones políticas y militares. Adoptadas en la III Conferencia de las FARC (Colombia, 14-22 de abril de 1969). Colombia.
- (1971). Conclusiones político-militares. Adoptadas en la IV Conferencia nacional guerrillera. Colombia.
- (1978). Conclusiones político-militares. Adoptadas en la VI Conferencia nacional de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Colombia, 18-25 de enero de 1978). Colombia.
- FARC-EP (1982a). Informe Central. Presentado en la VII Conferencia de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Colombia, 4-14 de mayo de 1982). Colombia.
- (1982b). Planteamiento Estratégico. Adoptado en la VII Conferencia Nacional (Colombia, 4-14 de mayo de 1982). Colombia.
- (1987). Informe Central al Pleno del Estado Mayor de las FARC-EP. Presentado en el Pleno del Estado Mayor de las FARC-EP (Colombia, 17-20 de febrero de 1987). Colombia.
- (1993). Informe Central. Presentado en la VIII Conferencia Nacional de Guerrilleros (Colombia, 27 de mayo — 3 de abril de 1993). Colombia.
- (2007). Por la nueva Colombia: La patria grande y el socialismo. Adoptado en la IX Conferencia de las FARC-EP (Colombia, 15 de mayo de 2007). Colombia.
- (2011). *Cayó en combate*. Montañas de Colombia.
- (2016). Conclusiones políticas y militares. Adoptadas en la X Conferencia de las FARC-EP (Llanos del Yarí, 23 de septiembre de 2016). Colombia.
- Folino, L. A. (2008). Hablando con Marulanda. *Las palabras de la red* [blog], 13-11-2008. Disponible en: <https://tinyurl.com/n35bz9ae>.
- Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (2017). *Estatutos del Partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común —FARC—*. Disponible en: <https://tinyurl.com/54hxnk74>.

- Marulanda Vélez, M. (1973). *Cuadernos de campaña*. Disponible en: <http://www.rebelion.org/docs/68099.pdf>.
- Panebianco, A. (1990). *Modelos de partido*. Madrid: Alianza Editorial.
- Pécaut, D. (2006). *Crónica de cuatro décadas de política colombiana*. Madrid: Norma.
- (2008). Las FARC: fuentes de su longevidad y de la conservación de su cohesión. *Análisis Político*, 21 (63), 22-50.
- Santos, J. M. (2019). *La batalla por la paz: el largo camino para poner fin al conflicto con la guerrilla más antigua del mundo*. Madrid: Ediciones Península.
- Trejos, L. y González Arana, R. (2013). El Partido Comunista Colombiano y la combinación de todas las formas de lucha. Entre la simpatía internacional y las tensiones locales, 1961-1981. *Revista Izquierdas*, 17, 64-80.

DEL AGRAVIO A LA EMULACIÓN. ANÁLISIS DEL EFECTO TRACTOR EN EL TRASPASO DE COMPETENCIAS EN EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS

From offense to emulation. Analysis of the driving effect in the transfer of powers to the autonomous communities

AINHOA NOVO-ARBONA

Universidad del País Vasco (UPV/EHU)
ainhoa.novo@ehu.eus

NORA ABETE-GARCÍA

Universidad del País Vasco (UPV/EHU)
nora.abete@gmail.com

SIMÓN PEÑA-FERNÁNDEZ

Universidad del País Vasco (UPV/EHU)
simon.pena@ehu.eus

Cómo citar/Citation

Novo-Arbona, A., Abete-García, N. y Peña-Fernández, S. (2023).
Del agravio a la emulación. Análisis del efecto tractor en el traspaso de competencias en el estado de las autonomías.
Revista de Estudios Políticos, 202, 223-243.
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.202.08>

Resumen

En los procesos de descentralización, las unidades constituyentes tienen roles diferenciados. En el caso español, el papel de las diferentes unidades constituyentes en el actual sistema de distribución territorial del poder no es homogéneo. Esta investigación aborda los procesos de transferencia de competencias en España mediante el análisis de los 1956 decretos aprobados por el Parlamento español entre 1978 y 2020, y las 1846 materias incluidas en ellos. Los resultados demuestran que Cataluña y Euskadi juegan un papel tractor en el proceso descentralización que se extiende posteriormente al resto de comunidades autónomas. Además, los datos revelan que este

liderazgo ha perdurado en el tiempo, desde que ambas comunidades fueron las primeras en tener reconocida su autonomía hasta la actualidad.

Palabras clave

Descentralización; transferencias; comunidades autónomas; Parlamento; España.

Abstract

In decentralization processes, the constituent units have differentiated roles and, in the Spanish case, the role of the different constituent units in the current system of territorial distribution of power is not homogeneous. This research addresses the processes of devolution in Spain by analyzing the 1956 decrees approved by the Spanish Parliament between 1978 and 2020, and the 1846 subjects included in them. The results show that Catalonia and the Basque Country play a driving role in the decentralization process that later extends to the rest of the Autonomous Communities. In addition, the data reveals that this leadership has lasted over time, since both communities were the first to have their autonomy recognized, up to the present.

Keywords

Decentralization; devolution; Autonomous Communities; Parliament; Spain.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. ESTADO DE LA CUESTIÓN: 1. Una descentralización inconclusa con traspasos activos. 2. El peso político de los traspasos de competencias. 3. La emulación en los sistemas federales. III. METODOLOGÍA. IV. RESULTADOS. V. CONCLUSIONES Y DISCUSIÓN. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

Las unidades constituyentes se han convertido en actores importantes en la gobernanza en las últimas décadas (Giovannini y Vampa, 2020), que muestran una tendencia a la expansión continua (Gray, 2010). Pero, a pesar de que la mayoría de los estudios sobre los procesos des/recentralizadores suelen partir del su carácter unitario, no todos ellos juegan el mismo rol y tienen posiciones diferentes respecto al sistema de distribución territorial del poder (Keating, 2017).

Los estudios existentes demuestran que las dinámicas y estrategias para ampliar la autonomía (*self-rule*) de algunas unidades tienen un efecto activador o inspirador sobre otras. Así, el camino descentralizador iniciado por algunas unidades más empoderadas allana el proceso de otras poco o nada empoderadas en nombre de la simetría y la igualdad, que Hombrado (2011) denomina «catching-up demands».

El proceso de *devolution* del Reino Unido es un claro ejemplo de ello, y el mayor nivel de descentralización de Escocia a finales de los noventa supuso un referente para la petición de nuevos poderes por parte de Gales e Irlanda del Norte (Jeffery, 2007). Así, en 2016 se materializaron las promesas de mayor autonomía realizadas durante la campaña del referéndum de Escocia dos años antes, que tuvieron a su vez un efecto de emulación para Gales e Irlanda del Norte, cuya autonomía se vio igualmente ampliada.

Salvo en contadas excepciones —como la gestión de recursos que superan los límites territoriales de una comunidad autónoma—, la descentralización competencial no genera conflictos entre las unidades constituyentes, pues todas tienen un mismo objetivo, obtener mayores cotas de autonomía¹. Salvo

¹ Algunas investigaciones señalan el efecto de atracción que genera la asimetría, desarrollando en las unidades constituyentes la necesidad o el deseo de ampliar su ámbito competencial (Hombrado, 2011). En esta investigación partimos de la premisa

en escenarios de «suma cero», como la autonomía fiscal, el reconocimiento de mayor autonomía a una unidad constituyente no suele tener un impacto negativo sobre otra.

Aunque se ha investigado de forma abundante sobre las etapas del proceso des/centralizador en España (Aja 1999, 2003; Moreno, 2001; Máiz *et al.* 2010; Beramendi 2012; Sala, 2014; Aja y Colino, 2014; Vallès, 2017; Novo-Arbona *et al.*, 2019; Moreno *et al.*, 2019), este estudio ha utilizado las materias transferidas como unidad de análisis y elemento clave para observar la materialización de la autonomía competencial.

El concepto de transferencia suele utilizarse tanto para referirse al traspaso de una materia ejecutiva, cuya titularidad es de las CC.AA., como a la transferencia mediante ley orgánica de una competencia asignada al Estado. En este caso, nos referiremos a las primeras, es decir, al proceso a través del cual se cierra el proceso devolutivo.

II. ESTADO DE LA CUESTIÓN

1. UNA DESCENTRALIZACIÓN INCONCLUSA CON TRASPASOS ACTIVOS

Siguiendo la terminología más consolidada en el análisis comparado de los sistemas federales, pueden distinguirse cuatro tipos según su origen: federaciones agregativas (*aggregative*), federaciones de unificación (*coming-together*), federaciones devolutivas (*devolutionary*) o federaciones de mantenimiento de la unión (*holding-together*) (Palermo y Kösaller, 2017).

El origen de la distribución territorial del poder en España la convierte en un sistema de federalismo devolutivo o de mantenimiento de la unión. Pero, además, sus características la convierten en un caso propicio para analizar a través de los traspasos la influencia que tiene el proceso descentralizador de una de sus unidades constituyentes sobre las demás.

El caso español es el de un sistema devolutivo, constitucionalmente simétrico, y política y legalmente asimétrico; un federalismo inconcluso, pero no ilimitado, con un reparto de competencias integral que distingue no solo las materias, sino también las funciones —legislativas y ejecutivas— sobre estas.

El federalismo español es constitucionalmente simétrico, salvo con las CC.AA. forales (Vallès, 2017), ya que establece el mismo límite máximo de

de que el deseo de mayores cotas de poder es innato en las unidades constituyentes y que la asimetría es una argumentación para su desarrollo, especialmente en el caso español, que debe ser legitimado en dos arenas tan diversas como la autonómica y la estatal.

autonomía competencial para todas las ellas, es decir, las competencias exclusivas reconocidas al Estado. Sin embargo, es un sistema legalmente y políticamente asimétrico dado que, dependiendo de la voluntad del Estado —a partir de sus Cortes Generales— y de las comunidades autónomas —a partir de sus respectivos parlamentos autonómicos—, el nivel competencial de cada comunidad autónoma puede ser diferente.

De hecho, la voluntariedad (Colino, 2021) y la asimetría son características originarias del actual sistema político (Sala, 2014; Máiz y Losada, 2016; Tudela, 2018; De Bartolomé, 2018). Tanto las instituciones estatales como autonómicas participan en la aprobación de la ley básica de cada unidad constituyente, en la que se enumeran sus competencias. Esta lista recogida en cada uno de los diecisiete estatutos es necesaria para completar la distribución competencial contemplada en la Constitución. Este hecho es un reflejo de la singularidad del sistema político español (Aja, 1989). De hecho, los estatutos pactados corrigen la desconstitucionalización relativa de la distribución territorial de poder (Aja y Viver, 2003). Para que el sistema fuera simétrico para algunas unidades constituyentes, debía copiarse el listado en cada Estatuto, tal y como se hizo en 1982, y posteriormente en las reformas estatutarias de 1994.

Al contrario de lo que sucede en federalismos agregativos, en los que aprobación de la *constitución* de cada unidad constituyente es competencia exclusiva de las mismas (Parlermo y Kössler, 2017), en el diseño del sistema político español cada unidad constituyente negocia con el Estado su nivel de autonomía de forma individual.

Sin embargo, a partir de los pactos entre los principales partidos de ámbito estatal en este ámbito, algunos de estos procesos se han agrupado: en 1982 se aprobó la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, tras el pacto entre UCD y PSOE, y en 1992 se aprobó la «Ley orgánica de transferencias de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución», pactada entre PSOE y PP.

De este modo, los pactos entre los principales partidos de ámbito estatal hacen previsible que los procesos de traspaso competencial individual para cada comunidad autónoma, a pesar de ser individuales, sean sincrónicos y muy similares en muchas materias.

Otra característica del federalismo devolutivo español es que está inconcluso. El proceso de descentralización es un proceso abierto que no ha llegado constitucionalmente a su fin, y que se cerraría competencialmente cuando los estatutos de autonomía recogieran su competencia en todo aquello que no está reservado al Estado en la Constitución.

Por el contrario, algunos autores consideran que en la actualidad la distribución de la titularidad competencial está cerrada. Por un lado, porque todos

los estatutos de autonomía ya recogen un listado lo suficientemente exhaustivo que complementa al constitucional y, por tanto, prácticamente lo que no es del Estado ya pertenece a las unidades constituyentes (Lopez-Basaguren, 2013) y, por otro, por la interpretación niveladora de las competencias consagradas en los diversos estatutos de autonomía (Aja y Viver, 2003).

De este modo, siendo un proceso inconcluso, los trasposos de competencias no son fenómenos presentes en una etapa concreta, sino que se trata de procesos políticos que siguen teniendo vigencia en el funcionamiento del sistema federal español. Así, aunque el mayor volumen se produce en años ochenta tras la aprobación de los estatutos de autonomía, a lo largo de los noventa y aún en la primera década del siglo XXI han existido procesos de transferencia que permiten un análisis longitudinal.

Por otra parte, debe subrayarse igualmente que el sistema competencial español es cooperativo y no dual, pues además de las materias se reparten las funciones sobre ellas, lo que provoca que el proceso devolutivo de cada una de las competencias tenga fases complejas. Así, en los casos en los que las CC.AA. tienen recodada la función ejecutiva, además de reconocer su titularidad, deben contar con los recursos materiales, humanos y financieros, lo que se materializa a través de los trasposos.

2. EL PESO POLÍTICO DE LOS TRASPASOS DE COMPETENCIAS

Para la materialización de la autonomía competencial en la función ejecutiva, el proceso devolutivo debe realizarse a través de una negociación bilateral entre el Estado y cada una de las unidades constituyentes, que deben acordar primero la incorporación de la competencia en el estatuto y, en segundo lugar, determinar las condiciones del traspaso de los recursos materiales, humanos y económicos para su puesta en marcha.

Esta negociación no es solo técnica, sino también política. Por un lado, a pesar de que los trasposos formalmente los aprueba el Gobierno estatal mediante decreto, estos deben reflejar la decisión paccionada (Velasco Rico, 2012), adoptada por una comisión mixta compuesta por representantes del Estado y de la unidad constituyente implicada, sin variaciones (Carmona-Contreras, 2013). Dado que el acuerdo político es indispensable para finalizar el proceso devolutivo, la negociación de cada materia con cada unidad constituyente puede resultar en un sinfín de casuísticas y particularismos (Fuertes, 1981), que ha redundado en tratamientos diferentes en los trasposos de una misma materia.

Por otro lado, debe considerarse también que los trasposos no son automáticos, es decir, no se llevan a cabo inmediatamente tras el reconocimiento de la titularidad. Así, el calendario de trasposos ha sido un nuevo elemento en la negociación entre el Estado y cada una de las unidades constituyentes. En

el caso del Euskadi o Cataluña se han elaborado sendos informes que reflejan la falta de traspaso, aún hoy en día, de competencias recogidas en sus estatutos de autonomía (López-Basaguren, 2013; Máiz y Losada, 2016). El PSOE, con mayoría absoluta en la década de los ochenta, ralentizó e incluso se resistió al traspaso de algunas competencias. Por el contrario, los Gobiernos minoritarios del PSOE en 1993 y del PP en 1996 necesitaron del apoyo de los partidos de ámbito no estatal en el Parlamento, lo que aceleró el proceso de traspaso de competencias (Máiz y Losada, 2016). En la misma línea, el traspaso de la educación o la sanidad a algunas unidades constituyentes se retrasó entre cinco y diez años, en el primer caso porque el Gobierno quería abordar previamente la reforma educativa, y en el segundo caso por la necesidad de repensar el sistema de financiación sanitaria (Aja y Viver, 2003). Así, el traspaso de la competencia sanitaria reconocida a todas las unidades constituyentes desde las reformas estatutarias de 1994 finalizó en 2001.

En esta fase, la más ejecutiva del proceso devolutivo, las dos partes —el Estado y las unidades constituyentes— no tienen la misma posición. El centro controla el calendario, el ritmo y el alcance (Colino, 2021), lo que ha quedado de manifiesto en las solicitudes de soluciones para desbloquear el proceso devolutivo en contextos de ausencia de acuerdos (López-Basaguren, 2013) o de obstrucción por parte del Estado (Velasco Rico, 2012).

El bloqueo de los traspasos en esta última fase del proceso, ocasionado por las disputas partidistas, ha provocado que se convierta en un «tercer *round*» en la distribución de competencias (Santamaría Pastor, 2006). Los traspasos han sido un elemento de la competición interpartidista, con un fuerte simbolismo político, especialmente en el caso de las unidades constituyentes en cuyas arenas electorales el *issue* territorial o la quiebra entre centro y periferia tiene un peso relevante. La competición interpartidista, especialmente entre PP y PSOE, en relación con el sistema de distribución territorial de poder, ha frustrado así los intentos de rectificación y ha supuesto una general y creciente deslegitimación del modelo territorial desarrollado a partir de la constitución de 1978 (Vallès, 2017).

En referencia a Cataluña, no hay duda de la relevancia electoral de la distribución territorial del poder en los últimos comicios autonómicos. Rodríguez-Teruel y Barrio (2021) sostienen que la competencia interpartidista centrífuga en torno a la división centro-periferia, entre otros, estimuló la polarización de los posicionamientos en este eje y el aumento de la proporción de votantes en favor de la independencia en dos años. De este modo, un acto en parte técnico-administrativo como el traspaso de competencias reconocidas en las normas básicas de las unidades constituyentes se ha convertido en un símbolo político en la competición interpartidista, donde su transferencia o su obstrucción se exhiben como ofrendas.

Por todo ello, los traspasos son un indicador que mide políticamente el proceso de devolución de cada unidad constituyente y su relación bilateral con el Estado. El calendario de traspasos no solo es sensible al momento respecto al que se reconoce la titularidad de la competencia, sino que también refleja el nivel de cooperación o conflicto, en la medida en la que es un acto paccionado.

3. LA EMULACIÓN EN LOS SISTEMAS FEDERALES

En el área del análisis de políticas públicas, se ha desarrollado el concepto de emulación, a través del cual una o varias unidades constituyentes de un sistema federal adquieren el rol de innovadoras y sus políticas son copiadas por el resto de unidades que conforman el Estado, homogenizando y mejorando las políticas desarrolladas en una materia concreta (Weaver, 2020). La copia legislativa entre unidades constituyentes es un fenómeno estudiado (Callaghan *et al.*, 2020), pues la autonomía legislativa reconocida a las unidades constituyentes no implica necesariamente la producción original de leyes.

La emulación también ha sido estudiada desde la política comparada, en concreto en lo referido al diseño institucional y al modelo de distribución territorial del poder. El estudio comparado de las constituciones ha permitido constatar que muchas de ellas se inspiran en modelos geográfica o culturalmente cercanos. El diseño de algunos sistemas federales ha resultado inspirador para otros, algo que también ha ocurrido entre unidades constituyentes. Así, en los años ochenta el proyecto de estatuto catalán sirvió como texto de referencia para la redacción de la mayoría de los demás estatutos (Aja y Viver, 2003).

En contextos de federalismo política y legalmente asimétrico, basados en la negociación bilateral, las unidades constituyentes observan las ampliaciones de poder logradas por otras unidades constituyentes e inician procesos similares para alcanzar la misma cota de autonomía. En el sistema político español, este espíritu de emulación, según el cual la ampliación de poder de una unidad es inmediatamente reivindicado por otras, se activó tras la homogenización del techo competencial de los acuerdos de 1992 y las reformas estatutarias de 1994 (Salvador Martínez, 2013).

En esta dinámica de gusano en la que la (a)simetría se estira y se encoge mientras se avanza en el proceso devolutivo, la posición de las unidades constituyentes es diferente. La existencia de diferentes categorías de unidades constituyentes, objetiva o subjetivamente, genera que las unidades constituyentes que lideran el proceso quieran marcar su diferencia y mantener un estatus superior y que el resto quiera asimilarse a ellas (Máiz *et al.*, 2010).

En España, Hombrado define a Cataluña, Galicia y Euskadi como las unidades constituyentes líderes del proceso devolutivo, y considera que son

regiones más empoderadas que las demás, aunque también señala que esta consideración no es permanente y que depende del contexto comparado (Hombrado, 2015). Colomer, por su parte, identifica a Cataluña y Euskadi como las unidades constituyentes que buscan marcar la diferencia en el sistema (Colomer 1998), impulsadas por la presencia de partidos regionales en el Parlamento, con influencia incluso a la hora de investir presidentes, que pueden negociar políticas que favorecen a sus comunidades autónomas (Vallès, 2017).

Las unidades constituyentes pueden no ser iguales por motivos como el idioma, la cultura, la densidad de población, el tamaño del territorio, la riqueza o el sentimiento nacional, o no percibirse o autopercebirse como iguales. Sin embargo, en la actualidad, el efecto de *catching-up demand* (Hombrado, 2011) no se produce solamente si la asimetría se basa en la lengua, los derechos forales o la insularidad constitucionalmente reconocidos. El resto de diferencias no cuentan en la actualidad con el consenso político suficiente, que sí tuvieron al inicio (Tudela, 2018), para generar situaciones asimétricas estables.

Esto motiva que cuando la reforma de un estatuto amplía o mejora las competencias de una comunidad, aquellas que no han llegado a ese nivel las reclaman también de inmediato, lo que constituye «una simple lógica del sistema centrífugo» (De Bartolomé, 2018). Este juego de «agravios comparativos» (Vallès, 2017) ha redundado en federalismo competitivo, cuyo resultado ha sido una mayor descentralización de la esperada (Colomer, 1998).

Asimismo, estas demandas por emulación están dissociadas del sentir general de la población de cada una de esas unidades constituyentes sobre el modelo de estado de las autonomías. Independientemente de que el sentir general sea incrementar el autogobierno, mantener el *statu quo* o, incluso, la reducción de la autonomía, las unidades constituyentes no renuncian a incrementar su umbral de competencias siguiendo la estela de quienes han liderado el proceso.

III. METODOLOGÍA

La muestra de la investigación está compuesta por los 1956 reales decretos de transferencias publicados desde 1978 hasta 2020, accesibles desde la página web del Ministerio de Política Territorial. La unidad de análisis no ha sido el decreto, sino las competencias transferidas (n=1965²) durante el

² Algunos de los decretos no han sido considerados ya que no suponían cambios sustanciales sobre la materia traspasada en otro decreto ese mismo año.

citado periodo a las diecisiete CC. AA., catalogadas en cada materia según el orden en el que recibían esa competencia, atendiendo al año de transferencia.

Asimismo, se ha considerado como unidad de análisis la materia y no la función sobre la materia. De esta forma, si existe más de una transferencia sobre una misma materia, se ha tomado en consideración el año de la primera transferencia a la hora de analizar el orden. En los casos en los que se han producido cambios en el enunciado de la materia desde las transferencias a las primeras CC. AA. hasta la última, tras el análisis del contenido de la transferencia se han englobado en el mismo grupo.

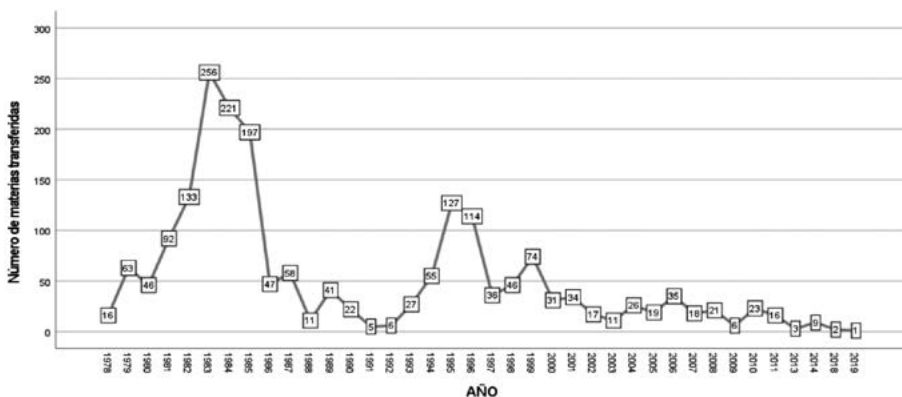
A efectos de medir si una materia ha sido trasferida de forma individual o agrupada a cada comunidad autónoma se ha considerado como unidad el año. Es decir, se ha considerado que es una transferencia agrupada cuando más de una comunidad autónoma recibe una misma materia en el mismo año.

Las materias, así como el número de veces en las que ha sido contabilizada puede ser consultadas en el anexo.

IV. RESULTADOS

En el sistema de político español, el proceso de transferencias no se ha producido únicamente en las primeras legislaturas —una vez concluida la aprobación de los estatutos de autonomía a mediados de los años ochenta— y tampoco han finalizado tras la aprobación de las reformas estatutarias a inicios del nuevo siglo. Es un proceso continuo y vivo, pero también un recurso finito en el que se observa una tendencia decreciente.

Figura 1. *Evolución del número de materias transferidas por año (1978-2020)*

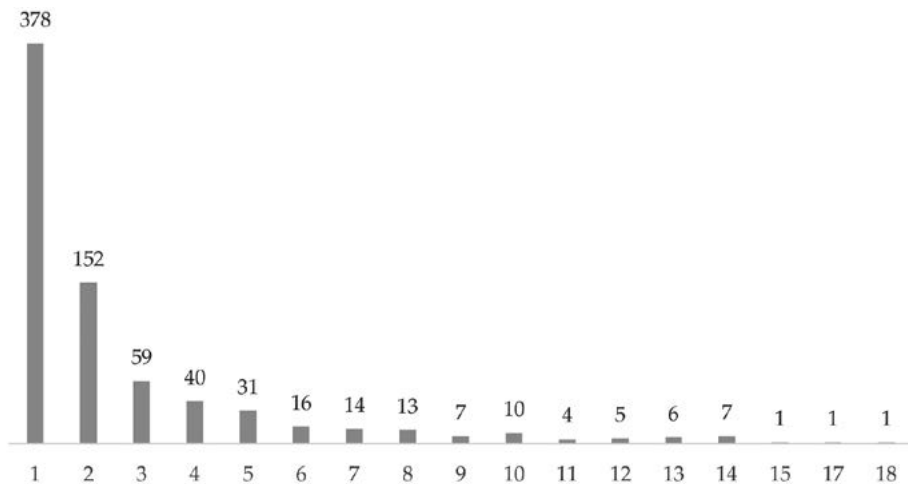


Fuente: elaboración propia.

El análisis también demuestra el alargamiento del proceso descentralizador, desde el reconocimiento de la titularidad de la competencia hasta su traspaso efectivo (figura 1). A pesar de que las últimas reformas estatutarias se habían producido en 1998, en la VII legislatura (2000-2004), con mayoría absoluta del Partido Popular, se produjeron una media de 22,5 materias transferencias al año. Los periodos con mayor número de transferencias coinciden con la aprobación de los estatutos de autonomía, la ampliación de competencias a las comunidades autónomas de vía lenta y, en menor medida, a las reformas estatutarias de segunda ola durante la VIII legislatura (2004-2008).

Tal y como se ha adelantado en la metodología para medir el nivel de sincronización y agrupación/individualización de los traspasos, se ha tomado como unidad de tiempo el año. Así, considerando como agrupado el traspaso de una misma materia o competencia a más de una comunidad autónoma en un mismo año, se puede sostener que la mitad de los procesos desde 1978 hasta 2019 se han dado de forma sincrónica o agrupada (figura 2).

Figura 2. *N.º de materias traspasadas según grado de agrupación (1978-2020)*³



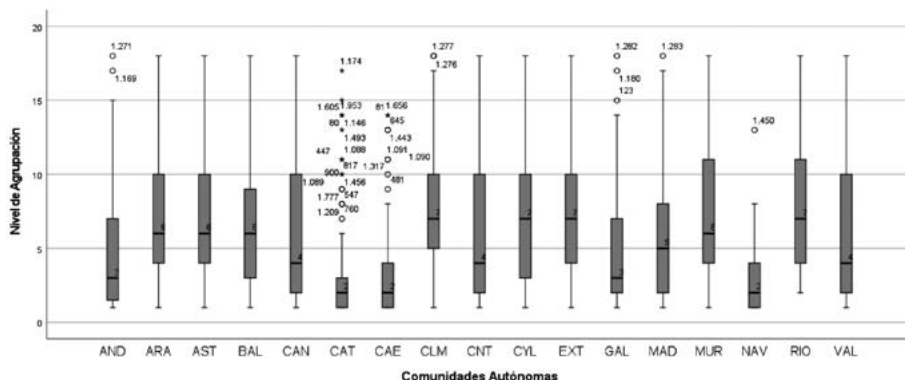
Fuente: elaboración propia.

³ Para medir las trasferencias se han tomado en consideración todas las transferencias, y puede que una misma materia se transfiera a una misma comunidad autónoma en un mismo año. Aunque no es lo habitual, sucede en el caso de ordenación del territorio, y por eso aparece agrupada en dieciocho CC. AA.

Pero la bilateralidad Estado-comunidad autónoma que se deriva del modelo constitucional propuesto tiene su reflejo también en el traspaso de competencias. Solo en 55 ocasiones se ha transferido en un mismo año la misma materia a más de la mitad de las CC. AA. (ocho o más), frente a las 378 ocasiones en las que se ha hecho de manera individualizada.

La distribución de las CC. AA. según hayan recibido sus materias de forma individual o agrupada no es igual y refleja claramente que los ritmos del proceso autonómico afectan de forma distinta a cada una de las unidades constituyentes. El diagrama de cajas (figura 3) muestra tres tipos de CC. AA. según el grado de agrupamiento de materias transferidas. Entre las CC. AA. con un tratamiento menos agrupado se sitúan Cataluña, Euskadi y Navarra. La mediana de sus traspasos ha sido de forma individual o agrupada con otra comunidad autónoma y tienen la mayor concentración de traspasos en niveles de agrupación inferiores. En el segundo tipo, las de agrupación media, se sitúan Andalucía, Galicia, Canarias, Valencia y Cantabria. Entre estas, las tres últimas son las CC. AA. con mayor dispersión, con cajas expandidas, situándose entre aquellas que siguen estrategias más individualizadas, pero también con gran cantidad de traspasos de altos niveles de agrupación. En el tercer tipo, las más agrupadas, se posicionarían el resto de CC. AA., en las que el nivel inferior de la caja está por encima de 3, con medianas en nivel de agrupación de 6 y 7. Estos datos concuerdan, en parte, con la categorización de las CC. AA. de vía rápida y vía lenta, pero con interesantes matizaciones. Así, destaca el carácter especial de la Comunidad Foral Navarra que, sin ser de vía rápida, tiene un proceso de negociación de traspasos más individual que las CC. AA. de vía lenta.

Figura 3. *Diagrama de caja del número de materias traspasadas según grado de agrupación por comunidad autónoma (1978-2020)*



Fuente: elaboración propia.

Si analizamos la totalidad de materias transferidas, la comunidad autónoma con una trayectoria de devolución más individualizada es la Comunidad Foral de Navarra. En la etapa de 1985 y 1986, aunque también a finales de los noventa e inicios del dos mil, se han producido transferencias anuales de algunas materias únicamente a esta comunidad autónoma, que ha marcado un ritmo propio. Solamente en tres ocasiones las transferencias a Navarra se han incluido en alguna agrupación amplia con más de ocho autonomías.

En el caso de Euskadi y Cataluña, más del 65 % de las materias traspasadas las han recibido de forma individual o al mismo tiempo que otra comunidad autónoma, que en la mayoría de las ocasiones ha sido de forma conjunta. Este fenómeno se produjo especialmente durante los años inmediatamente posteriores a la aprobación de sus respectivos estatutos de autonomía, en los que las competencias se transfirieron casi al mismo tiempo a ambas CC.AA. Por el contrario, a partir de los años noventa únicamente en tres ocasiones ha coincidido la transferencia de la misma materia a ambas CC.AA., que iniciaron caminos propios en el proceso de descentralización.

Andalucía y Galicia también siguen un modelo similar, en el que se combinan los traspasos individuales y los agrupados en pareja, pero a su vez con una presencia moderada de las transferencias altamente agrupadas. En este grupo, Valencia, Canarias y Cantabria se sitúan en estas mismas características, pero con menor concentración en los casos individuales o en parejas.

En el otro extremo se sitúan las comunidades autónomas en las que casi un tercio de los procesos de transferencia han sido muy agrupados, es decir, han afectado a más de siete CC.AA. autónomas a la vez y en las que tienen poco peso las transferencias individuales. En este grupo se encuentran las CC.AA. que forman el grupo de las de vía lenta, como Baleares, Castilla y León, Aragón, Asturias, Extremadura, Castilla La Mancha y la Rioja.

Tabla 1. *Porcentaje de materias según CC.AA. y nivel de agrupación (1978-2020)*

	1	2	3	4	5	6	7	>7	Núm.	1+2
CAT	39,9	30,3	10,6	4,3	3,7	1,6	0,5	9	188	70,2
CAE	36,4	32,6	5,4	8,5	7	0,8	2,3	7	129	69,0
NAV	49,3	17,4	7,2	4,3	10,1	1,4	7,2	2,9	69	66,7
AND	25	23,1	9	5,8	7,7	3,2	3,2	23,1	156	48,1
GAL	22	20,7	12,2	9,1	6,1	1,8	3,7	24,4	164	42,7
Media	19,2	15,5	9	8,1	7,9	4,9	5	30,4	1965	34,7

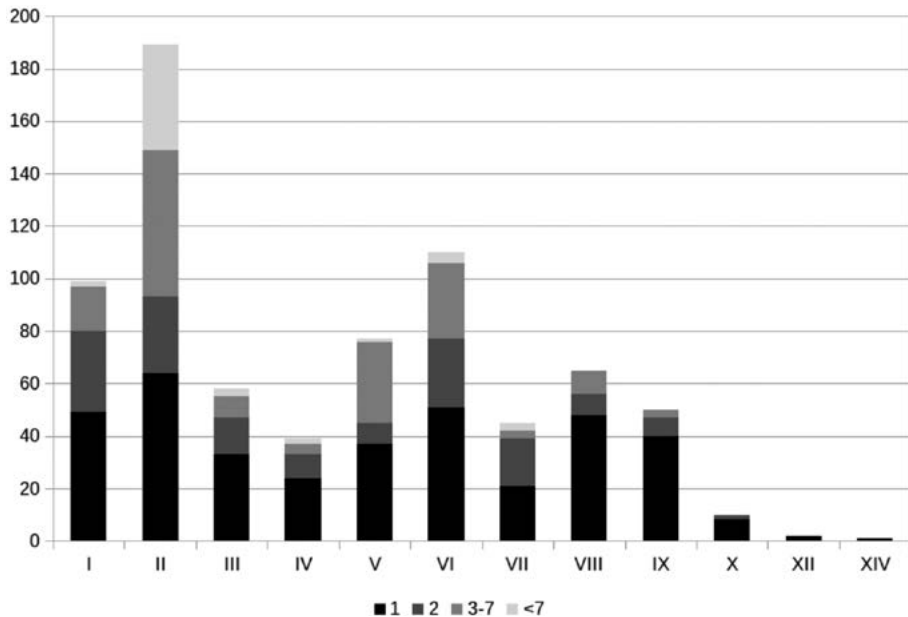
.../...

.../...

	1	2	3	4	5	6	7	>7	Núm.	1+2
CAN	17,8	15,3	10,2	9,3	9,3	3,4	0	34,7	118	33,1
VAL	19,9	11	14	9,6	8,1	1,5	3,7	32,4	136	30,9
CNT	18,5	12	15,7	4,6	6,5	3,7	5,6	33,3	108	30,5
MAD	20,6	6,2	7,2	7,2	11,3	11,3	7,2	28,9	97	26,8
BAL	13,7	10,3	7,7	11,1	6,8	6	7,7	36,8	117	24,0
CYL	12,7	10,9	5,5	6,4	6,4	7,3	7,3	43,6	110	23,6
MUR	1,2	14,8	6,2	8,6	12,3	7,4	7,4	42	81	16,0
EXT	7,8	7,8	3,9	11,8	7,8	6,9	7,8	46,1	102	15,6
ARA	9,6	4,8	8,7	8,7	10,6	9,6	5,8	42,3	104	14,4
RIO	0	13,6	6,2	8,6	12,3	8,6	7,4	43,2	81	13,6
AST	6,3	4,5	12,5	11,6	8	8	7,1	42	112	10,8
CLM	3,2	6,5	4,3	10,8	7,5	8,6	9,7	49,5	110	9,7

Fuente: elaboración propia.

Figura 4. N.º de trasposos según legislatura y n.º de CC.AA. (1978-2020)



Fuente: elaboración propia.

Los datos también muestran la existencia de dos fases en el proceso de traspasos de competencias en España, con una primera etapa de homogeneidad con combinación de transferencias individuales, en parejas o agrupadas, y una segunda etapa de predominio de las transferencias individuales. La primera fase incluiría las transferencias realizadas durante las seis primeras legislaturas (1979-2004), donde la mayoría de los procesos de reforma estatutaria fueron simultaneados y agrupados (figura 4). A pesar de ello, durante este periodo Euskadi y Cataluña recibieron el mayor volumen de competencias en la primera legislatura, e incluso en la etapa preautonómica, por lo que su nivel de traspasos se adelantó al resto. Por su parte, la materialización de la ampliación competencial de las diez CC. AA. a las que se limitó la autonomía temporalmente estuvo a caballo entre la V y la VI legislaturas. Además, las etapas de Gobiernos en minoría con apoyo de partidos nacionalistas, favorecieron también el proceso de transferencias en el caso de Euskadi y Cataluña.

La segunda etapa en el proceso de transferencia se inició a partir de la VIII legislatura con las reformas estatutarias de la última ola. Estas se han caracterizado por la individualidad. Así, la ausencia de consenso entre los principales partidos de ámbito estatal y la negociación bilateral con las CC. AA. ha sido la tónica. Además, se ha producido un reforzamiento de las élites regionales con estrategias propias y distinguibles entre autonomías gobernadas por un mismo partido político. El volumen de transferencias de esta segunda etapa, lógicamente, ha sido menor, dado que el proceso descentralizador tiende a la estabilización.

A pesar de que esta última ola de reformas estatutarias no tenía como principal objetivo la ampliación competencial, sino su blindaje, puede observarse un apreciable volumen de traspasos en esta etapa. Entre las CC. AA. que reciben transferencias no solo están aquellas que reformaron su estatuto, como Andalucía, Baleares o Cantabria, sino también otras como Galicia o Asturias. En Euskadi, las transferencias se materializaron en la segunda etapa del Gobierno en minoría de Rodríguez Zapatero, en la IX legislatura y a pesar de no reformar su estatuto, lo que implicaría la materialización del proceso de traspasos ya recogido en el estatuto de 1979.

Finalmente, otro resultado del análisis de las transferencias es el papel de Cataluña y Euskadi como motores en el proceso de transferencias. En la etapa preautonómicas estas fueron las primeras en recibir las transferencias en 1978, dándose en 1979 una extensión de parte de ellas al resto de los territorios preautonómicos. Esta tónica ha sido constante en el proceso de transferencias. Así, Cataluña ha sido la primera en casi el 70 % de las competencias recibidas en el periodo total de análisis, y Euskadi en el 64 % de las materias transferidas. Este porcentaje elevado puede deberse a que esas competencias se dieron por primera vez al mismo tiempo a ambas CC. AA. en la etapa preautonómica

o al inicio de los años ochenta, cuando el resto de CC. AA. no se habían constituido. Sin embargo, si excluimos del análisis esta primera etapa y consideramos únicamente las competencias que se transfirieron a partir de 1986, una vez asentado el proceso de transferencia, el liderazgo de estas CC. AA., y especialmente el de Cataluña, sigue vigente. Así, a partir de 1986, el 56% de las competencias que recibe Cataluña no habían sido previamente transferidas a ninguna otra comunidad.

A diferencia de estas, Navarra, que se caracterizaba como Euskadi y Cataluña por recibir sus competencias de forma individualizada o poco agrupada, no ha sido una comunidad autónoma motor en el proceso de transferencia. Solo en el 5,7% de las materias recibidas ha estado entre las primeras en recibirla.

Tabla 2. *Materias en las que cada comunidad autónoma es la primera en recibirla (%)*

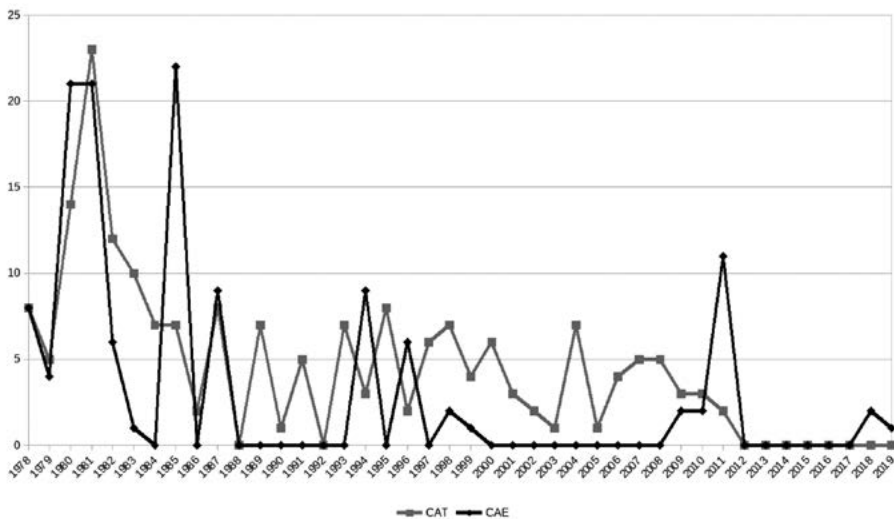
	1978-2020	1986-2020
Cataluña	69,6	56,3
País Vasco	64,1	37,0
Comunidad Valenciana	23,9	20,7
Andalucía	23,6	13,8
Extremadura	23,2	10,0
Castilla-La Mancha	23,1	8,0
Galicia	20,0	25,6
Canarias	18,8	18,8
Aragón	18,3	17,6
Castilla y León	14,3	3,1
Islas Baleares	13,4	8,7
Asturias	12,5	2,5
Región de Murcia	12,1	9,1
La Rioja	12,1	9,1
Comunidad de Madrid	11,4	17,1
Cantabria	10,4	2,4
Comunidad Foral de Navarra	5,7	3,0

Fuente: elaboración propia.

A pesar del peso de estas dos comunidades autónomas en el liderazgo de transferencia de competencias, no se puede hablar de estrategia común en el proceso, pues han tenido procesos de descentralización diferentes (figura 5). La evolución de Euskadi ha sido más variable, con marcada influencia en función de la legislatura, mientras el desarrollo de Cataluña ha sido constante en el tiempo. Los Gobiernos minoritarios de Felipe González (1993-1996), Aznar (1996-2000) y Rodríguez Zapatero (2008-2012) han sido claves para avanzar en el proceso descentralizador de Euskadi en el marco del Estatuto de Autonomía aprobado en 1979, es decir, sin reforma alguna del texto. En el caso de Cataluña, aunque ha habido años de mayor o menor traspaso, su evolución ha sido más constante hasta 2011.

Así, este proceso se ha detenido a partir de la X legislatura, lo que no significa que se haya culminado el proceso de traspaso de competencias. La relación polarizada entre Cataluña y el Estado a raíz del proceso de reforma estatutaria ha podido afectar a los procesos de traspaso, también a otras CC. AA. (Colino, 2021). No puede olvidarse el papel motor de esta unidad constituyente en el proceso devolutivo en España, tal y como se observa en la tabla 2.

Figura 5. *N.º de materias transferidas a Euskadi y Cataluña (1978-2020)*



Fuente: elaboración propia.

V. CONCLUSIONES Y DISCUSIÓN

El rol de las diferentes unidades constituyentes en el actual sistema de distribución territorial del poder en España no es homogéneo. Y la mayor

diferencia en la obtención de trasposos no se produce entre las comunidades forales y el resto ni entre las de vía lenta y las de vía rápida, sino entre Euskadi y Cataluña y el resto.

El análisis de los trasposos también nos muestra el fuerte carácter individual y asincrónico del proceso devolutivo. Los ritmos particulares de cada unidad constituyente y las relaciones bilaterales han caracterizado la mitad de las materias transferidas. En el resto de los casos han sido trasposos agrupados, una misma materia en un mismo año, con diferencias significativas por CC.AA. Así, las unidades constituyentes que recibieron el nombre de vía lenta real⁴ (ARA, AST, BAL, CNT, CLM, CYL, EXT, MAD, MUR, RIO), a excepción de Cantabria, se caracterizan por un fuerte peso de las transferencias agrupadas, fruto de los acuerdos a nivel estatal de los dos principales partidos de ámbito estatal. Por su parte, La Rioja marca el punto extremo, sin ninguna transferencia individualizada.

Observando el proceso de trasposos por legislatura, y de acuerdo con el nivel de agrupamiento, pueden distinguirse dos etapas en la evolución del proceso de transferencia. Hasta la VII legislatura, el proceso fue relativamente sincrónico para todas las unidades constituyentes, encabezadas por las comunidades autónomas de vía rápida. Sin embargo, a partir de esta etapa, y roto el consenso sobre el modelo de distribución territorial del poder de los principales partidos de ámbito estatal, aunque el volumen de nuevas transferencias ha disminuido, la distribución ha sido asincrónica, con una presencia casi total de procesos de transferencia individuales.

Además, el análisis de las trasferencias por materias muestra el notorio liderazgo de Euskadi y Cataluña como negociadoras y receptoras de nuevas competencias, tanto en la primera fase de desarrollo del estado autonómico como con posterioridad, especialmente en el caso de Cataluña. Ambas unidades constituyentes, siguiendo estrategias de negociación diferente con el Estado, especialmente a partir de la segunda mitad de los años ochenta, han ido abriendo camino en el proceso devolutivo. El carácter foral de la CAE podría explicar diferencias competenciales respecto al resto de CC.AA. en materias concretas, pero no es así en el caso de Cataluña, convirtiéndose en un foco de referencia para el resto de unidades constituyentes que aspiran a mayor autonomía o en un lastre para aquellas que consideran suficiente su nivel competencial (Hombrado, 2011). Así, no solo las CC.AA. juegan un papel

⁴ Las afectadas por el proceso de armonización de 1992. Así, quedan fuera, además de las CC.AA. de vía rápida (CAE, CAT, GAL y AND), las CC.AA. de Valencia y Canarias, que asimilaron enseguida el nivel competencial de las de vía rápida, y Navarra, que siendo una comunidad foral tuvo su propio proceso.

diferente en el proceso autonómico, sino que existe interdependencia entre los diferentes procesos.

Contrasta, por el contrario, el caso de Navarra, que siendo una comunidad autónoma con un alto número de competencias individualizadas —a nivel de Euskadi o Cataluña— es una unidad constituyente de cola, es decir, de las últimas en recibir el traspaso de competencias, en general.

Finalmente, no hay duda del carácter político y politizado del proceso de transferencias, que no puede considerarse un elemento técnico en el proceso de reconocimiento de la autonomía competencial. Es un fenómeno dependiente del contexto político, tal y como se observa en la evolución de las transferencias en general, un recurso de negociación política entre el Estado y las unidades constituyentes.

Bibliografía

- Aja, E. (1989). La distribución de competencias entre el estado y las comunidades autónomas en España. Balance y perspectivas. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 4, 233-54.
- (1999). *Estado autonómico y reforma federal*. Madrid: Alianza
- y Colino, C. (2014). Multilevel Structures, Coordination and Partisan Politics in Spanish Intergovernmental Relations. *Comparative European Politics*, 12 (4-5), 444-67. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/cep.2014.9>.
- y Viver i Pi-Sunyer, C. (2003). Valoración de 25 años de autonomía. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 23 (69), 69-113.
- Beramendi, P. (2012). *The political Geography of Inequality: Regions and Redistribution*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139042796>.
- Callaghan, T., Karch, A. y Kroeger, M. (2020). Model State Legislation and Intergovernmental Tensions over the Affordable Care Act, Common Core, and the Second Amendment. *Publius: The Journal of Federalism*, 50 (3), 518-539. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/publius/pjaa012>.
- Carmona-Contreras, A. M. (2013). The Principle of Bilateralism in the Statutory Reforms Following Constitutional Court Ruling: STC 31/2010. Desire and Reality. En A. López-Basaguren y L. Escajedo San Epifanio (coords.). *The Ways of Federalism in Western Countries and the Horizons of Territorial Autonomy in Spain* (pp. 177-194). Berlin: Springer. Disponible en: https://doi.org/10.1007/978-3-642-27717-7_12.
- Colino, C. (2021). *Los retos de la gobernanza multinivel y la coordinación del Estado autonómico: de la pandemia al futuro*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Colomer, J. M. (1998). The Spanish 'State of Autonomies': Non-institutional Federalism. *West European Politics*, 21 (4), 40-52. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01402389808425270>.
- De Bartolomé, J. C. (2018). Nuevas perspectivas políticas ante las disfunciones de la organización autonómica después de cuarenta años de Constitución. *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, 30, 145-202.

- Fuertes Suarez, J. L. (1981). La transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas. *Revista de Derecho Político*, 10, 145-64. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rdp.10.1981.8086>.
- Giovannini, A. y Vampa, D. (2020). Towards a New Era of Regionalism in Italy? A Comparative Perspective on Autonomy Referendums. *Territory, Politics, Governance*, 8 (4), 579-97. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/publius/pjt010>.
- Gray, G. (2010). Federalism, feminism and multilevel governance: The elusive search for theory? En M. Haussman, M. Sawyer y J. Vickers (eds.). *Federalism, Feminism and Multi-level Governance* (pp. 19-34). New York: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9781315582085-2>.
- Hombrado, A. (2011). Learning to Catch the Wave? Regional Demands for Constitutional Change in Contexts of Asymmetrical Arrangements. *Regional and Federal Studies*, 21 (4-5), 479-501. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13597566.2011.578943>.
- (2015). *When asymmetry gets challenged: regional Governments' reactions to asymmetrical empowerment in Canada and Spain* [tesis doctoral]. Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid.
- Jeffery, C. (2007). The Unfinished Business of Devolution: Seven Open Questions. *Public Policy and Administration*, 22 (1), 92-108. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0952076707071506>.
- Keating, M. (2017). Contesting European Regions. *Regional Studies*, 51 (1), 9-18. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/00343404.2016.1227777>.
- López-Basaguren, A. (2013). Current Issues Around Territorial Autonomy in Spain. En A. López-Basaguren y L. Escajedo-San-Epifanio (eds.). *The ways of federalism in western countries and the horizons of territorial Autonomy in Spain* (pp. 395-421). Berlin: Springer. Disponible en: http://dx.doi.org/10.1007/978-3-642-27720-7_27.
- Máiz, R. y Losada, A. (2016). The Erosion of Regional Powers in the Spanish «state of Autonomies». En F. Requejo y N. K. Jürgen (eds.). *Federalism beyond Federations* (pp. 81-107). New York: Routledge.
- Máiz, R., Caamaño, F. y Azpitarte, M. (2010). The Hidden Counterpoint of Spanish Federalism: Recentralization and Resymmetrization in Spain (1978-2008). *Regional and Federal Studies*, 20 (1), 63-82. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/135975660903174923>.
- Moreno, L. (2001). *The federation of Spain*. London: London Frank Cass.
- , Colino, C. y Hombrado, A. (2019). Spain: Constitutional Transition Through the Gradual Accommodation of Territories. En G. Anderson y S. Choudhry (eds.). *Territory and Power in Constitutional Transitions* (pp. 237-254). Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198836544.003.0013>.
- Novo-Arbona, A., Pérez-Castaños, S. y García-Rabadán, J. (2019). Building a Federal State: Phases and Moments of Spanish Regional (de)Centralization. *Italian Political Science Review/Rivista Italiana di Scienza Politica*, 49 (3), 263-77. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/ipo.2018.23>.
- Palermo, F. y Kössler, K. P. (2017). *Comparative federalism: constitutional arrangements and case law*. London: Bloomsbury Publishing.

- Rodríguez-Teruel, J. y Barrio, A. (2021). The Asymmetrical Effect of Polarization on Support for Independence: The Case of Catalonia. *Politics and Governance*, 9 (4), 412-425. Disponible en: <https://doi.org/10.17645/pag.v9i4.4627>.
- Sala, G. (2014). Federalism without Adjectives in Spain. *Publius: The Journal of Federalism*, 44 (1), 109-34. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/publius/pjt010>.
- Salvador Martínez, M. (2013). Openness, Complexity, and Asymmetry: A Comparative Perspective on the Challenges of the «Autonomic State». En A. López-Basaguren y L. Escadado San Epifanio (coords.). *The Ways of Federalism in Western Countries and the Horizons of Territorial Autonomy in Spain* (pp 639-655). Berlin: Springer. Disponible en: https://doi.org/10.1007/978-3-642-27717-7_41.
- Santamaría Pastor, J. A. (2006). *Principios del Derecho Administrativo General* (vol. 2). Madrid: Iustel.
- Tudela Aranda, J. (2018). La asimetría, que no los hechos diferenciales, como nota distintiva del Estado autonómico. *Monográfico con motivo del XL Aniversario de la Constitución Española de 1978 (III)*. *Revista de Derecho Político*, 101, 431-460. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rdp.101.2018.21968>.
- Vallès, J. M. (2017). El Estado de las autonomías: una apuesta fallida. En C. Colino *et al.* *Ciencia y política, una aventura vital. Libro Homenaje a Ramón Cotarelo*. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia; Instituto Nacional de Administración Pública; Tirant lo Blanch.
- Velasco Rico, C. I. (2012). *Delimitación de competencias en el Estado autonómico y puntos de conexión*. Colección Institut d'Estudis Autònòmics, 80. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Weaver, R. K. (2020). Policy Dynamics in Federal System: A Framework for Analysis. *Publius: The Journal of Federalism*, 50 (2), 157-187. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/publius/pjaa003>.

BENIGNO PENDÁS: *Biografía de la libertad (I). Renacimiento: nostalgia de la belleza*, Madrid, Tecnos, 2022, 361 págs.

Reflexionar sobre la cultura del Renacimiento, como en su momento hiciera Burkhardt, no es tarea fácil en esta época si el autor desea aportar ideas novedosas u originales. Benigno Pendás, con una trayectoria intelectual cada vez más centrada en la historia cultural, ha acometido esa tarea con una original y profunda aproximación al mundo cultural, ideológico y político del Renacimiento, aproximación que es solo el primer volumen de una historia que pretende llegar a nuestros días.

El Renacimiento es quizá uno de los periodos históricos que más bibliografía han generado desde el siglo XIX, y por eso Pendás no pretende aportar una visión sintética general (que ya hay muchas), sino que su enfoque es muy preciso: «Revisar las Formas de la Cultura europea desde la *perspectiva* de los conceptos políticos mayores: libertad y poder» (pág. 16). Es decir, no toda la cultura renacentista, sino sus formas, con dimensión continental y desde una atalaya concreta que es la libertad y el poder.

Acotado el fin de su obra, Pendás rechaza la idea de hacer una aproximación desde la filosofía de la historia y se sitúa más bien en el ámbito de las ciencias de la cultura que elaboró Dilthey. Y en la línea de Sheldon W. Wolin pretende «establecer un espacio y un tiempo políticos mediante una serie de relaciones coherentes y no solo por la yuxtaposición de sucesos inconexos» (pág. 12). Es decir, conforme a su inicial dedicación académica, el autor pretende elaborar una historia de las ideas alejada del historicismo. Y ese enfoque, o perspectiva como dice su autor, le lleva a reivindicar la historia de la cultura con su tradición platónica. De ahí, desemboca Pendás en su propósito de elaborar una *Biografía de la libertad*, propósito digno del esfuerzo de quien se proclama buen liberal y para ello evoca, de la mano de Hannah Arendt, los orígenes de la libertad desde la *polis* griega. Este es el marco en el que el autor va colocando los elementos que constituyen la idea de libertad y que en este primer volumen se concentran en el Renacimiento.

Con cierto fin propedéutico, el primer capítulo está consagrado a Jacob Burkhardt. Pendás, inevitablemente, se tiene que introducir en el mundo de la estética, que deja de lado algunos «elementos incómodos: entre ellos, el carácter profundamente oligárquico de las *signorie* o, directamente, el absolutismo monárquico que prima en la Roma de los papas o en Nápoles con los reyes españoles» (pág. 37). El autor destaca el mérito del historiador suizo al destacar el descubrimiento del individuo como rasgo más sobresaliente en esa época nueva y también llama la atención por la visión idealizada del artista que presentó en sus trabajos. Esa idealización recorre, nos dice Pendás, elementos importantes de su obra, pues falta en el Renacimiento la libertad en

el imperio de la ley: «Todo allí es por el contrario desmesura, crueldad y arbitrariedad» (pág. 40). No obstante, el autor apunta que Burkhardt es el padre de la historiografía del Renacimiento por todos los temas que abrió, que incluyen los límites temporales y sus diversas épocas, si bien hay pocos conceptos tan evanescentes como el de Renacimiento.

Con Burkhardt como punto de partida, Pendás nos ofrece su visión del Renacimiento, que «actuó como *albacea* de la Antigüedad clásica» (pág. 47). Apunta que el humanismo no es su «versión filosófica», especialmente por la superioridad de los griegos sobre los romanos en la filosofía, con Platón como filósofo preferido por las gentes del Renacimiento. Este filósofo pagano da pie a Pendás a reflexionar sobre el alcance de la visión paganizante del periodo, a lo que dedica el siguiente capítulo. Señala las novedades que el Renacimiento aporta en relación con la Edad Media, como el realismo, y recuerda que el modelo de la época es Roma, a pesar de su decadencia y de su grandeza perdida, pero ¿Roma pagana o Roma cristiana? Pendás sigue a Huizinga y considera que el paganismo era una máscara que se ponían los hombres del Renacimiento, pues este no fue antirreligioso.

Tres capítulos se intitulan «Geopolítica del Renacimiento» y están dedicados, respectivamente, a Italia, a más allá de los Alpes y a España. A pesar de ese título común, los tres capítulos tienen un enfoque muy distinto. En el capítulo sobre Italia, Pendás explica con erudición el carácter renacentista de Florencia, Venecia, Milán y Nápoles (en el capítulo anterior ya había hablado de Roma). En cambio, la geopolítica de más allá de los Alpes es un repaso sintético, pero muy sutil, sobre las grandes figuras del Renacimiento de los Países Bajos (Erasmus), Francia *versus* el espíritu medieval y caballeresco de Borgoña (Rabelais, Ronsard, Montaigne), Gran Bretaña (Bruni, Elyot) y Alemania (básicamente Lutero). Y el tercer capítulo de la geopolítica, dedicado a España, gira sobre el interrogante de Ortega y Gasset acerca de si hubo o no Renacimiento en España, para pasar a continuación a examinar, como ha hecho en Francia, las expresiones literarias y artísticas más representativas (Garcilaso y Boscán, la picaresca, la mística, la pintura, la arquitectura, la música), con algunas calas a lo que podríamos llamar la estructura social de esa España, con los privilegios y los ordenamientos singulares.

Tras la geopolítica, un incisivo capítulo dedicado a los «humanistas doctos y elocuentes». Es una aproximación al humanista y a sus señas de identidad, no siempre fáciles de definir: «Señas de identidad del humanista son la elegancia del estilo y la elocuencia del discurso, ya sea en cartas, diálogos o ensayos, pero siempre en contra de las cuestiones y comentarios al modo escolástico» (pág. 114). Pendás señala la débil aportación renacentista a la filosofía y su gran contribución a la literatura, lo que proporciona al humanista una posición respetable en la vida social y, a la vez que desconoce a sus antecesores,

pretende extender su dominio a todos los campos del saber: doctos, elocuentes y excluyentes.

Junto al lado brillante de los humanistas, el autor describe la otra cara del Renacimiento, «Asclepio o el silencio del *logos*, donde analiza la superstición, la magia, la brujería y la pseudociencia de la época: «Modernos, pues, pero con matices» (pág. 131). Pendás, siguiendo a Dilthey, interpreta esta explosiva combinación porque el movimiento humanista era cosa de élites y no había penetrado en el alma de la nación, y rechaza la idea de que la magia fuera un anticipo de la mentalidad científica y señala que hay que reconocer que algunos sabios del Renacimiento recorrieron a la inversa el camino que va desde el *logos* hasta el mito. Y los ejemplos más significativos son Marsilio Ficino, impulsor del platonismo renovado, y Pico de la Mirandola, pues «el mago renacentista se reviste con la dignidad del filósofo y la sociedad de su tiempo (cardenales, príncipes y banqueros incluidos) compra con gusto ese producto averiado» (pág. 141), aunque de esta visión general se salva Copérnico.

Tras la pseudociencia, Pendás pasa a la teoría política. El profesor de historia de las ideas aparece con un brillante capítulo sobre el origen del Estado que sintetiza las ideas actuales sobre su origen renacentista (y antecedentes en Federico II Hohenstaufen) como consecuencia de la expropiación por parte de los nuevos reinos del poder del pontificado y del Sacro Imperio. Rechaza Pendás la idea ingeniosa de Burkhardt del Estado como obra de arte, pero valora los indicios intelectuales del pensamiento moderno (Scoto, Okham, Marsilio de Padua) para entender el clima intelectual en que nace el Estado. Inevitable que un profesor de historia de las ideas no se detenga en Marquavelo al tratar del nacimiento del Estado, y lo hace con sutileza al señalar que la famosa afirmación que contiene el principio de *El Príncipe* sobre los Estados que son repúblicas o principados sitúan al Estado como concepto abstracto en el mundo de las formas políticas y a la monarquías y a la república en el mundo de las formas de Estado. El autor analiza los *instrumenta regni* del naciente Estado (centralización de la Justicia, Ejército profesional, burocracia, diplomacia), que emplea la razón de Estado «como manual de instrucciones para el funcionamiento del nuevo orden político» (págs. 154-155), para acabar glosando el capítulo XXV de *El Príncipe* y sus consideraciones sobre la Fortuna, la Virtud y la Necesidad. Es, repetimos, un capítulo brillante y sintético.

El capítulo sobre el origen del Estado abre paso a un conjunto de capítulos sobre los principios de la teoría política del Renacimiento, capítulos muy pedagógicos que compendian bien ese momento de la historia de las ideas. El titulado «República contra Estado» se dedica a lo que al autor denomina la apología de la república como forma política alternativa al Estado absolutista, apología que descansa sobre la idea de que solo los Estados pequeños pueden aspirar a una constitución democrática: «La regla general [...] es magnificar a la república y

sus instituciones» (pág. 65). Explica Pendás que durante la Baja Edad Media la causa republicana construye su arsenal ideológico en la lucha contra el Imperio, pero poco a poco las repúblicas «pierden su idílica condición corporativa y se apuntan al formato de la *signoria* con su *podestà*» (pág. 161), que en realidad consistía en un poder arrendado por un tiempo limitado. Con el final de las repúblicas hacia 1500, Pendás examina la figura y el pensamiento de Guicciardini. Es una síntesis breve, pero bien captada del segundo pensador florentino junto a Maquiavelo, a lo que agrega algunas consideraciones sobre Donato Giannotti. En definitiva, las repúblicas prefiguran el Estado, pero son Estados frustrados, incapaces de competir con las grandes monarquías.

Tras los pensadores florentinos, Pendás pasa a Francia y examina las ideas políticas de Bodino. Se trata de un capítulo también pedagógico donde destaca el valor del angevino por su aportación sobre la soberanía, valorando menos el resto de las ideas contenidas en *Les Six Livres de la République* (también valora el *Coloquio de los siete sabios*...) porque con la soberanía «estamos en presencia de los fundamentos doctrinales del Estado absoluto» (pág. 190) y desde entonces se identifican monarquía y absolutismo. Como en el Renacimiento el eje geopolítico pasa desde el Mediterráneo al Atlántico, Pendás pasa desde Francia hasta América. Sin embargo, al lector de este capítulo (titulado «Utopía allende los mares») le sabe a poco porque es un recorrido vertiginoso que necesitaría un mayor desarrollo de las ideas políticas y jurídicas. Es un capítulo erudito, con ideas interesantes (especialmente cuando explica el espíritu renacentista y no medieval de los conquistadores) y de agradable lectura, pero quizá hubiera necesitado detenerse más en dos o tres puntos jurídico-políticos, como el autor hace, por ejemplo, con Bodino.

Acierta Pendás cuando analiza la incidencia de las reformas protestantes en las formas de la cultura política europea y las vincula con el germanismo, ese tipo de rebelión contra el papado y contra un Imperio que en aquel momento ostentaba un español, y cuando apunta que la Reforma luterana solo es inteligible en el contexto de una nación incapaz de construir un Estado porque los señores territoriales defendían sus privilegios bajo la etiqueta de la *deutsche Freiheit*. También acierta Pendás cuando explica que con la Reforma se pierde el carácter institucional de la Iglesia, que pasa a ser una congregación de fieles... para que el poder lo ocupe la autoridad secular. Al final, la dualidad de las dos espadas medievales se diluye en el poder temporal. De toda la obra, este capítulo sobre la Reforma es, a mi juicio, uno de los más logrados por el cuadro tan completo que ofrece sobre la ideología política que conformó el luteranismo.

A la tiranía (y la dictadura) y la rebelión contra ambas dedica el autor otro capítulo. El derecho de resistencia que desplegaron primero los hugonotes franceses y luego John Knox, las elaboraciones de los monarcómacos,

Mariana, las ideas de La Boétie y la elaboración ulterior de Locke crean todos el ambiente de los tiranicidios de la época (los asesinatos de Enrique III y de Enrique IV de Francia y del duque de Buckingham). Como dice el autor, «un largo camino discurre desde el gesto dignísimo de Antígona hasta el reconocimiento constitucional del derecho de resistencia» (pág. 254).

La monarquía española es objeto de dos capítulos que compendian el proceso de unificación a partir del matrimonio de Isabel y Fernando en 1469 con el episodio de las Comunidades: «El historiador de las Ideas percibe en todo ello el despliegue fallido de una Constitución Antigua a la castellana, menos lucida que la aragonesa pero con todos los ingredientes tópicos de las revueltas protoburguesas, a cargo de unas ciudades en expansión» (pág. 260). Al amparo de la monarquía, Pendás analiza la identidad nacional española en el siglo XVI y aporta la visión política del Renacimiento español, vinculada a la mentalidad imperial de Carlos V a través de la escuela del derecho natural y de gentes que contiene una «genuina y completa Teoría del Estado» (pág. 282), que compendia en breves pero precisas páginas.

Y al lado de la monarquía española, la inglesa. El autor señala la trayectoria marítima de Inglaterra, desde los Tudor hasta la Gloriosa, y una gran diferencia con el continente «en el plano de las formas políticas, Estado equivale allí a Monarquía absoluta al modo francés: *dominium regale* en contraste, ya desde sir John Fortescue en la Baja Edad Media, con el régimen moderado de los ingleses, *politicum et regale*» (pág. 292). Se trata de un capítulo que compendia bien el pensamiento político de Moro («Al margen de Tomás Moro, los pensadores ingleses de la Monarquía Tudor no aportan nada importante en comparación con Maquiavelo, Erasmo o Bodino» ?pág. 292?) y la dimensión política del espíritu del *Common Law*.

Sigue un capítulo que anticipa el Barroco a través de un interrogante: «La Razón de Estado, ¿pertenece al Renacimiento o al Barroco?» (pág. 309). Pendás se inclina por el Renacimiento, con sus inicios en la Italia renacentista, y que compendia, siempre con Meinecke como referencia, en una regla técnica que libera al gobernante de ataduras teológicas o jurídicas, como defendió Botero y prolongaron en España los tacitistas. El autor se detiene especialmente en Álamos de Barrientos, en Campanella y en Lipsius, pero acaba el capítulo examinando el manierismo, que en la historia del arte no tiene la dimensión epocal de otros conceptos como el Renacimiento y el Barroco. Y la razón de Estado se complementa con un pedagógico capítulo dedicado a los aspectos económicos del período. Asume la idea de von Martin, quien definió el Renacimiento como preludio de la era burguesa, y esa idea le sirve de hilo conductor con el apoyo de Sombart y de Weber,

Biografía de la libertad (I). Renacimiento: nostalgia de la belleza acaba con un capítulo de conclusiones, donde remedando a Huizinga se habla de la

«primavera de la Edad Moderna». Pendás ofrece una idea original: la historia de las ideas políticas no puede competir con la belleza renacentista, y hasta presenta una idea provocadora al señalar que Maquiavelo no es Rafael ni Leonardo. Pero tras el rechazo inicial del lector, quien se rebela a comparar el plano político y el plano estético, Pendás replica: «Para el estudioso de las cuestiones política se toma la revancha en el eterno de las Formas. Porque el Estado moderno (*id est*, el Estado sin más) es la creación más perdurable del siglo XVI y acaso de toda la Edad Moderna» (pág. 351). Tras ello, ofrece un compendio de las aportaciones políticas del Renacimiento empezando, naturalmente, por la propia invención del Estado,

Biografía de la libertad (I). Renacimiento: nostalgia de la belle es una aportación valiosa para entender la dimensión cultural del Renacimiento desde el campo de las ideas y de las formas políticas. No es ni pretende ser un manual porque sus destinatarios van más allá de los estudiosos de la teoría política, pero proporciona una visión muy completa a cualquier persona que quiera conocer los aspectos ideológicos del periodo. Es una obra interesante que sintetiza con gran aparato bibliográfico una puesta al día de uno de los momentos más interesantes de la historia universal.

Javier García Fernández
Universidad Complutense de Madrid

JAVIER TAJADURA TEJADA: *Sieyès y la lengua de la constitución*, Sevilla, Athenaica Ediciones, 2023, 258 págs.

De Emmanuel Sieyès ya sabíamos que era el inspirador o guía principal de los acontecimientos políticos que se van sucediendo entre 1789 y 1799, desde el comienzo mismo de la Revolución francesa hasta el golpe de Brumario y que seguiría un poco más hasta el Imperio en 1804, momento en que se retira de la política tras haber protagonizado, como pocos (la mayoría de sus pares en aquellos años trascendentales se fueron quedando por el camino con las sucesivas purgas políticas que jalonan la revolución), los principales hitos que marcaron el final del Antiguo Régimen.

En la historia del pensamiento político, por tanto, Sieyès siempre aparecía cronológicamente colocado detrás de una serie de gigantes de la disciplina, como son Maquiavelo, Bodino, Hobbes, Locke, Montesquieu y Rousseau, quienes podría parecer que se lo ofrecían todo al abate como preparado y dispuesto para erigir el gran edificio político-institucional que surge con la Revolución francesa, verdadera puerta de entrada en la modernidad política occidental. Pero este libro nos descubre que esa percepción no es del todo

«primavera de la Edad Moderna». Pendás ofrece una idea original: la historia de las ideas políticas no puede competir con la belleza renacentista, y hasta presenta una idea provocadora al señalar que Maquiavelo no es Rafael ni Leonardo. Pero tras el rechazo inicial del lector, quien se rebela a comparar el plano político y el plano estético, Pendás replica: «Para el estudioso de las cuestiones política se toma la revancha en el eterno de las Formas. Porque el Estado moderno (*id est*, el Estado sin más) es la creación más perdurable del siglo XVI y acaso de toda la Edad Moderna» (pág. 351). Tras ello, ofrece un compendio de las aportaciones políticas del Renacimiento empezando, naturalmente, por la propia invención del Estado,

Biografía de la libertad (I). Renacimiento: nostalgia de la belle es una aportación valiosa para entender la dimensión cultural del Renacimiento desde el campo de las ideas y de las formas políticas. No es ni pretende ser un manual porque sus destinatarios van más allá de los estudiosos de la teoría política, pero proporciona una visión muy completa a cualquier persona que quiera conocer los aspectos ideológicos del periodo. Es una obra interesante que sintetiza con gran aparato bibliográfico una puesta al día de uno de los momentos más interesantes de la historia universal.

Javier García Fernández
Universidad Complutense de Madrid

JAVIER TAJADURA TEJADA: *Sieyès y la lengua de la constitución*, Sevilla, Athenaica Ediciones, 2023, 258 págs.

De Emmanuel Sieyès ya sabíamos que era el inspirador o guía principal de los acontecimientos políticos que se van sucediendo entre 1789 y 1799, desde el comienzo mismo de la Revolución francesa hasta el golpe de Brumario y que seguiría un poco más hasta el Imperio en 1804, momento en que se retira de la política tras haber protagonizado, como pocos (la mayoría de sus pares en aquellos años trascendentales se fueron quedando por el camino con las sucesivas purgas políticas que jalonan la revolución), los principales hitos que marcaron el final del Antiguo Régimen.

En la historia del pensamiento político, por tanto, Sieyès siempre aparecía cronológicamente colocado detrás de una serie de gigantes de la disciplina, como son Maquiavelo, Bodino, Hobbes, Locke, Montesquieu y Rousseau, quienes podría parecer que se lo ofrecían todo al abate como preparado y dispuesto para erigir el gran edificio político-institucional que surge con la Revolución francesa, verdadera puerta de entrada en la modernidad política occidental. Pero este libro nos descubre que esa percepción no es del todo

correcta, sino que Sieyès, sin negar esas influencias, se erige, no obstante, como creador original de conceptos antes no entrevistos, adquiriendo así un rango intelectual superior al que usualmente se le había adjudicado.

Estamos, sobre todo, ante el inventor de los principales postulados político-jurídicos que están en la base de los mismos acontecimientos que vivió en primera persona, lo cual no quiere decir que dichos principios rigieran desde entonces, todo lo contrario. Sus enemigos políticos lo impidieron la mayoría de las veces. Fue al cabo del tiempo, bien pasados los acontecimientos en que surgieron, cuando muchas de sus ideas (no todas, pero quedaron las más significativas) acabarían por imponerse, viéndose realizadas en la práctica política constitucional que conocemos hoy en día.

Sieyès fue quien identificó por primera vez al tercer estado como la nación francesa completa (p. 66), rechazando el papel político de los otros dos órdenes, el noble y el eclesiástico, siendo este último del que él mismo procedía por su condición de sacerdote. Ese hallazgo verdaderamente original y fundante, la idea de nación de ciudadanos activos que describe en el panfleto *¿Qué es el tercer estado?*, habría bastado para colocarlo junto a los autores principales del pensamiento político occidental de toda la historia. Pero es que a partir de ahí fue elaborando conceptos tan nucleares hoy en cualquier Estado democrático como son la pareja denominada poder constituyente y poderes constituidos, el desarrollo pormenorizado de lo que es la representatividad democrática, la institución del tribunal constitucional, así como el mecanismo de reforma constitucional y todo ello alrededor de la idea de constitución, entendida como la expresión suprema de la soberanía política. Es difícil encontrar otro autor en el que se acumulen más ideas novedosas y articuladas entre sí, que configuran, como decimos, todas ellas, la base del derecho constitucional que hoy conocemos. Y por lo que respecta a la organización política de Francia, a Sieyès le deben los ciudadanos del país vecino, además de la abolición de los órdenes y todo lo que deriva de ello, la organización de la Guardia Nacional y la división de Francia en departamentos (pág. 170).

El libro de Javier Tajadura nos ofrece una visión de la obra del abate de Fréjus (su lugar de nacimiento en la Provenza francesa en 1748) focalizada en su producción teórica, que constituye, como hemos dicho, el basamento institucional de cualquier Estado constitucional y democrático. Podríamos decir que estamos ante un libro de historia del derecho constitucional por antonomasia, puesto que Sieyès se configura nada menos que como padre de esta disciplina. Nos encontramos, así, ante un análisis técnico de las aportaciones fundamentales de Sieyès a la construcción del Estado moderno y, por ello, sus dos componentes fundamentales son el derecho y la política imbricados entre sí. Con una particularidad que lo distingue de las grandes figuras filosófico-políticas que le precedieron, puesto que Sieyès no parte de grandes concepciones

sobre el hombre y la condición humana y social en general, al modo de Hobbes, Locke, Montesquieu o Rousseau, quienes, a partir de dichos principios, destilaron una concepción determinada de la política. Por el contrario, lo que distingue al autor del *Ensayo sobre los privilegios* es la elaboración de conceptos políticos fundamentales y, a partir de ellos, de instituciones políticas que han servido, tanto unos como otras, para erigir, con el tiempo, el Estado constitucional. Sieyès tendría, por ello, un perfil de autor más próximo a un Maquiavelo o incluso a un Bodino, especialistas ambos en un área de conocimiento más estrictamente política, es decir, más centrada en las concepciones del poder y la soberanía (que son al fin y al cabo los elementos nucleares de la política), que a deducir, como hacían Hobbes, Locke, Montesquieu o Rousseau, los principios políticos desde sus concepciones respectivas del universo, la sociedad y el hombre. Pero lo que distingue a Sieyès de todos ellos es el protagonismo que tuvo en una etapa tan trascendental para la historia como fue la Revolución francesa.

Sieyès trabaja, por tanto, a la manera de un artesano de las ideas políticas, a partir de unos pocos materiales esenciales que serían la soberanía, la nación, la representación y la constitución. Para él, por una parte, la nación es el conjunto de personas concretas que forman la sociedad y, por otra, sus representantes, elegidos para realizar las funciones políticas, son también personas concretas. Pero el resto de conceptos que aquí se manejan (básicamente, soberanía, poder constituyente y poder constituido) son abstracciones teóricas y por eso es por lo que se habla de «metafísica política» (pág. 76) para denominar el trabajo de Sieyès. Pero esta especialización en la política no le resta un ápice de profundidad y sutileza en la creación y el manejo de los conceptos políticos y las abstracciones teóricas que construyen el Estado moderno y en las que se mueve con verdadera originalidad y soltura.

Sí cabría señalar una primera paradoja en la obra y figura de Sieyès, antes de continuar esta reseña sobre la obra que nos ocupa. Y es que siempre mostró, como señala Tajadura, un «absoluto desdén» por la historia (pág. 36), o dicho de otro modo, siempre dio prioridad a los principios y a la razón y condenó el historicismo (págs. 77-79 y 134). La paradoja, por tanto, consiste en que nos vamos a ocupar de la ubicación de Sieyès en la historia del pensamiento político, tratándose de un autor que renegaba de la importancia de la historia a la hora de buscar en ella un fundamento para el derecho y la política. Y, no solo eso, sino que el análisis que realizaremos de su obra no se entendería sin referirnos a los precedentes ilustrados sobre los que construyó su teoría. ¿Cabe hablar de soberanía en Sieyès sin referirse a Bodino o a Rousseau? ¿Cabe hablar de ciudadano activo en Sieyès sin referirse a Maquiavelo? ¿Cabe hablar de poder constituyente o poderes constituidos sin referirnos a la división de poderes en Locke y Montesquieu? La originalidad de Sieyès a la hora de

construir todo un sistema de representatividad de corte republicano, que preserve la confianza en los representantes y a la vez garantice el control sobre los mismos, no puede, por ello, obviar que muchos de los hallazgos de este autor están enraizados en la obra de quienes le precedieron. De modo que cuando Edmund Burke hace en sus *Reflexiones sobre la Revolución en Francia* un panegírico de la sabiduría colectiva y de las enseñanzas de la historia frente a los excesos de los revolucionarios franceses, que creen que todo empezó con ellos, no podemos más que ponernos del lado del dublinés, por mucho que represente una cultura política como la británica, que dejó mucho menos impronta sobre la cultura política española que la francesa. Y es que la historia explica y admite tanto las influencias como las originalidades y sus consecuencias en la posteridad.

El libro se divide en cuatro capítulos principales, el primero dedicado a la novedad lingüística que supuso la obra de Sieyès, que creó un nuevo lenguaje político a base de conceptos novedosos, como iremos viendo, característica singular que da título al libro que nos ocupa (*Sieyès y la lengua de la constitución*), así como motivo principal al jugoso prólogo del director de la Real Academia Española, Santiago Muñoz Machado. El segundo capítulo está dedicado al concepto de soberanía, del que se deducen otros igualmente nucleares como los de constitución, nación, pueblo, poder constituyente y poderes constituidos. El tercero está dedicado a la representación y su organización interna, verdadero fundamento de la democracia republicana. Y el cuarto al Tribunal Constitucional, otra de las magnas ideas jurídico-políticas del abate. Tras la bibliografía de rigor, cierra el libro un «Anexo» de «imágenes comentadas», donde aparece la figura de Sieyès relacionada con los diferentes aspectos históricos y políticos que protagonizó y con los personajes principales con los que se le relacionó, a modo de sinopsis histórico-política del personaje y donde se deja ver la faceta pedagógica del autor del libro, profesor universitario con largo bagaje y experiencia docente, ya que se trata de un material perfectamente utilizable en las clases, tanto por la disciplina de derecho constitucional como por las de historia del derecho o historia del pensamiento político, con las que está íntimamente relacionada.

Esa inserción inevitable de la obra de Sieyès en la estela de la historia del pensamiento político que le precedió resulta especialmente evidente a la hora de analizar sus conceptos nucleares de nación, constitución, poder constituyente y poderes constituidos. El contractualismo de Hobbes, Locke, Montesquieu y Rousseau, con sus diferentes modulaciones y concepciones del individuo y de la sociedad en la que se inserta, resulta esclarecedor a la hora de entender cómo Sieyès articula el paso del estado de naturaleza al estado social. Del mismo modo que hacen sus predecesores, todos parten de un estado de naturaleza, donde no hay poder reconocido por todos, y de ahí tratan de

explicar cómo se llega a un Estado político y social donde sí hay poder. En el fondo estamos hablando del origen del poder político, que para Sieyès vendría condicionado por la división del trabajo y sobre todo por las necesidades económicas (pág. 79, n. 143), que de ahí se derivan y que exigen un Estado político que garantice la libertad, para poder desarrollarse en plenitud. Sieyès adscribe su teoría del origen del poder político a una base economicista y concibe la nación como el conjunto de ciudadanos concretos que trabajan en los diferentes sectores de la actividad económica, así como también los que sostienen el Estado a través de la función pública (pág. 100). De ahí la identificación de nación que hace el abate con el tercer estado del Antiguo Régimen. Las necesidades naturales de los individuos son el fundamento empírico de su sociabilidad: los individuos producen más y mejor cuanto más unidos están. Para Sieyès, el trabajo es el fundamento de la sociedad. Estamos ante una fundamentación económica del Estado, que no es un Estado mínimo, al modo de Locke o Smith, sino que también contribuye a crear riqueza. El trabajo fundamenta la sociedad moderna y la división del trabajo es el motor del progreso (pág. 82). Los otros estados, los privilegiados, es decir, el de la nobleza y el del clero, al no participar en esa generación económica y función administrativa, quedarían así excluidos de la nación.

Para argumentar ese tránsito del estado de naturaleza al Estado político introduce el concepto de poder constituyente, que quedaría reservado para la nación originaria, la nación productora y que se expresaría en una constitución política, que sería la garantía de la libertad en el Estado político. Y aquí la filiación de Sieyès con Locke queda manifiesta, en perjuicio de Hobbes: es la libertad la que hay que preservar a toda costa y la constitución es su garantía (pág. 112).

En la generación del Estado, sin embargo, la soberanía no se traslada a los representantes y, de ese modo, el Parlamento no se convierte en destinatario de la misma (págs. 99 y 199), sino que la soberanía quedaría en una suerte de «estado latente» (pág. 115) o «en letargo» (págs. 118-119), representada por la Constitución misma, a la que Sieyès, por eso, se esfuerza por dotar de todas las garantías (a través de la institución del tribunal constitucional) que la hagan estable, sin impedir por ello su reforma (pág. 109). El poder constituyente, en ese tránsito de génesis constitucional, ha dado lugar a los poderes constituidos, en ningún caso depositarios de soberanía, con lo cual queda impugnado también el concepto de soberanía de Bodino (pág. 118).

A los poderes constituidos (legislativo, ejecutivo y judicial), Sieyès les dota de funciones diferenciadas y novedosas. De modo somero, puesto que algunas de esas funciones no han pasado la criba de la historia, describiremos el poder legislativo, que seguiría siendo el principal, como lo era en Locke, y al que se le atribuye aquí la capacidad de decisión. Sin embargo, la capacidad

de proposición Sieyès la atribuye a dos órganos, el Tribunalado del Pueblo y el Gobierno. Por su parte, el poder ejecutivo tiene dos funciones: la reflexión, a cargo del Gobierno y el ejecutivo propiamente dicho, encargado de la acción política. La función del Gobierno la atribuye Sieyès al Consejo de Estado, al que le dota, entre otras, de la jurisdicción contencioso-administrativa.

En esta creación de un Estado constitucional, la «nación» que existía en el estado de naturaleza pasa a ser ahora, para Sieyès, el «pueblo» del Estado social o político (pág. 107). Mientras la nación está constituida por productores sin derechos políticos reconocidos, el pueblo sería el conjunto de los ciudadanos activos concretos, amparados por una Constitución y organizados en asambleas primarias.

Y pasamos ahora a todo el complejo entramado de la representación, tal como es urdido por Sieyès, donde se subraya especialmente el republicanismo de este autor, preocupado en extremo por regular la participación de los ciudadanos en la política. Para Sieyès, la democracia directa es incompatible con la división entre poder constituyente y poderes constituidos y, en su lugar, la representación quedaría definida como la auténtica libertad de los modernos (parafraseando la distinción que titula el famoso discurso de Constant, su principal discípulo, págs. 131-136). Sieyès establece dos tipos de representación, a saber: la extraordinaria o auténtica, que daría lugar a la Asamblea Constituyente, donde el poder constituyente generaría una Constitución; y la ordinaria, expresión de la voluntad nacional y que se articularía en el Parlamento como principal poder constituido (pág. 137).

Todo el artificio jurídico-político concebido por Sieyès para regular la representación parte de lo que llama el poder comitente, propio del pueblo y expresión de la influencia de los ciudadanos sobre sus representantes, de la confianza depositada en ellos al elegirlos y delegar en ellos: los representantes quedarían así investidos de autonomía para deliberar en la Asamblea, pero los ciudadanos ejercerían el control sobre ellos (pág. 138).

El poder comitente residiría en las asambleas primarias, que tendrían de media unos seiscientos ciudadanos activos, pero que lo ideal sería que en cada cantón hubiera una, independientemente del tamaño de este (p 151). El principio teórico de funcionamiento de estas asambleas es doble: la *adunation*, por una parte, basada en la participación y el control y que tuvo, entre otras consecuencias, la organización territorial de Francia en departamentos (pág. 167, n. 63); y la *asimilation*, por otra, basada en la socialización y la creación de vínculos comunitarios para subir el nivel de moral y civismo de los ciudadanos (págs. 167-168), principio donde se nos aparecen unas indiscutibles reminiscencias de la virtud cívica de Maquiavelo. El objetivo era elegir en las asambleas primarias a los ciudadanos más honestos de cada comunidad, pero en ello no habría ningún problema porque, a juicio de Sieyès, todo el mundo

en cada cantón sabe quiénes son (pág. 152) y todos sabrían distinguir en quiénes se puede confiar y en quiénes no (pág. 158).

De las asambleas primarias quedan excluidas las mujeres, los menores de edad y los mendigos, vagabundos, personas sin domicilio fijo y empleados domésticos, de modo que de una población total de Francia entonces de veintiséis millones, los ciudadanos activos quedarían reducidos a cuatro millones y medio (pág. 156).

Las asambleas primarias confeccionarían las listas de elegibilidad y ahí la clave es la confianza depositada por los ciudadanos en sus representantes, confianza que se perdería mediante dos procedimientos: la revocación del representante en periodo de mandato y la «radiación», que es la exclusión del representante futuro de la lista de elegibles (pág. 159). Una vez elegidos, los representantes se dedicarían a su labor según el principio de división del trabajo, que Sieyès aplica a todas las facetas de la sociedad, y por tanto también a la política, pero con la particularidad de que en este ámbito concreto en el que nos movemos, la profesionalización de la política se vería restringida por los límites en la duración del mandato (pág. 161), siempre pensando en que los ciudadanos no pierdan el control sobre sus representantes.

El último capítulo del libro aparece dedicado a la institución del tribunal constitucional y a la reforma constitucional. Por lo que respecta al primero, fue diseñado por Sieyès para proteger la Constitución y como baluarte último de la unidad y centralización del Estado (pág. 186), que garantizaría la supremacía del poder constituyente sobre los poderes constituidos (pág. 195), impidiendo que dentro del Estado constitucional haya soberano alguno, ni el rey, ni el Parlamento, ni el pueblo (pág. 218). Sieyès estableció con toda precisión la organización y composición de este órgano, así como las formas de apelación ante el mismo. El Tribunal Constitucional también funcionaría como protector de los derechos del hombre (pág. 193), tal como se sigue manteniendo hoy entre las tareas de esta institución.

En cuanto a la reforma constitucional, Sieyès estableció las fases de la misma, a modo de pasos regulados para llevarla a cabo, con el Tribunal Constitucional como inicio de la misma, las asambleas primarias como proponentes y el Consejo de Ancianos como ámbito de su aprobación. Aunque el procedimiento ha cambiado, el sentido profundo de la reforma constitucional que le imprimió Sieyès se mantiene, como apartado específico y necesario de las constituciones actuales.

Así como el Tribunal Constitucional y la reforma constitucional son, respectivamente, un órgano y un método destinados a proteger y a ajustar la Constitución a la nación de la que surge y hoy en día están plenamente vigentes en los ordenamientos jurídico-políticos más avanzados, otros órganos e iniciativas de Sieyès no tuvieron la misma suerte, pero marcaron la pauta de

otros avances en la democratización de los Estados occidentales. Así, por ejemplo, el Colegio de Conservadores, que fue el último órgano diseñado por Sieyès para defender la Constitución, a modo de guardián del poder constituyente (pág. 207). Era mucho más que un Tribunal Constitucional. Tenía también como función depurar la lista de elegibles o notables, que partía de los seis millones de ciudadanos activos en los distritos municipales, que quedaban en seiscientos mil para las listas municipales, sesenta mil para las listas departamentales y de ahí quedaban los seis mil para las listas nacionales. También tenía como función designar al gran elector, que era una suerte de presidente de la república, con poder neutro y moderador (págs. 207-215).

Y así llegamos al apartado final del libro que comentamos, el «Anexo» dedicado a las «imágenes comentadas», donde destacan los principales episodios históricos de la vida política de Sieyès, que fueron la conversión del tercer estado en Asamblea Nacional, el Juramento del Juego de Pelota, la ejecución de Luis XVI, el Directorio y el golpe de Estado del 18 Brumario, así como los principales personajes políticos con los que se relacionó más estrechamente, como fueron Napoleón, Condorcet y Constant. Con el análisis de dichos episodios y personajes, como comentamos al principio, se puede reconstruir todo el periodo de la Revolución francesa, en el que Emmanuel Sieyès emerge como una figura trascendental, tanto para su tiempo histórico como para la posteridad. Y siendo esto así, asombra también esa característica que tuvo el personaje y que destaca el autor del libro que terminamos de comentar (pág. 200), como fue la de su oratoria deficiente, con su tono monocorde y su voz frágil y poco audible, que obligaba a entender el contenido y significado de sus discursos leyendo la transcripción de los mismos. Desde luego no se puede decir, en este caso, que la sugestión o la retórica ayudaran a imponer unas ideas, sino que estas se fueron aquilatando y manteniendo en el tiempo, hasta llegar a la actualidad, tan solo por su potencia teórica y la coherencia intrínseca que atesoraban.

Pedro José Chacón Delgado
Universidad del País Vasco

FRANCESCO BOLDIZZONI: *Imaginando el final del capitalismo. Desventuras intelectuales desde Karl Marx*, Madrid, Akal, 2023, 280 págs.

Recientemente, Cristina Piña Aldao ha traducido para la editorial Akal el último libro de Francesco Boldizzoni, titulado *Imaginando el final del capitalismo. Desventuras intelectuales desde Karl Marx*. Es importante tener en cuenta que Francesco Boldizzoni es un reconocido profesor de Ciencias

otros avances en la democratización de los Estados occidentales. Así, por ejemplo, el Colegio de Conservadores, que fue el último órgano diseñado por Sieyès para defender la Constitución, a modo de guardián del poder constituyente (pág. 207). Era mucho más que un Tribunal Constitucional. Tenía también como función depurar la lista de elegibles o notables, que partía de los seis millones de ciudadanos activos en los distritos municipales, que quedaban en seiscientos mil para las listas municipales, sesenta mil para las listas departamentales y de ahí quedaban los seis mil para las listas nacionales. También tenía como función designar al gran elector, que era una suerte de presidente de la república, con poder neutro y moderador (págs. 207-215).

Y así llegamos al apartado final del libro que comentamos, el «Anexo» dedicado a las «imágenes comentadas», donde destacan los principales episodios históricos de la vida política de Sieyès, que fueron la conversión del tercer estado en Asamblea Nacional, el Juramento del Juego de Pelota, la ejecución de Luis XVI, el Directorio y el golpe de Estado del 18 Brumario, así como los principales personajes políticos con los que se relacionó más estrechamente, como fueron Napoleón, Condorcet y Constant. Con el análisis de dichos episodios y personajes, como comentamos al principio, se puede reconstruir todo el periodo de la Revolución francesa, en el que Emmanuel Sieyès emerge como una figura trascendental, tanto para su tiempo histórico como para la posteridad. Y siendo esto así, asombra también esa característica que tuvo el personaje y que destaca el autor del libro que terminamos de comentar (pág. 200), como fue la de su oratoria deficiente, con su tono monocorde y su voz frágil y poco audible, que obligaba a entender el contenido y significado de sus discursos leyendo la transcripción de los mismos. Desde luego no se puede decir, en este caso, que la sugestión o la retórica ayudaran a imponer unas ideas, sino que estas se fueron aquilatando y manteniendo en el tiempo, hasta llegar a la actualidad, tan solo por su potencia teórica y la coherencia intrínseca que atesoraban.

Pedro José Chacón Delgado
Universidad del País Vasco

FRANCESCO BOLDIZZONI: *Imaginando el final del capitalismo. Desventuras intelectuales desde Karl Marx*, Madrid, Akal, 2023, 280 págs.

Recientemente, Cristina Piña Aldao ha traducido para la editorial Akal el último libro de Francesco Boldizzoni, titulado *Imaginando el final del capitalismo. Desventuras intelectuales desde Karl Marx*. Es importante tener en cuenta que Francesco Boldizzoni es un reconocido profesor de Ciencias

Políticas en la Norwegian University of Science and Technology, a la que llegó en 2019 procedente de la universidad de Helsinki. Tras haber realizado diversas estancias como profesor invitado en universidades como L'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, London School of Economics o Dartmouth College, además de ser miembro en Clare Hall (Universidad de Cambridge), ha centrado su carrera investigadora en analizar la naturaleza política y económica de nuestro presente, prestando especial atención a las características del capitalismo como sistema histórico (pág. 7).

En la introducción de la obra que aquí se reseña, Boldizzoni parte de la idea de que el rechazo del materialismo histórico que se consumó un siglo más tarde de la muerte de Marx ha dejado a la izquierda huérfana de una teoría social capaz de explicar las dinámicas propias del capitalismo y sus diferentes pronósticos: «Entendimos que el capitalismo seguía siendo el gran protagonista de nuestro tiempo» (pág. 17).

El objetivo principal de esta obra consiste en mostrar los continuos tropiezos que han cometido aquellos que durante dos siglos han predicho el final del capitalismo. En consonancia con este objetivo principal se añaden dos objetivos secundarios: entender cuáles fueron los fallos en el pronóstico sobre el final del capitalismo como sistema histórico y comprender nítidamente la naturaleza de este. A este fin, Boldizzoni considera que si el capitalismo ha conseguido permanecer con vida durante todo este tiempo, ha sido por la energía que le ha insuflado la combinación de dos elementos: la jerarquía y el individualismo.

Este libro aporta una noticia buena y otra mala para quienes se oponen al capitalismo. Por un lado, la buena noticia consiste en entender que si el capitalismo es una formación histórica, como lo fue la Edad Media o la primera Edad Moderna, está condenado a desaparecer. Sin embargo, la mala noticia radica en que no está escrito en ningún sitio que la formación histórica que sustituya al capitalismo sea mejor.

En el primer capítulo (págs. 27-67) el autor nos hace viajar a 1848, momento en el que comienza esta larga travesía de encadenados infortunios sobre la predicción del final del capitalismo. No es casualidad que un número nada desdeñable de intelectuales en el siglo XIX, de orientaciones ideológicas muy dispares, percibieran que el mundo que les rodeaba había cambiado de forma completamente drástica. Los cambios estructurales que percibían les generó la certeza de tener que cambiar de categorías conceptuales para alcanzar una explicación plausible.

John Stuart Mill y Karl Marx serán los protagonistas de las primeras páginas de este capítulo. Pese a las diferencias entre ellos, Mill, como perteneciente a la élite británica y miembro destacado de la Compañía de las Indias Orientales, y Marx, como hijo de una familia de clase media de origen judío

en Alemania, creían ambos que el crecimiento desmesurado de la economía capitalista venía acompañado de su agotamiento. Desde una posición más benévola con el despliegue del capitalismo, Mill consideraba que una vez se hubiera acabado con la necesidad económica de quienes sienten hambre, se estaría en condiciones de buscar la justicia social (pág. 40).

En cambio, Marx no estimaba que el capitalismo estuviera destinado a la decadencia, pues sería barrido por las leyes del movimiento que rigen internamente la historia, en una clara inversión de la filosofía de Hegel: «Crearía las condiciones para la solución definitiva de las contradicciones que habían marcado la prehistoria de la sociedad humana» (pág. 45).

Tras el final del siglo XIX y comienzos del XX, las sociedades capitalistas no solo continuaban vivas, sino que paulatinamente se producían mejoras en las condiciones de vida de la gente común. Este nuevo contexto obligó a liberales y marxistas a ser más cautelosos. Así, el sentimiento inminente de destrucción dio paso a la conciencia de que los cambios de fondo requieren tiempo y esfuerzo político: «Ninguna institución humana —ni siquiera el capitalismo— permanece igual indefinidamente» (pág. 67).

El escenario que se dibuja en el paso del siglo XIX al XX generó la división en el interior del marxismo entre una familia revolucionaria y otra reformista, algo que se explica en el capítulo 2 (págs. 69-114). Si bien la parte reformista en los países occidentales dio lugar a la socialdemocracia moderna, espacio político que había dejado de creer en el inminente final del capitalismo, en el ala revolucionaria creían que el estado monopolista surgido tras la I Guerra Mundial y los fascismos europeos podían retrasar su final, pero no impedirlo (pág. 81).

Es conveniente destacar que mientras se consolidaba esta escisión, en el contexto de la Gran Depresión irrumpieron las obras de John Maynard Keynes y Joseph Schumpeter. Ambos seguían pensando en el final del capitalismo, el primero como consecuencia de su buena vida, es decir, pensaba que llegaría un momento que la acumulación de capital permitiría a la humanidad disfrutar de los placeres mundanos; y el segundo a causa de unos intelectuales malignos que buscaban minar el capitalismo invadidos por una envidia atroz.

En cualquier caso, las posiciones intelectuales de Keynes se hicieron hegemónicas en los países occidentales después de la II Guerra Mundial. La consolidación de los Estados de bienestar cuya naturaleza radicaba en el pacto entre el capital y el trabajo daba comienzo a una época en la que se reconocía la capacidad política de interrumpir las sucesivas crisis del sistema capitalista.

El tercer capítulo (págs. 115-149) expone la situación de las democracias occidentales durante las dos décadas posteriores a la II Guerra Mundial. La implementación de las políticas de pleno empleo keynesianas generó optimismo y la sensación de estar en disposición de evitar otra nueva crisis

económica. La incorporación de la clase obrera a la lógica del consumo y el aumento de su nivel de vida parecía cerrar cualquier posibilidad revolucionaria. El compromiso entre las fuerzas del capital y las del trabajo auguraban una paz social impensable unas décadas antes.

Sin embargo, el optimismo que reinaba entre muchos sectores sociales se encontraba parejo con espacios intelectuales críticos, como la conocida escuela de Frankfurt. El autor nos sumerge en las posiciones de autores cercanos a la teoría crítica, como Herbert Marcuse o Jürgen Habermas, con el objetivo de explicar que el nivel de riqueza alcanzado había generado un espíritu contracultural y hedonista que saltaría por los aires en 1968.

El cuarto capítulo (págs. 151-193) razona sobre cómo la imposición del neoliberalismo como un régimen que no es solo económico, sino un dispositivo de producción y gobierno de las subjetividades (Foucault, 2007), supuso la aceptación sin ambages de la estructura de sentimiento (Williams, 2003) del final de la historia (Fukuyama, 1994).

Apoyándose en Fredric Jameson, Slavoj Žižek y Mark Fisher, Boldizzoni apunta que los cambios sustanciales en la estructura económica tras la crisis del petróleo en la década de 1970 y la imposición del posmodernismo como la lógica cultural o la superestructura del neoliberalismo ha generado la imposibilidad de imaginar una alternativa a un régimen histórico que ha conseguido su objetivo: presentarse como ahistórico, al margen del devenir del tiempo: «Los sentimientos que describe pueden retrotraerse al síndrome del “realismo capitalista”, una expresión que indica “la sensación generalizada no solo de que el capitalismo es un sistema político y económico viable, sino también de que en este momento es imposible siquiera *imaginar* una alternativa coherente al mismo”» (pág. 153).

En el penúltimo capítulo (págs. 195-230) el autor cartografía la naturaleza del pronóstico y la evolución del capitalismo. Se investiga las características de las premoniciones acerca del derrumbamiento del capitalismo y cómo las profecías caen a menudo en una serie de errores. Partiendo de estos elementos, Boldizzoni enumera cuatro tipologías: teorías de la implosión, agotamiento, convergencia e involución cultural (pág. 200).

Estas cuatro teorías que pronostican el final del capitalismo incurren recurrentemente en dos errores: la tendencia a confiar excesivamente en lógicas evolucionistas o teleológicas y la infravaloración de la cultura como una realidad que es dependiente de la estructura, pero con una lógica interna que sobrepasa esta vinculación y, por consiguiente, le permite obtener espacios de independencia: «En otras palabras, se ve la cultura como un contenedor cuyo contenido está en último término determinado por los cambios tecnológicos, subestimando así su capacidad para resistirse a dichos cambios» (pág. 204).

En el último capítulo (págs. 231-273) se nos presenta la definición del capitalismo como un orden económico caracterizado por la propiedad privada de los medios de producción y por un sistema de mercado que marca las rentas y distribuye los resultados de la actividad productiva (pág. 241). No obstante, el sistema capitalista es algo más que esto porque debe ser considerado también un orden social marcado por una cultura burguesa atravesada por el insaciable impulso de adquirir riqueza (pág. 241).

De este modo, en la definición de capitalismo se destacan tres elementos: 1) la propiedad de los medios de producción; 2) la conformación de un mercado para asignar los recursos y los componentes de la producción, y 3) una cultura burguesa orientada a maximizar la riqueza personal. A estos tres elementos cabe añadir la existencia de dos características que funcionan como motor del sistema capitalista: una estructura social altamente jerarquizada y una orientación individualista (pág. 244).

Una vez hemos llegado a este punto, Boldizzoni se pregunta: ¿qué mantiene en marcha el capitalismo? El autor responde que la imposición de la jerarquización y el individualismo. Estos elementos le permiten acometer mutaciones sin perder su esencia. Mediante la jerarquía el capitalismo reproduce asimetrías que vienen de muy lejos, como las relaciones entre el señor y el siervo o entre el amo y el esclavo. Por otro lado, el individualismo ha instalado la ciega confianza en el contrato privado como único medio de interacción social.

Con este libro, Boldizzoni señala que el capitalismo no es una ideología, sino un conjunto de instituciones bien estables. El capitalismo ha experimentado muchas transformaciones desde que fuera descrito por Mill y Marx, por lo que su final no está escrito. De aquí se deriva la buena y mala noticia de esta obra. Si bien no sabemos si lo que viene después del capitalismo es mejor, sí tenemos claro que la lógica de acumulación de riqueza no responde a ningún tipo de naturaleza humana. Este libro es una alegoría contra la resignación, un canto a la lucha y renovación constante. En palabras del autor: «El camino es estrecho; el resultado, incierto. ¿Pero tenemos alternativa?» (pág. 273).

Bibliografía

- Foucault, M. (2007). *El nacimiento de la biopolítica. Curso en el Collège de France (1978-1979)*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Fukuyama, F. (1994). *El fin de la historia y el último hombre*. Barcelona: Planeta.
- Williams, R. (2003). *La larga revolución*. Buenos Aires: Nueva Visión.

David del Pino Díaz
Universidad Nebrija

ANDRÉS ROSLER: *Estado o revolución. Carl Schmitt y el concepto de lo político*, Buenos Aires, Katz, 2023, 336 págs.

Para los interesados en lengua española por la obra de Carl Schmitt, la publicación de esta monografía de Andrés Rosler, *Estado o revolución*, cierra el círculo iniciado hace ya casi treinta años por la pionera obra de Montserrat Herrero, *El nomos y lo político: la filosofía política de Carl Schmitt* (Eunsa, Pamplona, 1987). Si la obra de Herrero era la adaptación de una tesis doctoral, esta monografía es la de un pensador político asentado, uno de los filósofos políticos más influyentes de Argentina, menos conocido en España, aunque sus obras hayan llegado a nuestro país a través de la editorial Katz: *Razones públicas* (2018) y *La ley es la ley* (2019). Schmitt atrae a una aprendiz, que se doctora en la Universidad de Navarra; treinta años después, Schmitt sigue atrayendo a un pensador consagrado, quien hiciera su tesis doctoral bajo la guía de John Finnis en Oxford. Se trata de una extraña coincidencia, una peculiar y definidora afinidad colectiva entre el pensamiento político en lengua española y Carl Schmitt.

Existen otras coincidencias entre los libros de Rosler y de Herrero: ambos reconstruyen el pensamiento de Schmitt a partir de una sola obra. Esto no significa, en ningún caso, que Herrero y Rosler no hayan leído todo de Schmitt, sino que optan por establecer la coherencia de una obra necesariamente incoherente a partir de la magnitud conceptual escogida por la obra preferida. Ambos lo hacen de modo relativamente acrítico, sin tener en cuenta todo lo que se pierde, cómo la complejidad psicológica y conceptual de Schmitt queda escondida cuando se lo lee desde un solo escrito. Quizá esta sea la única manera de hacer libros verdaderamente filosóficos sobre Schmitt —omitir parte de la complejidad creativa de Schmitt—, que es lo que tanto Herrero como Rosler quieren hacer. La profesora Herrero recortaba a Schmitt a partir de un libro tardío, *El nomos de la Tierra* (1950), que Schmitt publica con sesenta y dos años, su última gran obra maestra, donde defiende que la ley no proviene de una idea ni de un mandato moral, sino más bien de una relación con el espacio y el lugar, de las actitudes intelectuales y disposiciones de las esferas de poder de una sociedad consigo mismo y con sus vecinas.

Rosler toma una decisión más obvia y natural. Jerarquiza el pensamiento de Schmitt a partir de *El concepto de lo político*. Se trata de una decisión también más útil, en la medida en que las personas que leen a Schmitt empiezan casi siempre con *El concepto de lo político*, un libro muy breve, escrito a vuela pluma en la primavera de 1927. De esta manera, *Estado o revolución* se convierte en un valioso vademécum para lectores primerizos. Rosler sigue el orden y la estructura de *El concepto de lo político*, al que solo añade, de los ocho apartados originales, uno nuevo, el cual titula: «¿Schmitt contra

Schmitt?». En este capítulo, intenta desvincular las ideas de *El concepto de lo político* de la menos prestigiosa decisión que Schmitt tomó para la posteridad: su adhesión al nazismo a partir de la primavera de 1933. Se trata de otro de los rasgos que hermanan las obras de Rosler y Herrero: su espíritu apologético tanto del valor teórico de la obra de Schmitt como de su relación con el nazismo. La desvinculación es, sin embargo, diferente. A Herrero el nazismo no le parecía un pecado tan grave. A Rosler le parece, simplemente, que es un pecado del que no encontramos rastro de tentación en *El concepto de lo político*, por lo que esta obra no quedaría desautorizada. Lamentablemente, a pesar del interés por la apología, la interpretación en lengua española sigue sin gozar de un examen concienzudo de los textos de Schmitt producidos durante el nazismo, como, por ejemplo, de «Estado, movimiento, pueblo». No sabemos si este texto es o no nazi (mi impresión es que lo es, aunque no se trata de una impresión definitiva).

No la de Herrero, sí la de Rosler, es una apología acertada y defendida persuasivamente. Se trata de una defensa paradójica, como paradójica es toda la reflexión de Schmitt sobre el enemigo. Esta es la tensión que Rosler enuncia con toda claridad: *El concepto de lo político* es la negación paradigmática del concepto de enemistad que vivificará al nazismo. Para el Schmitt que escribe este texto en 1927, no existe la posibilidad del enemigo absoluto. El enemigo es siempre existencial. En política, hay lugar para la gravedad, pero no para no para lo absoluto. El enemigo nunca puede ser perfecto porque nosotros somos imperfectos. Al francés siempre solo se le opone un inglés. Al que es de un modo se le opone el que es de otro. Por este motivo, normativamente el enemigo —y aquí es indiferente que se dé en el plano extraestatal o en el intraestatal— no puede ser total, no puede ser objeto de aniquilación. El enemigo absoluto solo surge como patología del lenguaje o de la autocomprensión. Cuando un grupo se comprende a sí mismo como el bien absoluto y al otro como el mal absoluto —se trataría de un problema de autocomprensión, pues uno siempre es solo un bien y el otro un mal—, solo entonces surge la enemistad absoluta y la posibilidad de la aniquilación (algo diferente de la muerte). A lo largo de todo su corpus —incluso durante el *Glossarium*, escrito inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial—, Schmitt siempre alertará sobre la falsedad y los peligros consecuentes de absolutizar la enemistad. A veces lo hace de modo más analítico: existiría una tendencia antropológica y conceptual a entender los enemigos, hasta a los rivales de pueblo y de partida de dominó, como enemigos absolutos. A veces, y sin duda este es la veta que ha trabajado Rosler, insiste en el peligro inherentemente moderno de absolutizar a los enemigos por la abstracción de conceptos como igualdad, libertad, humanidad. La modernidad habría dejado de ver a los grupos políticos como concreciones parciales para verlos como encarnaciones de ideas y valores

perfectos (o disvalores). De esta manera, se abriría la posibilidad de ver al enemigo como un enemigo total, como contrapunto completo de la perfección que yo como representante de una idea encarno. La encarnación prototípica —y a la vez más peligrosa— es la que hace a los miembros de una comunidad miembros de la humanidad, defensores de lo humano, lo que lógicamente convierte a cualquier rival, a cualquier negador de mi identidad colectiva, en inhumano. Por supuesto, esta amenaza que se encuentra desperdigada por un montón de discursos modernos —algunos de ellos con muy buena prensa— el nazismo la acelera hasta convertirse en su ejecutor más aplicado y terrible.

Llevamos cien años leyendo a Schmitt, escuchando su nombre en los debates políticos, al menos treinta años estudiándolo de modo académico, pero todavía sigue siendo necesario que Rosler recuerde que la enemistad de la que Schmitt habla en *El concepto de lo político* —concreta, parcial, conducente a la muerte solo cuando hay una guerra entre dos rivales justos— no tiene nada que ver con la enemistad del nazismo, con la aniquilación de los judíos en Europa. Por este motivo, la bibliografía schmittiana debe celebrar especialmente el capítulo II de *Estado o revolución* (pp. 57-82), pues insiste en algo que todavía no es obvio ni en la imagen que se da de Schmitt en medios de comunicación y charlas universitarias ni lamentablemente en la literatura académica, dominada por una demonización típicamente patológica. Lamentablemente, el carácter reivindicativo de la aproximación de Rosler no se detiene en explicar qué valor tiene la teoría política cuando el inventor de una categoría no es capaz de protegerse de los mismos peligros que esta misma categoría advierte y prevé. Tampoco realiza ninguna hipótesis que explique por qué esta falsa imagen ha perdurado tanto tiempo. Son cosas que a un historiador le pueden interesar, pero es verdad que un filósofo puede obviar.

El segundo punto más interesante que Rosler aborda en *Estado o revolución* es el del enemigo interno. Este tema concentra el capítulo V (pp. 133-160), titulado «Pluralismo interno», pero aparece por todo el libro hasta convertirlo en su principal *Leitmotiv*. Desde la experiencia de Weimar, el libro se pregunta: ¿qué hacer con los enemigos internos, con los partidos que se sirven de las instituciones liberales para destruirlas una vez consiguen el poder? Rosler responde de modo inequívoco con una decisión que va más allá de lo que el Schmitt político habría aprobado: se deben perseguir legalmente a todos los enemigos de un sistema, postura que Rosler defiende de modo a la vez histórico y normativo. Cuando un revolucionario consigue el poder, automáticamente se convierte en conservador. Por este motivo, no habría nada de malo en que el liberalismo utilice los métodos de defensa inherentes a cualquier forma política. Rosler sería un «demócrata militante» y no un «demócrata fundamentalista», de acuerdo a la categoría propuesta por el discípulo y

enemigo de Schmitt, Karl Löwenstein, en un artículo homónimo de 1937 publicado en *The American Political Science Review*. Rosler considera que Weimar desaparece y pierde contra el nazismo porque el Estado liberal habría sido democráticamente fundamentalista, al haberse conservado fiel a sus principios en todo momento. Por no haber puesto fuera de la ley al partido nazi, Weimar habría desaparecido.

Sobre este democratismo militante, existen varios puntos conflictivos; unos afectan a la comprensión de Schmitt, otros a la elevada consideración de efectividad de estos mecanismos democráticos de defensa. En primer lugar, no creo que Schmitt fuese un demócrata militante. Más bien, era un político militante: como asesor jurídico, decía a Weimar lo que podía hacer, para lo que tenía escrúpulos por el alto concepto liberal que tenía de sí misma. Schmitt podía hacer esto, en parte porque le gustaba dudar de esta elevada autoconcepción con el recuerdo de casos de los que el liberalismo practicaba una amnesia deliberada (desde Versalles, al menos Schmitt sabía que los liberales podían comportarse de modo no liberal, aunque seguramente diría lo mismo de muchos liberales decimonónicos). Por otro lado, Schmitt no podría haber pensado que una defensa puramente legal puede acabar con un problema existencial, como sugiere sin duda Löwenstein y, en menor medida, Rosler. Sería ingenuo pensar que legalizar el partido nazi, si de verdad es una amenaza, implica que desaparezca. Los resultados políticos de la ilegalización son imprevisibles (algo que sin duda Löwenstein no tiene en cuenta, al considerar que el fascismo no es una ideología, sino solo una técnica que con otra técnica —la jurídica— puede ser anulada). De hecho, en su artículo, el mismo Löwenstein muestra un caso de la inutilidad política de la prohibición de un partido antiliberal. En la Checoslovaquia anterior a la Segunda Guerra Mundial, se habría prohibido el partido nacionalsocialista. En 1935, Konrad Heinlein —antiguo líder de este partido— creó de acuerdo a los criterios de la nueva ley el Partido de los Sudetes Alemanes, el cual consiguió ser el partido con más diputados en las siguientes elecciones. Para Schmitt, siempre hay una realidad política más allá de las herramientas jurídicas —incluida la del presidente como dictador constitucional—. Su conciencia histórica como pensador siempre incluye la radical imprevisibilidad como desenlace. De esta manera, se podrá ilegalizar partidos, se podrá autorizar a un presidente dictatorial —con lo que a este paso no necesitaríamos a Hitler para perder el liberalismo— y además perder la batalla contra los enemigos del liberalismo. Por último, creo que la filosofía política de Schmitt tiene muchos problemas para ayudarnos a decidir quién es un enemigo interno en un marco liberal por la radical incompatibilidad que Schmitt decreta entre los partidos cerrados de masa y la democracia liberal (y reto a algún lector de Schmitt a que encuentre una sola frase positiva sobre los partidos políticos en

todo su corpus). Como ninguno de aquellos está dispuesto a asumir el principio del diálogo y el rol directivo y máximo del Parlamento, la doctrina de Schmitt no autorizaría a una constitución liberal a prohibir a los comunistas y a los nazis, sino básicamente a cualquier partido que no confiara en el Parlamento. Es decir, a todos los partidos.

Por último, Rosler rescata una cita memorable de *Legalidad y legitimidad*: «La verdad se toma venganza» (p. 205). Rosler toca aquí el presupuesto más importante y clásico de la filosofía política de Schmitt. Curiosamente se trata de uno de esos principios que Schmitt nunca examina y muy pocas veces enuncia. Por este motivo, es tan valiosa la mención entresacada por Rosler. ¿Qué significa que la verdad se vengaría? Voy a proponer mi visión de la postura de Schmitt, la cual creo que aclara su pensamiento y al mismo tiempo limita su proyección. Schmitt pensaría que la realidad de la política es de una determinada manera, está caracterizada por una serie de rigideces. Esta visión de la política es radicalmente incompatible con el utopismo, con la idea de que las comunidades políticas son máximamente flexibles, con el principio de la materia política como *tabula rasa*. Una de las rigideces sería la imposibilidad de vivir sin enemigos. Por este motivo, quien quiera vivir sin enemigos, quien viva como si no tuviera enemigos —como, por ejemplo, los liberales que no tienen enemigos, sino interlocutores—, sufrirá más problemas y más graves que aquellos que aceptan tenerlos. Y a la larga se enfrentará con enemigos a quienes podrá tratarlos de modo más cruel en parte porque no estaban en su marco de previsión.

Si abstraemos de aquellos aspectos rígidos que Schmitt atribuye a la realidad política, esta «venganza» parecería razonable. Parece inevitablemente cierto que una incorrecta verbalización y descripción de la realidad implicaría una acción incorrecta y torpe. El problema es que la acción que deriva de esta mala comprensión no resulta obligatoriamente débil, como Schmitt sugiere en muchas ocasiones. A veces, implica una reacción demasiado violenta, como Schmitt sugiere en otras (lo que no suelen percibir liberales como Holmes, quien en *Anatomía del antiliberalismo* ridiculiza de modo tontorrón a Schmitt, al recordar que los liberales han ganado dos guerras mundiales). Como no conoce enemigos, como no los incluye en su mundo mental, al sentirlos luego no sabe cómo reaccionar, exagera y aniquila a los enemigos o no los considera combatientes justos o propone un tratado de Versalles o tira un par de bombas atómicas.

Más allá de que estas acciones no pueden ser legitimadas por el marco mental del liberalismo, dudo de que la asunción de Schmitt sea correcta. ¿Realmente estas reacciones son más contundentes, graves o violentas que las que habría autorizado un sistema legitimatorio que reconociera las rigideces de la realidad? Soy escéptico del —en este caso— hiperintelectualismo schmittiano.

Pienso que una teoría con una lengua más ajustada a la realidad no se habría comportado de modo muy diferente al liberalismo imperante, habría cometido sus mismas acciones. La única ventaja de esta teoría sería la de su claridad discursiva: estaría haciendo las acciones necesarias para su defensa de modo legítimo, las mismas acciones que el liberalismo lleva a cabo sin saber justificar. La única venganza que la verdad llevaría a cabo sería la de la paz mental de quien es capaz de conectar sus palabras con acciones violentas, no la de quien comete acciones menos violentas.

Miguel Saralegui
Universidad San Sebastián (Chile)



FECYT-021/2023

Fecha de certificación: 20 de mayo de 2011 (1ª convocatoria)
Válido hasta: 28 de julio de 2024

