

RECENSIONES

MANUEL JIMÉNEZ DE PARGA: *La ilusión política. ¿Hay que reinventar la democracia en España?*, Madrid, Alianza Editorial, 1993; 235 páginas.

I

Vivimos tiempos complicados. El escenario mundial de las últimas décadas ha sufrido cambios radicales y vertiginosos. Hemos asistido en apenas unos meses a la caída estrepitosa del comunismo y sus efectos sobre las relaciones de poder en el mundo y sobre los modelos ideológicos (crisis profunda de la izquierda, sustitución de la bipolaridad por el dominio indiscutido de los Estados Unidos, defensa casi general de la economía de mercado, etc.), el regurgir de los nacionalismos, con el ejemplo más visible y dramático de la guerra en la antigua Yugoslavia o los conflictos en las Repúblicas bálticas; la quiebra del modelo de crecimiento indefinido de la economía y, por tanto, la puesta en cuestión del Estado del bienestar; el imparable progreso de los medios de comunicación, que han acercado a los ciudadanos de los lugares más recónditos del planeta hasta casi hacer de éste una «aldea global»; el avance del integrista musulmán en algunas zonas del mundo; la crisis general de los valores tradicionales y sus secuelas (cambios religiosos, proliferación de sectas...), o noticias esperanzadoras como el inicio del proceso de paz en Oriente Medio.

Pero incluso aspectos sustanciales de nuestras sociedades, aparentemente consolidados desde hace siglos, están en discusión: el Estado como organización jurídico-política del poder intenta sobrevivir en medio de la tensión entre las aspiraciones de las entidades menores que lo componen y las pretensiones, seguramente irreversibles pero dificultosas, de construir estructuras más amplias; la soberanía apenas es hoy un recuerdo; los Parlamentos sufren una indisimulable crisis y la idea misma de representación o el significado de los partidos políticos están en permanente discusión.

Pues bien, en este paisaje, tan dinámico y complejo, la sociedad española y su estructura organizativa han sentido todos esos cambios e incluso han añadido sus peculiaridades derivadas, en buena medida, de nuestra tardía incorporación al mundo democrático. No puede olvidarse que hace poco más de quince años se llevó a cabo en nuestro país una ejemplar transición democrática y que por primera vez disponemos de una de las Constituciones más progresistas de nuestro entorno, apoyada por el consenso mayoritario de la población. Pero no es menos

cierto que la ilusión de los primeros días se ha ido marchitando y que hoy empiezan a vislumbrarse síntomas preocupantes de degradación de nuestra vida democrática. Ciertamente, la democracia está consolidada y no parece correr especial peligro su existencia, pero empieza a ser una democracia enfermiza y recortada, caracterizada por el escaso cumplimiento de los preceptos constitucionales, la falta de participación ciudadana y de un auténtico sentimiento constitucional, el deficiente funcionamiento de algunas instituciones, la inexistencia de procedimientos eficaces de responsabilidad política, la atonía del Parlamento, la desvirtuación de los partidos políticos, la crisis del concepto de ética política y la subsiguiente corrupción, la falta de fe en el Derecho, la mediocridad y el desprestigio de las ideologías. Este cuadro puede parecer —lo es— pesimista, aunque como ha dicho un autor, recordando a Norberto Bobbio, hoy «el pesimismo es un deber cívico en España» (1). Por otra parte, sólo comprendiendo el verdadero sentido de los males que nos acechan es posible solucionarlos y reestablecer la democracia entendida, como diría Karl Friedrich, «como forma política y como forma de vida», pues a fin de cuentas ya advirtió Alf Ross que la democracia consiste justamente en su gradual conquista.

Es curioso, sin embargo, que ante este panorama los cultivadores de las ciencias sociales apenas se han estremecido. En la mayoría de nuestros escritos y de nuestras clases hemos seguido explicando, con mayor o menor fortuna, la realidad de un mundo que no existe. En este sentido no puede dejar de recordarse que los constitucionalistas españoles, a raíz de la promulgación de la Constitución de 1978, abandonaron las pretensiones globalizadoras y escasamente jurídicas que habían mantenido por razones obvias para lanzarse abiertamente a la interpretación conforme a las categorías de la dogmática jurídica, de los preceptos constitucionales y de su desarrollo normativo y jurisprudencial. Nos hemos ido instalando así en un confortable mundo jurídico, ignorando, cuando no despreciando, lo que le era ajeno (2). En cualquier caso hemos contribuido a una juridización del Derecho Constitucional, que ha llegado en ocasiones a incurrir en los viejos errores del más genuino formalismo jurídico, exceso sin duda explicable como reacción frente al anterior «defecto», pero que tal vez convendría empezar a corregir si no queremos recrearnos en un juego meramente literario y narcisista. Nuestra tarea ha de ser, desde luego, interpretar los preceptos y las instituciones jurídico-constitucionales mediante un método escrupulosamente jurídico (aunque

(1) A. CRISTÓBAL MONTES: *La democracia en España, ¿sobrevivirá?*, Barcelona, Eds. B, 1993, pág. 15.

(2) La situación ha tenido además las bendiciones oficiales al escindir el tradicional Derecho Político en las áreas de «Derecho Constitucional» y «Ciencia Política», división que se ha plasmado en los planes de estudio y que ha obligado a un replanteamiento profundo de las cuestiones conceptuales y metodológicas.

peculiar), pero enraizándolos en el *régimen político* concreto (3) y, por tanto, teniendo muy en cuenta el contexto general político, histórico, social, económico y filosófico en que se insertan. Por el contrario, la insistencia en la juridización de nuestro trabajo puede haber conducido, carentes de otra perspectiva, a la defensa acrítica del orden establecido y por ello a la inmovilidad y al conservadurismo. No es posible, si queremos comprender de verdad nuestro régimen político, seguir por esa senda. Como observa agudamente el profesor Jiménez de Parga en este libro, «se equivocan, por ello, los que enfocan los asuntos constitucionales con los métodos puros de las ciencias jurídicas y utilizando los conceptos elaborados por estas últimas» (pág. 233). Ello explicaría los esfuerzos que empiezan a hacerse en esa línea crítica y renovadora, aunque centrados más bien en la realidad política cotidiana (4). Reconociendo la validez de esos intentos, habría que pedir aún vuelos más altos. Y pocas personas más cualificadas para emprenderlos que el profesor Manuel Jiménez de Parga, autor del reciente libro *La ilusión política*. Sería absurdo esbozar siquiera unas pinceladas biográficas del autor; sus inequívocas convicciones democráticas y progresistas, su experiencia docente, intelectual, jurídica y política son conocidas por todos y explican sobradamente su inmejorable posición para acometer la tarea propuesta.

Pueden, no obstante, recordarse algunas características constantes en la personalidad y la obra de Jiménez de Parga, que se reflejan perfectamente en su, por ahora, último libro.

Así, ante todo, el *propósito pedagógico* que le anima, bien acreditado en su tarea docente como catedrático de Derecho Constitucional durante cuarenta años, primero en la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona (1957-1977) y actualmente en la Complutense de Madrid, en el desempeño de cargos académicos en épocas difíciles, como decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona (1976) y rector de esta Universidad (1976-1977), en sus manuales (5) o en la formación de innumerables discípulos, muchos de ellos ilustres juristas y políticos en la actualidad.

(3) Sobre el concepto de «régimen político», véase M. JIMÉNEZ DE PARGA: *Los regímenes políticos contemporáneos*, 6ª ed. revisada, Madrid, Tecnos, 1983, págs. 20 y sigs.

(4) Recordemos, por ejemplo, en el ámbito académico los notables y muy críticos libros de J. DE ESTEBAN: *El estado de la Constitución*, Madrid, Ed. Libertarias/Prodhufo, 1992, y de P. LUCAS VERDÚ: *La Constitución abierta y sus enemigos*, Madrid, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 1993, así como el más intimista y literario libro de A. NIETO: *España en astillas*, Madrid, Tecnos, 1993. No se puede dejar de mencionar el exitoso y ácido libro de F. JIMÉNEZ LOSANTOS: *La dictadura silenciosa. Mecanismos totalitarios en nuestra democracia*, Madrid, Ed. Temas de Hoy, 1993, o el más político y ya citado libro de A. CRISTOBAL MONTES: *La democracia en España, ¿sobrevivirá?* Desde una visión más general puede leerse con provecho el libro de G. SARTORI: *La democracia después del comunismo*, Madrid, Alianza Editorial, 1993.

(5) Especialmente, *Los regímenes políticos contemporáneos*, con múltiples ediciones y reimpressiones desde 1960, donde han aprendido varias generaciones de estudiantes.

En segundo lugar, es evidente el conocimiento profundo que tiene el catedrático de la Complutense del *Derecho Comparado* y de *disciplinas no estrictamente jurídicas*, como la ciencia política, la sociología o la historia, lo que le ha permitido tener en cuenta siempre el contexto global en que se desenvuelven las cuestiones analizadas. Su principal manual, *Los regímenes políticos contemporáneos*, algún otro de sus libros como *Las monarquías europeas en el horizonte español* (Madrid, Ed. Tecnos, 1966) y el que comentamos y sus innumerables artículos periodísticos son buena prueba de lo que aquí se dice.

En tercer término, se advierte la preocupación por estudiar la *realidad actual*, huyendo de los problemas manidos, que muchas en ocasiones no son ya los nuestros. Precisamente los artículos periodísticos o los comentarios radiofónicos y su último libro responden por entero a ese interés por analizar las cuestiones más vivas e incluso de anticiparse a las que han de llegar.

En cuarto lugar, y ello ha de subrayarse con especial énfasis, es constante el deseo de descubrir el significado profundo de la realidad constitucional en el marco de los *regímenes políticos*, concepto precisamente que nuestro autor ha elaborado en su obra. Por eso procede a un fino análisis jurídico de preceptos e instituciones, lo que le permite su condición de brillante jurista teórico y de prestigioso abogado, pero sin prescindir nunca de los datos políticos, sociales, económicos, históricos o filosóficos que permiten tener una idea cabal del «régimen político» en que esos preceptos e instituciones se insertan y sin los cuales quedan vacíos de contenido. No es necesario citar ejemplos de lo que se afirma; toda la obra del profesor Jiménez de Parga está inspirada en ese principio.

En quinto lugar, Jiménez de Parga ha mostrado en todo momento una singular pasión por la *libertad de información*, cuya importancia en un régimen democrático ha destacado sin vacilaciones, aunque configurada en sus justos términos. Como tendremos ocasión de insistir más adelante, en su último libro vuelve sobre el tema con entusiasmo y, lo que no han advertido otros autores volcados también en esa línea, analiza los nuevos medios de información y su influencia transformadora de las viejas fórmulas democráticas. También en estas materias Jiménez de Parga combina sabiamente la conceptualización teórica y el ejercicio práctico de lo que se predica; no en vano son habituales sus artículos periodísticos y firma diariamente comentarios políticos en *Diario 16* y semanalmente artículos en *La Vanguardia* de Barcelona y en la cadena de periódicos de la agencia Lid, siendo asimismo desde su constitución comentarista político de la cadena de emisoras de Antena 3 de Radio. Precisamente Jiménez de Parga ha estado en las primeras posiciones jurídicas y políticas de la lucha por el establecimiento de la TV privada en España, redactando el recurso de amparo que obligó a pronunciarse por vez primera al Tribunal Constitucional y participando activamente en la creación de Antena 3 de Radio y Antena 3 de Televisión, de los que ha sido con-

sejero, así como del Grupo Godó en Madrid; en la actualidad pertenece al Consejo Editorial de Diario 16.

Podríamos señalar una sexta característica en el perfil del profesor Jiménez de Parga, la *importancia del Derecho y de la Justicia* como instrumento de transformación social y política hacia un verdadero régimen democrático. Precisamente uno de los capítulos más sugestivos de *La ilusión política* está dedicado a ese tema, presente siempre a lo largo de su vida profesional de abogado o como consejero de Estado desde 1986.

En séptimo término, ha de recordarse la extraordinaria *lucidez* en la detección de los problemas, la *imaginación* en la comprensión del mundo que se está creando y la *originalidad* personalísima de sus propuestas. Jiménez de Parga, como comprobará el lector de *La ilusión política*, evita siempre las recetas simplistas, insertando las cuestiones en un horizonte dinámico y utópico, empeño que sólo es permitido a intelectuales de la inteligencia y el bagaje cultural del autor. Las reflexiones sobre los partidos políticos, la representación o la crisis de los Parlamentos avalan lo que decimos. Pero lo que se apunta dista mucho de la extravagancia o la ingenuidad, porque el maestro sabe equilibrar admirablemente su altura de miras con el *realismo* suficiente que impida invalidar sus propuestas; por no abandonar su último libro, las fórmulas que se ofrecen para resolver problemas como el del transfuguismo o el de las deficiencias de la Administración de Justicia revelan un sentido común muy alejado de estériles idealismos.

Por otra parte, los escritos y, en general, la obra del profesor Jiménez de Parga están imbuidos de un decidido propósito de *pedagogía política y constitucional*, pues la plena realización del régimen democrático exige, como él mismo señala en el Prólogo, completar el ordenamiento jurídico con el talante democrático, evitar los síntomas de una cultura política de resignación y fomentar la cultura política de participación (pág. 13). Por ello, lejos de exégesis asépticas y pretendidamente científicas, Jiménez de Parga ha subrayado siempre la dimensión valorativa de nuestra disciplina. Por eso hay en su obra un compromiso firme por crear en los estudiantes y en los ciudadanos (lo que explicaría también su interés por la divulgación de sus ideas en los medios de información o en libros como *Qué es la democracia*, La Gaya Ciencia, Barcelona, 1976) un sincero sentimiento constitucional y una auténtica cultura democrática. No duda, así, en *La ilusión política* de criticar valientemente el silencio de la ciencia política, que, en su opinión y con toda razón, ha perdido contenido ideológico y ya no tiene raíces en la historia del pensamiento, sustituida por «una politología de tarde electoral y (...) unos comentarios sin vigilancia de sondeos comerciales sin método» (pág. 231). Se trataría, en suma, de restaurar un pensamiento político-constitucional realista y crítico, que se proyecte a la sociedad con su vieja función práctica orientadora de la actividad política.

Pero hay más. Ese compromiso ideológico y político de Jiménez de Parga se ha plasmado no sólo en su labor de profesor, de abogado o de escritor, sino que le ha llevado a asumir responsabilidades políticas de primera magnitud en tiempos poco cómodos, aunque ilusionantes; recordemos su etapa de diputado en las Cortes Constituyentes (1977-1979), ministro de Trabajo (1977-1978) y embajador de España ante la OIT (1978-1981). Estamos, pues, en presencia del intelectual comprometido que ha intentado siempre llevar a la práctica lo que tan brillantemente ha defendido con la palabra o con la pluma.

Finalmente, querría decir algo sobre la *presentación formal* de la obra del profesor Jiménez de Parga. En ella se advierte la intención de hacer compatibles la calidad y el rigor del trabajo científico con la claridad y amenidad necesarias en la enseñanza o la divulgación. Frente a tantos autores que parecen querer atormentar a sus lectores o auditorios con ropajes opacos y huecas pedanterías (seguramente cáscaras vacías de ideas), las conferencias y los escritos de Jiménez de Parga han atraído siempre por su lenguaje directo y asequible, por su capacidad de «enganchar» al destinatario, provocando en él primero la curiosidad y en seguida la reflexión. Como decía con gracejo un comentarista, a propósito de *La ilusión política*, «lo bueno de don Manuel es que no parece un ilustre profesor cuando escribe» (6), y ello es sin duda un mérito que muy pocos tienen la fortuna de poseer.

II

Los rasgos esenciales de la personalidad y la obra de Manuel Jiménez de Parga se encuentran, me parece, plenamente en su libro *La ilusión política. ¿Hay que reinventar la democracia en España?* No voy a repetir, pues, cuanto antes dije. Quede aquí dicho para entrar más directamente en el libro.

Antes de hacerlo permítaseme, no obstante, una pequeña confesión. Cualquier lector de la obra descubrirá desde su primera página su oportunidad, la importancia de su contenido y lo atractivo de su tratamiento. Jiménez de Parga intenta en este libro sugerir, casi provocar, la reflexión de los lectores. No es extraño, por eso —al margen de otras consideraciones personales— que apenas comenzada la lectura sintiera el deseo de redactar estas notas. Pero la empresa empezó pronto a resultar más difícil de lo que había previsto; la riqueza de la información ofrecida, la profundidad de las observaciones, el planteamiento novedoso de temas hasta ahora ignorados, me fueron conduciendo irremediablemente a buscar otras fuentes con que completar mi propia reflexión, muchas de

(6) ANTONIO GUERRA: «Entre la dictadura y la ilusión», *Diario 16*, julio de 1993.

ellas, por cierto, citadas abundantemente en la propia obra. Sin duda, el «diálogo» con el libro del profesor Jiménez de Parga hubiera exigido otro libro, al modo de los viejos y olvidados debates científicos de épocas más gloriosas. No hace falta aclarar que mis capacidades impedían semejante empeño (¿se atreverá alguien más docto?), por lo que —y es ya osadía suficiente— habré de limitarme a hacer algún pequeño y deshilvanado comentario.

Entrando, pues, en el contenido del libro, pueden distinguirse, por un lado, los *principios o criterios* que informan la exposición en su conjunto, y, por otro, los distintos *temas* en que de alguna manera se concretan aquellos principios. La tarea no es excesivamente ardua y se deduce sin demasiada dificultad de las intenciones aclaradas por el propio autor. Se trata, en efecto, de saber si se han atendido en la práctica las diversas «invitaciones» que hace la Constitución española en materias tan sustanciales para un régimen democrático como los partidos políticos, la representación, el parlamentarismo, la tutela judicial efectiva o la ética de los comportamientos políticos. La respuesta a ese interrogante parece clara: esas «invitaciones» no han sido debidamente atendidas y, en consecuencia, la experiencia española en el actual régimen político no satisface las ilusiones generadas durante el régimen anterior. La razón de esa «desilusión» es para Jiménez de Parga más profunda que la señalada por otros autores igualmente críticos con la situación presente: la falta de adecuación de unas normas jurídico-constitucionales elaboradas para la sociedad anterior a 1960 al mundo actual, en que se ha producido un giro radical en el modo de entender la relación entre gobernantes y gobernados. No se trata, pues, sólo de exigir el cumplimiento riguroso del ordenamiento constitucional, sino de transformar muchas de sus fórmulas, en suma, de *reinventar la democracia*, tarea ciertamente no fácil ni exenta de riesgos, como el propio autor advierte (pág. 234).

Pues bien, el análisis pormenorizado de esa situación y sus posibles soluciones constituyen la finalidad del libro. Su autor va pasando revista a las diferentes *experiencias* en la aplicación de la Constitución, apuntando las deficiencias observadas y proponiendo mecanismos alternativos. En las líneas que siguen se recordarán los temas estudiados, aunque sin desvelar la totalidad de lo expuesto para no privar al lector del placer de recorrer por sí mismo el pensamiento, rico y sugerente, del profesor Jiménez de Parga.

a) La *experiencia del régimen parlamentario* es el primer tema analizado. No hace falta recordar que desde hace algún tiempo la pretendida o real crisis del Parlamento ha sido objeto de atención preferente por la doctrina (7). También

(7) Entre nosotros, aparte las menciones contenidas en manuales y obras generales, pueden recordarse trabajos como los de L. CAZORLA PRIETO: *Las Cortes Generales. ¿Parlamento contemporáneo?*, Madrid, Civitas, 1985; J. SOLÉ TURA Y M. A. APARICIO: *Las Cortes en el sistema constitucional español*, Madrid, Tecnos, 1984, espec. págs. 290-303; F. SANTAOLALLA: *El Parlamento*

Jiménez de Parga aporta su visión al debate, y lo hace, a mi juicio, con claridad y audacia. Tras recordarnos su conocida y didáctica tipología de los regímenes políticos observa que en todos los países y también en el nuestro (aquí especialmente por las razones que apunta como observador privilegiado) el parlamentarismo formal es, en la práctica, un presidencialismo encubierto y heterodoxo, en que se han combinado el liderazgo político de los presidentes del Gobierno y la incapacidad de los Parlamentos para resolver problemas importantes del mundo contemporáneo, lo que se advierte incluso en la tarea legislativa: «La legislación, tarea básica de los Parlamentos, no se prepara ni por los diputados ni por los senadores, sino por los Gobiernos. No pretendo infravalorar a las Cámaras, sino que quiero presentar la fotografía reciente —no una de hace más de cincuenta años—. Y en esta fotografía apreciamos que seguir afirmando que los Parlamentos *hacen las leyes* es una inexactitud» (pág. 38). Esta situación, a la que no es ajena la importancia de los medios de comunicación en la relación entre gobernantes y gobernados —¿vamos hacia una *democracia por ordenador*, como sostiene Jiménez de Parga?— se nos antoja difícil de resolver, pues pequeños arreglos técnicos que proponen unos y otros desconocen la magnitud del problema. Porque hemos de coincidir con el diagnóstico del profesor Jiménez de Parga, por duro que parezca: «Los Parlamentos, instituciones adecuadas para el siglo XIX y primera mitad del XX, ya no cumplen su función, se hallan desbordados, actos políticos importantes tienen lugar extramuros de los mismos (...) *La reinención de la democracia* (...) no se conseguirá con una mera revitalización de los actuales Parlamentos» (pág. 105). Es difícil no compartir esta observación en un tiempo en que no ya el Parlamento, ni siquiera el Gobierno ni su presidente, sino los partidos políticos, los agentes sociales o las Comunidades Autónomas llegan a acuerdos que habrán de refrendar dócilmente las Cámaras. Y, sin embargo, la regeneración democrática ha de pasar por recuperar la centralidad del Parlamento, aunque sea otro muy diferente al que conocemos. Buen campo para la reflexión; sin duda, el profesor Jiménez de Parga seguirá orientándonos en el futuro.

b) Un tema directamente relacionado con el anterior es el de la *representación política*, sobre el que también ha corrido abundante tinta en los últimos tiempos (8). De nuevo Jiménez de Parga huye de planteamientos puramente teó-

en la encrucijada. Madrid, Eudema, 1989, espec. págs. 3-35, y los libros colectivos *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, Tecnos, 1990, y *Parlamento y democracia (Problemas y perspectivas en los años ochenta)*, Madrid, Fundación Pablo Iglesias, 1980; F. RUBIO LLORENTE: «El Parlamento y la representación política», en *1 Jornadas de Derecho Parlamentario*, vol. I, Madrid, Congreso de los Diputados, 1985; G. PECES-BARBA: «Reflexiones sobre el Parlamento», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 10, monográfico, 1986. Con carácter general, siempre hay que volver al clásico libro de C. SCHMITT: *Sobre el parlamentarismo*, Madrid, Tecnos, 1990.

(8) Por ejemplo, A. GARRORENA: «Apuntes para una visión crítica de la teoría de la representación», en el vol. col. coordinado por él *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, cit.,

ricos y no siempre eficaces para plantear la cuestión desde la realidad misma. En este sentido, aquí se da una respuesta, que se podrá compartir o no, pero en todo caso documentada, realista e innovadora a asuntos como la necesidad de una cultura política democrática, la importancia de los poderes fácticos, los condicionamientos actuales de la libertad del elector, las razones de la falta de participación política, el transfuguismo político, el significado de los partidos políticos, la configuración del voto como derecho y como deber, el estatuto jurídico-político de los parlamentarios, la moción de censura, el sistema electoral o la democracia directa. En una apretada síntesis, Jiménez de Parga se enfrenta por derecho a los grandes temas de nuestro sistema democrático, diariamente presentes en las polémicas científicas, en los medios de información, en las disputas políticas y en la calle. Con rigor jurídico, sentido de la oportunidad política, conocimiento profundo de estructuras exteriores y dosis razonables de utopía, el catedrático de la Complutense nos ofrece unas páginas de consulta obligada. No es posible aquí reflexionar sobre cada uno de los puntos abordados, aunque no resisto la tentación de referirme a alguno de ellos.

Así, el *sistema electoral*. Tras unas oportunas y didácticas consideraciones sobre la historia del sufragio, Jiménez de Parga analiza los condicionantes actuales de la libertad del elector, que tan solemnemente proclaman los textos constitucionales, como los psicológicos, derivados de la técnica de propaganda, las diferencias de financiación o el monopolio por parte del Estado o de grupos privados de los medios más poderosos de comunicación. Se refiere a continuación a las razones del inhibicionismo político, recordando la experiencia de Francia y Estados Unidos, critica con argumentos consistentes el sistema de listas («maléficas listas», pág. 60), muestra su preferencia por el sistema alemán, defiende la inoportunidad del sistema de listas abiertas y aboga por la moderación de los gastos electorales, proponiendo medidas concretas para el abaratamiento de las cam-

págs. 27-63, y su libro *Representación política y Constitución democrática*, Madrid, Tecnos, 1991; F. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ: *El mandato parlamentario*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1991, y «Mandato parlamentario y derechos fundamentales (Notas para una teoría de la representación constitucionalmente adecuada)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 12, 1992; R. L. CHUECA RODRÍGUEZ: «Sobre la irreductible dificultad de la representación política», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 21, 1987, y «La representación como posibilidad en el Estado de partidos», *Revista de Derecho Político*, núms. 27-28, 1988; J. J. GONZÁLEZ ENCINAR: «Representación y partidos políticos», en A. Garrorena (ed.): *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, cit.; A. TORRES DEL MORAL: «Crisis del mandato representativo en el Estado de partidos», *Revista de Derecho Político*, núm. 14, 1982; P. DE VEGA: «Significado constitucional de la representación política», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 44, 1985; B. J. MARTÍNEZ-GARCÍA: «Actualidad del mandato representativo», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 81, 1993.

pañías electorales; de modo coherente con su discurso general, entiende que las campañas han de ser a la vez que *más baratas, más ricas* de contenido ideológico (pág. 75). En suma, Jiménez de Parga ofrece un conjunto de recetas que, más allá de las cuestiones técnicas menores, resultarían de singular valor para la cada vez más necesaria reforma de nuestra legislación electoral.

El *estatuto jurídico-político de los parlamentarios* merece también la atención de Jiménez de Parga. En efecto, plantea en términos razonables el debatido —y no resuelto— tema de la prohibición del mandato imperativo y la incidencia en él de los partidos políticos y la pérdida de protagonismo de los parlamentarios, con la ruptura del contacto directo entre votantes y representantes parlamentarios. Se aborda también el asunto del juramento parlamentario, recordando la situación del Derecho comparado (Gran Bretaña y Holanda), y haciendo un meticoloso análisis jurídico de nuestro propio ordenamiento, incluídas las decisiones del Tribunal Constitucional, especialmente las conocidas sentencias 101/1983, de 18 de noviembre, y 119/1990, de 21 de junio, cuyos textos son diseccionados; la crítica *política* que se hace de estas sentencias es en todo compartible, aunque es más difícil de aceptar desde una perspectiva estrictamente jurídica.

No olvida tampoco el maestro granadino el llamado «*transfugismo político*», verdadero problema de la democracia española y fenómeno de rabiosa y creciente actualidad (9). El tratamiento es en esta ocasión implacable. Jiménez de Parga distingue entre *metamorfosis política* y *metempsychosis política*; aquélla consiste en las transformaciones de los actores en la escena política que no afectan al núcleo esencial de las ideas que defendieron durante las elecciones, mientras que la *metempsychosis* política conlleva el abandono total de las anteriores creencias, incluso proyectándose en la alteración de las mayorías en las instituciones públicas. Jiménez de Parga es especialmente severo con este «horripilante desfile de tráfugas» que no sólo altera la voluntad popular, sino que afecta a la utilización de algunos mecanismos constitucionales, convirtiendo, por ejemplo, la moción de censura en una «moción de venganza». En esa línea de máxima dureza llega a proponer la sanción penal de estas conductas como uno de los delitos contra la organización de las instituciones del Estado y su buen funcionamiento, tipificados en el artículo 163 del Código Penal. Comparto enteramente esta opinión; es verdad que la situación debería resolverse a través de un cambio de ética política, propiciado por los acuerdos entre los partidos políticos (10), pero, a la vista de la

(9) La doctrina se ha ocupado también de este tema, aunque la dificultad de su solución eficaz es evidente. Por todos, J. DE ESTEBAN: «El fenómeno español del transfugismo y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 70, 1990.

(10) Esta es, por ejemplo, la opinión de F. SANTAOLALLA: «Partidos políticos, grupo parlamentario y diputado», en J. J. GONZÁLEZ ENCINAR (coord.): *Derecho de partidos*, Madrid, Espasa Universidad, 1992, págs. 115-116.

realidad, es pecar de ingenuidad. Otras fórmulas defendidas como la reforma de la legislación electoral para impedir la elección de los tránsfugas son muy discutibles no sólo por su eficacia, sino por su dudosa constitucionalidad.

Especial interés, por su audacia, tienen las páginas dedicadas a los *partidos políticos*, en los que el insigne profesor vuelve a mostrar su habilidad en el manejo equilibrado de la metodología jurídica y del conocimiento de la realidad política. No voy a entrar aquí en el viejo y eterno debate sobre la bondad de los partidos políticos, a que se refirieron ya Trieppe, Kelsen o C. Schmitt, o los autores italianos en los años sesenta (11), aunque me gustaría ver en alguna ocasión, cuanto más próxima mejor, una reflexión más acabada, global y sistemática del profesor Jiménez de Parga sobre el fenómeno de los partidos políticos. Ciertamente lo que nos ofrece en *La ilusión política* es enormemente sugestivo, pero nos sabe a poco. No podemos olvidar —y el propio autor no lo hace— que nuestras democracias son en la actualidad necesariamente Estados de partidos y que en Europa (el caso de Estados Unidos es diferente) su mantenimiento parece por el momento indiscutible (12). Pero también sería cerrar los ojos a la realidad olvidar que los partidos tradicionales sufren una profunda crisis, desde su escasa militancia, su déficit democrático, el oscuro asunto de su financiación o el incumplimiento de sus funciones constitucionales, centrados sólo en su configuración de máquinas electorales y olvidando la función esencial y permanente de facilitar la educación política de los ciudadanos y actuar como portavoces de las inquietudes y aspiraciones populares en un régimen de efectiva participación política. La conclusión de Jiménez de Parga es, de nuevo, rotunda: los partidos políticos son «inservibles para expresar la voluntad popular a finales del siglo xx» (pág. 17). Ante esta situación la pregunta es inmediata e inquietante: ¿sustituimos o mantenemos los partidos políticos? Grave dilema que en su libro no recibe —quizá no podría ser de otro modo— una respuesta tajante. Y es que el fenómeno no ha encontrado todavía una solución satisfactoria y probablemente seguirá latente durante mucho tiempo. No cabe duda que la ardorosa y casi unánime defensa doctrinal de los partidos políticos va siendo superada por la aparición, aún tímida y vacilante, de grupos sociales que empiezan a disputar a los

(11) Véase G. FERNÁNDEZ DE LA MORA: *La partidocracia*, Madrid, IEP, 1975, espec. páginas 275-276.

(12) La bibliografía sobre este tema es abundantísima y carece de sentido intentar siquiera una selección mínima. Siguen siendo de consulta obligada obras como las de G. SARTORI: *Partidos políticos y sistema de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1992, y M. GARCÍA PELAYO: *El Estado de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1986. Contiene información muy valiosa el libro colectivo coordinado por J. J. GONZÁLEZ ENCINAR: *Derecho de partidos*, cit. Es aconsejable, asimismo, la lectura de los trabajos, muy notables, de dos jóvenes investigadores: B. J. MARTÍNEZ-GARCÍA: «Actualidad del mandato representativo», cit., y P. PASCUAL HUERTA: «Crisis de la democracia de partidos», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 77, 1991.

partidos algunas de sus funciones tradicionales, como el fenómeno de las «Ligas» italianas o la propuesta del Partido Socialista francés de un «movimiento» más amplio, hecha por Michel Rocard el 17 de febrero de 1993, fenómenos de los que Jiménez de Parga da cumplida cuenta (13). Incluso parece nuestro autor decantarse por la sustitución de los partidos políticos por otros agentes nuevos, aunque creo deducir que lo importante no sería tanto la denominación como la renovación general de su estructura y significado. Tal vez Jiménez de Parga no quiera llegar más allá por el momento, consciente de que un sistema sin partidos políticos puede caer en tentaciones no deseables por casi nadie. De cualquier modo, Jiménez de Parga —y éste es el principal mérito de su análisis— reclama una reflexión profunda y apunta posibles planteamientos de futuro; esperemos, como decía antes, seguir contando con sus inteligentes sugerencias.

Finalmente, en este capítulo el autor propone la potenciación de la *participación directa*, tan postergada en los inicios del nuevo régimen constitucional, especialmente a través del referéndum y de la iniciativa legislativa popular. En el libro se hace una lectura, diferente de la habitual, de la regulación constitucional del referéndum, considerando, por ejemplo, que el referéndum previsto en el artículo 92 es determinante para los gobernantes en una democracia, interpretación que pudiera ser jurídicamente discutida, aunque es políticamente inatacable.

c) Quizá uno de los capítulos más sugerentes de *La ilusión política* sea el dedicado a la *experiencia del pluralismo informativo*, no sólo porque el conocimiento de Jiménez de Parga de estas cuestiones le permite hacer, con envidiable soltura, un magnífico y acabado estudio jurídico de la libertad de información en el Derecho Comparado y español, sino porque es un tema que planea a lo largo de todo el libro como factor determinante de las nuevas relaciones políticas. Precisamente problemas como los posibles abusos de la libertad informativa y los intentos represores que se plantean desde el poder o la lucha por el monopolio de los grandes medios de comunicación son hoy en España asuntos de la mayor gravedad para la consolidación de un régimen de libertades. Nada más oportuno, pues, que conocer el criterio del profesor Jiménez de Parga; y ciertamente la lectura de estas páginas no nos defrauda. Se hace en ellas una exposición detallada del origen histórico y de la importancia de la libertad de información, así como de su regulación normativa y jurisprudencial en países como Estados Unidos, Francia, Italia o la República Federal Alemana, para analizar finalmente en profundidad

(13) Puede recordarse en este sentido la postura del presidente checo VACLAV HAVEL, contrario a los partidos políticos y defensor de un modelo muy similar a los grupos disidentes o iniciativas cívicas independientes como las que acabaron con los regímenes comunistas (*El poder de los sin poder*, Madrid, Ed. Encuentro, 1990, pág. 21, y «Words on Words», *The New York Review*, 18 enero 1990). Véase también CLAUS OFFE: *Partidos y nuevos movimientos sociales*, Madrid, Ed. Sistema, 1988, y P. F. DRUCKER: *Las nuevas realidades*, Barcelona, Edhasa, 1989.

el artículo 20 de la Constitución española y su desarrollo legislativo y jurisprudencial.

Pero el profesor Jiménez de Parga, entusiasta teórico y práctico de la libertad de información, no duda en denunciar sus excesos, que en realidad son formas de atentar contra la libre información. La *intoxicación*, la *manipulación* y la *desinformación* son, así, descritas rigurosamente. De esta forma se defiende la diferencia entre *opinión pública* y *opinión publicada* (14), se critica con justa energía el *negocio con las libertades* de información y se insiste en que la *ética del daño irreparable* debe orientar el comportamiento del periodista.

No sólo es loable la profundidad y mesura del tratamiento del fenómeno informativo en este libro. Su autor va más allá de lo que es común para poner de manifiesto la *trascendencia política de la TV*, lo que llama «televisación de los poderes», en expresión que Javier Pradera en el acto de presentación del libro, consideraba cariñosamente poco afortunada gramaticalmente. No soy persona cualificada para pronunciarme sobre ese asunto menor, pero creo que, con ese término u otro, hemos de estar de acuerdo con lo que se quiere decir: la formalización en los medios de comunicación, especialmente en la televisión, de todos los poderes, lo que ha incidido de modo radical en las relaciones entre los gobernantes y los gobernados y, por ende, en todas las instituciones públicas. Jiménez de Parga señala el año 1960, fecha del famoso debate televisivo entre Nixon y Kennedy, como el punto de partida; desde entonces la lucha por la imagen en televisión se ha convertido en factor esencial del debate político, como sabemos por la experiencia del referéndum sobre la OTAN de 1986 o la última contienda electoral. Por eso puede afirmar Jiménez de Parga que la antigua discusión entre «tener más» o «ser más» se ha resuelto en favor de los que «se ven más» (pág. 131).

d) Especial interés tiene, por su hondura y cuidadosa elaboración, el capítulo consagrado a la *experiencia de la tutela judicial efectiva*. Pocas instituciones son tan importantes para la plena realización del Estado social y democrático de Derecho como una eficaz garantía de los derechos, y, sin embargo, la experiencia ha sido durante estos años decepcionante. Desde el conocimiento, profundo y de primera mano, de la Administración de Justicia que tiene el profesor Jiménez de Parga, su juicio es certero e implacable, llegando a recordar que se ha planteado incluso la inconstitucionalidad de la organización judicial. Estas son sus palabras:

«Hasta tal punto es negativa la experiencia democrática de la tutela judicial efectiva, proclamada en la Constitución, que se ha llegado a plantear tanto ante la opinión pública como ante el Tribunal Constitucional la posible inconstitucionalidad del funcionamiento de este servicio del Estado» [pues] «no tiene

(14) El criterio no es unánime. Una postura contraria, por ejemplo, en A. CRISTÓBAL MONTES: *La democracia en España, ¿sobrevivirá?*, cit., pág. 65.

encaje en la Constitución española de 1978 la presente forma de funcionamiento de los Juzgados y Tribunales» (pág. 168) (15).

Con un manejo exhaustivo de la legislación extranjera y española y de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y de los Tribunales ordinarios, el profesor Jiménez de Parga desgrana los defectos de la Administración de Justicia, a la que considera sin rumbo y que llega a calificar de «desastre» (pág. 144). En esa línea insiste en su crítica, formulada ya en su momento, a la Ley de Seguridad Ciudadana y a la reforma del procedimiento de elección de los miembros del Consejo General del Poder Judicial, que considera ejemplos de mutación constitucional y propone la «reforma de la reforma». Igualmente señala alguno de los defectos más llamativos de la Administración de Justicia como la deficiencia de las normas procesales, el aumento descomunal de los asuntos y recursos formulados ante los Tribunales, las dilaciones indebidas, la judicialización de la política, los juicios paralelos que se montan con las informaciones que facilitan los medios de comunicación (juicios de papel), la desafortunada reforma de la planta judicial, la apelación excesiva a la «conciencia del juez» frente a los dictados de la ley (que puede conducir a casos como el de los insumisos, tratado aquí muy acertadamente), las posibles desfiguraciones de los jueces (16) o el mal funcionamiento de las instituciones penitenciarias, con el incumplimiento de su finalidad primordial de la rehabilitación de los condenados.

El panorama descrito resulta verdaderamente desolador, aunque hay que insistir que el profesor Jiménez de Parga se preocupa siempre de ofrecer alternativas a lo que denuncia. En este sentido, por ejemplo, los poderes públicos deberían atender propuestas tan razonables como la que se formula en relación con la *revisión de la planta judicial* en sentido justamente contrario al seguido, basado en el incremento de las plazas de jueces. Con el apoyo del Derecho Comparado y de la propia experiencia de nuestro Tribunal Constitucional, considera Jiménez de Parga que la solución ha de venir por reagrupar los muchos Juzgados ahora existentes y reducir la plantilla de los magistrados de los altos Tribunales, incrementando paralelamente los equipos de expertos. Muchas otras propuestas sugie-

(15) La opinión del profesor JIMÉNEZ DE PARGA está fundamentada en la crítica formulada por el Colegio de Abogados de Baleares en 1990 y en el recurso de amparo presentado por tres decanos de Colegios de Abogados del País Vasco, desestimado en la STC 45/1990, de 15 de marzo, que es aquí criticada (págs. 168-170).

(16) JIMÉNEZ DE PARGA se refiere, con ejemplos, a dos modelos de jueces demasiado abundantes en nuestros días: el *juez bíblico*, que enjuicia el estilo literario o la educación del periodista, o impone sanciones morales; o el *juez prepotente*, más preocupado por aparecer en los medios de comunicación que por mejorar la calidad técnica de sus resoluciones, y que puede llegar a cometer abusos, por ejemplo en relación con asuntos de contenido político, como decía en un artículo reciente, aquí citado, M. DUVERGER, y como sabemos por experiencia propia.

re el profesor Jiménez de Parga, pero su simple mención es aquí imposible. En todas ellas, con la mirada puesta en la consecución de la tutela judicial efectiva que proclama nuestra Constitución, encontrará el lector interesado o quienes tengan mayor capacidad de decisión una orientación segura y realista.

e) Ya se dijo antes que difícilmente se entenderá lo que nos pasa prescindiendo del contexto internacional en que nos movemos, tan desatendido por una doctrina a menudo aldeana o, si acaso, volcada con entusiasmo digno de mejor causa en el estrecho, dubitativo y escasamente esperanzador marco político europeo, o que ha analizado de modo un tanto simplista los grandes acontecimientos mundiales de los últimos años. Por eso es de agradecer que el profesor Jiménez de Parga, desde su atalaya intelectual y su experiencia política y diplomática, se refiera a la *experiencia del nuevo orden mundial*.

También en este punto empieza a reinar el pesimismo tras la ilusión puesta —¿no fue una ingenuidad?— en ese pretendido «nuevo orden mundial», que llevó incluso a tesis tan inconsistentes como la de Francis Fukuyama sobre el fin de la historia, desmentida por la situación del Tercer Mundo y por la misma insatisfacción de las sociedades occidentales (17). Constata igualmente Jiménez de Parga el fracaso de las normas de Derecho Internacional y de la solución pacífica de los conflictos, puesto de manifiesto estrepitosamente en la Guerra del Golfo. El profesor Jiménez de Parga se revela extraordinariamente crítico con aquella intervención militar, en su opinión sin base sólida en las Resoluciones de la ONU y con la absoluta y vergonzante sumisión de los Gobiernos europeos a los Estados Unidos, todo ello agravado por las causas de la guerra, no muy alejadas de la crisis de la industria del armamento. Las propias palabras de Jiménez de Parga son terminantes: «no se defendió el Derecho, sino el dinero» (pág. 187).

Frente a esta situación de nuevo abre el autor la puerta a la esperanza, defendiendo con razones científicas y con pleno convencimiento humano, cargado de aliento poético, el *pacifismo* como pauta de comportamiento político y como objeto de análisis científico. La culminación jurídica de ese esfuerzo sería —y así se propone— incorporar el *derecho a la paz* en las declaraciones constitucionales de derechos.

Una vez más encontramos en estas páginas la preocupación ética del autor y su compromiso ideológico con el destino de la humanidad, expuesto con valentía y sin concesiones, pero siempre apoyado en una rigurosa argumentación científica.

f) Esta actitud reconfortante, tan presente en toda la trayectoria del profesor Jiménez de Parga, vuelve a aparecer en su planteamiento de la *experiencia de la*

(17) El artículo de FRANCIS FUKUYAMA «¿El fin de la historia?», publicado en la revista *The National Interest*, ha sido objeto también de la demoledora crítica de F. JIMÉNEZ LOSANTOS: *La dictadura silenciosa*, cit., págs. 50-61.

corrupción, reproduciendo aquí, con alguna modificación, su opinión expuesta ya en una reciente publicación (18). Lejos de comentarios interesados y a menudo sectarios o de las críticas chismosas tan al uso, Jiménez de Parga nos ofrece un estudio científico serio y profundo del fenómeno de la corrupción, que atena-za a las democracias occidentales y, desde luego, a la nuestra. Tras proponer un concepto de corrupción, como violación de las reglas de la ética social, el autor hace una tipología de la corrupción y analiza, con profusión de datos y citas, las explicaciones al fenómeno y a la a menudo escasa beligerancia ante él, como la pretendida eficacia en sistemas mal organizados, la integración de los margina-dos en el sistema establecido o la consustancialidad con el Estado mismo y su incesante crecimiento e intervención en todas las esferas sociales. En este punto Jiménez de Parga se hace eco de la tesis que propone reducir la intervención de los poderes públicos y sustituir el Estado del bienestar por un Estado mínimo, que rechaza, a la vista de la experiencia histórica, como lo hace con la postura de quienes defienden como antídoto de la corrupción una reglamentación más estricta.

Ciertamente estamos ante uno de los temas cruciales del sistema democrático; la polémica entre los que propugnan el mantenimiento del Estado al servicio de la justicia y los que sostienen la necesidad de reducir su volumen al mínimo necesario, para dar protagonismo a la que llaman «sociedad civil» (19), no ha hecho más que empezar, agudizada sin duda por la crisis económica y por el hecho notable de que amplios sectores de la izquierda tradicional parecen mover-se también —a veces con sospechoso entusiasmo— en la segunda de las alterna-tivas. No es posible despachar cuestión de tanta enjundia en unas líneas. Jiménez de Parga abre de nuevo el debate, toma una postura e invita a pensar. Ello no le impide proponer algunas soluciones coyunturales frente a la corrupción como la menor rigidez del sistema administrativo, la limitación legal de los gastos electo-rales (con el abandono del modelo de las campañas americanas) y unas cuantas reformas estructurales del propio sistema. En definitiva, se trataría de *moralizar la vida pública* en unos momentos en los que parecemos estar, dice Jiménez de Parga parafraseando a C. Schmitt, bajo la *tiranía de los contravalores*: «la políti-ca, en cuanto actividad humana tiene una dimensión moral y (...) los regímenes políticos, como tales, son también susceptibles de ser enjuiciados con criterios morales» (pág. 227).

(18) «La corrupción en la democracia», *Claves de Razón Práctica*, núm. 29, enero-febrero 1993.

(19) Sin entrar ahora en especulaciones sobre este concepto, que tiene, por lo demás, hon-das raíces en la historia del pensamiento político, es obligado ponerse en guardia frente a algunos de sus más ardientes defensores, sobre todo a la vista de la realidad española actual, que parece estar reduciendo, como señalaba hace muy poco incisivamente IGNACIO SOTELO, la «sociedad civil» a una «más bien "sociedad mercantil" (ya que sólo cuentan los nombres que aparecen en el Registro Mercantil y en el de la Propiedad)» (entrevista publicada en *Diario 16* de 26 septiembre 1993, Dossier, pág. IV).

g) Junto al estudio pormenorizado de los temas referidos, hay en *La ilusión política* alusiones constantes a la necesidad de adecuar las normas jurídico-constitucionales a las nuevas exigencias sociales, a la conveniencia de reforzar el aprecio por la cosa pública como medio de consolidar el sistema de libertades, a la trascendencia de profundizar en una cultura política democrática y a la obligada recuperación de la fuerza movilizadora de los símbolos como factor de coherencia interna, y, por tanto, de unidad, para las comunidades sociales y políticas. Como señala acertadamente el autor, «el comportamiento político de los ciudadanos resulta influido extraordinariamente por los símbolos de la comunidad a que pertenece (...). Una Constitución no es sólo un conjunto de principios y normas. Los símbolos constitucionales son elementos esenciales del régimen político que formaliza cualquier Gran Carta» (pág. 233). Clarividentes palabras, tan frecuentemente ignoradas por quienes han tratado de resolver cuestiones espinosas como la vertebración territorial del Estado desde fórmulas administrativas y tecnocráticas. Hablo de este tema porque es también aludido en el libro, defendiendo con claridad la necesidad de afianzar y robustecer la *unidad nacional* y, en esa tarea, el valor de la bandera como símbolo, especialmente en los Estados de estructura como compleja como el nuestro. Una reflexión atinada y oportuna en estos momentos de vacilaciones sobre la idea misma de España que debería, creo, ser desarrollada por el autor en otra ocasión. Me parece que el conocimiento del profesor Jiménez de Parga, intelectual y práctico, sobre la realidad política española, nacional y periférica, le coloca en una posición inmejorable para analizar con mayor profundidad el, aún a estas alturas no resuelto definitivamente, tema de las autonomías territoriales, sobre alguno de cuyos aspectos ha manifestado ya su opinión en trabajos periodísticos anteriores.

III

Ya termino. El profesor Jiménez de Parga acaba de regalarnos un libro importante, sugerente, lúcido, provocador, audaz, en suma, extraordinariamente valioso. Después de la lectura de *La ilusión política* tenemos una idea exacta del panorama político y constitucional español e internacional y contamos con una guía segura en la obligada tarea de revitalizar nuestro sistema democrático, aquejado de síntomas preocupantes de degeneración.

Hemos pasado revista en las páginas anteriores a los temas tratados, pero no estaría de más recordar aquí las claves de esta última obra del profesor Jiménez de Parga. En efecto, el ilustre constitucionalista considera que las normas que rigen nuestra democracia fueron elaboradas para una sociedad de perfiles notoriamente diferentes a la nuestra y, por tanto, hay que *reinventar la democracia en España* con otros agentes políticos que sustituyan a los actuales partidos políticos

en su genuina función de canalizar las pretensiones de los diversos sectores sociales, unas normas electorales que permitan una representación personalizada, un Parlamento que recupere la condición de principal foro político, sanear el pluralismo informativo, mejorar la Administración de Justicia, afianzar la unidad nacional, colocar el derecho a la paz a la cabeza de las declaraciones constitucionales de derechos, cuya plena efectividad ha de asegurarse, y moralizar la vida pública, erradicando la corrupción.

El profesor Jiménez de Parga se nos revela nuevamente como el intelectual de sólidas convicciones democráticas y de talante progresista que contribuyó eficazmente, desde la cátedra, desde la práctica de abogado, desde las publicaciones y desde la vida política al advenimiento del actual régimen constitucional español, que diagnostica ahora certera y valientemente sus insuficiencias y que ofrece con entusiasmo y optimismo fórmulas para la corrección del rumbo. Porque lo que nos propone, en definitiva, Jiménez de Parga es despertar nuestras conciencias y, desde un recto conocimiento de la realidad, colaborar en la vasta tarea de regenerar nuestra aún joven democracia; en suma, contribuir a recuperar la *ilusión política*.

José Antonio Alonso de Antonio

MARIANO BAENA DEL ALCÁZAR: *Instituciones administrativas*, Madrid, Marcial Pons, 1992; 365 páginas.

A veces las cosas no son lo que parecen y esto sucede con la obra que se va a comentar. No se trata de una monografía jurídica, a pesar de lo que se dice en la portada de la misma. En realidad, tampoco es una monografía, ya que se trata de un conjunto de lecciones de cátedra de la asignatura de igual nombre impartidas durante años por el profesor Baena en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociológicas de la Universidad Complutense de Madrid. Otro equívoco resulta de la autoría en exclusiva de la obra del referido profesor, ya que dos capítulos, el de «El Parlamento y sus órganos dependientes y la Administración del Tribunal Constitucional» y el de los «Órganos del Poder Judicial», corresponden a los profesores José Vicente Gómez Rivas y a José Manuel Canales Aliende, respectivamente.

Una vez aclaradas las cuestiones anteriores, nos encontramos con una obra sometida a un enfoque inusual en nuestro entorno académico y científico españoles. El lector no se va a encontrar con una obra encuadrable dentro del denominado «Derecho de organización». El autor deja de inmediato su intención, firmemente cumplida a lo largo de la obra, de analizar los aspectos políticos de las organizaciones públicas españolas siguiendo, como era de esperar en el autor, el enfoque

propio de la Ciencia de la Administración. Hay que señalar todavía que, en realidad, al tratarse de un libro de apoyo para las asignaturas con igual o similar denominación, las organizaciones administrativas contempladas son las del Estado organización, considerándose en menor medida, aunque, en cambio, de una forma original y profunda, las de las Comunidades Autónomas, y ya brevemente las organizaciones de la Administración local. El último capítulo trata los aspectos esenciales de la Administración de las Comunidades Europeas.

* * *

Tras muchos años en nuestro país de estudio de las Administraciones públicas casi exclusivamente desde su vertiente jurídica, la obra del profesor Baena permite recobrar la verdadera importancia del análisis de las organizaciones administrativas públicas. El perderse en el estudio de la configuración jurídica de las mismas oculta que la Administración es la principal representación del Estado. Hablar de las conexiones inter e intraorganizativas, de las competencias y de los conflictos es hacerlo del modelo de diseño orgánico del Estado, del sistema político. Por tanto, las instituciones y organizaciones administrativas son Derecho, pero eso no es lo más trascendente a las mismas. La verdadera naturaleza de las organizaciones administrativas es que ellas son la concreción estructural de un modelo político previamente acordado. Lo que tiene interés es estudiar cómo con un conjunto de organizaciones se puede vertebrar el Estado, integrar la sociedad y, en la etapa histórica actual, prestar una serie de servicios a los ciudadanos.

Baena parte de las ideas anteriores para valorar la enorme aportación de Hauriou y, sobre todo, de Romano, pero a la vez mostrar sus insuficiencias al definir a las organizaciones administrativas como un «sistema específico de articulación entre posiciones y grupos de personas que adoptan las decisiones políticas o colaboran en su preparación y ejecución y que disponen de los medios». Adelanta de esta manera el autor lo que será el segundo volumen de su *Curso de Ciencia de la Administración*.

De la definición expuesta se extraen enormes consecuencias que no son sino atisbadas en el texto que se comenta. En primer lugar, se define a las organizaciones como un sistema, es decir, se presume de ellas una lógica que las articula y una diferenciación de funciones con una finalidad común. En segundo lugar, el aspecto fundamental de este tipo de organizaciones no es el factor humano entendido grupalmente, aunque ello pudiera deducirse de la afirmación, sino las posiciones de poder. Quiere decir esto que las organizaciones administrativas en realidad no son por sí mismas el centro de estudios del poder y de la política, sino sólo el instrumento o la resultante de las interrelaciones entre las diversas posiciones de poder.

En tercer lugar, los grupos de posiciones —que son cosa distinta de los puestos organizativos y que se encuentran en una situación externa a las organizaciones administrativas— y los grupos de personas se relacionan con el fin de adoptar, apoyar o ejecutar decisiones políticas. Esto tiene gran interés para los estudios actuales de las políticas públicas. Permite integrar a éstas dentro de una teoría de la que carecen y otorga al aspecto estructural de las organizaciones una importancia que en el análisis político de las políticas públicas se perdía entre la instrumentalidad. Es más, se podría decir que Baena apunta en el primer capítulo un nuevo enfoque para nuestro país del estudio de la actuación pública en su sentido más elevado, conformador que diría el autor. Lo que deja entrever es un enorme campo de trabajo menos deslumbrador e inmediato que el que ofrece el enfoque habitual de las políticas públicas, pero sin duda más realista de cómo suceden verdaderamente las cosas.

Por ello podría decirse que en este libro el autor aplica en la realidad organizativa pública española el nuevo enfoque apuntado sólo desde uno de los factores, el del diseño orgánico. Realmente no sólo analiza este factor, sino que, limitadamente y como corresponde a una obra con los condicionantes de la docencia, lo pone ocasionalmente en relación con el resto de los factores, en especial con el de los recursos humanos y el presupuestario. En definitiva, entronca las fases de las políticas públicas con la realidad de las funciones y factores administrativos para intentar dotar de contenido teórico y de una virtualidad práctica administrativa al hasta ahora exclusivo, en nuestro país, análisis político de las políticas públicas.

La última nota de la definición no debe quedar ni mucho menos en el olvido. Se ha contemplado la fase de la adopción de decisiones, correspondiente con la función administrativa de apoyo a la toma de decisiones, y la de ejecución de una política pública. Pero Baena se queda en esta ocasión en el medio y cuestiona ese salto entre la decisión y la ejecución. Se planta en la implementación administrativa, esto es, en la necesidad de prever los medios necesarios para determinar si una decisión es viable, si, en conclusión, realmente nos encontramos ante una política pública. Porque ésta es una de las aportaciones mayores de Baena a los estudios tradicionales de las instituciones y de las organizaciones administrativas: una política pública no será tal si no tiene en cuenta, en el caso que nos ocupa, el diseño orgánico, esto es, tanto la adaptabilidad de una organización a lo que se le demanda de la decisión política, como la necesidad de reflexionar previamente sobre qué forma orgánica debe adoptar una actividad pública. Y con ello no sólo hay que referirse a la vertiente jurídica, imprescindible en esta fase, sino esencialmente política. Baena, por tanto, dignifica el estudio de las organizaciones y —esto se verá a lo largo de toda la obra— dejará claro que se trata de seres vivos y complejos en los que no se pueden establecer simples relaciones de

causa-efecto. Y ello es así simplemente porque son ante todo organizaciones políticas en el sentido más puro de la expresión.

* * *

Antes de entrar en el análisis detallado de las organizaciones administrativas del Estado, el autor se detiene en el significado político del rango normativo. Con ello trasciende la teoría de la jerarquía de las fuentes del Derecho o, mejor, recuerda su sentido primigenio: una norma es superior a otra, no por que lo determina el ordenamiento jurídico, sino porque emana de una fuente política superior a otra. Esto enlaza con un concepto clásico de la Ciencia Política, como es el de la legitimidad. Este enfoque es de gran importancia si se relaciona con la creación de las organizaciones administrativas y políticas. De esa conexión surge la razón política de la vertebración administrativa al Gobierno y al resto de las instituciones políticas. Por esa vía se conecta la Administración con el sistema político en su aspecto estructural. Y ello no deja de ser una novedad, aunque sea como un recordatorio cualificado en un campo en el que lo más normal no es cuestionar la razón primigenia de las cosas.

El último capítulo introductorio lo dedica el autor al problema de la articulación de las Administraciones públicas en España. Hay que precisar que acertadamente el autor se refiere a las relaciones interadministrativas y no «intergubernamentales». Esta última expresión, de origen anglosajón, no deja de presentar algunas imprecisiones cuando se traslada a nuestra tradición y nuestra realidad administrativas; en especial si con ella nos referimos a la Administración local. Lo más novedoso de este capítulo es la luz original que proyecta sobre conceptos ya antiguos como el territorio, la vertebración, los principios de organización, la coordinación o la articulación. A todos ellos aporta una expresión nueva de contenido claramente político sin desdeñar un riguroso análisis formal del que tanto se está necesitado en la reciente literatura político-administrativa.

* * *

El análisis de la Administración central del Estado resulta minucioso en algunos aspectos, y en cualquier caso, casi siempre novedoso. Ello es así no tanto por los temas que trata, aunque sobre ello me detendré más adelante, como por la forma de abordarlos. Así, Baena delimita con claridad el Gobierno de la Administración optando por el criterio orgánico, avanzando en el camino iniciado por Garrido Falla, y que, a pesar de su evidencia, resulta en ocasiones difícil de encontrar con tanta claridad en otras obras. Especial atención dedica al entorno del Presidente del Gobierno acorde con la importancia que el mismo ha adquirido a partir de 1982 con la creación del gabinete del presidente, auténtico contrapoder político-administrativo y fuente de dirigentes administrativos.

La vinculación de la creación de los Ministerios a los condicionantes económicos y políticos resulta novedosa en el tratamiento del tema. En este sentido tiene interés la afirmación de que no existe constatación empírica de que la democracia conduzca al incremento de Ministerios, ya que también en la dictadura existen factores de expansión debido a la adaptación, a las necesidades y al arbitraje entre los diversos grupos. Por otra parte, y como es habitual en la obra de Baena, hace una breve referencia al poder de los Cuerpos de funcionarios en la propia configuración orgánica de los Ministerios y en el reparto mismo de éstos entre los diversos Cuerpos burocráticos.

Con todo, lo más interesante es la relación que establece entre los Ministerios y los grupos sociales. Para ello recoge tres tesis: los Ministerios actúan como instrumento vertebral de conexión en el Gobierno de los grandes conjuntos orgánicos administrativos; desempeñan un papel importante en la adopción y calificación de decisiones, en especial en su zona central en conexión inmediata con el ministro; por último, las dos tesis anteriores están relacionadas al conectar las dos zonas de la Administración.

De la última tesis deriva el tratamiento que hace Baena de la relación entre política y Administración, diferenciando entre la politización de la Administración y la administrativización de la política. Para ello plantea su teoría de los tres círculos o zonas de nombramiento: nombramientos políticos, nombramientos discrecionales entre funcionarios y nombramientos entre funcionarios siguiendo normas reglamentarias de ascenso. Concluye que en la Administración española actual existe una mayor politización que en la de Alemania, Gran Bretaña y Francia.

El tratamiento que hace de los altos cargos trasciende su vertiente política o administrativa, o las completa, al definirlos como núcleos de vertebración y comunicación entre el poder político y las fuerzas económicas y sociales, en especial en los grandes organismos autónomos y empresas públicas. De entre los altos cargos destaca los desarreglos administrativo-políticos que ha causado la aparición de los Secretarios de Estado y el hecho de su no incorporación al Gobierno. En este sentido Baena apunta los reajustes organizativos y de poder que ha supuesto en los últimos tiempos la desvitalización de las figuras de los Subsecretarios y de los Secretarios Generales Técnicos. El mismo efecto produce la desmedida generalización de los gabinetes de la casi totalidad de los órganos superiores de la Administración, lo que a su vez implica una infiltración política elevada en la vida administrativa española.

Siempre en su línea de buscar los aspectos políticos del diseño orgánico, Baena destaca el hecho de que la existencia y la conducta de un Ministerio y las políticas públicas que éste aprueba o proyecta dependen en buena medida del equilibrio dinámico entre unos cargos y otros. De esta manera se detiene en las consideraciones intraorganizativas y las relaciona con el producto político de la Administración.

El autor se atreve a realizar una propuesta de deslindamiento entre el nivel de asesoramiento político, al que refuerza, y que lo sitúa exclusivamente en el entorno del Ministro, del nivel administrativo en el que ubica claramente a las Direcciones Generales que no gestionan un programa coyuntural de gobierno. El cuadro se completaría con la supresión de las Secretarías Generales y las Secretarías Generales Técnicas. En definitiva, lo que el autor defiende es una mayor profesionalización de la Administración y una separación clara entre la función política y la administrativa mediante una clarificación de las líneas de jerarquía intraorganizativas.

* * *

Uno de los aspectos más originales del libro, aunque no de la obra de Baena, es el tratamiento que realiza de la conexión entre la organización administrativa y las clientelas. Una primera aproximación al tema la realiza el autor desde el estudio de los Consejos de los Departamentos ministeriales. Su importancia, desvirtuada por la existencia de los Gabinetes de los ministros, estriba en que en ellos entran en contacto los cuerpos burocráticos de cada Ministerio con los representantes de las asociaciones seleccionadas por el Ministro. Más que su transcendencia efectiva, es su carácter de representación del interés general —entendido claramente como interés privado publicado por el poder, en este caso el Ministro— lo que dota al apunte realizado por Baena de una potencialidad de estudio importante.

En esa línea, aunque de una forma mucho más explícita, Baena desarrolla el que, a mi modo de ver, es el capítulo más acabado del libro. Se trata del que relaciona las potestades administrativas con las clientelas ministeriales. Considero que es el más acabado porque, tratando uno de los temas clásicos del Derecho Administrativo —la actividad administrativa en su forma de las potestades de sanción, autorización, concesión, aprobación, admisión o de registro administrativo—, demuestra de forma clara la naturaleza y razón última política de toda actividad administrativa, incluso de la que puede parecer más técnica. Con ello se consigue trascender de lo jurídico partiendo del conocimiento profundo del lenguaje por antonomasia de la Administración. Se prueba de esta manera la necesidad de los estudios multidisciplinarios para tratar el complejo mundo administrativo. A la vez, con este enfoque se observa la necesidad de profundizar en cada uno de los factores administrativos, en este caso, el procedimiento de gestión.

El capítulo anterior se completa con una parte ya divulgada por el autor en otras ocasiones. Es la referida a los Colegios Profesionales y a las Cámaras. Baste recordar aquí que el origen de esta Administración corporativa es un grupo inicialmente privado que solicita al poder público su calificación como Colegio o

Cámara por entender que los intereses que persigue son relevantes para el interés público. Su reconocimiento implica el otorgamiento en exclusiva de potestades públicas propias del Estado.

* * *

La Administración periférica del Estado tiene, para Baena, un tratamiento interadministrativo. Esto no resulta novedoso en una obra de estas características. Sí lo es la conexión con la Administración Exterior. Esta unión rompe varios prejuicios y a más de uno puede escandalizar el vincular las oscuras Administraciones de provincias con las rutilantes Embajadas y Consulados. Pues bien, para el autor tanto una como otra Administración —en realidad, prolongaciones interiores y exteriores de la Administración del Estado— presentan los mismos problemas: dispersión, fragmentación y falta de coordinación. Ello es debido, en síntesis, a la carencia de jerarquía de los Ministerios que formalmente tienen asignada la coordinación interior y exterior, el de Interior y el de Asuntos Exteriores, respectivamente, sobre el resto de los Departamentos ministeriales. Por ello se puede concluir que, tanto en un caso como en el otro, el inicio de la solución de los problemas que plantean las prolongaciones territoriales se dilucida en la coordinación desde instancias centrales —Gobierno— de toda la actividad administrativa, con independencia de dónde se desarrolle ésta, incluyendo la de los servicios centrales.

Baena otorga un tratamiento muy completo y especializado a los organismos autónomos y a las empresas públicas. Para ello parte de un hecho simple pero que condiciona el tratamiento del tema: la administración de gestión corresponde a este tipo de organizaciones y la de autoridad al núcleo duro de la Administración; esto implica que las decisiones se adoptan en éste, y la función de ejecución se realiza por los organismos especializados. Es claro que existen algunas excepciones, pero esta simple división, que las tendencias futuras no parecen sino reforzar, supone un paso más hacia la integración del análisis de las políticas públicas dentro de la incipiente teoría de la Administración pública. Tras este recordatorio, los aspectos formales vinculados al concepto de tutela manejado para explicar las relaciones entre el ente matriz y el fundacional o la sociedad mercantil dejan de tener ya sentido. Lo que cuenta es quién toma las decisiones y no el brazo ejecutor de las mismas, que puede revestir las más variadas formas jurídicas o, incluso, ser prestado directamente por el sector privado, también bajo distintas naturalezas. Es claro que todo ello tiene una enorme importancia a la hora de abordar el creciente tema de la privatización de los servicios públicos.

Sobre el tema, el autor apuesta por la elaboración del olvidado Estatuto de la Empresa Pública que incluya una mayor transparencia en la organización de la

misma. Así, propone como cuestión fundamental a abordar por ese futuro Estatuto, en la línea anterior, el de si la empresa pública es sólo una propiedad del Estado o una parte de su estructura.

* * *

En el tratamiento de las Administraciones medimediales, ya se ha dicho, colaboran los profesores Gómez Rivas y Canales. Pero antes Baena aborda el planteamiento general y la administración de la Casa del Rey y el Patrimonio Nacional. Hay que llamar la atención sobre el hecho de que el estudio de este tipo de administraciones no es habitual ya que siempre se ha entendido que «no son» Administración. Su estudio quedaba relegado, en el mejor de los casos, al de los altos órganos constitucionales, por lo que se perdía su carácter de auténticos apartados administrativos con señas de identidad comunes con la Administración con mayúsculas. Se produce así un rescate y una reivindicación sobre una realidad pública escasamente conocida y mal tratada que en algún caso, por su volumen —Administración de Justicia—, resultaba de difícil justificación su ignorancia.

El enfoque general de las Administraciones medimediales es su conexión con el resto de las Administraciones públicas y la distinta naturaleza que se esconde tras una aparente homogeneidad. Como es natural en un instrumento, su esencia vendrá determinada por la función y, consecuentemente, la autonomía que a un órgano determinado le asigne la Constitución.

El hilo conductor a todas ellas es el de su autonomía real en los factores del diseño orgánico, del procedimiento de gestión, de recursos humanos y presupuestario. El resultado final oscila entre el mayor grado de autonomía, que corresponde a la Administración de las Cámaras parlamentarias, hasta, paradójicamente, el menor, que se encuentra en el único Poder reconocido como tal en la Constitución, el Judicial.

* * *

El conjunto de capítulos dedicado a las Administraciones autonómicas parten de una carencia fundamental: la práctica inexistencia de estudios sobre la realidad. Esto produce que en la actualidad se sepa muy poco del funcionamiento cierto de las instituciones que tienen encargada la gestión del bienestar colectivo, o «zona blanda» de la Administración en palabras de Baena. Lo conocido se ha quedado en la formalidad jurídica por lo que no se ha entrado en la verdadera capacidad de gestión de nuestras Comunidades Autónomas, justo en un momento donde esta cualidad se necesita valorar más que nunca.

Sobre la capacidad de gestión de las Administraciones autonómicas, los indicios conocidos no son muy alentadores. La escasa atención dedicada a la formación de los funcionarios autonómicos, añadida a la improvisación con la que se ha creado el estamento directivo profesional de la Administración —lo que no es ajeno al elevado grado de infiltración política existente en nuestras Administraciones regionales— justifican la conclusión de Baena de la inexistencia actual de directivos en nuestras Comunidades Autónomas. Esta afirmación encierra una gravedad de consecuencias perturbadoras para el normal funcionamiento de los sistemas político, social y económico.

A la afirmación de Baena hay que añadir otra que se deduce implícitamente del texto: hay que dudar de que las Comunidades Autónomas adopten políticas públicas propias, ya que las grandes decisiones conformadoras siguen tomándose desde el Estado organizador, en donde el encaje del nuevo reparto territorial del poder político es muy precario todavía. En este sentido es en el que habrá que analizar el funcionamiento futuro de las generalizadas conferencias sectoriales creadas por los Acuerdos Autonómicos de 1992.

La situación descrita no es mejorada por el sistema de organización territorial de las Comunidades Autónomas, más próximo a concepciones «bélicas» de ocupación del territorio que a criterios de eficacia interadministrativa, en especial en sus relaciones con las ahora vacías de contenido Diputaciones Provinciales.

En el tema de la organización territorial Baena se detiene especialmente en la comarca. Esta aparece en ocasiones como una división natural —Cataluña— y en ocasiones como un reflejo mimético de este caso en las otras Comunidades Autónomas. Es claro que mientras subsistan las Diputaciones la organización del territorio adolecerá de una racionalidad básica derivada de criterios técnicos o de una legitimidad política basada en la percepción colectiva del territorio. Ello es más cierto desde el momento en que el autor reconoce el fracaso de los diversos sistemas de descentralización por parte de las Comunidades Autónomas en las Diputaciones Provinciales.

El último bloque administrativo español está reservado a la Administración local. Su tratamiento es el habitual, aunque se ve favorecido por la existencia de una normativa básica estatal que uniformiza en exceso el régimen local. Merece la pena destacar una serie de aspectos no habitualmente descubiertos por la doctrina: la pérdida de la jefatura directa de los servicios por parte del Secretario en favor del Alcalde, lo que supone una mayor politización de la Administración local; el funcionamiento defectuoso de la cláusula general en favor de los entes locales cuando corresponden a los entes mayores las competencias legislativas; la existencia de un vínculo directo entre la Administración local y el Estado organización, sin pasar por la Comunidad Autónoma respectiva; el endémico déficit financiero de los entes locales que cuestiona gravemente su autonomía, y la dife-

renciación clara entre los funcionarios pertenecientes a los Cuerpos nacionales y el resto, lo que genera un importante déficit de gestión.

El último capítulo es el referido a la Administración de las Comunidades Europeas. En él se incluyen las cuestiones más importantes desde la perspectiva mantenida en el libro de los órganos e instituciones comunitarias y del personal de los mismos.

* * *

Las páginas anteriores han intentado mostrar cómo es posible acercarse desde una perspectiva política a las cuestiones organizativas de las Administraciones públicas. Se podría decir que el enfoque utilizado es el que permite entender en profundidad el complejo mundo de las relaciones del poder. Hoy en día la Administración es la personificación por antonomasia del Estado, desde el momento que la legitimidad de éste descansa en su capacidad de prestación de servicios.

Los aspectos politológicos de la Administración, sin embargo, no deben hacernos olvidar —más bien todo lo contrario— la necesidad de contar y dominar las técnicas jurídicas, económicas, de gestión de recursos humanos y presupuestarias, entre otras, para acercarnos a entender lo que la Administración hace. El por qué de lo que realiza nos remite a la esencia misma de la Administración pública y a su engarce con las instituciones del sistema político. Esta es la gran aportación de la obra de Baena y a la vez su gran reto.

Para los estudiosos de lo administrativo el regusto final de la obra no deja de ser de desencanto. Este proviene, no del incumplimiento de las esperanzas depositadas en el libro, sino del campo que se abre. Ello es así porque el trabajo de Baena no acaba en lo descriptivo, bien sea de la realidad o de la legalidad, sino que infiere líneas de investigación que sólo deja comenzadas dada la ingente tarea que se genera al utilizar el enfoque de la Ciencia de la Administración.

Desencanto y trabajo futuro que deberá luchar con bastantes incomprendiones desde la formalidad, encontrando ésta en lo establecido. Sin embargo, sólo desde un trabajo constante que ponga de manifiesto los fundamentos de las organizaciones administrativas y de lo que realizan se podrá comprender en su complejidad la Administración pública. De los fundamentos teóricos de esa actividad, cuya deuda principal se debe a la Ciencia Política, Baena se encarga de apuntar lo que será su próxima obra, que a buen seguro permitirá, como sucede en otros campos, la integración definitiva de los estudios administrativos españoles en los más avanzados de nuestro entorno.

Manuel Arenilla Sáez

J. M. COLOMER (comp.): *Lecturas de teoría política positiva*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1991.

En un trabajo sobre calidad científica publicado hace tres años por la revista *Política Científica*, el autor distinguía entre dos tipos muy comunes de artículos científicos: artículos hojarasca y artículos basura (1). Aguijoneados, como es bien sabido, por la máxima «publica o perece» (*publish or perish*), los científicos de medio mundo se ven obligados a sacrificar con frecuencia la calidad en beneficio de la cantidad. El resultado de esa actitud compulsiva no es otro que la publicación anual de ingentes cantidades de artículos científicamente correctos, sí, pero no aportan novedad alguna: el único valor de esa hojarasca residiría en engordar el *curriculum* de sus autores (tanto de primera como de segunda o tercera fila). Y ello en el mejor de los casos. En el peor, dicha presión conduce a los menos honestos a plagiar trabajos, maquillar cifras o inventar resultados. Así las cosas, la publicación de artículos valiosos de verdad, artículos que se terminan convirtiendo en verdaderos clásicos de su disciplina, resulta enormemente reducida.

¿Qué diferencia, pues, a un trabajo valioso de la hojarasca? Uno de sus rasgos centrales es sin duda la novedad: el artículo valioso abre caminos no hollados previamente (nuevos resultados, nuevos métodos, nuevas perspectivas de viejos problemas...) en la disciplina que trate. Mas la novedad no basta para que un artículo se convierta en una pieza clásica. No es raro que un trabajo muy novedoso pase desapercibido o que no resista el paso del tiempo, envejeciendo prematuramente. El artículo clásico, para serlo de verdad, debe seguir siendo citado muchos años después de su publicación. O, en otras palabras, debe ser reconocido como tal a lo largo de los años por una comunidad científica concreta, sobre la que influye decisivamente.

Los artículos reunidos y traducidos por Josep María Colomer en el libro que comentamos pertenecen sin duda a esta última categoría: se trata de clásicos de la teoría política; artículos que en su día abrieron caminos nuevos aún vigentes y que son citados una y otra vez en su ámbito. De los diecinueve trabajos seleccionados por Colomer los dos más recientes (uno de Russell Hardin y otro de Michael Taylor y Hugh Ward) datan de 1982; el más antiguo (un artículo de Anthony Downs publicado poco antes de que saliera su libro *Una teoría económica de la democracia*) está fechado en 1957.

El libro en cuestión presenta, como se habrá hecho ya cargo más de un lector, lo más florido de la teoría política desde la perspectiva de la elección racional.

(1) C. GUTIÉRREZ DE LA FE: «Publicaciones científicas: ¿cantidad o calidad?», *Política Científica*, 23, 1990, págs. 58-60.

Autores como Russell Hardin, Thomas Schelling, Michael Taylor, Anthony Downs, Peter Ordeshook, William Riker o Kenneth Arrow, entre otros, son piezas decisivas del tablero teórico de la elección racional aplicada a los tres bloques temáticos centrales del libro: «Acción colectiva y bienes públicos» (sección II), «La competencia electoral» (sección III) y «Votaciones y coaliciones» (sección IV).

Ahora bien, no cabe duda de que es ésta —como ocurre con toda compilación— una selección de artículos posibles entre otras muchas. Otra opción de enorme interés habría consistido, por ejemplo, en reunir una serie de artículos punteros publicados en los noventa, rabiosamente actuales por lo tanto, que nos diera buena cuenta de los últimos desarrollos de la perspectiva de la elección racional aplicada a la teoría política. Mas dicho esto se nos impone la siguiente pregunta: una compilación de lo nuevo frente a lo clásico, ¿a quién le parecerá más interesante? Seguramente a todos aquellos que, sin ser especialistas en el tema, conozcan ya las lecturas clásicas, imprescindibles, citadas mil veces, y deseen estar al corriente de los desarrollos más recientes. Como en el caso de la conocida compilación de Brian Barry y Russell Hardin *Rational Man and Irrational Society?* (2), con la que se emparenta la de Colomer, el final del libro que comentamos es muy distinto. Se trata de una compilación de carácter introductorio: lo primero es lo primero, se nos viene a decir —con buen criterio a nuestro gusto—, y para adentrarse en los problemas de la teoría política positiva o formal es preferible comenzar por los autores seleccionados, que son pioneros en su campo.

Que el compilador supone que sus lectores se acercan por primerísima vez a este enfoque de la teoría política se deja ver ya desde la misma introducción del libro, titulada «El enfoque de la elección racional en la política». La presentación de Colomer cumple con rigor varias misiones a la vez: la primera y principal, mostrar los rasgos esenciales de la teoría de la elección racional (la racionalidad instrumental, el individualismo metodológico, las consecuencias no queridas de la acción); la segunda, y no menos importante, trazar el mapa de las principales escuelas politológicas ligadas a este enfoque. Todo ello presentado en un lenguaje accesible y riguroso a un tiempo, lo cual le permite al lector formarse una idea cabal de una disciplina bastante compleja.

Asimismo, la naturaleza explícitamente introductoria del libro se deja ver de nuevo en la sección I del mismo («El método de la teoría positiva»). Para esta sección se ha seleccionado un único trabajo de Morris Fiorina titulado «Los modelos formales en ciencia política», en el que se nos explican cosas tales como qué es un modelo, para qué sirven, qué clase de modelos existen y cómo se usan

(2) B. BARRY y R. HARDIN: *Rational Man and Irrational Society?*, Londres, Sage, 1982.

en teoría política. Además, se nos recuerda de nuevo, como ya hiciera Colomer en su presentación, que «La mayor parte de los modelos en Ciencia Política son ejemplos de modelos de elección racional», un tipo de modelos que son «dominantes en economía» (pág. 64). Los títulos de Colomer y Fiorona forman, así, el pórtico de un conjunto de trabajos seminales de una corriente que, como ha señalado Neil Smelser recientemente, está destinada a ocupar un lugar central en los debates teóricos de la presente década (3). Y aunque es cierto que este enfoque no es ni mucho menos nuevo —como demuestra la presente compilación—, sí parece, en cambio, que es ahora cuando está logrando mayor difusión y predominio en casi todos los ámbitos de las ciencias sociales.

Sin embargo, en el mundo académico español ese predominio apenas se deja notar. Buena prueba de ello es el hecho de que, como señala el compilador, excepto dos de los diecinueve artículos reunidos en el libro (el de Anthony Downs y el de Kenneth Arrow), el resto se traducen al castellano por primera vez. Decir esto en un contexto como el español tan dependiente académicamente de las traducciones es tanto como afirmar que, en efecto, el enfoque de la elección racional aplicado a la teoría política ha pasado por aquí con más pena que gloria. La compilación de Colomer pretende sin duda llenar ese hueco. De ahí que, a diferencia de la citada obra de Barry y Hardin, pensada sobre todo como introducción para estudiantes, la de Colomer se nos ofrezca como verdadera introducción de una perspectiva de la teoría política en todo un ámbito académico, el nuestro, que apenas le ha prestado atención, salvo honrosas excepciones.

Lecturas de teoría política positiva cuenta, como hemos apuntado ya, con tres grandes bloques temáticos. En cada uno de ellos se han distribuido, equitativamente, seis artículos pioneros. El compilador oculta así sus propios gustos, su preferencia por alguno de los temas en concreto, resultando el libro de esa forma perfectamente equilibrado: nadie podrá decir que alguno de los bloques temáticos ha salido favorecido en la selección. El primero de ellos (esto es, el que corresponde a la sección II del libro) está dedicado como sabemos a la acción colectiva y los bienes públicos. Se desarrollan aquí una serie de problemas que tienen su origen en la obra de Mancur Olson *The Logic of Collective Action*, aparecida en 1965 por primera vez y reeditada en 1971 —versión que se suele citar— ampliada con un apéndice autoevaluativo (4). La tesis principal de su obra podría resumirse así: los individuos racionales, esto es, maximizadores de utilidad, no participarán en acciones colectivas de grandes grupos para la obtención de bienes públicos. Estos bienes se caracterizan por el hecho de que todo el

(3) N. SMELSER: «The rational choice perspective: a theoretical assessment»: *Rationality and Society*, 4, 1992, pág. 382.

(4) M. OLSON: *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1971. [*La lógica de la acción colectiva*, México, Limusa, 1992.]

mundo puede beneficiarse de ellos, participe o no en su obtención. Así, sólo en los grupos muy pequeños en los que cada individuo resulta decisivo para la obtención del bien la acción colectiva estará asegurada. A medida que el grupo aumenta de tamaño los individuos intentarán, según Olson, que los costes de participación (tiempo, esfuerzo, dinero...) recaigan sobre los demás, con el fin de maximizar en su favor los beneficios del bien público (del que, por definición, no se puede excluir a nadie). Esta actitud de gorroneo o *free-riding* acarrea el colapso de la acción colectiva, a menos que se instituyan medios que lo impidan. Los incentivos selectivos positivos o negativos (esto es, algún tipo de bien privado accesible sólo a los que participan en la acción colectiva o la coacción pura y simple) y el papel de los líderes políticos en la organización y provisión de bienes públicos son los mecanismos que, según Olson, pueden evitar que aparezca el problema del gorrón.

Los artículos seleccionados por Colomer en el primer bloque temático analizan, desarrollan y critican los aspectos esenciales de la teoría de Olson. El fuego se abre con el capítulo 2 del libro de Russell Hardin *Collective Action* (5). En este capítulo resume Hardin con detalle la lógica de la acción colectiva de Olson y la relee en términos de teoría de juegos —concretamente, como un dilema del prisionero— demostrando que la cooperación puede surgir entre individuos racionales y egoístas bajo ciertas condiciones. Al capítulo segundo del libro de Hardin le sigue la breve introducción de otro libro, *Political Leadership and Collective Goods*, publicado en 1971 por Norman Frohlich, Joe Oppenheimer y Oran Young, en el que los autores tratan con detalle, a partir de lo apuntado por Olson, el papel de los líderes políticos en la provisión de bienes públicos (6).

Como apunta Colomer en su presentación, quizá sea el artículo «Termostatos, cacharros y otras familias de modelos», de Thomas Schelling, uno de los más innovadores de todos los presentados en la compilación. En él aplica Schelling el concepto de *masa crítica*, procedente de la física nuclear, al estudio de la acción colectiva. Con ayuda de dicho concepto determina este autor gráficamente la *acumulación* mínima de personas que participarán en una acción colectiva según las características del bien público que persigan. Schelling inaugura así el análisis dinámico de la acción colectiva en términos formales; análisis que ha conocido un gran desarrollo posterior con el estudio del dilema del prisionero iterado.

Los tres artículos restantes profundizan en las diferencias existentes entre los bienes públicos y sus consecuencias para la acción colectiva. John Chamberlain analiza el efecto sobre la acción colectiva de los bienes públicos puros o inclusivos y los bienes públicos exclusivos: en estos últimos, a diferencia de los otros,

(5) R. HARDIN: *Collective Action*, Batimore, John Hopkins University Press, 1982.

(6) N. FROHLICH, J. OPPENHEIMER y O. YOUNG: *Political Leadership and Collective Goods*, Princeton, Princeton University Press, 1971.

la cantidad del bien provista aumenta o disminuye de manera inversamente proporcional al tamaño del grupo. El autor demuestra que el problema del gorrón es menos severo en el caso de los bienes públicos exclusivos. Duncan Snidal establece a su vez una completísima tipología de bienes públicos, y, por último, Michael Taylor y Hugh Ward aprovechan tales distinciones para demostrar que no sólo el dilema del prisionero permite estudiar la lógica de la acción colectiva sino que para la provisión de bienes discontinuos el juego del gallina (*chicken game*) resulta bastante más útil.

El trabajo con que se abre el segundo bloque temático es de sobra conocido. Se trata de un artículo de Anthony Downs en el que se resumen los resultados principales de su citado libro *Una teoría económica de la democracia* (7). Como es bien sabido, uno de los resultados más llamativos de su obra fue la supuesta irracionalidad del acto de votar. En el artículo titulado «Una teoría del cálculo de votar» Peter Ordeshook y William Riker se enfrentan a la paradoja de Downs incluyendo en sus cálculos la satisfacción subjetiva del acto de votar, entendido como un bien en sí mismo, para explicar por qué tanta gente vota de hecho en las sociedades democráticas.

En «Esbozo de un modelo de elección de partido» Morris Fiorina muestra cómo se pueden someter a un tratamiento formal motivaciones ajenas a la mera racionalidad y egoísmo de los electores. Se trata, pues, de un importante trabajo en el que se demuestra la capacidad de la teoría política formal para adecuar a su lenguaje problemas procedentes de la Ciencia Política más convencional. En el artículo de Otto Davis, Melvin Hinich y Peter Ordeshook se desarrolla la previsión establecida por Downs de que los partidos políticos tenderán a converger en el centro del espectro político. No lo cree así Steven Brams, y en un trabajo crítico con las conclusiones de Downs demuestra que «la posición centrista (...) no tiene nada de sacrosanta» (pág. 448). Antes bien, a tenor de la influencia de los militares y de la probabilidad de ganarse votos entre votantes de un signo u otro, se moverá el candidato hacia la izquierda, la derecha y el centro. En esta línea crítica abunda el último artículo de este bloque, «Movilidad ideológica y militantes de partido», de David Robertson.

La compilación se cierra con los seis artículos dedicados a las votaciones y las coaliciones. El primero de ellos, «La elección de los sistemas de votación», de Richard Niemi y William Riker, tras presentarnos la clásica paradoja de la votación nos conduce de manera sencilla y rigurosa a lo largo de distintos sistemas de votación. ¿Cuál es el mejor?; la pregunta, como señalan los autores, no tiene respuesta: los sistemas de votación quizá se puedan mejorar, pero el sistema perfecto no existe. Esta reflexión sirve de antesala para el artículo de Kenneth

(7) A. DOWNS: *Una teoría económica de la democracia*, Madrid, Aguilar, 1973.

Arrow, que nos presenta de manera resumida los radicales resultados de su libro *Social Choice and Individual Values* (8). Lo que conocemos hoy como teorema de imposibilidad de Arrow —presentado por el autor en la obra antes citada— establece lo infructuoso que resulta intentar buscar un mecanismo de agregación de preferencias que nos proporcione un único resultado y que no viole ciertas exigencias mínimas normativas y de racionalidad. En el artículo seleccionado por Colomer se analizan esas exigencias y se presenta la demostración del teorema de imposibilidad.

El resto del bloque —artículos de Rike y Brams, Abraham de Swaan y Michael Taylor— se centra en problemas tales como el equilibrio de preferencias y valores entre ciudadanos que toman parte de una elección colectiva, la crítica del intercambio de votos por sus efectos perversos para el sistema de votación y los criterios formales para establecer gobiernos de coalición estables.

La traducción de los artículos —un aspecto este que a menudo queda sin comentario en la mayoría de las reseñas no literarias— resulta, en fin, más que correcta: el lector no se verá martirizado con frases imposibles, conceptos traducidos a la ligera o párrafos completos sin sentido alguno.

Seguramente a muchos no les convenza este enfoque de la teoría política. Y los que ya estén convencidos considerarán insostenibles algunos resultados concretos. En cualquiera de los casos, hemos de dar la bienvenida a una compilación oportuna: el debate en torno a las distintas aplicaciones de la teoría de la elección racional (tanto en teoría política como en otros campos) apenas acaba de empezar.

Fernando Aguiar

SANTIAGO MUÑOZ MACHADO: *La Unión Europea y las mutaciones del Estado*, Madrid, Alianza Editorial, 1993; 159 págs., 1.200 ptas.

Este título resume uno de los ensayos más lúcidos escritos en España sobre la integración europea, aunque va acompañado de otros trabajos cuyo carácter técnico-administrativo no los hace tan asequibles para el público no especialista. Sin llegar a los extremos de ciertos autores ingleses que prevenían contra la imparable marea legislativa comunitaria que invade no sólo los estuarios isleños, sino que anega también las tierras ribereñas (1), la tesis de Muñoz Machado sostiene que la adaptación de la legislación comunitaria (y por extensión, la influencia de la política decisonal comunitaria) al ordenamiento interno implica una progresiva mutación de la Constitución. El concepto de mutación está tomado de Jellinek:

(1) Véase, por ejemplo, J. D. B. MITCHELL: «The sovereignty of Parliament and Community law: the stumbling block that isn't there», *International Affairs*, 55, 1979.

modificación provocada por la fuerza normativa de lo fáctico sin alterar los textos constitucionales. Tal modificación no tiene por qué ir acompañada por la intención o consciencia de tal mutación. Ejemplo de ello es la efectiva transformación del contenido de la Constitución operado por la delegación o transferencia de atribuciones, bien por su ejercicio de acuerdo a principios diferentes o por la efectiva traslación de los centros de decisión. Más concretamente, la Unión Económica entrega la definición del contenido económico de la Constitución que estaba encomendada en exclusiva al Parlamento. Otro caso, del que son particularmente conscientes los juristas, es la transformación de los derechos nacionales bajo influencia del Derecho comunitario, incorporando nuevos principios generales que, a través de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Justicia, son trasvados de una tradición constitucional a otra. Finalmente, la disposición de competencias nacionales en el ámbito comunitario puede socavar las bases de su distribución interna, esto es, la organización territorial del Estado y el reparto de competencias entre las CCAA y la Administración central.

La mutación constitucional no es un hecho único y privativo de un Estado miembro, si bien se manifiesta de forma diferente en cada uno de ellos. Quizá el caso extremo de mutación constitucional sea el del Reino Unido: en primer lugar, la doctrina de la soberanía parlamentaria, que implica autoridad ilimitada del Parlamento para elaborar o enmendar cualquier ley, no rige con respecto a la legislación comunitaria. Más aún, la ilimitada libertad parlamentaria, significando la imposibilidad de imponer límites legislativos a futuros Parlamentos, ha sido derogada por el Acta de Adhesión británica. Finalmente, la Casa de los Loes ha adquirido, a través de casos como el *Factortame*, el carácter de cuasi Tribunal Constitucional, algo ajeno a la tradición constitucional británica.

Frente a este panorama, no cabe más que estar de acuerdo con la conclusión derivada del brillante diagnóstico de Muñoz Machado: la modificación de la Constitución obligada para la ratificación del Tratado de Unión Europea no debe limitarse a una revisión constitucional de aquellas provisiones afectadas textualmente (por ejemplo, voto de extranjeros en las elecciones locales), sino que debiera envolver una reforma constitucional real. Como muy bien indica Muñoz Machado, la reconducción del debate hacia la necesidad de meras reformas puntuales ha sido promovida conscientemente por el Ejecutivo, aunque lo sorprendente es el dictamen del Consejo de Estado, que sostiene la innecesariedad de reformar la Constitución, dado que el artículo 93 permite romper la rigidez constitucional. También el Tribunal Constitucional argumentó que no era necesaria una reforma constitucional (a excepción de lo concerniente al voto en elecciones locales), aunque rechazó las tesis del Consejo de Estado sobre el artículo 93. Dado que la conclusión de nuevos instrumentos contractuales, como el Tratado de Unión Europea, avanza la mutación constitucional hasta el punto de producir una verdadera reforma de la Constitución, la negociación de estos nuevos acuer-

dos se convierte en un ejercicio del poder constituyente en el ámbito externo. La aceptación por parte del poder constituyente real debe ser formalizada a través de una reforma constitucional que, en este caso, debería ir tan lejos como la constitucionalización expresa y directa del propio Tratado.

La cuestión de la mutación constitucional deriva de los términos de consentimiento de la pertenencia a la Unión, que se pueden expresar muy gráficamente a través de lo que Joseph Weiler llamó, en sus escritos sobre supranacionalismo (2), el efecto todo o nada: habiendo acordado formar parte de una Comunidad embarcada en un proceso de integración indefinido, un Estado no puede seleccionar selectivamente sus obligaciones. Y entre las obligaciones contractuales de un Estado dentro de la Unión está implícita la de aceptar la progresiva mutación de su fundamento constitucional, porque haber entrado en acuerdo con los otros miembros de la Unión implica crear un nuevo marco discursivo para el desarrollo de políticas. Y lo que ningún Estado miembro puede pretender es que su participación sea condicionado al mantenimiento inalterado de sus términos constitucionales.

Ante la consciencia de las mutaciones efectivas, la línea de razonamiento seguida por Muñoz Machado no se aleja de posturas análogas en las jurisprudencias de los Estados miembros. Tocante a la reforma de la Constitución en un tema ciertamente fundamental como eran las obligaciones derivadas de la cooperación política, el Tribunal Supremo irlandés manifestaba en su sentencia a raíz de la ratificación del Acta Unica que el Estado (irlandés) ha aceptado la evolución y cambio en sus obligaciones, aunque éstas puedan afectar a un tema fundamental, cual es la neutralidad irlandesa. Y para ello no se requiere más reforma constitucional que la introducida en su día para adherirse a las Comunidades Europeas. El Tribunal, no obstante, se declaró incapaz de establecer cuáles son los límites permisibles por el Estado, lo cual muestra una concepción ciertamente diferente de la subyacente en la recientísima sentencia del Tribunal Constitucional alemán sobre la constitucionalidad del Tratado de Maastricht.

Desde un punto de vista político, sin embargo, la cuestión que se plantea es cómo hacer operativos los enunciados tanto de la jurisprudencia y doctrina. Porque una vez que, a través de la mención de la reforma constitucional, se invoca al poder constituyente, parece necesario también incorporar la manifestación de la voluntad popular, titular último de este poder. En aras de la mayor legitimidad, el recurso a los referéndums nacionales se revela como fundamental. La conexión entre reforma constitucional y referéndum ha sido característica de la ratificación irlandesa del Acta Unica, pero, curiosamente, sólo Francia, entre los Estados de la Unión, ha emparejado ambas dimensiones, reforma constitucional

(2) JOSEPH WEILER: «Supranationalism revisited: a retrospective: the European Communities after 30 years», en W. Mainhoffer (ed.): *Noi si mura*, Florencia, EUI, 1986.

acompañada de un referéndum, con ocasión del TEU. El gran problema para la aplicación de esta fórmula en el contexto del proceso de reforma comunitaria en sus términos actuales es que subordina el destino de todos sus miembros a la recomposición del acuerdo interno en uno de ellos, como el referéndum danés de 1992 demostró. Y la diferencia en los términos de acuerdo entre Estados es innegable, como lo demuestran las diferencias entre los textos de reforma constitucional alemán y francés. El nuevo artículo 23 de la Ley Fundamental autoriza la transferencia de competencias a la CE y establece que la RFA tiene como objetivo la realización de una Europa unida, y que se abre al desarrollo de la Unión Europea exigiendo que ésta respete los principios de democracia, del Estado de Derecho social y federal y el principio de subsidiariedad, además de una garantía de los derechos fundamentales comparable al ofrecido por la Ley Fundamental. Por su parte, el nuevo título de la Constitución francesa establece que la República participa en las Comunidades Europeas y en la Unión Europea, constituidas por Estados que han escogido libremente, en virtud de los Tratados que las han instituido, ejercer en común algunas de sus competencias. Sometidas ambas reformas a referéndum y en el supuesto de un apoyo mayoritario, cabe preguntarse cuál puede ser el preciso grado de consentimiento común alcanzado.

Legitimación, pues, parece concernir a la aceptación del cambio constitucional en cada Estado como sanción de un nuevo consentimiento. Ahora bien, ¿cómo puede transformarse la legitimidad sancionadora de una transformación constitucional nacional en legitimación de la propia transformación comunitaria? Dado el requisito de unanimidad necesario para cualquier reforma de los tratados, la pregunta sobre el ejercicio del poder constituyente no sólo requiere una respuesta a nivel nacional, sino también comunitario.

El segundo ensayo de Muñoz Machado argumenta que la formación del Derecho comunitario ha sido fundamentalmente jurisprudencial e ilustra cómo el proceso de incorporación de la legislación comunitaria, lejos de un paseo triunfal, ha sido una serie interminable de escaramuzas. Unas veces, los jueces internos no han reconocido las obligaciones que se derivan para ellos del principio de primacía; otras, desconocen o rechazan abiertamente las interpretaciones innovadoras del TJE a las que están vinculados. La asunción de la primacía de las normas comunitarias sobre las nacionales sólo se ha generalizado en los últimos años, aunque los jueces justifican este principio por recurso a las propias normas constitucionales. Más aún, los Tribunales Constitucionales parecen mantener abierta la posibilidad del control de la legislación comunitaria desde el punto de vista de su adecuación a los principios fundamentales del orden interno, como la salvaguardia de los derechos humanos. Todavía en 1989, el Tribunal Constitucional italiano argumentaba su derecho a revisar legislación comunitaria para vigilar su adecuación a los derechos fundamentales. Más incisivamente, el Tribunal Constitucional alemán ha incorporado otros principios fundamentales, como democra-

cia en la elaboración de la legislación a través de la participación de un Parlamento elegido por sufragio universal (en una sentencia previa a 1979). Aunque la existencia de pequeñas lagunas en la legislación comunitaria parece un supuesto razonable, no es creíble la posibilidad de vulneración sistemática de principios fundamentales del orden interno, con excepción de aquellos no contemplados por la propia naturaleza de la Comunidad, como la división de poderes. Por tanto, un exceso de celo de los Tribunales Constitucionales nacionales pudiese muy bien esconder otras intenciones de tipo político, como la definición, en un determinado sentido, del proceso de integración. Es importante reconocer esta posible línea de actuación de los jueces nacionales, porque generalmente éste es el mal que se la achaca al Tribunal de Justicia Europeo. Para muchos, el proceso de integración se presenta en ocasiones como una descarnada imposición de obligaciones sobre los órdenes jurídico-políticos nacionales. Un argumento citado para reforzar este punto de vista es el activismo del Tribunal Europeo de Justicia, resumido en la conocida polémica entre Rasmussen y Weiler (3). La experiencia teleológica de la jurisprudencia comunitaria, efectivamente, parece equiparar al TEJ con el Tribunal Supremo de los Estados Unidos en su labor federalizante. Lógicamente, cabe preguntarse si este tipo de actuación es congruente con la tradición jurídico-política europea, donde los Tribunales Constitucionales pueden actuar como legisladores negativos interpretando los principios políticos promovidos por el Parlamento. El propio Parlamento Europeo, una institución nada sospechosa de parcialidad nacionalista, argumentó, en relación a los derechos humanos, que no es la misión del TEJ definir lo que constituye la esencia de una democracia pluralista; esto es, los derechos que deben ser protegidos. Ello no debería permitir una valoración exclusivamente negativa del papel de los Tribunales nacionales en el proceso de integración. Muñoz Machado se encarga de señalar que en este proceso no sólo ha sido clave la colaboración entre los jueces nacionales y los comunitarios, sino el desdoblamiento de los primeros que ha permitido la incorporación de principios típicamente comunitarios al orden interno y, en ocasiones, reforzar la garantía interna de los derechos. Por otra parte, los propios legisladores nacionales son frecuentemente culpables de inaplicación del Derecho comunitario, bien por sus retrasos en la transposición de directivas o por su fallo en ejecutarlo.

Muñoz Machado plantea brillantemente en su tercer ensayo un ejemplo de activismo judicial que ha fortalecido las garantías ofrecidas por el Derecho comunitario a los ciudadanos. A raíz de la sentencia *Franovich y Bonifaci*, el Tribunal ha concluido que el principio de responsabilidad del Estado por daños causados a los particulares por violaciones del Derecho comunitario que les son

(3) La polémica está recogida en J. WEILER: «The Court of Justice on trial»: *Journal of Common Market Studies*, 24, 1987.

imputables es inherente al sistema del Tratado. Finalmente, el autor explora brillantemente en su cuarto y último trabajo la formación de los principios generales del procedimiento administrativo comunitario, tales como la legalidad, autotutela, audiencia y derecho a defensa, motivación de los actos, proporcionalidad, publicidad, intangibilidad de los actos, confianza legítima y revocación. Muñoz Machado critica que la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común haya ignorado estos principios.

En definitiva, ésta es una excelente obra que, desde unas bases eminentemente jurídicas, plantea algunas cuestiones fundamentalmente politológicas. Por ello, debería de servir de elemento de referencia básico para los numerosos estudios de talante descriptivo que abundan hoy día en España; como constatación de que la mera topografía institucional no es suficiente para una comprensión del proceso de integración europea.

Carlos Closa Montero