

RECENSIONES

JOSÉ E. SEVILLA SEGURA: *La economía política de la crisis española*. Crítica, Barcelona; 1985.

La lectura de este libro equivale a un tratamiento en contra de la soberbia en cualquiera de sus múltiples vertientes. El autor fue un político práctico en su día y llegó nada menos que a secretario de Estado de Hacienda con el primer gobierno socialista. Siendo así, siendo un gobierno y, además, socialista, el autor pensó probablemente que pondría en aplicación su programa electoral y haría visible su preocupación social por los pobres, los marginados y, en general, los menos favorecidos. No contento con esto, debió pensar también —y todo ello son suposiciones a la luz de lo que sucedió y de lo que la obra calla o insinúa— que el gobierno socialista pondría en aplicación su programa electoral como él (el autor) lo entendía.

La historia real es conocida: a menos de dos años de las elecciones y tras una oscura trifulca en las olímpicas alturas del poder, el ministro de Hacienda echaba literalmente a su secretario de Estado, quien, mientras recogía sus bártulos, hacía oír algunas críticas en sol menor que acusaban de conservadurismo a la política económica del Ministerio. La gente normal, lectora de periódicos y de algún semanario más o menos ilustrado, en lugar de sentirse deslumbrada por la profundidad del debate, entendió el asunto como un ajuste de cuentas o el resultado de una lucha más por el poder. Y ya se sabe que el poder tiene a veces aires muy personales y hasta descarnados. El secretario se fue a su casa y el ministro se quedó en su Ministerio hasta que otro debate de tintes menos teóricos dio también cuenta de él.

Quien haya seguido los acontecimientos y leído posteriormente el libro del expulsado secretario de Estado de Hacienda, podrá reflexionar con acierto sobre la vanidad de las cosas terrenas todas. El secretario de Hacienda, político metido ahora a escritor, representa a la perfección la imagen de quien debiera someterse a una cura no sé si de humildad o mero realismo. Resulta ingenuo pensar que los gobiernos están para cumplir sus programas electorales. Todavía lo es más pensar que, pues se trata de un gobierno socialista, está en cierto modo más obligado a cumplir tal programa que otros gobiernos. Este supuesto, aparte de ser una descortesía para los demás par-

tidos, no tiene fundamento razonable alguno. Los programas pueden incumplirse por una multiplicidad de motivos, desde un razonamiento pérfido hasta la conciencia de que no es realista empeñarse en aplicarlos porque multitud de fuerzas mayores lo hacen imposible. Por lo demás, la ingenuidad se hace patética cuando se cree que el programa que ha de cumplirse tiene que ajustarse a la interpretación específica de una persona. Si a todo lo anterior añadimos la pretensión de que lo que no se consiguió siendo contertulio en el cenáculo del poder, pueda luego alcanzarse escribiendo un libro, la ingenuidad comienza a transmutarse en soberbia. En España, quien desea hacerse oír empuña la cruz o la espada, como en tiempos de Lepanto. Otros utensilios son escasamente eficaces a estos fines. Ocasionalmente, algún político civil zalamero obtuvo cierta audiencia entre nuestros compatriotas. Pero quien espere alcanzar su objetivo escribiendo un libro se encuentra a las puertas de la demencia. Los libros tienen poco eco entre los españoles quienes creen que leer afecta a su equilibrio mental.

Así las cosas, el intento del ex secretario de Estado de Hacienda de reivindicar de modo sinuoso su memoria y convencernos de cuánta razón tenía en su enfrentamiento con el ministro y con el gobierno, está lamentablemente condenado al fracaso y al silencio y digo lamentablemente porque el empeño es honesto y merecería mucha mayor difusión de la que, seguramente, conseguirá. La obra es, bueno será decirlo desde el comienzo, un intento muy encomiable si se olvida, por duro que pueda ser este juicio, la penosa impresión que produce un libro tan mal escrito, con ese lenguaje tecnocrático-económico-fiscal aparentemente directo que sólo consigue convencernos de que el autor es incapaz de expresar con sencillez y elegancia ideas que tampoco son muy complicadas. El interés del libro, por tanto, no radica en consideraciones estilísticas ni en bellezas formales, sino en el hecho de ser uno de los primeros ensayos —si no el primero— en que se examina y critica la política económica socialista española desde una perspectiva también socialista y que, evidentemente, no es la que predomina en el gobierno.

Solamente por este motivo es ya meritorio el libro de Sevilla. Muchos habíamos empezado a pensar que el socialismo en el gobierno, como la Iglesia triunfante, no admite más discrepancias que las heréticas, condenadas de antemano o las movidas por intereses inconfesables, cuya «verdadera naturaleza» es bueno poner de manifiesto. Ahora sabemos que en el socialismo también hay voces discrepantes y que es posible el debate aunque, al parecer, para que éste se produzca es preciso andar a coscorrones por los pasillos de los Ministerios.

El contenido del libro no es extraordinariamente complicado aunque a

veces las torpezas de estilo así lo hagan parecer. Como tampoco es muy compleja la política económica del gobierno. En esencia, la argumentación de Sevilla Segura es la siguiente: la crisis económica ha puesto a prueba la capacidad de los empresarios europeos de responder con lo que él llama comportamientos de «adaptación activa», mediante mejoras del aparato productivo, sin recurrir a procedimientos «apropiativos» consistentes, en síntesis, en erosionar los salarios o recurrir a los presupuestos públicos en busca de ayuda. La crisis española tiene unas notas diferenciales (la herencia autoritaria del régimen anterior y la transición a la democracia) lo que ha hecho que se sienta más tardíamente y, además, la reacción típica y previsible de nuestros empresarios ha sido la de adaptación pasiva. Mantiene Sevilla el criterio keynesiano de que un alza moderada en los niveles salariales es un factor estimulante del ciclo económico. Sin embargo, en España, una vez agotado el espíritu de los Pactos de la Moncloa, a partir de 1981, se ha adoptado una política conservadora que el autor considera inviable. Su afirmación implícita primero y explícita después, es que el gobierno socialista ha prolongado y endurecido esta política económica conservadora que, todo lo más, trata de reconstruir la situación como se daba en los años sesenta (en un sistema productivo, por otro lado, que ha traído estas consecuencias). Dicha política económica consiste en seguir presionando sobre los salarios directos e indirectos (reforma de la Seguridad Social) y emplear fondos públicos para las reestructuraciones, creando unas condiciones internas favorables a una recomposición de la tasa de ganancia, en la esperanza de que los empresarios inviertan en sectores generadores de empleo. El gran tirón de la economía habría de proceder del mercado exterior, razón por la que se devaluó la peseta al comienzo del mandato socialista.

A juicio del autor, esta política económica es de corte conservador tradicional ya que se limita a facilitar las medidas de adaptación pasiva. Frente a ella habría que formular una política económica que él llama progresista y cuyos puntales, al parecer, serían: 1.º dejar de presionar sobre los salarios, permitiendo elevaciones salariales moderadas, que actuaran como dinamizadoras de la economía; 2.º cerrar la posibilidad de que los empresarios actúen por adaptación pasiva, recurriendo a los presupuestos públicos y a medidas de orden normativo para reconstruir un clima artificial de actividad económica; antes al contrario, se tratará de recomponer las condiciones habituales de competitividad del mercado libre; 3.º reformar el sistema financiero de modo que la política crediticia sirva para fomentar la actividad de nuevos empresarios audaces; 4.º nacionalizar la banca que, de hecho, ya opera como sector público excepto por lo que se refiere a la apropiación de los beneficios.

Coincido plenamente con las líneas de política económica esbozadas por Sevilla Segura (que me parecen un neokeynesianismo que conceden al dios colectivizador lo que le corresponde y al César liberal lo que se le debe), así como con el resto del análisis económico que hace, si bien tengo la sospecha de que hubiera sido más oportuno —aunque no sé si más eficaz en los tiempos que corren— señalar a los lectores que, en el fondo, se trata de un análisis marxista de la crisis (cuyo arranque inconfesado es la idea de que ésta se origina en la caída de la tasa de ganancia) y de una propuesta de solución en la que se adelanta un paso más en la única vía posible de reforma del sistema económico-social sin ruptura, esto es, la nacionalización de la banca, medida muy puesta en razón, aunque algo arriesgada en la actual fronda reprivatizadora del liberalismo de los mil Chicagos y que, además, hace retroceder a más de un amigo keynesiano para quien supera con creces los límites autoimpuestos por el economista de Bloomsbury.

Solamente tengo una observación que hacer a la propuesta: coincido con el autor en que la política de ajuste y estabilización seguida por el gobierno socialista pretende retrotraer la situación a los años 1960 a 1970, lo cual es un imposible. Pero, exactamente, ¿qué modelo de recambio propone el autor? Porque no basta con decir que es preciso estar abiertos a la innovación y al cambio y fomentarlos, entre otras cosas porque es necesario tener una idea de en qué dirección discurre tal cambio para poder reconocerlo y, precisamente, beneficiarse de él. Sevilla pone gran parte de su confianza en la reaparición de esa extraña especie de empresarios combativos schumpeterianos (a quienes, si yo no recuerdo mal, el propio Schumpeter daba como clase en extinción hace cuarenta años); es decir, en el fondo, también está buscando las vías de recomposición de la tasa de ganancia. La insistencia en reformar el sistema financiero y la propuesta de nacionalizar la banca apuntan a una economía mixta en la que el sector público cumpla una función orientadora más activa, que deje de actuar de un modo más o menos subsidiario. Lo que seguramente agradecerán los lectores es averiguar en qué cree Sevilla Segura que se diferencia este modelo de crecimiento del de los años de 1960 a 1970.

Porque diferencias las hay, y exponerlas con claridad es el reto al que ha de responder el autor, quizá en una obra posterior.

Ramón García Cotarelo

JOSÉ MARÍA DE AREILZA: *Crónica de libertad*. Ed. Planeta, Barcelona, 1985; 193 págs.

Después de ser incontrovertiblemente un período decisivo de la contemporaneidad española, la transición parece que se configura como un tema historiográfico de primera magnitud. En proporción superior a la Segunda República, sus protagonistas más destacados están dejando a la posteridad su testimonio, hasta el extremo de que son ya pocos —si bien dentro de ello los hay importantes— los que no lo hayan dado a la luz.

Como compensación a estas figuras aún silenciosas y herméticas, cabe decir que existen otras un tanto reiterativas y pródigas. Encabeza su lista el autor de las memorias ahora glosadas. Habida cuenta de la trascendencia de la cuestión ya mencionada y de la riqueza de pluma de este memoriógrafo no deberá lamentarse que el asunto sea recurrente en sus preocupaciones y escritos. Si recordamos, por ejemplo, el análisis capital y esclarecedor que don Jesús Pabón, el gran silenciado, llevó a cabo de las últimas horas de la monarquía de Alfonso XIII mediante el cotejo de la narración de algunos de sus actores más importantes, se podrá valorar con acierto la importancia de este material, con toda probabilidad altamente estimados en el futuro los estudiosos que acometan la empresa de reconstruir las horas inaugurales de la segunda Restauración monárquica en nuestro país y el consiguiente inicio de la transición hacia la recuperación de las libertades por el pueblo español.

Observada así, se relegan inmediatamente las muchas máculas que afean la obra de un escritor solventemente consagrado y con un capital bibliográfico no alcanzado quizá por ningún otro político hispano de los últimos tiempos, exceptuado Fraga... En efecto, el lector de su producción se sorprenderá no sólo de la repetición de ciertos lances, esbozos y etopeyas, sino también de la abusiva y descocada inserción *ad integrum* de artículos periodísticos, discursos y documentos ya recogidos en precedentes volúmenes, con la particularidad por contera, de poseer como denominador común su larga extensión. Un poco cansada, la hábil pluma del antiguo alcalde de Bilbao no sorteja siempre con presteza los escollos casi insalvables del repetitivo planteamiento de esta crónica. Los logros de su gestión norteamericana, los éxitos de su embajada parisiense, sus amistades de ambos mundos, los perfiles de héroes y personajes de la posguerra europea y española son repristinados por segunda, tercera y, en ocasiones, cuarta vez por el mismo buril areilziano. Como procedimiento escolar acaso merezca aplaudirse; pero en nuestro país los lectores de libros de tal naturaleza se reclutan entre gen-

tes por lo común avisadas, memoriosas y amantes de su tiempo. Obras así confunden el panorama literario y científico al no respetar unas mínimas reglas de juego y unas fronteras intelectuales sin cuya preservación no se puede dar un verdadero clima de responsabilidad en las letras, en la cultura toda de una nación como España, que debe abandonar a toda prisa —también aquí— los hábitos tercermundistas. El político hace la historia y tiene el derecho de dejar para su veredicto muy compuesta y aseada figura; pero introducirse más o menos furtivamente en el terreno de Clío, sólo conduce a perturbaciones contraproducentes. Hasta hace escasos decenios la historia más inmediata tardaba largo tiempo en ser objeto de elaboración científica por sus profesionales. Hoy las cosas no suceden así; y con gran rapidez sus datos y materiales se introducen en la retorta de los laboratorios historio-gráficos, que encontrarán muy favorecida su tarea con la limpieza de la documentación, efecto a su vez de la delimitación de géneros y productos.

Los anales del conde de Motrico relatan los acontecimientos políticos más sobresalientes en que el autor y su país estuvieron envueltos en la postrera época de la segunda Dictadura española del siglo xx. En general, casi todo el peso de la narración se escora hacia sus dos polos. La cronología inicial de dicho segmento asiste a la ocupación de la secretaría política del Consejo Privado de don Juan de Borbón. Consciente de que su llegada a dicho puesto estuvo precedida de algunos tensionados episodios, el coautor de *Reivindicaciones españolas* salva muy fugazmente su responsabilidad en la remoción del anterior titular del cargo, Jesús Pabón. En puridad, la realidad de lo acaecido fue algo bien diferente, y sobre todo más complejo de lo esbozado por la esquiva pluma de Areilza. Si algún día llegan a la imprenta las memorias del citado catedrático andaluz estaremos en disposición de conocer el asunto en toda su amplitud, no obstante la innata elegancia paboniana, tan poco imitada en los pagos ahora transitados. Aunque la crónica de Areilza es detallada y puntual en la superficie de los hechos, su lector queda con la penosa impresión no sólo de la arbitraria selección de los capítulos hecha por el autor, sino también de su escaso interés por desentrañar facetas oscuras, sobre las que seguramente se centrará la atención de los futuros investigadores. V. gr., no se transcriben los testimonios epistolares de obvia importancia en las peripecias de los trabajos y los días del Consejo Privado; sólo por vía de excepción se reproducen el guión de una de las actas del señalado organismo. Y en toda la descripción de los afanes por restaurar la monarquía en la persona del conde de Barcelona su voz —nada se diga de sus confidencias— permanece inaudible. Demasiadas omisiones para un testigo de primera fila y actor principal muchas veces durante toda aquella operación.

Clausurada ésta con la investidura de don Juan Carlos como futuro rey en julio de 1969, el cauce de las memorias glosadas se estrecha para recorrer caudal anchuroso con la agonía del franquismo. Si el primer eje de la crónica pecaba de esquivéz, su segundo adolecerá de profusión.

A manera un poco de entreacto y como censura de los dos focos que concentran la atención del relato, Areilza se engolfa en la reminiscencia de efemérides y vicisitudes personales muy ilustrativas de la insania moral de algunos aspectos del *establishment* franquista y exponentes en otros de la desorganización organizada que constituía parte de sus fundamentos. No obstante, la sustancia de una porción de estas peripecias, su morosa evocación hace perder impulso y tono a unas páginas que literariamente quizá figuren a la cabeza del libro por su fino sentido del humor y la fuerza impresionista del dibujo de personajes y personajillos, sobre los que Areilza imparte una dosificada y muy calculada repartición de adjetivos, más severos casi siempre sobre los muertos que en los que todavía llenan la farándula de nuestra vida pública.

El último capítulo de las memorias de Areilza —a la espera, que a buen seguro no se verá defraudada (y pronto), de las concenientes a 1977-¿...?—, no contiene noticias ni aportaciones dignas de subrayarse dada, sobre todo, la repetición ya aludida más atrás. Sus formulaciones acerca de la crisis final de la Dictadura y del difícil alumbramiento de la democracia son a todas luces acuciosas, pero no ofrecen al fiel lector de su obra ninguna novedad, ni tan siquiera de matiz o acento. Su aguda reflexión acerca de la penosa pérdida de tiempo que implicó la resolución del dilema ruptura o reforma por la única salida que era viable en un país de la renta *per capita* disfrutada entonces por España y deseoso de reconciliar el ayer con el mañana, resulta, como decíamos, muy penetrante. Pero pese a estar moteada aquí y allá por puntos de vista y meditaciones perspicaces y ponderadas, la desembocadura de esta crónica hace temer porque su segura continuación revista menor importancia historiográfica que las que hasta el momento ha brindado su inteligente autor a la ciencia de Clfo. Y ello no sólo por razones del más subordinado papel del autor en los acontecimientos, sino acaso en mayor medida por la explicable pesantez de su escalpelo.

Por nuestra parte, ningún título justificaría tutelar la orientación de la última entrega —por el momento, repetimos— de los recuerdos públicos de José María de Areilza. Aun así revistiría innegable enjundia historiográfica el que este experimentado político testificase notoriamente sobre los orígenes de la reconstrucción del sistema parlamentario y de manera muy especial de los partidos, su soporte y motor. Al no contar el estudioso del constitucionalismo hispano con ninguna obra que satisfaga preguntas ele-

mentales acerca del nacimiento, funcionamiento y mecanismo de las fuerzas políticas con que se estrenó el régimen parlamentario en el siglo XIX, esta demanda no es caprichosa y ni tan siquiera responde a deseos profesionales o esotéricos, ya que dicho tema es incuestionablemente medular para el análisis de la restauración monárquica y del consolidamiento de la democracia en la España de fines del novecientos. Posiblemente no obedezca a mero azar ni a *arcana imperii* el que en la oceánica bibliografía —casi toda de tono y volumen menores: ignaros reportajes periodísticos, beocios libros al servicio del candidato más colocado en la carrera hacia las Cortes, biografías *ad usum delphini*— que ha suscitado la «devolución de España» no puede espigarse ni un solo título en el que resulten diseccionados la nervadura y los canales de reclutamiento de cuadros militantes y finanzas de las grandes agrupaciones políticas. El argumento *ex silentio* resulta una vez más muy probativo; pero es también bochornoso para los contemporáneos y será vituperable para los venideros.

De este modo —sugerencia final— la aportación historiográfica del esperado volumen cobraría nuevos enteros. Bastaría para ello una simple sustitución. En lugar de reflexionar su autor, sin mucho conocimiento de causa sobre las etapas ya lejanas de nuestra historia —a la manera, por ejemplo, del centrismo de la segunda República—, hablaría de «cosas vistas», como decía un escritor francés muy querido por él.

José M. Cuenca Toribio

La organización territorial del Estado, 4 vols. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid; 1984.

La Dirección General de lo Contencioso del Estado organizó hace algún tiempo unas jornadas de estudio sobre la organización territorial del Estado en la Constitución española de 1978, cuyos trabajos se han reunido en estos cuatro volúmenes que comentamos. Debe elogiarse, antes de nada, la oportunidad del tema elegido como objeto de reflexión en estas jornadas, que vienen a añadirse a las, también con acierto, celebradas con anterioridad y dedicadas a las fuentes del Derecho en la Constitución, Poder Judicial, Tribunal de Cuentas y Tribunal Constitucional (1).

(1) *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, 3 vols., Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1973; *El Tribunal Constitucional*, 3 vols., Madrid, Instituto de

Sobre la importancia de la organización territorial del Estado no parece necesario insistir. Algún autor ha llegado a afirmar que estamos ante el «tema crucial de la Constitución» (2), siendo «el mayor reto con que se ha encontrado nuestro Estado desde el final del Antiguo Régimen» (3). No es por ello extraño que la doctrina haya puesto especial empeño en la interpretación de los preceptos constitucionales reguladores del tema, tarea aún más necesaria por la imprecisión y ambigüedad de aquellos, consecuencia obligada del *consenso* entre las fuerzas políticas constituyentes. Así, transcurridos seis años largos desde la promulgación de la Constitución, disponemos de una muy abundante bibliografía sobre la organización territorial del Estado, tema que se aborda desde las más diversas perspectivas, tanto políticas como estrictamente científicas, y aun aquí bajo sus distintas facetas: económicas, históricas, culturales, sociológicas y jurídicas. Centrándonos en los trabajos predominantemente jurídicos (4), debe destacarse, además de su abundancia, en primer lugar su exhaustividad, en el sentido de analizar la mayoría de los problemas que plantea el sistema autonómico. En segundo término, la preferencia por el tratamiento sectorial, más que los análisis globales del Estado autonómico, ciertamente más dificultosos. No faltan, sin embargo, los tratamientos generales; dentro de éstos pueden distinguirse las páginas dedicadas al Estado autonómico en los manuales y cursos del Derecho constitucional español o de Derecho administrativo, así como en los comentarios por artículos al texto constitucional, trabajos que, además de suponer en algún caso interpretaciones de primera hora, sin apenas soporte doctrinal ni legislativo, tienen la virtud de insertar los problemas de la organización territorial en el marco más amplio del sistema jurídico-constitucional (5). Pero contamos también con diversas obras monográficas y siste-

Estudios Fiscales, 1981; *El Tribunal de Cuentas*, 2 vols., Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1982, y *El Poder Judicial*, 3 vols., Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1983.

(2) L. SÁNCHEZ AGESTA: «Algunos caracteres generales de la Constitución de 1978», en *Rev. de Derecho Público*, núm. 74, 1979, pág. 17.

(3) E. GARCÍA DE ENTERRÍA: «Estudio preliminar» al vol. col. *La distribución de las competencias económicas entre el Poder central y las Autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución española*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1980, pág. 13.

(4) Cfr. mi «Bibliografía jurídica sobre la organización territorial del Estado en la Constitución española de 1978», en *Rev. de Derecho Político*, núm. 21, 1984, páginas 303 y sigs.

(5) Sin ánimo de exhaustividad, pueden citarse aquí entre los manuales de Derecho constitucional los de E. ALVAREZ CONDE: *El régimen político español*, Madrid, Tecnos, 1983; J. DE ESTEBAN y L. LÓPEZ GUERRA: *El régimen constitucional español*, 2 vols., Barcelona, Labor, 1980 y 1982; M. MARTÍNEZ SOSPEDRA y L. AGUILO LUCIA:

máticas sobre el sistema autonómico en su conjunto (6), algunas de ellas, y por cierto muy notables, debidas a la pluma de autores extranjeros (7).

En general, toda la bibliografía ha tenido el acierto de poner al descubierto (en ocasiones con valentía) las incoherencias e imprecisiones, y los indudables aspectos positivos del tratamiento constitucional de las autonomías territoriales, tratando de explicar sus raíces históricas y de resolver satisfactoriamente los problemas planteados, a la luz principalmente del Derecho comparado, de cuya experiencia la doctrina española ha hecho uso generoso. Esa labor ha contado con un obstáculo de origen: no se trataba de interpretar un sistema perfectamente delimitado, sino de comprender las claves generales, descubrir insuficiencias y esbozar soluciones. Para decirlo más claramente, había que construir doctrinalmente un Estado de nueva planta utilizando los no muy abundantes mimbres que el texto constitucional ofrecía. La tarea era ingente, sobre todo en los primeros momentos, en que los preceptos constitucionales carecían del adecuado desarrollo normativo (por ejemplo, los Estatutos de Autonomía) ni habían pasado por el tapiz interpretativo del Tribunal Constitucional. Esto debe decirse en descargo de posibles lagunas, pero también como mérito y reconocimiento del papel que la doctrina ha ido desempeñando en la construcción misma del Estado autonómico.

Hoy, al cabo del tiempo, el sentido de los trabajos sobre autonomías territoriales ha de ser —es— muy distinto. Diseñadas las grandes líneas del modelo autonómico, aprobado en buena medida el desarrollo normativo de la Constitución (Estatutos de Autonomía, normas de transferencias, ley orgá-

Lecciones de Derecho constitucional, II, Derecho autonómico. Valencia, F. Torres, 1982; G. PECES-BARBA, con la colaboración de L. PRIETO: *La Constitución española de 1978. Un análisis de Derecho y Política*, Valencia, F. Torres Ed., 1981; o L. SÁNCHEZ AGESTA: *Sistema político de la Constitución española de 1978*, 3.ª ed., Madrid, 1984. Entre los manuales de Derecho administrativo son de especial interés las consideraciones sobre el tema de E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ: *Curso de Derecho administrativo*, Madrid, Civitas, 1980. En cuanto a los comentarios sistemáticos, recordemos, entre los de más calidad, los de O. ALZAGA: *La Constitución española de 1978 (Comentario sistemático)*, Madrid, Ed. del Foro, 1978, o los de R. ENTRENA en la obra colectiva *Comentarios a la Constitución*, 2.ª ed., Madrid, Civitas, 1985.

(6) Por ejemplo, las de E. ALVAREZ CONDE: *Las Comunidades Autónomas*, Madrid, Ed. Nacional, 1980; L. LÓPEZ RODÓ: *Las autonomías, encrucijada de España*, Madrid, Aguilar, 1980; J. M. QUINTANA: *Las autonomías y el título VIII de la Constitución*, Palma de Mallorca, 1982; o J. L. DE SIMÓN TOBALINA: *El Estado autonómico y sus matices federales*, Madrid, IEAL, 1981; o S. MUÑOZ MACHADO: *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, 2 vols., Madrid, Civitas, 1982 y 1984.

(7) Por ejemplo, F. MODERNE y P. BON: *Les autonomies régionales dans la Constitution espagnole*, París, Ed. Económica, 1981, y L. VANDELLINI: *L'ordinamento regionale spagnolo*, Bolonia, Giuffrè, 1979.

nica de financiación de las Comunidades Autónomas, ley del proceso autonómico, etc.) y sentadas importantes decisiones del Tribunal Constitucional, se trata ahora de resolver cuestiones puntuales, de funcionamiento del sistema o integración de todo el ordenamiento jurídico, con el apoyo ya abundante del aparato normativo y jurisprudencial, y desde luego de las sucesivas y cada vez más finas aportaciones doctrinales. Y en esa línea de depuración técnico-jurídica del sistema autonómico han de situarse estos cuatro volúmenes que comentamos.

Estamos ante un trabajo colectivo, con las ventajas y los riesgos que todo empeño de ese tipo supone. En efecto, la reflexión de un grupo numeroso de autores sobre el tema común de la organización territorial del Estado ha permitido una fructífera colaboración interdisciplinar, un pluralismo en los criterios científicos y hasta en los mismos estilos literarios y, en suma, un enriquecimiento en los datos y en las posiciones. Pero ello conlleva también una inevitable yuxtaposición de posturas, y aun de temas, sin que se pueda apreciar la existencia de argumentaciones doctrinales comunes. No podría ser de otro modo; la obra no es el resultado de una investigación concebida por un equipo conjuntado de trabajo, sino una agrupación de aportaciones individuales de autores de muy diversa procedencia, sólo unidas por el tema general. Como sucede también en todo trabajo colectivo, la calidad es muy desigual y junto a estudios de altura, pueden encontrarse otros de escasa aportación a lo ya conocido con anterioridad; al tiempo, se advierten ausencias notables, especialmente de reconocidos especialistas de Derecho constitucional o financiero, y de representantes cualificados de planteamientos más próximos a las Comunidades Autónomas. Así, pues, pluralismo científico y metodológico, dispersión temática, colaboración interdisciplinar (limitada), calidad desigual, son algunos de los rasgos formales de esta reflexión común sobre las autonomías territoriales.

La obra ha sido concebida en torno a un núcleo de conferencias y hasta ochenta y nueve comunicaciones, cuyo comentario en profundidad parece imposible y desde luego desborda el propósito de introducción que tienen estas líneas.

Las conferencias corresponden a los profesores Santiago Muñoz Machado («Los principios constitucionales de unidad y autonomía y el problema de la nueva planta de la Administración pública»), Javier Salas Hernández («Estatutos de Autonomía, leyes básicas y leyes de armonización»), Eduardo García de Enterría («El ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos: sistema de relaciones»), José Luis Fuertes Suárez («La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas»), Martín Bassols («Organización institucional y régimen jurídico de las Comunidades

Autónomas»), Aurelio Guaita («La Administración del Estado en las Comunidades Autónomas») y Manuel Uriarte Zulueta («El Fondo de Compensación Interterritorial»).

Como se advierte de su simple lectura, se trata en su mayor parte de la colaboración de ilustres administrativistas en la línea —parece que apoyada oficialmente— de contemplar toda la construcción doctrinal (y no sólo doctrinal) del Estado autonómico desde perspectivas jurídico-administrativas, lo que le hace resentirse en el terreno de los principios y en su mismo significado político-constitucional. No obstante, estamos, en general, ante estudios de excelente factura, agudeza de análisis y rigor técnico en las interpretaciones, si bien muchos de los criterios aquí expuestos nos eran ya conocidos por trabajos anteriores de los propios autores.

Las numerosísimas colaboraciones (tal vez la cantidad haya ido en ocasiones en perjuicio de la calidad) abordan diversos aspectos de la organización territorial, muchos de los cuales son objeto de atención por varios autores, por lo que el lector hubiera agradecido un mayor esfuerzo de agrupación sistemática.

Las colaboraciones corresponden a expertos de distintas ramas jurídicas, y precisamente es apreciable el intento de lograr una mayor interdisciplinariedad que en las conferencias iniciales. De la importancia de los autores baste la cita de nombres como los de los profesores César Albiñana, J. Antón Pérez, Manuel Aragón Reyes, Fernando Díez Moreno, Francisco Fernández Segado, José María Gil-Robles, Francisco González Navarro, Jesús González Pérez, Luis López Guerra, Laureano López Rodó, José Luis Meilán, Rafael Mendizábal Allende, José María Rodríguez Oliver, Luis Sánchez Agesta o Leopoldo Tolívar.

En esta parte de la obra se analizan temas ya estudiados con anterioridad en abundancia como la distribución de competencias, los principios constitucionales del Estado autonómico o la financiación de las Comunidades Autónomas, en sus vertientes de ordenación presupuestaria, Fondo de Compensación Interterritorial, créditos, potestad tributaria autonómica, control de la actividad económico-financiera y LOFCA. También se pasa revista a la Administración local en el marco del Estado autonómico, organización administrativa de las Comunidades Autónomas, con especial referencia a la función pública autonómica, y relaciones entre Estado y las Comunidades Autónomas, centradas en las figuras de los gobernadores civiles y delegados del Gobierno. No faltan tampoco referencias a algunos aspectos del Derecho comparado, en los casos de Estados Unidos, Alemania y Suiza, o a problemas muy concretos en algunas Comunidades Autónomas, como el de la provincia en Andalucía o la Hacienda canaria. En general, son un conjunto de

trabajos correctos, sin demasiadas pretensiones y con aportaciones escasamente decisivas, en los que se nota el paso del tiempo transcurrido desde su redacción.

Es mucho más interesante el conjunto de estudios sobre la organización institucional de las Comunidades Autónomas, y especialmente —aunque también se analizan los ejecutivos autonómicos— los que analizan el *Derecho parlamentario autonómico*. En efecto, partiendo de las líneas expuestas en la importante conferencia del profesor Martín Bassols, encontramos en esta obra la colaboración de destacados profesores y letrados de las Cortes, que constituye prácticamente la primera aportación seria al parlamentarismo autonómico en libros de este tipo (8); temas como la iniciativa legislativa de las Asambleas de las Comunidades Autónomas, la naturaleza del Reglamento de estas Asambleas, o las inmunidades e inviolabilidades de sus miembros son aquí expuestos con agudeza, conocimiento y rigor; el esfuerzo debería ser continuado en una investigación más ambiciosa.

Deben destacarse también los trabajos sobre las *relaciones entre las Comunidades Autónomas y el Tribunal Constitucional*, especialmente los redactados por los profesores Aragón Reyes y Fernández Segado. Es patente en ellos el intento de colocar adecuadamente el sistema autonómico en el marco general de la Constitución, además de exponer una interesante y útil síntesis sistemática sobre el contenido de la jurisprudencia constitucional en materia de autonomías.

Sobre aspectos técnico-jurídicos importantes merecen ser citados el largo y reflexivo artículo de Francisco González Navarro sobre la estructura y el ordenamiento jurídico español, o el breve pero claro trabajo de Luis López Guerra sobre colisiones normativas y conflictos de competencia. Y una aportación interesante, por el escaso tratamiento del tema, es la colaboración de Lorenzo Martín-Retortillo sobre la protección de las libertades públicas en el ámbito autonómico, trabajo en que es apreciable la brillantez y conocimiento a que nos tiene acostumbrados el catedrático de Zaragoza.

No se ha olvidado en las jornadas la incidencia sobre la organización territorial del Estado del ingreso de España en las Comunidades Europeas, tema al que se dedican dos relativamente breves aunque correctas colaboraciones. Se trata de una cuestión de enorme interés, como revelan experiencias de otros países que han atravesado procesos similares y sobre la que se

(8) Puede citarse algún trabajo anterior, como el libro de I. MOLAS, M. GERPE, J. BOTELLA, J. MARGET e I. E. PITARCH: *El Parlamento de Cataluña*, Barcelona, Ariel, 1981.

han pronunciado ya otros autores, cuya intervención quizá hubiera sido aquí deseable (9).

Por último, quiero señalar un largo e importante trabajo de Jesús García Torres sobre el artículo 155 de la Constitución; tal vez sea la primera vez que se analiza con carácter monográfico la intervención estatal prevista en ese precepto constitucional, y se hace con atención, análisis riguroso y exhaustividad.

En suma, estamos ante una obra interesante, resultado de una reflexión común sobre un tema de la máxima actualidad, que viene a incorporarse a una ya amplia bibliografía anterior y que deberá consultar toda persona interesada. En cualquier caso debe elogiarse muy sinceramente el esfuerzo que está haciendo la Dirección General de lo Contencioso del Estado por reunir en torno a la misma mesa a los principales expertos españoles para pensar juntos, en voz alta, sobre los problemas candentes de nuestra vida jurídica y política.

José Antonio Alonso de Antonio

HANS KELSEN: *Teoria generale delle norme*, ed. a cargo de M. G. Losano, con trad. it. de M. Torre, Einaudi, Turín, 1985, 471 págs.

En el año 1979, Kurt Ringhofer y Robert Walter, culminando la tarea que les había sido encomendada por el Hans Kelsen-Institut de Viena, publicaron una importante obra póstuma de Kelsen sobre la *Teoría general de las normas* (1). Se trata de un libro imprescindible no sólo para conocer la evolución y renovación del pensamiento kelseniano ulterior a la segunda edición de la *Teoría pura del Derecho* (2), sino también para calibrar mejor el sentido de algunos de sus puntos de vista sustentados con anterioridad y, en suma, para poseer una perspectiva global y definitiva de la doctrina de su

(9) Es el caso de S. MUÑOZ MACHADO: *Constitución española y el ordenamiento jurídico comunitario*, Madrid, Civitas, 1980; E. RUILOBA: «Las competencias económicas del Estado y de las Comunidades Autónomas ante el futuro ingreso de España en el Mercado Común Europeo», en el vol. col. *La distribución de las competencias económicas...*, op. cit., págs. 391-482, y ORIOL CASANOVAS Y LA ROSA: «Las Comunidades Autónomas y la adhesión de España a las Comunidades Europeas», en M. Díez de Velasco (comp.): *Las Comunidades Autónomas y la adhesión de España a las Comunidades Europeas*, Madrid, UIMP, 1982, págs. 77 y sigs.

(1) H. KELSEN: *Allgemeine Theorie der Normen*, ed. a cargo de K. Ringhofer y R. Walter, Viena, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchandlung, 1979.

(2) H. KELSEN: *Reine Rechtslehre*, Viena, Franz Deuticke, 1960, de la que existe una trad. cast. a cargo de R. J. Vernengo, México, UNAM, 1979.

autor; sin duda, una de las concepciones jurídicas más difundidas y también más debatidas de nuestro siglo. De esta obra acaba de aparecer la traducción italiana que suscita este comentario, precedida de un lúcido y provechoso ensayo introductorio de Mario G. Losano.

La tarea de quienes tuvieron a su cargo la edición original de esta obra no fue en modo alguno fácil, ya que Kelsen falleció sin haber podido ultimar la preparación de sus investigaciones con vistas a su redacción definitiva. Sin embargo, los materiales reunidos por Hans Kelsen, la mayor parte mecanografiados aunque con abundantes anotaciones manuscritas, poseían el suficiente grado de elaboración como para permitir que fueran publicados sin que suscitaran dudas filológicas.

El texto legado por Kelsen sorprende inicialmente por el número, amplitud e interés de sus 396 notas bibliográficas, que constituían casi la mitad de los materiales originales. Quienes cuidaron de la edición alemana optaron por incluir sólo a pie de página las notas más breves correspondientes a citas del texto, agrupando la totalidad de las notas más extensas y explicativas al final del volumen. La traducción italiana ha introducido una variante en esta disposición de la estructura formal de la obra; así, mientras que para las notas a pie de página se ha mantenido el sistema de la edición en lengua germana, para las notas extensas se ha optado por su inclusión al final de cada uno de los capítulos a cuyo texto hacen referencia. De este modo se pretende conseguir una mayor continuidad entre el texto y las notas y, consiguientemente, se estima facilitar la mejor comprensión de la obra kelseniana.

Hay que insistir, en todo caso, en la importancia que en esta obra póstuma de Kelsen reviste el abundante aparato crítico-bibliográfico recogido en las notas, que permiten una precisa confrontación de la actitud del jurista vienés respecto a algunas de las corrientes principales de la teoría y de la filosofía jurídica de nuestro tiempo. Las notas poseen un inapreciable valor hermenéutico para un análisis introspectivo del pensamiento kelseniano. Cabe, además, conjeturar que de haber sido el propio Kelsen, siempre parco en la citación de sus propias fuentes, quien hubiera cuidado de la publicación definitiva de su obra es probable que gran parte de estos materiales bibliográficos hubieran permanecido inéditos. De ahí el interés de la *Teoría general de las normas*, que revela y permite seguir, con mucha mayor precisión que en cualquiera de los escritos del Kelsen vivo, la huella de sus motivos inspiradores y, por tanto, comprobar la autenticidad de sus relaciones de afinidad y de distanciamiento crítico respecto a sus contemporáneos.

Los cincuenta y ocho capítulos previstos inicialmente por Kelsen para estructurar el contenido de su libro tuvieron que ser ampliados por quienes cuidaron de su publicación a sesenta y uno para poder incluir las ulteriores

ampliaciones realizadas por el propio autor. Al propio tiempo, siguiendo el claro esquema propuesto por Kasimierz Opalek (3), pueden distinguirse en la *Teoría general de las normas* tres grandes partes. En la primera, que comprende los capítulos I a XXXVII, Kelsen retoma los argumentos clásicos tratados en la *Teoría pura del Derecho* (el concepto de norma, las relaciones entre causalidad e imputación, la tensión «ser»/«deber ser», la plenitud del ordenamiento jurídico...), si bien tales cuestiones se contemplan ahora unitariamente desde la óptica específica de una teoría de las normas. En esta parte se avanzan también temas que revelan los nuevos motivos de interés doctrinal del último Kelsen (así, por ejemplo, el análisis del acto de voluntad y del mandato como presupuestos para el reconocimiento y el respeto de las normas). La segunda parte, que se halla integrada por los capítulos XXXIX a XLIX, es mucho más breve que la anterior y cifra su objeto en argumentar la diferencia irreductible entre la verdad de las proposiciones y la validez de las normas. La tercera parte, en la que se insertan los capítulos L a LXI, constituye el sector más novedoso y unitario de la reflexión kelseniana dirigida a probar la inaplicabilidad de los principios de la lógica a las normas jurídicas, considerando inviable la proyección a éstas del principio de no contradicción y de las reglas de la inferencia o deducción lógica, concluyendo con la negación de la posibilidad de una lógica específicamente jurídica.

El cuidado ensayo introductorio de Mario G. Losano tiende a subrayar la decantación del pensamiento kelseniano desde el logicismo, caracterizador de su *Teoría pura del Derecho*, al irracionalismo que impregna las páginas de la *Teoría general de las normas* confiriéndoles un sentido propio en la evolución del pensamiento de su autor. Por ello, Losano escribe refiriéndose a este libro que «en su doble condición de obra innovadora y póstuma confía a los herederos y a los críticos de la herencia kelseniana la tarea de cotejar uno a uno los puntos en los que la teoría pura del Derecho ha sido revisada por el último Kelsen» (4).

La obra póstuma de Hans Kelsen objeto de este comentario ha sido un poderoso acicate para reabrir la polémica, siempre viva, en los debates doctrinales de la teoría jurídica de nuestro siglo sobre las posibles interpretaciones de su pensamiento (5). La longevidad del maestro de Viena y Berkeley

(3) K. OPALEK: *Überlegungen zu Hans Kelsens «Allgemeine Theorie der Normen»*, Viena, Manz, 1980, págs. 9 y sigs.

(4) M. G. LOSANO: *La dottrina pura del diritto dal logicismo all'irrazionalismo*, estudio preliminar de la *Teoria generale delle norme*.

(5) Cfr. las Actas del Symposium organizado por el Hans Kelsen-Institut de Viena los días 22 a 27 de septiembre de 1981 para conmemorar el centenario del naci-

—fallecido en 1973 cuando contaba noventa y dos años—, las vicisitudes de todo orden que en tan dilatado período le tocó vivir y, en especial, la admirable e incansable constancia de su empeño intelectual traducida en una obra singularmente fecunda forzosamente tenía que propiciar la aparición de discontinuidades, y aun de contradicciones, en el desarrollo de ese monumental pensamiento. En tal sentido, quienes se aferren a la *Teoría general de las normas* como testamento doctrinal de Kelsen y, por tanto, la expresión más acabada de sus ideas tenderán a enfatizar los rasgos voluntaristas e irracionales que informan su obra póstuma como definitorios de la autenticidad de su pensamiento. Ahora bien, cualquier obra intelectual, una vez publicada, sufre un proceso de extrañamiento de las condiciones de pensamiento en las que fue concebida y realizada en una situación personal concreta. La obra se independiza y se separa de las intenciones subjetivas de quien la forjó para adquirir una vida propia en la que vale por lo que dice, por lo que sugiere a los críticos e intérpretes, quienes la adaptarán a nuevas exigencias. De ahí que por más que la *Teoría general de las normas* pueda representar una innovación o un cambio de rumbo respecto a la *Teoría pura del Derecho*, ello no invalida ni menoscaba los méritos objetivos de esta concepción que ha supuesto una de las claves teóricas y metodológicas fundamentales para la reflexión jurídica de nuestra época.

En cualquier caso, conviene advertir que las opciones fundamentales filosófico-jurídicas de Kelsen no experimentan ninguna variación esencial en la *Teoría general de las normas*. En esta obra se mantiene la estricta fidelidad kelseniana al positivismo jurídico, que se traduce, en el plano de la teoría general del Derecho, en la adscripción —aquí todavía reforzada— a un riguroso normativismo, mientras que en el plano axiológico reafirma su decidida postura relativista y no cognoscitivista (6) en relación con los valores y en particular respecto al Derecho natural y la justicia. El cambio más espectacular advertible en esta última fase de su pensamiento se refiere, como he indicado, a la sustitución del formalismo lógico por un voluntarismo irracionista en la fundamentación del concepto de la norma jurídica. Pero ese cambio de orientación, que se fue gestando de forma paulatina en

miento de Kelsen, publicadas bajo el título *Die Reine Rechtslehre in wissenschaftlicher Diskussion*, Viena, Manz, 1982; véase también el volumen de O. WEINBERGER *Normentheorie als Grundlage der Jurisprudenz und Ethik. Eine Auseinandersetzung mit Hans Kelsens Theorie der Normen*, Berlín, Duncker & Humblot, 1981.

(6) G. KALINOWSKI ha considerado el no cognoscitivismo kelseniano como «la base de toute sa théorie des normes», en su recensión a la «Allgemeine Theorie der Normen», publicada en los *Archives de Philosophie du Droit*, vol. XXVI, 1981, pág. 474. Sobre la actitud de Kelsen frente a los valores, cfr. mi libro *Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución*, Madrid, Tecnos, 1984, págs. 134 y sigs.

los sucesivos trabajos de Kelsen sobre cuestiones relacionadas con la lógica jurídica aparecidas con posterioridad a la segunda edición de la *Teoría pura del Derecho* (7), permite avanzar una observación de interés. En efecto, resulta curioso comprobar cómo la concepción general de las normas jurídicas defendida por Kelsen al final de su vida se aproxima paradójicamente a las tesis decisionistas mantenidas por quien fue su gran interlocutor polémico, Carl Schmitt, en el famoso debate de los años treinta sobre la defensa de la Constitución (8). Por derroteros y motivaciones teóricos (sus investigaciones sobre la aplicabilidad de la lógica al Derecho y la posibilidad de admitir una lógica específicamente jurídica) y prácticos (su progresiva impregnación de la experiencia jurídica norteamericana en la que vivió la última etapa de su vida) muy distanciados de aquellos a los que respondía el decisionismo de Schmitt, Kelsen arriba a la conclusión de que la norma «es el sentido de un acto de voluntad dirigido intencionalmente a un determinado comportamiento humano» (9). A juicio del último Kelsen, todo «deber ser» responde a un «querer»; por ello, el «deber ser» normativo es el sentido de un «querer» jurídico, es decir, de un acto de voluntad del legislador, en el supuesto de las normas generales, o de un acto de voluntad del juez, en el caso de las normas individuales o sentencias.

La *Teoría general de las normas* puede, en suma, situarse entre las obras más importantes de Hans Kelsen, lo que constituye el más elocuente aval de su interés. En sus páginas late la poderosa capacidad intelectual del jurista vienes, cuya trayectoria teórica debe forzosamente contemplarse con la máxima atención y reconocimiento incluso por quienes, como es mi caso, no compartimos las premisas que le sirvieron de base porque consideramos que el soporte sociológico y la fundamentación axiológica son datos ineliminables de la experiencia jurídica.

A. E. Pérez Luño

(7) Entre las publicaciones más significativas de H. Kelsen en este período pueden citarse: «Derogation», en los *Essays in Jurisprudence in Honor of Roscoe Pound*, Indianápolis-Nueva York, The Bobb-Merrill Co., 1962, págs. 339 y sigs.; *Rechtsnormen und logische Analyse. Ein Briefwechsel 1959 bis 1965*, Viena, Franz Deuticke, 1981, que recoge su correspondencia con Ulrich Klug sobre la aplicación de la lógica al Derecho intercambiada entre 1959 a 1965; «Recht und Logik», en *Neues Forum*, 1965, páginas 421-425 y 495-500; *Essays in Legal and Moral Philosophy*, trad. inglesa de P. Heath, ed. a cargo de O. Weinberger, Dordrecht-Boston, Reidel, 1973.

(8) H. KELSEN: «Wer soll der Hüter der Verfassung sein?», en *Die Justiz*, 1930-1931, Heft 11-12, Bd. VI, págs. 576-628; C. SCHMITT: *Der Hüter der Verfassung*, Tübinga, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1931, de este trabajo existe trad. cast. de M. Sánchez Sarto, con un excelente prólogo a cargo de P. de Vega, Madrid, Tecnos, 1985.

(9) H. KELSEN: «Allgemeine Theorie der Normen», *op. cit.*, pág. 21.