

## RECENSIONES

GIANFRANCO PASQUINO: *La democracia exigente*, Alianza Universidad, Madrid, 2000, 81 págs.

El libro que nos ocupa encierra, en pocas páginas, una disección profunda y, al mismo tiempo, un programa transformador de los sistemas democráticos actuales. Sin necesidad de revisar las grandes construcciones teóricas o de hacer alardes doctrinales, Gianfranco Pasquino nos ofrece un análisis lúcido y necesario sobre las fracturas de las democracias y sus posibles vías de superación. El libro recoge y amplía varios textos publicados en la revista *Il Mulino*. Su referencia más inmediata es la democracia italiana, pero sus conclusiones son extensibles a cualquier sistema en el que, como el nuestro, son reiteradas las críticas hacia los instrumentos, las actuaciones y los protagonistas de aquél. Algo que, como señala el autor en el prólogo, se ha convertido en una moda auspiciada, en gran medida, por los medios de comunicación. Pareciera, tal y como se afirma en el primer capítulo, que «sólo quien argumenta o simplemente afirma que la democracia no funciona, que se ha vaciado, obtiene audiencia, sobre todo si es o era de izquierdas». Frente a la mayoría de esas críticas, que suelen confundir el modelo con sus realizaciones concretas, el punto de partida de Pasquino es el entendimiento de la democracia como algo más que un conjunto de técnicas y estructuras. Reivindica una concepción ética de la democracia, en cuanto sistema que persigue unos fines que aspiran a la mejora del individuo.

El primer capítulo del libro, titulado «Las oportunidades de la democracia», parte del análisis de ciertas críticas realizadas al sistema democrático. En concreto, recuerda el estudio de Robert A. Dahl *La democracia y sus críticos*. Este autor distinguía tres posibles cambios globales en el ámbito de las previsiones democráticas: 1) una expansión de los regímenes democráticos; 2) una ampliación del proceso democrático; 3) una profundización del sentido democrático en países ya democráticos. Pasquino deduce que Dahl, a diferencia de lo que es más general en el debate contemporáneo, es optimista sobre el futuro de la democracia, ya que destaca tanto el aumento de los regímenes democráticos como la mejora y profundización de los ya consolidados.

Frente a Dahl, y como ejemplo de opinión pesimista, Pasquino hace referencia a Charles Lindblom, el cual afirmó hace más de una década que «las grandes empresas privadas se adaptan mal a la teoría y visión democrática. A decir verdad, no se adaptan en absoluto». Lindblom formulaba así el problema de la relación entre las formas políticas y las formas económicas de los regímenes políticos y, más en con-

creto, entre los regímenes democráticos y el capitalismo dominado por las grandes empresas. En este sentido, Pasquino recuerda la cercana experiencia italiana del partido-empresa *Forza Italia*.

Cita a continuación la lista de promesas incumplidas que Bobbio había señalado en su libro *El futuro de la democracia* (1984), entre las que estaban terminar con «males» de la democracia tales como la supremacía de los intereses sobre la representación política, la persistencia de las oligarquías, la limitación del espacio político de la democracia, la existencia de poderes invisibles y la falta de educación política de los ciudadanos. Según Bobbio, dichas promesas no habían podido cumplirse ya que habían sido formuladas para una sociedad menos compleja que la actual. Conclusión rebatible si aceptamos que la democracia, por su propia naturaleza, exige complejidad.

En los últimos tiempos gran parte de las críticas se han dirigido hacia el poder de los medios de comunicación. Destacan, en este sentido, las aportaciones de Giovanni Sartori, el cual ha insistido en subrayar la trivialización de la información y en las posibilidades de manipulación que encierran los medios actuales, sobre todo la televisión.

De todas estas críticas, Pasquino subraya que no delimitan objetivos precisos ni proponen soluciones adecuadas. Parece deducir de los autores comentados que el objetivo de los regímenes democráticos ha de ser una democratización integral e incesante de todas las organizaciones y de todas las asociaciones existentes en el interior de un régimen democrático. Es decir, el desafío a los regímenes democráticos parece ser «*el desafío de la democratización progresiva*». El problema está en definir qué es la democracia en el interior de las organizaciones, algo especialmente complejo en el caso de los partidos políticos y de los sindicatos.

Frente a dicha estrategia de democratización sustancial e indiscriminada de todas las instituciones y de todas las estructuras, Pasquino reivindica *la multiplicación y potenciación de los instrumentos de control de las instituciones y de contención de los comportamientos desviados, así como el aumento de los contrapesos disponibles para los ciudadanos democráticos y de las sanciones aplicables a comportamientos no y antidemocráticos*.

Las grandes empresas, comenta Pasquino, se convierten en una amenaza cuando pactan entre ellas en detrimento de terceros, cuando pactan con el poder político o con parte de él, o cuando lo corrompen. En el primer caso, la respuesta democrática la constituyen las diferentes comisiones antitrust. Pero el problema no afecta tanto a las grandes empresas como a la naturaleza de la competencia política y a la influencia del electorado. Debe garantizarse la supremacía de la democracia política, en cuanto que le corresponde contener el poder económico, transferir influencia política de la riqueza a los números, de los propietarios de los recursos de los medios de producción a los trabajadores y a los propietarios del voto. Mucho más complejo es el control de los medios de comunicación. En concreto, el medio televisivo constituye «un tremendo desafío para democracia política». La solución, discutible, que propone Pasquino estaría en la capacidad del televidente de recurrir a un «rápido y

fatal *zapping*», así como en un conjunto de reglas que regulen el acceso y establezcan formas equitativas de asignación del tiempo en la televisión.

Pasquino se plantea un discurso más optimista con respecto a las posibilidades de la sociedad de la información y apuesta por un público televisivo más selectivo, más despierto y mejor informado. Se trata de una apuesta arriesgada si la analizamos desde los rasgos que caracterizan, cada vez con mayor rotundidad, al ciudadano de las democracias actuales. Como bien ha puesto de manifiesto Sartori, la sociedad de la información está dando lugar a lo que él llama «hipnociudadanos» o «subciudadanos», en el sentido de que cada vez hay más información pero menos conocimiento, resultando una ciudadanía cada vez menos informada y menos competente (1).

En relación a las «reglas democráticas», Pasquino considera que la solución no sería democratizar los aparatos, sino más bien consolidar un sistema de clara atribución y de una no menos clara aceptación de responsabilidades. Esta solución subraya la importancia de la responsabilidad y de la eficacia y deja la valoración de lo realizado por los políticos en manos del ciudadano. Junta a la idea de responsabilidad, habría que situar la de libre competencia. Ambas confluyen en un principio esencial e irrenunciable de todo régimen democrático: la alternancia. La suma del mantenimiento de las condiciones de la competencia, la atribución de responsabilidad política y la alternancia evitarán la degeneración del poder político. En esos tres elementos, más que en la extensión de los procedimientos electorales a todas las instancias, radica la posible revitalización de las democracias contemporáneas.

El capítulo segundo, titulado «La ética en la política democrática», comienza con una afirmación rotunda: «*El encanto democrático nunca se ha forjado tan sólo en torno a frías reglas, a mecanismos impersonales y a estructuras sin alma. Al contrario, se ha nutrido de pasiones e intereses, de los ideales y los valores por los que los hombres y mujeres han luchado hasta arriesgar sus vidas*». Es decir, no puede olvidarse que la política democrática debe responder a una ética, a unos principios que trasciendan las reglas, los mecanismos y las estructuras.

Partiendo de la autonomía de la política formulada por Maquiavelo, el autor se pregunta si es posible defender en una democracia la supresión de cualquier criterio moral sin caer en la indiferencia respecto a los fundamentos que regulan la participación democrática. Maquiavelo reconoció que la política tiene modalidades de comportamiento específicas, planteándole a su príncipe que para conseguir determinados objetivos tendría que olvidarse de los principios morales presentes en su vida privada. Pero debemos recordar, como hace Pasquino, dos cuestiones. La primera que el príncipe de Maquiavelo hace política en circunstancias no democráticas. La segunda que dicho príncipe es un gobernante, o sea, un estadista. Y el poder que le interesa a Maquiavelo es aquél que constituye un instrumento fundamental para unificar, ordenar y hacer próspera una comunidad.

---

(1) G. SARTORI, «El futuro de la democracia», *Claves de razón práctica*, núm. 97, 1999, pág. 8. Con más extensión en *Homo videns*, Taurus, Madrid, 1998.

Las aportaciones de Maquiavelo deben, pues, matizarse al aplicarse a una época democrática. Así, afirma Pasquino que también la política puede tener su moralidad, e incluso muchas de esas reglas éticas sirven como instrumento de valoración de los actores políticos. Por otra parte, en una política democrática, ningún actor tiene en sus manos todo el poder y siempre está sometido a mecanismos de control y contrapesos. Por último, hay que tener en cuenta que no todo «político» es un «estadista», aunque la distinción es tenue, pues se trata de un problema histórico-empírico. En todo caso, la autonomía de la política parece revelarse como una autonomía de la decisión política. En este sentido habría que considerar como comportamientos que contradicen la ética de la política democrática todos aquellos que apuntan a la marginación y destrucción de los demás actores, es decir, todos los que reduzcan el pluralismo.

En relación a los costes económicos que tiene siempre la política, el autor analiza el complejo problema de la financiación de los partidos. Desde una posición de total libertad de reglas éticas, debería considerarse que el dirigente de un partido que roba para sí comete un delito. Por el contrario, el que robase para el partido no sólo no cometería un delito sino que su contribución sería valorada positivamente. Sin embargo, hay que tener presente que la política democrática debe rendir cuentas a las leyes existentes y no puede reclamar ninguna autonomía, sobre todo en lo que se refiere a su financiación. Por otra parte, no deberían admitirse las distinciones entre las financiaciones personales ilícitas y las financiaciones ilícitas para el propio partido. Incluso de llegar a admitirse, señala Pasquino, debería considerarse mucho más grave robar para el partido de pertenencia.

El autor analiza este problema distinguiendo varias fases. Parte de la idea de que cualquier receptor de fondos ilícitos actúa en nombre y por cuenta de una corriente interna. De esta forma, dicha corriente llega a tener una posición ventajosa en el interior del partido, lo que lleva a que todas las demás corrientes se autofinancien. Además, es probable que los que aceptan sobornos hagan carrera en su partido de manera más rápida. Y, en el mismo sentido, el partido que roba acaba sobreviviendo mejor que el que no roba, consiguiendo una más duradera carrera política. Una mal interpretada autonomía de la política llevaría a justificar estos comportamientos. Sin embargo, desde una visión ética de la democracia, serían necesarias sanciones proporcionales al daño causado y que Pasquino concreta en el cese inmediato de los que ocupan cargos públicos, o bien, en la exclusión temporal y definitiva de las administraciones públicas de aquéllos que pueden llegar a ocupar cargos políticos. De lo contrario, el poder político quedaría subordinado al poder económico, anulándose la ética constitutiva de la democracia.

En el capítulo tercero, bajo el título de «La ética pública: entre la convicción y la responsabilidad», Pasquino se propone articular un conjunto de criterios de comportamiento para quienes desempeñan el poder político y para aquellos que tienen el poder de orientar la opinión pública. Principios que son necesarios porque «los hombres no son ángeles» y porque tampoco la ingeniería política es capaz de transformarlos en ellos. Por ello, junto al debate sobre las reglas electorales e institucio-

nales, que Pasquino considera necesario en Italia, ha de situarse la exigencia de una ética pública. Exigencia que es consustancial a la política, tal y como demuestra el hecho de que el ocaso de dichos principios ha llevado a la corrupción de los actores políticos y a la decadencia de las comunidades. No debería olvidarse, como ha subrayado García Roca, que «la noción de cargo público y la relación de representación no pueden ser construidas sin una vinculación ética» (2).

Para que dicha ética pública se consolide es necesario, como bien señala Pasquino, una ciudadanía que exija el respeto de dichos principios. La ética pública refleja en gran medida la ética privada. La política no puede excluir algunos valores colectivos que se sitúan por encima de cualquier ley o norma. Valores y principios que constituyen el patrimonio de una ciudadanía dotada de espíritu público (3). En este sentido, Pasquino apenas se refiere a lo que creo que debe ser un factor fundamental en el proceso de revitalización de los sistemas democráticos. Me refiero al papel de la educación de los ciudadanos, la cual debería atender no sólo a unos contenidos mínimos sino también a los valores necesarios para garantizar una convivencia democrática (4).

Siguiendo la distinción realizada por Weber entre «ética de la convicción» y «ética de la responsabilidad», Pasquino concluye que el político no debe referirse siempre y exclusivamente a la ética de la responsabilidad para intentar justificar cualquier compromiso. El político debe responder a principios y modos que van más

---

(2) JAVIER GARCÍA ROCA, *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Aranzadi, Pamplona, 1999, pág. 129. En la década de los noventa se suscitó en diversos países europeos un interesante debate sobre la exigencia de unos mínimos éticos en la vida pública. Así, en Italia, donde se plantearon a raíz del «fenómeno Berlusconi» varias propuestas de regulación del llamado «conflicto de intereses». O en Gran Bretaña donde se elaboró en 1994 el llamado «Informe Nolan» que contenía una serie de principios que debían respetarse en la vida pública. En nuestro país también llegó a consensuarse entre varios partidos un «Código de conducta política en relación con el transfuguismo en las Corporaciones locales» (1998). También habría que recordar las medidas legislativas adoptadas desde mediados de los noventa destinadas a evitar dichos conflictos, tales como la regulación de los «delitos contra la Administración Pública», contenida en el Título XIX del Código Penal, o la Ley 12/1995, de 11 de mayo, de Incompatibilidades de los miembros del gobierno de la Nación y de los altos cargos de la Administración del Estado. Véase al respecto mi libro *El candidato en el actual sistema de democracia representativa*, Comares, Granada, 1999, págs. 232 y ss.

(3) En este sentido, ADELA CORTINA señalaba hace un tiempo que la solución contra la corrupción no estaría en una juridificación excesiva, sino más bien en códigos éticos que hagan que seamos «las personas mismas, como miembros de profesiones o instituciones, como protagonistas de la sociedad civil, quienes recuperemos para ellas la confianza y la dignidad». «Ética de la sociedad civil. ¿Un antídoto contra la corrupción?», *Claves de razón práctica*, núm. 45, 1994, pág. 31. Véase de la misma autora, *Ética aplicada y democracia radical*, Tecnos, Madrid, 1993.

(4) Como señala VICTORIA CAMPS, «educar para la libertad no es educar de cualquier manera. Es enseñar que la libertad debe tener unos límites para que todos podamos ser igualmente libres (...). Los límites de la libertad son, a su vez, los criterios de lo correcto y lo incorrecto, de lo que se debe y no se debe hacer. Deben ser criterios éticos, no jurídicos». *El malestar de la vida pública*, Grijalbo, Barcelona, 1996, págs. 99-100. Véase también su obra *Los valores de la educación*, Anaya, Centro de apoyo para el desarrollo de la reforma educativa, Madrid, 1993.

allá de la contingencia (5). Habría que recordar las palabras de Victoria Camps en uno de sus múltiples escritos sobre la ética en la democracia: «en una democracia el cómo es importante, los medios cuentan tanto como los fines. Es más, los medios deberían distinguir los estilos, los modos y las estrategias de gobierno de las diferentes fuerzas políticas...» (6).

Se ocupa a continuación el profesor italiano de cuál debe ser el papel del intelectual, el cual debería evitar los clientelismos tan habituales en los sistemas democráticos actuales. En palabras de Walzer, el intelectual debe «hablar en voz alta, a pesar de los poderes constituidos». Es decir, no debe hablar en nombre ni a favor del poder político, sino que debe hablar de éste, incluso contradiciéndolo si fuera necesario. Según Pasquino, los intelectuales pueden intervenir en la definición de una ética pública de dos maneras. Pueden estructurar ellos mismos la agenda de la reflexión sobre la ética pública o bien pueden desarrollar un discurso crítico, de evaluación de los comportamientos políticos de acuerdo con parámetros éticos. En ambos casos, y subrayo la siguiente afirmación por su valor reivindicativo en el momento actual, «no se necesita que el intelectual adquiera directamente poder político ni que se convierta en consejero del príncipe». Su independencia será el mejor baluarte para conseguir el apoyo de la opinión pública. Tanto intelectuales como políticos tendrán que pagar un precio por su lealtad a la propia ética pública, pero en el caso del político el precio será mayor, ya que supondrá su desplazamiento, cuando no su exclusión, de las áreas de poder. En los supuestos de confrontación o desacuerdo en torno a las bases éticas de la actuación política, el abandono consciente y espontáneo será la mejor salida e incluso la única coherente con una ética de compromiso público.

En relación con lo anterior, el sistema democrático no debe ir cerrando, los espacios de crítica y de desacuerdo. La oposición, no sólo la estrictamente política, sino también la social y la intelectual, sólo puede ser beneficiosa para la democracia. La concepción de este régimen como «perfectible» legitima la permanente aportación de alternativas, las cuales tendrán más valor si son fundadas y si proceden de quienes han sabido renunciar a fáciles privilegios. Habla Pasquino, en este sentido, de llamada al compromiso personal, de «heroísmo de la cotidianidad», recordando el controvertido ejemplo de los *azionisti* italianos (7). Y así, hace un llamamiento tanto a los intelectuales como a los políticos para que continúen manteniendo vivos determinados principios y valores, de manera que las instituciones puedan reconstruirse conforme a ellos.

---

(5) PASQUINO recoge la cita de Weber en la que concilia ambas éticas: «La ética de la responsabilidad y la ética de la convicción no son términos absolutamente opuestos, sino elementos complementarios que han de concurrir para formar al hombre auténtico, al hombre que puede tener "vocación política"». *El político y el científico*. Alianza, Madrid, 1998, pág. 177.

(6) VICTORIA CAMPS, *El malestar de la vida pública*, cit., pág. 48.

(7) Los *azionisti* eran representantes de diversas profesiones liberales que, desilusionados por la política organizada en los primeros tiempos de la posguerra, se refugiaron en sus profesiones pero sin renunciar a la crítica de la política en nombre de sus principios.

El libro se cierra con un capítulo dedicado a «La perfectibilidad de las democracias». En él se descubre la razón del título del volumen. Considera Pasquino que la democracia es el más exigente de los regímenes políticos porque exige comportamientos que tengan un fundamento ético. En su base subyacen valores como la libertad o la legalidad. De acuerdo con sus preferencias, los ciudadanos deciden qué espacio se otorga a otros valores como la justicia social, la igualdad o la solidaridad. Distribuciones de espacios que siempre son complejas porque han de hacerse desde el pluralismo y la discusión.

Además la democracia es exigente porque no puede conformarse con que sus estructuras, sus aparatos y sus técnicas de funcionamiento estén definidas de una vez por todas. Y Pasquino explica por qué no ha dedicado más espacio a dicha al tema de la reforma de las instituciones. En gran medida, porque considera que son los comportamientos de los hombres los que corrompen las democracias. Aunque no niega que la democracia en el interior del Estado y entre los Estados depende también de las estructuras y las reglas. En este sentido, la exigencia de la democracia es clara con respecto a la participación del pueblo en el poder. Pasquino pone el acento no tanto en la cantidad de dicha participación, sino en su «calidad» (8). En gran medida, el debate en las actuales democracias se sitúa entre dos polos: el perfeccionamiento de los mecanismos de la representación política —fundamentalmente, sistemas electorales y partidos políticos— y la ampliación de los ámbitos de participación directa de los ciudadanos. Aunque Pasquino no entra en dicho debate, considero que, en ningún caso, los segundos podrán sustituir a los primeros. Podrán complementarla, corregirla, desarrollarse en determinados ámbitos, como por ejemplo el local, pero personalmente no confío en la virtualidad de una mayor extensión en los contextos democráticos actuales.

El grado de complejidad de las democracias las hace especialmente vulnerables, sobre todo por la dificultad de armonizar todos los protagonistas y todas las estructuras. Tres suelen ser los grandes inconvenientes que inciden en dicha vulnerabilidad. El primero de ellos se refiere al pluralismo, en el sentido de las amenazas —religiosas, políticas, mediáticas— que pueden reducirlo o anularlo en un futuro próximo (9). El segundo inconveniente afecta a la dinámica del gobierno representativo, plasmándose en el mantenimiento de una élite del poder prácticamente inamovible y en su incapacidad para responder a las exigencias de los ciudadanos. Éstos, de manera significativa, y tal y como subraya Pasquino, manifiestan su desconfianza hacia

---

(8) Recientemente GIOVANNI SARTORI defendía la «representación política» poniendo el acento en la calidad de los representantes. Así, planteaba que las elecciones también deben «seleccionar». De lo contrario, sólo conseguiremos «demeritocracia»: «devaluando la selección no conseguimos sino la selección de lo malo, y devaluando la igualdad en función de los méritos no conseguimos sino la igualdad en el demérito. Que es exactamente lo que tenemos ahora». «En defensa de la representación política», *Claves de razón práctica*, núm. 91, abril de 1999, págs. 5-6.

(9) No alude Pasquino a uno de los riesgos que creo que están en la base de la fragilidad ética de las democracias. Me refiero a los «excesos» de un pluralismo y de un relativismo mal entendidos que pueden llevar a un peligroso «escepticismo» capaz de justificar cualquier comportamiento.

los gobiernos pero no hacia el régimen. Es decir, la ciudadanía confía en el régimen, si bien reclama determinados cambios. Sus críticas se dirigen más bien hacia concretos gobernantes.

El tercer inconveniente vendría determinado por la lentitud de los regímenes democráticos en sus procedimientos de decisión y, por tanto, por su incapacidad para responder a las múltiples emergencias del mundo contemporáneo. Esta última crítica se hace aun a pesar de la flexibilidad consustancial de los regímenes democráticos a diferencia de los autoritarios. Pueden distinguirse en este sentido dos tipos de críticas. Una, procedente tradicionalmente de la izquierda, según la cual la democracia es un simulacro vacío para el mantenimiento del poder de unos pocos. Otra sería una crítica más clásica y más radical, procedente de la tradición ilustrada y que Pasquino considera más compatible con una democracia exigente. Es la crítica que considera que la democracia debe permitir la realización más amplia posible de las potencialidades de cada individuo y, por tanto, reclama una mayor información de los ciudadanos y una participación más consciente de éstos en el régimen. Habría que luchar, pues, contra la «comodidad» de la democracia representativa, la *libertad de los modernos* de que hablara Constant, fomentando la vocación cívica de los ciudadanos (10).

La democracia es también exigente con sus gobernantes, a los que exige que se liberen del peso de sus intereses privados y a los que somete a una verificación periódica del consenso de que disfrutan, amén de exigirles un mayor compromiso ético en sus actuaciones. Y los ciudadanos no son indiferentes a la falta de moralidad de sus gobernantes. Pasquino alude a las derrotas electorales de algunos gobernantes socialistas en Francia, Italia o España como buena prueba de ello.

El teórico italiano finaliza su brillante reflexión haciendo un llamamiento al compromiso que debe presidir la democracia en la posmodernidad. Un compromiso de los ciudadanos consigo mismos y con sus gobernantes. Un compromiso que supere el «egoísmo ilustrado» y que permita avanzar en la perfección de unos regímenes democráticos sobre la base de la extensión de la *calidad*. Un compromiso que deberíamos ir asumiendo desde los planteamientos brillantes que Pasquino realiza en esta obra de obligada lectura para los que aún confían en la revitalización de la democracia.

*Octavio Salazar Benítez*

---

(10) En este sentido véase el libro de SALVADOR GINER y VICTORIA CAMPS, *Manual de civismo*, Ariel, Barcelona, 1999.



JOSÉ ANTONIO y ÁNGEL LUIS ALONSO DE ANTONIO, *Derecho Parlamentario*, Manuales Universitarios de Bolsillo, Serie de Derecho, J. M. Bosch Editor, Barcelona, 2000, 263 págs.

## I

Una de las tareas más difíciles para cualquier académico medianamente competente es la de sintetizar sus conocimientos de una manera clara, para hacer accesibles las líneas generales de una determinada disciplina a un público menos especializado, público que no tiene por qué compartir su interés por los detalles o los desarrollos más complejos.

Existe ya una larga tradición en la Universidad de preparar, en cada uno de los campos de conocimiento, libros destinados a los legos en esas materias, normalmente los estudiantes, en los que los autores deben hacer un ejercicio que tiene mucho mérito, consistente en comprimir en pocas páginas los problemas fundamentales de una asignatura. Para ello hay que poseer un claro dominio de la misma, además del don de redactar con agilidad y sencillez, perdiendo el mínimo de información posible. De la lectura del libro que comentamos se saca la idea de que los hermanos Alonso de Antonio han sabido hacer buen uso de estas habilidades, como era de esperar, dado que no se trata de unos recién llegados ni a las técnicas propias de la monografía o la investigación profunda, como demuestran los ya numerosos artículos y libros que han publicado hasta ahora, ni a las de la divulgación o manualística, a la que han aportado un curso de Derecho Constitucional Español, que va por su segunda edición, publicado por la editorial Universitas.

Muchos de sus trabajos, que sería demasiado prolijo citar ahora, se mueven en el terreno del Derecho parlamentario. Lo han cultivado con acierto y ello les da una base sólida para construir una obra que, aun no teniendo más ambición que la de divulgar, supone una aportación interesante a un campo del que se han ocupado con bastante intensidad los constitucionalistas españoles desde la cada vez más lejana recuperación de nuestras instituciones representativas. Es sobre la base de esa doctrina, que puede calificarse ya de abundante, sobre la que construyen su bien trabado libro los autores. Conviene que pasemos, sin más preámbulos, a comentarlo brevemente.

## II

La obra comienza con unas ideas generales sobre el Parlamento en las que se alude a sus conexiones con la democracia, la crisis de la representación y los cambios en las Cámaras actuales y sus funciones.

Los problemas más específicos del Derecho parlamentario son el objeto del segundo apartado. Tras unas reflexiones globales en las que destacan los autores que estamos ante una parte del Derecho constitucional, y que se trata de un Derecho políticamente comprometido, generalmente flexible, normalmente de producción «interna», fruto del consenso y revisable o controlable, aborda el libro el estudio de sus

fuentes en el que, con acierto, no se limita a disertar sobre la principal de ellas —el Reglamento— sino que alude también a la Constitución, la ley, los Estatutos de Autonomía, las normas interpretativas y supletorias, las reglas no escritas de conducta y actuación política, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y los Estatutos de los partidos políticos y de los grupos parlamentarios.

El bicameralismo ocupa el capítulo tercero del libro. En él hacen los hermanos Alonso un repaso de sus posibles justificaciones para pasar inmediatamente a ocuparse del caso español y concluir con el tema, ya clásico, de la reforma de nuestro Senado. Destaca en todo este análisis su ponderado juicio sobre la situación en nuestro país. Dicen que «estamos ante un bicameralismo imperfecto en el que el Senado resulta ser una Cámara de naturaleza híbrida... probablemente provisional en cuanto el diseño constitucional corresponde a un Estado autonómico todavía no perfilado en el momento de su aprobación, incoherente con el principio de representación, disfuncional en el sistema constitucional y con escasa capacidad operativa» (pág. 39). La salida: una reforma que lo «transforme en una verdadera Cámara de representación territorial» (pág. 45).

La composición de las Cortes Generales ocupa a los autores en el apartado siguiente en el que se hace una exposición clara de la misma y del sistema electoral.

El capítulo 5 contiene una enumeración de las características de las Cortes Generales. De ellas se predica su carácter de poder constitucional, un poder político, constituido, representativo, limitado, racionalizado, de relevancia constitucional, autónomo, inviolable, caracterizado por la igualdad funcional y la desigualdad competencial, permanente pero no continuo y complejo. Se hace así un repaso general a las notas principales de nuestro Parlamento que es a la vez sintético y sugerente.

El Estatuto de los parlamentarios ocupa los apartados 6 y 7 de la obra. Allí analizan los autores la adquisición y disfrute de la condición, sus derechos y deberes y su mandato para pasar inmediatamente después al clásico tema de las garantías (inviolabilidad e inmunidad). A lo largo de estas páginas consiguen aunar sencillez y agudeza en la exposición de los múltiples problemas que se plantean.

El capítulo 8 está dedicado a los grupos parlamentarios con alusiones a su evolución histórica, su concepto, su naturaleza jurídica, su significado actual, su constitución, y sus competencias. Allí se los define, en una original salida a las polémicas sobre su naturaleza jurídica, como «entes colegiados de origen constitucional, regulación parlamentaria y formación imperativa para organizar la actividad personal en las Cámaras dirigida al cumplimiento de las funciones parlamentarias» (pág. 101) y destacan los autores que «son el tamiz a través del cual se desarrolla hoy casi al completo la vida parlamentaria española» (pág. 101).

La organización de las Cortes es el objeto de los capítulos 9, 10 y 11. En el primero nos encontramos con un análisis de los órganos de dirección (Presidente, Mesa y Junta de Portavoces). Por encima de las alusiones siempre atinadas a las normas reglamentarias cabe destacar la claridad y realismo con que se analizan estas figuras, resaltando de la primera su poder y falta de neutralidad en los asuntos verdaderamente importantes, de la segunda como «es difícil sustraerse a los criterios de va-

loración política en su seno» (pág. 115) y de la tercera su «carácter fundamentalmente político» (pág. 118). En el segundo se estudian los órganos de trabajo (Pleno y Comisiones) y en el tercero la Diputación Permanente, a la que dedican los autores mucha atención, recogiendo aportaciones de alguna de sus monografías.

Bajo el título de vida de las Cámaras hacen los hermanos Alonso en el siguiente epígrafe unas ordenadas reflexiones sobre la duración de la legislatura, la constitución de aquéllas, los periodos de sesiones y su disolución. Todo ello precede a un capítulo sobre el funcionamiento en el que analizan en primer lugar los principios generales del mismo (Independencia, oralidad, publicidad, predominio de la actividad colegiada, predominio de las mayorías y respeto de las minorías) para entrar inmediatamente en la explicación de lo que son y suponen el calendario de trabajo, el orden del día, el *quorum* y mayorías y los sistemas de votación. En todos estos ámbitos se da un correcto repaso a la normativa vigente y se señalan con agudeza los problemas que plantea.

El siguiente gran bloque de la obra es el dedicado a las funciones de las Cortes Generales (capítulos 14 al 19). Comienza con páginas dedicadas a la función legislativa en las que estudian los autores el procedimiento legislativo común y los especiales. La función financiera es analizada a continuación en sus aspectos históricos, de significado («el momento parlamentario más importante», se remacha en la pág. 188), su autonomía... concluyendo con unas ideas sobre la pluralidad de manifestaciones de la misma y un repaso detallado a la normativa referente a la Ley de Presupuestos Generales.

Abordan seguidamente las funciones de dirección política y de control, con un estudio del mecanismo de la investidura del Presidente del Gobierno, en el que se echan de menos quizás mayores alusiones al papel del Presidente del Congreso en el proceso, y de las mociones o proposiciones no de ley, en donde se defiende correctamente la admisibilidad de las mociones de reprobación de ministros (pág. 203).

Siguen a estas páginas unas dedicadas a la teoría del control en las que afirman «el predominio del factor político en el control parlamentario» (pág. 205) y distinguen el control-orientación del control-inspección y del control-sanción, en una taxonomía que utilizan inmediatamente para guiar al lector en el repaso a los mecanismos concretos como las autorizaciones para declarar la guerra, para dictar Decretos Legislativos, para convocar referéndum y las de los estados excepcionales (control-orientación).

Preguntas, interpelaciones, comisiones de investigación y la convalidación o derogación de los Decretos-leyes son para los hermanos Alonso manifestaciones del control-inspección, que examinan con detalle en el apartado correspondiente para entrar después en el estudio de la cuestión de confianza y la moción de censura, ejemplos del control-sanción. Allí se hacen, además de un análisis normativo muy completo, varias observaciones y algunas tomas de postura de interés como la que reivindica con claridad para las preguntas el carácter de instrumentos de control (pág. 210) al igual que sucede con las comisiones de investigación (pág. 214), o la necesidad de entender el silencio del Congreso como una convalidación del Decre-

to-ley (pág. 221) y la correcta afirmación de que la Diputación Permanente no puede tramitarlo como proyecto de ley (pág. 222).

También resulta interesante la idea de que la cuestión de confianza no puede plantearse ligada a un texto legislativo (pág. 226) y las referencias al fracaso de la moción de censura como medio de control que ha llevado a veces «a la mcra supervivencia de Gobiernos en minoría amparados sólo en la imposibilidad fáctica de lograr en sede parlamentaria el acuerdo necesario» (pág. 229), en una crítica que quizás no tenga en cuenta que el objetivo del constituyente era ese: evitar que la caída de un gobierno trajera aparejada una situación de incertidumbre, por mínima que fuera, en el Ejecutivo.

Bajo el título de otras funciones agrupan los autores las competencias en relación con la Corona, el Gobierno, la elección de cargos públicos, la reforma constitucional, las Comunidades Autónomas, la defensa jurídica de la Constitución y la distribución competencial entre los órganos constitucionales del Estado.

El libro acaba con una referencia, ya imprescindible, a las peculiaridades del régimen jurídico de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas y una breve alusión a las Asambleas de Ceuta y Melilla.

### III

Expuesto el contenido de la obra cabe hacer ahora una valoración general de la misma. Como ya resaltamos al principio los autores se enfrentaban con una tarea difícil, que era comprimir en bastante menos de trescientas páginas una materia dotada ya de una cierta complejidad. Han prescindido para ello de notas a pie y de referencias demasiado prolifas a polémicas que tienen poco interés para sus potenciales lectores, que se entiende que serán, principalmente, los que se aproximen por primera vez a la materia.

No sólo a ellos, sin embargo, tiene algo que enseñar este libro. Su lectura puede llevar al replanteamiento de muchos problemas a los más introducidos en los avatares jurídicos del Parlamento. A veces puede lamentarse la falta de una bibliografía mínima en cada capítulo o el que las alusiones a las posturas de determinadas personas no se acompañen de la referencia exacta al lugar de donde se toman. Son, sin duda, sacrificios que se han hecho para mantener la obra en unos límites impuestos por necesidades editoriales. No puede pedirse a un «manual de bolsillo» más que lo que éste aporta: una introducción concisa, pero completa a la vez, a un sector del ordenamiento cada vez más difícil de tratar sintéticamente, tanto por lo enrevesado de sus normas como por los loables esfuerzos de la doctrina de explorar todos y cada uno de sus aspectos, que quizás nos estén llevando a una cierta exageración en el detalle o en los intentos de extraer sustancia de donde no la hay.

Pudiera ponerse alguna tacha al planteamiento general, que excluye el análisis, por ejemplo, de un asunto ya importante en estas materias como es el de los derechos fundamentales de los parlamentarios y el juego del art. 23.2 CE desde la perspectiva de la abundante jurisprudencia constitucional al respecto, pero el lector debe

juzgar esta relativa crítica como un producto más de la deformación del recensionista que de una verdadera laguna en el libro.

Resumiendo, nos encontramos con una obra útil, cuidadosamente elaborada y que cumple sobradamente sus funciones además de abrir caminos para los que quieran alcanzar mayores profundidades. Sólo queda felicitar a los autores por esta aportación a la tarea de sistematizar los datos normativos y doctrinales que configuran a la altura del año 2000 el Derecho parlamentario español.

*Ignacio Torres Muro*

M.<sup>a</sup> VICENTA GARCÍA SORIANO: *Jueces y Magistrados en el proceso electoral*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Colección «Cuadernos y Debates», núm. 95, Madrid, 2000, 405 págs.

Tras un dilatado período de monopolio fáctico de los estudios de Ciencia Política y de Sociología en la materia electoral, la última década ha invertido la tendencia en favor de la consideración de la dimensión jurídica de dicha materia. Así pues, el Derecho Electoral se ha abierto paso decididamente no tanto como rama autónoma del Derecho Constitucional cuanto como parte o sección del mismo regido por principios en gran medida específicos o connaturales al lugar basilar que las elecciones ocupan como fuente legitimadora del poder en el Estado democrático de Derecho. La carencia de un Tratado de Derecho Electoral en nuestro país ha venido a ser suplida, siquiera parcialmente hasta el momento, por una cada vez más amplia consideración monográfica de los aspectos sustantivos y procedimentales del régimen electoral, tal y como parece acreditado con la reciente recopilación bibliográfica que se incluye en mi libro *El régimen electoral en España* publicado, como el que ahora comentamos, en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

La doctora valenciana María Vicenta García Soriano, dilecta discípula de Remedios Sánchez Ferriz, se suma a dicha línea investigadora con la monografía que aquí recensionamos y que trae causa de su justamente valorada tesis doctoral. Su objeto: las garantías judiciales (y no sólo jurisdiccionales) del proceso electoral, cuestión fundamental del Derecho Electoral en cuanto el control de la regularidad de las elecciones «enlaza con el propio fundamento del sistema democrático». La autora denomina garantías judiciales a la «contribución de los jueces y magistrados a la salvaguardia de los derechos fundamentales cuando actúan en calidad de miembros de la Administración Electoral, o cuando intervienen en distintos momentos del proceso electoral, sin que dicha modalidad de intervención tenga las características propias de la denominada modalidad jurisdiccional de aplicación del Derecho», reservando la calificación de jurisdiccionales a la actuación de aquéllos en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado.

En el primer grupo de garantías judiciales, fuera del iter electoral o durante el período electoral como integrantes los jueces y magistrados de las Juntas Electorales, examina García Soriano la autorización judicial para el internamiento en hospi-

tal psiquiátrico y la Administración Electoral a la que ajustadamente define como «autoridad pública encargada de ordenar y supervisar el desarrollo del proceso electoral en todas sus fases» (pág. 67), desde una concepción estricta de la misma —que comparto— desligando de la consideración de tal a otros titulares de funciones públicas que colaboran en la preparación y celebración de las elecciones pero no son órganos creados *ad hoc* (pág. 73). Expresa un juicio altamente favorable sobre el papel jugado por la Administración Electoral durante los más de veintiún años de funcionamiento por su carácter específicamente protector y vigilante alejado de la naturaleza gestora que caracteriza a la Administración Pública, como lo hace también en el prólogo la profesora Sánchez Ferriz: «si la presencia de los jueces y magistrados aporta neutralidad, independencia y objetividad, la eficacia y rapidez con que pueden actuar los órganos administrativos (que tal son las Juntas Electorales a pesar de su composición «cuasi judicial») completa el diseño de una actividad administrativa especial y caracterizada por el ritmo acelerado con que ha de ir supervisando el proceso y resolviendo día a día todas sus incidencias» (pág. 20).

Además de la reiterada apelación a la insuficiente dotación de medios de la Junta Electoral Central para ejercer sus trascendentes competencias (pág. 109) y de la indisoluble crítica a que no es frecuente en la práctica la revisión de los actos de aquélla porque los interesados «en la mayoría de los casos suelen considerar que la decisión tomada por la Junta Electoral es garantía suficiente para velar por unas elecciones libres y esta confianza le otorga además... la constatación de que cuando sus resoluciones se impugnan en vía jurisdiccional, los órganos judiciales, en un tanto por ciento elevadísimo, coinciden con la solución adoptada» (pág. 110), se refiere a la falta de sentido de las Juntas Electorales de Comunidades Autónomas para conseguir la finalidad perseguida —«parece que busquen entorpecerla»— de la Administración Electoral (pág. 119) o a la reivindicación de permanencia para las Juntas Provinciales y de Zona (págs. 125 y siguientes), pero importa destacar su subrayada mención de que la eficacia en el cumplimiento de las funciones que les están encomendadas a la Administración Electoral se asegura gracias a la composición no sólo judicial de las mismas sino también de expertos en las materias (pág. 141). De esta manera se alza una nueva voz en pro del modelo español de judicialización del órgano administrativo garante de la limpieza de las elecciones, modelo originario y original español cuyo crédito no sólo permanece intangible en nuestro país sino que su evidente salud es observada con notable atención en nuestro entorno europeo y en el no menos cercano hispanoamericano, y que puede incluso servir de base para la imprescindible renovación del norteamericano a la vista de su funesta experiencia del último noviembre.

La segunda parte del libro se centra en las garantías jurisdiccionales que García Soriano clasifica en previas, contemporáneas y posteriores al proceso electoral ordenándolas internamente por el orden jurisdiccional (penal, civil y contencioso-administrativo) si bien integra también la jurisdicción constitucional, aun cuando hubiera podido prescindir de las páginas dedicadas al control de constitucionalidad (págs. 151-165), en las que no da cuenta, por problemas de edición con toda seguridad, de la resolución del Tribunal Constitucional —en la autocuestión de constitucionalidad

planteada en la sentencia 103/1996 y 46/1997 respecto del artículo 21.2 LOREG— que ha visto la luz cuatro años después, y acompañada de dos votos particulares, mediante la STC 149/2000, de 1 de junio. Por lo demás, en las reflexiones sobre la jurisdicción penal —la privación del derecho de sufragio— tras reflejar la modificación de la LOREG por el Código Penal suprimiendo como pena privativa de derechos la privación del derecho a ser elector, sin embargo no la recoge después al referirse a los internos en establecimientos penitenciarios (pág. 172).

La profesora García Soriano defiende la inconstitucionalidad de la previsión del artículo 6.2.h) LOREG que excepciona la regla de la firmeza de la sentencia condenatoria cuando se trate de delitos de rebelión o de pertenencia a organizaciones terroristas porque —alega— «quiebra el principio de igualdad ante la ley, en relación con el supuesto precedente en que se exigía la firmeza de la sentencia, y vulnera la presunción de inocencia» (pág. 174). No considera, sin embargo, que siendo el derecho de acceso a los cargos públicos del artículo 23.2 CE un derecho de configuración legal corresponde a la LOREG determinar las condiciones para su ejercicio, cuyo único límite es que no constituyan una restricción infundada, y la prevista no lo es, del mismo.

Denuncia con tino la autora la existencia de un «tramo del proceso en el que los actores que intervienen se encuentran especialmente desamparados y que se localiza en el período de campaña electoral... En este lapso la desprotección planea sobre los actores del proceso» (pág. 371), aunque la reclamación de la previsión de un recurso en la letra de la ley la considero innecesaria a la luz, expresa, de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Afinada resulta también el subrayado que hace de la existencia de ciertos ámbitos exentos de garantías en el artículo 68 LOREG (derecho de rectificación) cuando la información que se transmite a los electores no la elabora el medio sino que en los informativos de los medios audiovisuales se transmiten en directo las declaraciones, mítines, etc., de algún candidato o la información se divulga por internet, por satélite, etc. (pág. 214), o el de la ineffectividad de la garantía jurisdiccional prevista por el artículo 69 LOREG en relación con la publicación de encuestas electorales (pág. 230) sin olvidar la propuesta de modificación del artículo 40.1 LOREG que atribuye al Juez de Primera Instancia, en lugar de al de lo Contencioso-Administrativo, el conocimiento de los recursos contra las resoluciones de la OCE durante el período electoral (pág. 206).

Destaca en todo momento en su obra la profesora García Soriano la defensa del modelo judicializado actual, en la doble actuación administrativa y jurisdiccional de los jueces y magistrados antes, durante e incluso con posterioridad al proceso. La ingente labor de sistematización de la profusa y compleja normativa electoral que realiza la autora y el carácter constructivo del libro en el que se contienen propuestas interesantes para la revisión de aquella desde una perspectiva estrictamente garantista, serían por sí solas consideraciones que obviarían cualquier otra para animar la lectura del texto que aquí comentamos, pero su acertado enfoque y la adecuada metodología empleada remueven dicha motivación.

*Enrique Arnaldo Alcubilla*

NURIA GARRIDO CUENCA: *El Acto de Gobierno*, Ed. Cedecs, 1998, Barcelona, 756 págs.

La obra propósito de recensión tiene su germen en una loable labor de estudio e investigación realizada por la profesora Nuria Garrido, dirigida por el propio prologista del libro, el profesor Luis Ortega Álvarez, que la ha convertido en una experta en la disciplina, especialización que obedece a la gran amplitud y complejidad de la materia. Su temática responde a una cuestión de gran coyuntura en nuestros días dado que todo él gira en torno a la posibilidad de una omisión del control, de un determinado tipo de actos, por parte del juez contencioso-administrativo, esto es, los actos de gobierno. Para ello, Nuria Garrido realiza un profundo y exhaustivo análisis, partiendo de una evolución histórica, política y constitucional de la institución objeto de discusión.

Respecto a la estructuración del libro, su contenido queda circunscrito a dos grandes partes: una primera dedicada al acto de gobierno en el derecho francés, donde partiendo de su propia génesis historico-jurisprudencial, realiza un amplio recorrido hasta llegar prácticamente a nuestros días, completando la primera parte de esta obra con un profundo análisis de la más relevante jurisprudencia francesa relativa al tema que se aborda, y la segunda parte realiza un intenso estudio desde sus orígenes hasta la propia Constitución Española de 1978 (en adelante CE), sin pasar por alto el surgimiento de nuevos acontecimientos que han producido el resurgimiento de la importancia de la materia, como por ejemplo la Ley 30/1992 del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común o la conocida sentencia sobre los «papeles del CESID».

La autora ubica los primeros perfiles del acto de gobierno en la propia jurisprudencia del Consejo de Estado francés, precisamente en el lapso de la Restauración borbónica «cuando peligraba, como creación napoleónica, la subsistencia de la institución» (pág. 51 del libro recensionado). Por ello, el Conseil d'Etat niega rotundamente su competencia para conocer sobre las reclamaciones que se derivan de la caída y extinción del régimen napoleónico. De esta manera, conceptualmente el acto de gobierno aparece en el arrêt Lafitte de 1 de mayo de 1822 dando lugar a esta doctrina jurisprudencial, donde serán las finalidades políticas las que determinen la resolución del conflicto.

Sin embargo, esta primera línea jurisprudencial será superada con la promulgación de la Ley de 24 de mayo de 1872, y abandonada por el Consejo de Estado en el arrêt Prince Napoleón de 19 de febrero de 1875, y sustituida por aquella otra que atiende a la naturaleza del Gobierno y de sus actos.

Consecuentemente, en lo que concierne a su génesis jurisprudencial no existe mayor problema, discrepando, sin embargo, la doctrina respecto a la explicación de este origen.

Para concluir con la primera parte de este libro, respecto a la propia existencia del acto de gobierno, podemos sintetizar la existencia de tres sectores doctrinales; este minucioso estudio merece ser destacado por ser inédito y por las repercusiones e influencias que todavía manifiestan en el debate actual: las tesis afirmadoras o sus-



tentadoras del acto de gobierno, que reconocen «la existencia ineludible del acto de gobierno *par nature*, y como categoría conceptual autónoma distinta del acto administrativo, que por variados motivos —ya políticos, ya jurídicos...— debe quedar al margen de un control en la vía contencioso-administrativa» (pág. 77); las tesis negadoras o negativas del acto de gobierno (Duez, Virally y Gros), que niegan «la posibilidad, en el nuevo marco de un Estado de Derecho y democrático, de unos actos inunes por naturaleza al control judicial» (pág. 78); y las tesis intermedias que «sin desconocer la existencia del acto de gobierno, intentarán limar al máximo sus efectos *anticontentieux*, reclamando la traslación de la teoría general de la responsabilidad patrimonial del Estado, que lo posibilitaría, si no su control absoluto, al menos la reparación de las consecuencias perjudiciales producidas en la esfera de los particulares» (pág. 78).

Por lo que respecta al acto de gobierno en el derecho español, segunda parte del libro recensionado, su consagración legal se produce en el período histórico de la restauración borbónica. Será la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa de 13 de septiembre de 1888, más conocida como la Ley de Santamaría de Paredes, la que moldeara al acto de gobierno o político «como una suerte de actos que, por entenderse referidos a materias que pertenecen señaladamente a la potestad discrecional, se excluyen de la cláusula general de conocimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa» (pág. 271). Más concretamente, el encargado de determinar la exclusión expresa de conocimiento por parte de los órganos judiciales de este tipo de actos será el artículo 4 del Reglamento de ejecución de esta Ley de 29 de diciembre de 1890, donde por primera vez tendrá un reconocimiento legal expreso en España el concepto de acto de gobierno, entendiéndose que «las cuestiones que pertenezcan al orden político o de gobierno se configuraran en este marco legal como correspondientes señaladamente a la potestad discrecional» (pág. 303). El estudio jurisprudencial realizado por la autora, igualmente minucioso y hasta ahora desconocido, revela qué, al igual que ocurría en Francia, será vía jurisprudencial donde el concepto de acto de gobierno vaya adquiriendo consistencia a partir de la propia Ley de Santamaría de Paredes.

Será con la actual Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de 27 de diciembre de 1956 cuando se produzca una vital transformación en el concepto de acto de gobierno entendido como «actos esencialmente distintos, por ser una función administrativa y otra función política, confiada únicamente a los supremos órganos estatales» (pág. 273).

El artículo 2.*h*) de esta ley elimino del conocimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa todas aquellas cuestiones relacionadas con los actos políticos de gobierno.

Así, en certera opinión de la profesora Nuria Garrido «en esta época se da lo que podemos llamar como «la lucha contra las inmunidades de poder» en la que nuestra mejor doctrina se empecinará hasta sus últimas consecuencias» (pág. 273).

Con la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa de 1956 todo lo político deja de pertenecer al orden administrativo, a lo que se suma el hecho de que los

actos políticos dejen de ser considerados como actos administrativos discrecionales. Así las cosas, se acoge la teoría de la naturaleza del acto, abandonándose la doctrina del móvil político.

En este punto tampoco hay que pasar por alto la conexión existente entre el propio concepto de acto de gobierno y el contexto político franquista en el que se desenvuelve. Y es que, como señala Nuria Garrido, «el acto político del franquismo cobra su pleno sentido en relación con la idea política de las instituciones y del propio derecho reinante» (pág. 401).

Tras la dictadura franquista se inicia la lucha doctrinal contra las inmunidades de poder y se plantea el gran problema de la definición conceptual del acto de gobierno, máxime si tenemos en cuenta que, tras la aprobación de la CE continua vigente la Ley de la Jurisdicción de 1956.

Consecuentemente, nos anuncia Nuria Garrido que los problemas esenciales con los que nos enfrentaremos tras la CE son: la redefinición en un nuevo modelo de Estado social y democrático de Derecho y sus presupuestos: sometimiento de todos los poderes públicos a Derecho; surgimiento de un catálogo de derechos fundamentales, privilegiado por el de la tutela judicial efectiva; reinstauración del principio del sometimiento de todos los poderes públicos al derecho, la arbitrariedad, la reinstauración del principio de división de poderes y la total separación entre Gobierno y Administración que erradica la confusión existente entre ambos en épocas anteriores, o el surgimiento de las nuevas instancias de gobierno fruto de la descentralización política y territorial.

Pese a todo, hasta 1988, poca o más bien ninguna atención será prestada al acto de gobierno en virtud de todas las novedades que surgen a raíz del texto constitucional: la doctrina era unánime; todos afirmaban la existencia y legitimidad del acto de gobierno con la consiguiente subsistencia de una actividad gubernativa exenta del control judicial, aunque con límites bien definidos. La autora se encarga de revisar y profundizar en estas nuevas perspectivas que le llevaron a una clara posición en el debate sobre el acto de gobierno: «apostar por su perfecta acomodación al sistema, su legitimidad en el nuevo marco e incluso la necesidad de su existencia» (pág. 472).

Ahora bien, en el nuevo marco constitucional, si bien es cierto que el acto de gobierno deja de ser enjuiciable, al menos en sus elementos políticos o no reglados, ante la jurisdicción contencioso-administrativa, ello no es óbice para la existencia de otro tipo de control, que elimine su inmunidad a toda intervención y deje de situarlo al margen del Derecho, como había acaecido en épocas anteriores. Y es que, todos los poderes públicos, incluido el Gobierno y sus actos, quedan sometidos a la Constitución y al resto del ordenamiento (artículo 9.1 de la CE). Por ello la tesis de la profesora Garrido es la de un doble tipo de control: jurídico, por el Tribunal Constitucional y político por el Parlamento en consonancia con el texto constitucional, siempre teniendo en cuenta, tal y como señala la autora, que este control parlamentario tiene sus propias limitaciones y defectos. Nuria Garrido se muestra claramente a favor de un control jurídico por el Tribunal Constitucional.

La problemática a la que la autora dedica una atención especial surge en este punto con los entes locales y sus actos de gobierno, ya que son considerados como poderes meramente administrativos y carecedores manifiestamente de un órgano parlamentario a su propio nivel.

Aun así, cuando lo debatido sean cuestiones meramente políticas, en opinión de Nuria Garrido resulta un claro exceso aplicar las reglas administrativas contenidas en la Ley de Procedimiento Administrativo.

Así, determina la autora que el acto de gobierno, tras la CE, se define por su naturaleza peculiar que deriva de la competencia constitucional de dirección política y no por el móvil político que pueda incorporarse en cualquier decisión.

En conclusión, el acto de gobierno no ha perdido un ápice de importancia y sigue siendo uno de los temas más polémicos y controvertidos del derecho público. Controversia que, como vimos ya, arrancó en sus propios orígenes y continúa en la actualidad con plena vigencia. Buena prueba de ello es este profundo estudio dogmático, jurisprudencial y legal, que realiza Nuria Garrido y donde establece que «... esta categoría de actos del poder ejecutivo continúa en el ojo del huracán de una discusión que en ningún modo podemos entender cerrada» (pág. 725).

La tesis de la autora aparece refrendada por el reciente auto del Tribunal Supremo de 16 de febrero de 2000, asunto «Pinochet», en tanto en cuanto, califica como acto de gobierno, exento del control judicial, la negativa del gobierno español de solicitar al gobierno británico la extradición del general Augusto Pinochet.

Por último, sólo me queda recomendar la lectura de esta magnífica obra, de cuya repercusión en la doctrina científica es buena muestra el prólogo del profesor García de Enterría a la cuarta edición de su obra *Jueces, democracia y control de la Administración* (Civitas, 1998).

Sonia Ruiz Martínez

MIGUEL JEREZ MIR: *Ciencia política, un balance de fin de siglo*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000, 282 págs.

Es sabido que los hitos cronológicos, por su especial significación simbólica de finalización de un ciclo y comienzo de otro, suelen ser pretexto ideal para el sano y productivo ejercicio de echar la mirada atrás y ajustar las respectivas cuentas del «debe» y «haber» de los asuntos humanos. Los cambios de siglo —desatendiendo al estéril desacuerdo sobre el momento exacto en que se producen— ocupan un lugar sustancialmente importante dentro de estas «fronteras» temporales, condición que se ve acentuada si dicho tránsito conlleva un cambio de milenio. De este modo, en los últimos años hemos asistido a una auténtica fiebre de resúmenes de lo acontecido y de reflexiones ante el umbral del nuevo siglo, que vienen a constatar la especial importancia, al menos desde un punto de vista simbólico, que suele reconocerse a estos momentos.

Dentro de la ingente cantidad de publicaciones resultante de toda esta corriente, puede llegar a ser difícil distinguir entre aquellas que responden a un criterio de oportunidad marcado por la efectiva necesidad de «ajustar las cuentas», y las que únicamente aparecen en virtud de una visión oportunista de la situación. Si se tuviera que decidir sobre a cuál de estas dos motivaciones responde el libro del que aquí se va a tratar, *Ciencia política, un balance de fin de siglo*, del profesor Miguel Jerez Mir, cabría decantarse claramente por la primera de ellas.

El objeto de esta obra es, según el autor expone en la introducción, responder «a la pretensión de acercar la literatura especializada y la realidad actual de la disciplina, tanto a aquel público interesado por las cuestiones politológicas como a los estudiantes de ciencias sociales, en particular los de ciencias políticas. A la vez, aspira a servir de herramienta útil en manos de los profesionales de la ciencia política, en especial sus más jóvenes cultivadores, en plena etapa de profundización en la materia» (pág. 31). No cabe duda que en una situación como la actual de inflación informativa, donde el conocimiento aparece cada vez más fragmentado, disperso e inabarcable, la empresa en la que el profesor Jerez se embarca requiere, sobre todo, una gran dosis de valentía (alguien quizá diría que de temeridad). Por un lado, un trabajo como éste, que pretende un tratamiento al mismo tiempo transversal y longitudinal de la evolución de la ciencia política, conlleva unos niveles de exigencia muy altos en cuanto al conocimiento global de la disciplina. Junto a este riesgo, hay otro que entronca directamente con el problema del subjetivismo. Proviene del hecho de que se está haciendo balance de un periodo que en gran parte se solapa con la propia realidad vivencial del autor. Ello hace el terreno aún más resbaladizo si cabe, exponiéndole al peligro de provocar inevitables susceptibilidades entre el público lector.

Tras la lectura del trabajo, no cabe duda que el profesor Jerez Mir no ha ahorrado esfuerzos en eludir ambos riesgos. Por un lado, se observa —dentro de las limitaciones que el propio formato del libro impone— un marcado interés por ofrecer un tratamiento extensivo de cada uno de los temas. Un claro ejemplo de ello es la estructuración de la obra. Esta se divide en tres grandes capítulos-bloques. En el primero aborda el proceso de institucionalización de la ciencia política occidental, centrándose sobre todo en el caso español. El segundo de estos bloques constituye un recorrido por los más importantes enfoques del objeto de la disciplina, así como por las cuestiones metodológicas que más han pesado sobre este ámbito de conocimiento, con especial referencia a los problemas de la consideración del saber político como ciencia y el de los valores en la investigación politológica. Por último, el tercer capítulo gira en torno a los campos por los que discurre (en la doble acepción de este verbo: «reflexionar» y «andar y pasar por un lugar») la disciplina en el momento actual.

Esta extensividad trata de ser complementada con un tratamiento intensivo de cada tema. Ello quedará suficientemente constatado más adelante, al abordar el contenido de los distintos capítulos. No obstante, como indicadores de esa intensividad cabe mencionar: el notable grado de erudición que atraviesa toda la obra, algo que evidencia la extensa bibliografía utilizada; la importancia fundamental concedida al

apoyo de las, por otra parte abundantes, notas a pie de página; y el celo puesto en la presentación de unos apéndices que vienen a incrementar la prolija información aportada.

En cuanto al segundo de los riesgos mencionados, es especialmente relevante en el caso del primer capítulo, donde se habla del proceso de institucionalización de la ciencia política en España. No cabe duda del esfuerzo realizado por el profesor Jerez para evitar dicho riesgo, como lo muestra la exhaustiva relación de autores, obras, publicaciones e instituciones. No obstante, como nunca llueve a gusto de todos, es probable que alguien se sienta insatisfecho con la visión presentada por el autor, y considere que falta algún nombre relevante o que alguna obra digna de mención ha sido obviada.

A continuación procedo a presentar los contenidos del libro. Para evitar mayormente los riesgos del «tipo dos», adelanto que en la alusión al primer capítulo deliberadamente voy a eludir mencionar nombres propios. Sería injusto nombrar a unos y no a otros, cuando el profesor Jerez se preocupa con esmero en su obra de que todos figuren.

El primer capítulo es principalmente un intento de dar cuenta del proceso de institucionalización la ciencia política en España. Dicho proceso es entendido, de acuerdo con la definición dada por Edward Shils, como la «creación de estructuras específicas por medio de las cuales tiene lugar la actividad intelectual de una disciplina, sus productos intelectuales son diseminados, sus patrones (*standards*) se mantienen, son socializados quienes ingresan en ella, y se otorgan o niegan sistemáticamente incentivos al trabajo intelectual, de acuerdo con criterios de calidad que evolucionan. Las estructuras más notables comprenden cursos, departamentos, bibliotecas y programas de licenciatura y postgrado que generan reconocimientos y apoyos a disciplinas concretas. A estos aspectos universitarios de la estructura deben añadirse revistas y asociaciones profesionales, agencias de financiación y el *invisible college* de los colegas que trabajan en problemas afines, quienes usan estos instrumentos para coordinar sus esfuerzos y transmitirse claves unos a otros» (pág. 32).

Tras unos breves apuntes sobre la evolución de la disciplina en otros Estados occidentales, el profesor Jerez se centra en nuestro país, al que dedica la parte más significativa de este primer capítulo. Siguiendo un orden cronológico, aborda primero los antecedentes de la disciplina, que abarcan desde 1875 hasta el punto de inflexión constituido por la Ley de Reforma Universitaria, de 1983. Aquí establece varias etapas: 1875-1939, donde el panorama de las «ciencias políticas» (en plural) aparece estrechamente ligado a las cátedras de Derecho Político; el primer franquismo, destacando la creación del Instituto de Estudios Políticos (IEP) y de la Facultad de Ciencias Políticas, Económicas y Comerciales, así como el predominio de la teoría política con matices sociologistas y el de la filosofía moral del iusnaturalismo católico; los años sesenta, donde el hecho fundamental es la recepción del paradigma positivista de la ciencia política estadounidense y la publicación de los primeros trabajos empíricos, a lo que hay que añadir, a finales de la década los desarrollos de di-

versas corrientes del neomarxismo; finalmente, la relación de los antecedentes de la institucionalización de la ciencia política en España acaba con el período que el autor denomina «de normalización», que constituye un tramo de transición hacia el definitivo establecimiento de la disciplina como área autónoma. En esta etapa, los estudios politológicos se expanden notablemente, abordando incluso el propio franquismo y la transición a la democracia. Se habla de «normalización» porque la ciencia política seguía todavía sin perfilarse como disciplina académicamente autónoma.

La siguiente etapa en la evolución de la ciencia política hispánica, que el autor denomina «de institucionalización y expansión» tiene como hito fundamental la aprobación en 1983 de la Ley para la Reforma Universitaria, la cual abre camino al proceso de diferenciación de la disciplina, sobre todo respecto al Derecho Político. Con dicha ley, éste quedó escindido en dos nuevos rótulos de área, el Derecho Constitucional y la Ciencia Política y de la Administración. Este hecho marca el despegue institucional de la ciencia política considerada autónomamente. A partir de ese momento, la disciplina, según los datos expuestos por el autor, no ha cesado de expandirse.

Precisamente, de esta expansión da cuenta en el epígrafe siguiente. En él, a partir del examen de los centros de enseñanza e investigación, así como del estado del asociacionismo profesional, se evalúa la situación de la ciencia política española en el momento presente. La conclusión a la que finalmente llega el profesor Jerez es que la ciencia política es «una profesión razonablemente consolidada en nuestro país, pero aún no suficiente legitimada en el entorno al que está llamada a servir» (pág. 112).

El capítulo segundo, «Los supuestos de objeto y método», supone un tratamiento exhaustivo de ambas cuestiones, trascendentales a la hora de comprender el estado actual del conocimiento politológico. La densidad y riqueza de contenidos de este capítulo hace prácticamente imposible un resumen mínimo dentro del espacio que permite esta recensión. Es mejor remitir a la lectura directa de la obra para tener una visión meridiana de la magnitud del recorrido que el autor hace por los diferentes enfoques del objeto y del método. Aquí solamente citaré los puntos esenciales que guían la reflexión en este capítulo. Respecto a la cuestión del objeto de la ciencia política, el profesor Jerez destaca, en primer lugar, la no existencia de acuerdo entre los investigadores sobre cual es ese objeto. En este sentido, distingue cinco enfoques: los que consideran que son el Estado y las instituciones los referentes en los que el investigador debe centrar su atención; aquellos que piensan que son el poder y las relaciones de poder la clave para llegar a conocimientos significativos sobre lo político; la teoría de sistemas; el *neocorporatismo*; y, finalmente, el neoinstitucionalismo. Los dos primeros han sido los que han dominado históricamente el panorama de los estudios politológicos. El tercero trata de ser una formulación intermedia entre los dos enfoques anteriores, que supla sus carencias. Los dos últimos, *neocorporatismo* y neoinstitucionalismo, son derivaciones de los otros, y constituyen sendas vueltas de tuerca adicionales a los intentos de explicación de las relaciones entre Estado y sociedad.

Tras completar el recorrido por las principales manifestaciones de cada uno de estos enfoques (desde el mundo griego en el caso de los enfoques sobre el Estado y el poder y desde Easton en la teoría de sistemas), el profesor Jerez elabora su diagnóstico sobre la cuestión del objeto en el momento actual de la ciencia política. Al respecto señala la existencia de una diferencia sustancial con lo que ocurría hace sólo unas décadas, consistente en la actual aceptación del pluralismo ontológico u «objetual», como algo «normal, y hasta saludable». No obstante, considera que la permanencia del desacuerdo sobre el objeto central de análisis de la ciencia política, «continúa traducéndose en problemas de identidad de la disciplina, aunque tal carencia haya podido verse, paradójicamente como señal de identidad» (pág. 203). Con todo, pese a que la disparidad sobre el enfoque del objeto se mantiene, parece existir un acuerdo bastante generalizado en la utilización de la idea de sistema político.

Por otro lado, afirma el profesor Jerez que, dentro de esa concepción sistémica, existen componentes como asambleas legislativas, tribunales, partidos políticos, grupos de intereses, electorado, élites, etc., que «se revelan como objeto preferente del análisis político empírico, a la vez que enjundiosos temas para la reflexión teórica» (pág. 204), lo cual, sin duda, ayuda a delimitar un campo propio para la investigación en ciencia política.

Continúa el autor afirmando cómo las polémicas entre enfoques no han sido estériles, sino que han contribuido a la profundización y al enriquecimiento de la disciplina. De este modo, acaba abogando por una posición ecléctica como la más apta para avanzar en el conocimiento politológico: «Puesto que la ciencia política actual es el resultado de un conjunto de contribuciones, reflexiones y análisis de fenómenos políticos madurados en gran medida en el transcurso de la experiencia política occidental, y dado que por el momento no existe una opción teórica precisa y unívoca en nuestra disciplina, lo más fructífero es apostar por una interpretación abierta e inevitablemente ecléctica que acierte a integrar las aportaciones más lúcidas de cada enfoque» (pág. 208).

En cuanto al debate sobre el «método» supone, según el autor, plantear primero si la ciencia política es tal «ciencia». En este sentido, comparte los mismos problemas que las otras ciencias sociales. Por tanto, la respuesta a la pregunta «¿existe la posibilidad de una ciencia social?», es aplicable también a la ciencia política. Ello conduce inevitablemente a la discusión sobre la naturaleza del conocimiento científico.

Según el profesor Jerez, el estado de dicha discusión muestra cómo en el momento actual la noción de ciencia presenta rasgos diferenciados respecto a períodos anteriores. Frente al predominio secular de un entendimiento extremadamente rígido del concepto, asociado al modelo de las ciencias naturales, en la actualidad se ha pasado a una noción mucho más flexible. Los propios avances en la física han roto el dominio de una visión determinista y excluyente del positivismo tradicional, mostrando el carácter probabilístico del conocimiento científico. Esto permite entonces abogar por una concepción lata y flexible de lo que se entiende por ciencia, que admita una pluralidad de acercamientos al objeto. Esa idea flexible debe sustentarse

sobre un mínimo común denominador, el cual, citando a Sánchez Agesta, ha de consistir en la búsqueda de un saber fundado en la «*observación y en la experiencia de hechos y procesos, que se producen con cierta regularidad y que se pueden comprender en conceptos o modelos con los cuales se construye una teoría y en su caso un sistema*» (pág. 217) que permita la existencia de una pluralidad de métodos científicos.

No obstante el problema de la ciencia política como tal ciencia no acaba aquí. Existe un gran handicap en la incapacidad de la ciencia política en su estado actual para predecir, concepto estrechamente relacionado con el de explicación. En este sentido, el autor sigue a Murillo cuando afirma que de la ciencia política debería esperarse al menos la capacidad de pronóstico de la situación, conjuntamente a la de diagnóstico.

Termina este apartado con una apuesta por un cambio de denominación de la disciplina, pasando de «ciencia política» a «politología». Este cambio, según el profesor Jerez, contribuiría a diferenciarla de las otras «ciencias de la política», además de evitar las incomodidades que el calificativo de «científico de la política» pudiera generar al politólogo, de acuerdo con la polémica citada sobre la cientificidad de la investigación politológica.

La otra gran cuestión que atañe al método es la del lugar que ocupan los valores en la disciplina. El autor recuerda en primer lugar la identificación parcial que en las ciencias sociales se produce entre sujeto y objeto de estudio, en tanto que el observador forma parte de la realidad que observa. Esto cuestiona uno de los supuestos básicos del behavioralismo, cual es el de la neutralidad axiológica. Ante esto, la opción que debe seguir el científico honesto, siguiendo a Murillo, es la de poner en claro sus supuestos valorativos. Esto conduce al autor a abogar por una recuperación de la dimensión normativa de la disciplina que permita «tanto el enjuiciamiento crítico del acontecimiento político planteado, cuanto la formulación científicamente elaborada del orden político deseable» (pág. 222). En este sentido, trae a colación la distinción apuntada por Bobbio entre objetividad e indiferencia. Esta última es «una eventual actitud del hombre de ciencia, no provechosa para la buena investigación científica», mientras que la objetividad «es perfectamente compatible con el compromiso ético y político respecto del argumento previamente elegido o con los resultados de la investigación, garantizando así al relevancia de la empresa científica» (pág. 222).

El último capítulo-bloque del libro es dedicado a exponer los campos en los que la disciplina se organiza en el momento actual. La aceptación de la diversidad de enfoques sobre el objeto de la ciencia política, unida a un entendimiento si cabe mucho más flexible del concepto de ciencia, han conducido, según el profesor Jerez, a aplicar a la disciplina el calificativo de «multiparadigmática». De acuerdo con esta definición, se señalan tres campos básicos de investigación: «estudios empíricos, teoría política y teoría(s) del Estado» (pág. 229). Esta sistematización tiene su justificación, sostiene el autor, en su reflejo más o menos directo en la organización de las enseñanzas universitarias, así como en la estructuración de las organizaciones profe-



sionales y de las revistas científicas del ramo o en la de las obras de referencia, así como en la configuración de los congresos internacionales de la especialidad.

El campo del *análisis empírico* tiene como objetivo esencial el describir y explicar, y algunas veces predecir, fenómenos que se observan en «*el universo de la realidad o lo que es*». Dentro de este campo se incluyen subdisciplinas como el comportamiento político, los estudios sobre partidos políticos y grupos de intereses, instituciones de gobierno, políticas públicas, estudios internacionales o relaciones entre Estados.

Sobre la *teoría política*, el autor señala la dificultad existente para su distinción de la filosofía política. Sostiene que quizá se esté más ante un nivel de análisis que frente a un campo de la politología propiamente dicho. Como modalidad normativa de análisis, el objeto de la teoría política gira en torno a la cuestión de lo que debería hacerse o aspirar a hacerse en la práctica política. En la actualidad, este campo centraría principalmente su atención en torno al concepto de democracia y al estudio de las ideologías contemporáneas.

Al referirse a la(s) *teoría(s) del Estado*, se subraya que su concepción contemporánea es mucho más amplia que la de la Teoría del Estado tradicional de principios de siglo. La(s) teoría(s) del Estado constituye(n) así «el vínculo esencial entre la ciencia política empírica y el pensamiento político moderno» (pág. 237). El retorno del Estado como objeto privilegiado de estudio de la ciencia política, facilitado por la crítica al behavioralismo extremo, devuelve al mismo tiempo el protagonismo en las teorizaciones a la institución estatal. Podría así atisbarse una teoría del estado liberal implícita en las formulaciones tradicionales del pluralismo y el elitismo (pág. 238), incluso, siguiendo a Dunleavy, en los estudios de signo más behavioralista. Por otra parte, contemporáneamente, es en la teoría política empírica, en tanto que trata de sistematizar los hallazgos empíricos y relacionarlos con los aspectos valorativos referentes a los fines del gobierno y la naturaleza humana, donde se produce un mayor solapamiento entre teoría del Estado y pensamiento político. Tal solapamiento afecta también a buena parte del análisis político empírico, que estaría formado por un *corpus* sustancial de investigación con una orientación teórica en campos como las relaciones internacionales, los estudios de política pública, la política comparada o la política urbana. Dentro de esta reconciliación entre behaviorismo y normativismo en los estudios politológicos que ha dado pie al resurgir teórico, cabría incluir, además, la teoría de la elección pública y la economía política radical neomarxista. Precisamente ambas habrían posibilitado el retorno de la Ciencia de la Administración al núcleo de los estudios politológicos.

*José Real Dato*

GONZALO MAESTRO BUELGA y M. A. GARCÍA HERRERA: *Marginación, Estado Social y Prestaciones Autonómicas*, Editorial Cedecs, Barcelona, 1999, 273 págs.

Además del valor que una obra pueda tener por su propio contenido, hay ocasiones en que su interés reside también en los temas que se abordan en ella; en el caso que nos ocupa, relacionados con la compleja problemática que suscita la *crisis del Estado social*. Si bien éste es un tema recurrente desde hace algunos años, al que se ha dedicado una amplia, aunque desigual, literatura por parte de constitucionalistas y politólogos, se hace necesario abordar analíticamente algunos de los aspectos concretos de la manifestación de este fenómeno; sin duda, uno de los de mayor actualidad en el momento presente.

En este marco hay que encuadrar la obra que comentamos, cuyo título —*Marginación, Estado social y Prestaciones autonómicas*— es indicativo de las preocupaciones de los autores; aunque también es preciso advertir, y ésta es la primera observación que hay que hacer, que el referido título no refleja suficientemente la variedad de los temas objeto de tratamiento por los autores, que se extienden también al estudio de cuestiones tales como *la globalización, la dualización social, los Servicios sociales, el voluntariado...*, temas todos ellos que además de su indudable actualidad y su estrecha conexión con la *crisis del Estado social* tienen por sí mismos la suficiente entidad propia como para dedicarles una atención específica, como se pone de manifiesto a lo largo de los sucesivos capítulos de la obra que nos ocupa.

La obra se articula en siete apartados que, si bien conforman una unidad en su conjunto cuyo eje lo proporcionan las distintas manifestaciones de la crisis del Estado social, tienen cada uno de ellos entidad autónoma por sí mismos. Así, por ejemplo, las relaciones entre el Estado social y la globalización (I), o la configuración de la ciudadanía, vinculada a los derechos sociales, en el Estado social (II); asimismo, las formas de protección en el Estado social a través de la Seguridad Social y la Asistencia social y el proceso que los autores caracterizan, con un término tan gráfico como expresivo, como *asistencialización* del Estado social (III). Por otra parte, se presta especial atención, dedicando una serie de capítulos específicos, a la incidencia de la reorganización autonómica del Estado en la protección social (IV), en la regulación de los Servicios sociales (V) y en el salario social (VI). Finalmente, se aborda el tema, de creciente actualidad, del voluntariado en relación con el Estado social (VII) y, en particular, la regulación autonómica sobre la materia.

Uno de los rasgos característicos del actual período, durante las dos últimas décadas, es la profunda mutación de signo desocializador que ha venido experimentando el Estado y el constitucionalismo social, cuya emergencia en el período de entreguerras y posterior desarrollo tras la segunda posguerra mundial ha sido uno de los fenómenos de mayor trascendencia del siglo que ahora finaliza desde la perspectiva de la Teoría del Estado y del constitucionalismo contemporáneo. Interesa subrayar la idea de *mutación constitucional*, ya que el mantenimiento de las formulaciones constitucionales típicas del Estado social coexisten con las profundas transformaciones de signo asocial que están teniendo lugar en éste. Es éste precisamente

uno de los rasgos característicos del período actual por lo que se refiere a la evolución del Estado y del constitucionalismo en los últimos años. Pues bien, esta *mutación* sólo puede ser comprendida adecuadamente encuadrándola en el marco del nuevo fenómeno de la *globalización*, que sirve a los autores como punto de partida para abordar, a continuación, las diversas manifestaciones de la crisis del Estado social.

En este sentido, es preciso llamar la atención sobre el impacto causado por las nuevas formas de organización productiva —el *postfordismo*, según el término empleado por los autores— en el que la producción masificada desde centros localizados en marcos estatales definidos es sustituida por la innovación tecnológica, especialmente en el campo de la información, y la adaptación a las necesidades individualizadas, en un contexto de creciente internacionalización de los procesos productivos. Todo ello comporta un cambio en las funciones del Estado, cuyo papel regulador y cohesionador en el ámbito estatal cederá ante la adecuación de su actividad a la promoción de la innovación tecnológica, la atracción de nuevas inversiones y la generación de las condiciones que estimulen la competitividad. En este contexto, el Estado va a experimentar un proceso de vaciamiento social, compatible sin embargo con la permanencia formal de las disposiciones constitucionales de carácter social, entre ellas las relativas a los derechos sociales, cuya erosión será creciente.

En este contexto, la globalización va a incidir de forma determinante en el proceso de *desocialización* del Estado, a pesar del mantenimiento de su definición constitucional como *social*. Independientemente del carácter polisémico del término *globalización*, que los autores se ocupan de examinar, baste reseñar que este nuevo fenómeno supone la instauración de un nuevo marco que trasciende por completo el ámbito estatal, en el que habían venido desarrollándose hasta el momento los procesos políticos y la actividad de los poderes públicos, y en el que el Estado va a jugar un papel que difiere sustancialmente del que venía desempeñando. Ello se pone de manifiesto especialmente en terreno económico y social, en el que las relaciones Estado-Mercado sobre la base de la intervención reguladora de los poderes públicos según el modelo keynesiano, sufrirán una transformación radical.

En este nuevo marco global, no se trata ya sólo de que el mercado se erija en el principal referente —y no ya el mercado nacional-estatal, que quedará sustituido por el nuevo marco transnacional-global— sino que el Estado en general, y el Estado social en particular, van a ver difuminados sus perfiles en el nuevo escenario globalizado; o, para ser más precisos, van a tener que adaptar sus funciones a la dinámica y a las necesidades de desarrollo del nuevo mercado globalizado. De acuerdo con estos presupuestos, la reconversión del Estado es necesaria para que pueda cumplir adecuadamente la nueva función de garantizar el buen funcionamiento del mercado globalizado y la competitividad en él sin las trabas nacional-estatales. En este contexto, es obvio que el Estado social deja de existir *de facto*, independientemente de las formulaciones que puedan contener la literalidad de los textos constitucionales.

En estrecha relación con la reasignación de funciones del Estado, y del Estado social en particular, en el nuevo marco globalizado, están las transformaciones que experimenta este último en su propio seno; en especial en una de las funciones clave que tiene asignadas como es la *protección social*. A este respecto, los autores aluden a lo que, con términos expresivos, denominan *asistencialización* del Estado social, proceso en el que se diluye la noción de *ciudadanía social* (así como los *derechos sociales* en los que se basa), que es reemplazada por la de *asistencia social* a los necesitados. Ello lleva a los autores a examinar los cambios experimentados, como consecuencia de la crisis del Estado social, en uno de los pilares básicos de éste como es la noción de *ciudadanía social*, cuya configuración *dual* en torno al par inclusión-exclusión social va a ser uno de los rasgos característicos de la nueva situación.

Si el Estado social, en su fase de auge y expansión, basaba su legitimación en la satisfacción, aun con las limitaciones exigidas por las circunstancias, de unos derechos sociales reconocidos constitucionalmente con carácter general para todos los ciudadanos —*ciudadanía social*—, esta concepción va a experimentar un cambio sustancial en virtud del cual sólo los necesitados, previa comprobación de su estado de necesidad, podrán ser beneficiarios de la asistencia proporcionada por el Estado. Ello comporta, como señalan los autores, la *dualización* de la ciudadanía social, escindida entre la *remercantilización* de las prestaciones para los segmentos de la población en condiciones de acceder al mercado y la simultánea *asistencialización* de las prestaciones para los segmentos excluidos. Este nuevo modelo —*welfare mix*— sustituirá al del Estado social «clásico» basado en la universalidad y generalidad de los derechos sociales.

En este contexto va a ir ganando terreno el discurso que propugna la *reforma del Welfare State*, en particular por lo que se refiere a los sistemas de protección social, con el argumento de garantizar su viabilidad. En realidad, se trata de sancionar legalmente las tendencias que vienen desarrollándose, sobre la base de acotar en la asistencia social a los necesitados la protección social que con carácter de generalidad y universalidad proporcionaba el Estado social para todos los ciudadanos: *asistencialización* del Estado social, según el expresivo término empleado por los autores, que es compatible, sin embargo, con la *remercantilización* de la protección social para los sectores sociales cuyo poder adquisitivo les permite acceder al nuevo mercado para financiarse sus propias prestaciones.

Ante esta situación, los autores propugnan la recuperación de la noción de *ciudadanía democrática* como instrumento para recomponer el consenso social en el que se basa el Estado social. En este sentido, y siguiendo la orientación esbozada por los autores, la propuesta de *ciudadanía democrática* ha de articularse en torno a la idea de *renta universal* y de redistribución de la riqueza para reforzar así los nuevos contenidos democráticos de los derechos de la persona. Planteamiento éste que debe ser combinado con las recientes proposiciones en torno a la reducción del tiempo de trabajo (se menciona, en este sentido, la iniciativa europea plasmada en el *Manifiesto de los 35*, *Le Monde*, junio 1995), como propuestas a tomar en considera-

ción para impulsar una recomposición social que escape a la lógica de la exclusión y del dualismo social.

Un efecto directo de la tendencia a la asistencialización del Estado social que subrayan los autores es el creciente protagonismo que van a tener las Comunidades autónomas, a las que está atribuida esta materia tanto constitucionalmente (art. 148.1.20) como en sus respectivos Estatutos de Autonomía. Hay que llamar la atención, no obstante, sobre las dificultades que conlleva la delimitación precisa del ámbito propio de la Asistencia Social como materia de competencia autonómica. Ello proporciona a los autores la oportunidad de tratar esta cuestión sobre la base de la jurisprudencia constitucional en la materia, suministrando así algunos criterios para la determinación del alcance de las políticas asistenciales de los poderes públicos autonómicos.

Tres son, principalmente, los campos en los que se despliega la acción autonómica en materia de Asistencia Social. En primer lugar, los *Servicios sociales*, que han tenido que hacer frente crecientemente a la extensión de las situaciones de marginalidad y exclusión, alejándose del esquema constitucional inicial, orientado a la consecución del bienestar. En este terreno, como señalan los autores, las sucesivas regulaciones autonómicas sobre la materia ponen de manifiesto la recomposición experimentada en los propios Servicios sociales (autonómicos), cuya actividad predominante será la atención a los desplazados a la periferia del sistema.

Otro de los campos de actuación de los poderes públicos autonómicos se centra en la atención a las situaciones de necesidad a través del *ingreso mínimo de inserción*. Hay que puntualizar, no obstante, de acuerdo con los autores, que esta actividad asistencial, en la forma en que se plantea actualmente —disponibilidades presupuestarias subordinadas al proyecto de convergencia europea, acceso condicionado al estado de necesidad de los solicitantes— dista mucho de ser una renta garantizada vinculada a la noción de *ciudadanía democrática* a la que nos hemos referido antes, para configurarse más bien como una versión actualizada de las viejas *leyes de pobres*.

Por último, *el voluntariado* es otro de los aspectos a tener en cuenta, llamando la atención, como hacen los autores, sobre el auge de este fenómeno en la actualidad, coincidente con el desarrollo de la crisis del Estado social. Aunque la regulación del voluntariado en la normativa autonómica está estrechamente relacionada con la recomposición de los Servicios sociales ya reseñada, se trata de un tema con entidad propia que, además, ha venido adquiriendo una relevancia creciente. Interesa llamar la atención sobre la problemática que suscita la irrupción de este nuevo agente en el ámbito del *welfare* y su inserción en las estrategias políticas de privatización de los sistemas de bienestar.

Situada la cuestión de la crisis del Estado social en el triple marco de la globalización, de las transformaciones experimentadas en el seno del propio ámbito estatal y de la reorganización autonómica del Estado, falta, por último, una referencia a la Unión Europea como otro de los marcos (quizá el más determinante en el momento actual) en el que se desarrollan los procesos a los que nos hemos venido refiriendo. Hay que advertir, no obstante, que aunque esta cuestión no es objeto de un capítulo

específico dedicado al tema, sí hay una referencia al mismo en las *conclusiones* —«La política social en el contexto de la construcción europea», apartado con el que se cierra la obra—. Una de las sugerencias que cabe hacer a los autores en este sentido, ante la previsible reedición de la obra que comentamos, es la conveniencia de dedicar un capítulo específico a éste tema, sin duda clave en la evolución del Estado, y en la crisis del Estado social en particular, al menos para los países miembros de la Unión.

Partiendo de la posición *residual* que la política social ha venido ocupando en el proceso de integración europea desde los Tratados constitutivos de las CC.EE., en los que el eje central era, y sigue siendo, la unificación del mercado a escala europea, la evolución posterior —Acta Única Europea (1986, Tratado de la UE de Maastricht (1992) y de Amsterdam (1997)— no ha supuesto cambios sustanciales en el diseño del esquema inicial. Puede afirmarse, como hacen los autores, que en líneas generales el modelo social comunitario ha confirmado la tendencia ya señalada a la *asistencialización* de la protección social, limitándose en este terreno a formular una serie de propuestas orientativas tendentes a la armonización de los mínimos de subsistencia y a la generalización de la asistencia sanitaria en la Unión.

Por otra parte, la asunción de los criterios de convergencia económica por los Estados miembros ha provocado un efecto de emulación en la contención del gasto social que viene a reforzar el proceso de asistencialización de las políticas sociales comunitarias en general, y de la protección social en particular. En el momento actual, ésta es la tendencia dominante en la UE, sin que se aprecien datos de los que se pueda deducir una reorientación de signo social alternativo.

Como se decía al principio de este comentario, las cuestiones suscitadas a lo largo de las páginas de esta obra tienen la suficiente entidad como para merecer la atención de todos los que, tanto desde el ámbito académico como ciudadano en general, muestran algún interés por conocer la evolución y las perspectivas del Estado social en la presente coyuntura. Las reflexiones de los autores, independientemente del grado de coincidencia que se tenga con ellas, son, sin duda, un estímulo para introducirse de lleno en la compleja problemática que plantea en la actualidad la crisis del Estado social y su futuro inmediato. Además, para quienes compartimos el objetivo de la recomposición de este modelo de Estado, sin duda sobre nuevas bases y bajo nuevas formas, estas reflexiones proporcionan una serie de elementos indispensables para poder abordar la tarea.

*Andoni Pérez Ayala*