

## NOTICIAS DE LIBROS

ÁNGEL G. CHUECA SANCHO: *Los derechos fundamentales en la Unión Europea*, Bosch, Barcelona, 1999, 314 págs.

Podría afirmarse que hay una relación inversamente proporcional entre el número de estudios dedicados al análisis de los derechos fundamentales comunitarios y su calidad. Hace muy poco tiempo se daba cuenta, en otro lugar, del reciente, a la par que discutible, libro de Monserrat Pi Llorens, y ahora procede hacer lo propio con la monografía de Ángel Chueca Sancho. Es oportuno señalar ya que, aunque formalmente se presenta como segunda edición de una obra originariamente publicada en 1989, las aportaciones y modificaciones realizadas ahora presentan tal calado que aconsejan realizar un examen *ex novo* del libro, de sus muchos aciertos y de sus eventuales carencias.

Comenzando por estas últimas, puede ser conveniente detener nuestra mirada en la Introducción general y en la primera parte del libro, dedicado al régimen general de los derechos fundamentales comunitarios. Aunque el examen realizado por el autor sobre la evolución del sistema comunitario de derechos fundamentales es muy detallado y por lo general compartido reposa en algunas ideas que no son evidentes. No es claro, por ejemplo, que puedan utilizarse en el lenguaje jurídico los términos derechos fundamentales y derechos humanos como sinónimos (pág. 11). La utilidad de la distinción de ambas categorías, que puede apoyarse en una serie de argumentos dogmáticos y pragmáticos de indudable peso, se muestra, por ejemplo, en que, como el propio autor señala acertadamente, la protección deparada por el Convenio Europeo de Derechos Humanos es suplementaria y externa al sistema de derechos fundamentales comunitarios (págs. 264-265). Dicho con otras palabras, y ya en opinión del autor de estas líneas, la adhesión de las Comunidades Europeas al Convenio Europeo, que deberá contar con un buen número de reservas que derivan de la especificidad de tales organizaciones internacionales, no resuelve el problema de los derechos fundamentales comunitarios, limitándose a asegurar una protección subjetiva mínima a los justiciables comunitarios. Tampoco parece convincente la distinción, realizada en las páginas 14 y 231, entre ciudadanía y derechos fundamentales, y que se basa en que estos últimos se atribuyen a to-

das las personas mientras que aquélla se concreta en una serie de derechos (políticos) que benefician solamente a los ciudadanos comunitarios. El círculo de personas protegidas por el derecho no puede erigirse en un criterio, definitivo o no, para definir los derechos fundamentales, y es indudable que los derechos de sufragio activo y pasivo son fundamentales (ver ahora pág. 270 *ab initio*), o que los derechos a la vida o a la intimidad presentan también tal carácter aunque no puedan ser alegados por las personas jurídicas.

Pero estas discrepancias, que sirven para debatir con una obra rigurosa, no pueden ocultar que la primera parte del estudio de Ángel G. Chueca Sancho recoge un detenido resumen de los distintos avatares que ha sufrido a lo largo de los últimos cincuenta años la protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea. La lectura de estas páginas nos permite repasar la evolución misma de las Instituciones comunitarias, y comprender algunas de las ideas que la han inspirado (como es que la exigencia de que la democratización de la Comunidad se vincule, necesariamente, con la idea de una Comunidad de Derecho —aunque lo contrario no sea igualmente ineludible—).

El autor señala que la segunda parte de su estudio, en la que se examina la protección judicial de los derechos fundamentales, es la más extensa (pág. 16). Y habría que añadir también, sin ambages, que es la más interesante e innovadora del libro de Ángel G. Chueca Sancho. Las ciento cincuenta páginas que el autor destina a dar detallada cuenta de la jurisprudencia comunitaria referida a los derechos fundamentales ponen fin a una vergonzante laguna en la materia, eludida en la práctica totalidad de los trabajos publicados en la materia. Y es que el profesor Chueca no se limita a recoger las conocidas fases pasiva y activa del Tribunal de Luxemburgo, que tienen como punto de fractura la difundida Sentencia Stauder (1969); aborda después, con todo rigor además, el estudio de los distintos derechos civiles, de defensa, económicos-sociales y de tercera generación (no los políticos, por las razones antes mencionadas) efectivamente garantizados, pero también delimitados, por el mismo Tribunal. Así, en relación con los derechos de naturaleza civil, el autor alude a la libertad de conciencia y religión (Sentencias Van Duyn y Prais) y examina la irretroactividad de la Ley penal (casos Regina/Kirk y Fedesa), el principio de legalidad (Sentencias Adoui y Cornuaille, Könecke/Balm y X —1996—) y la presunción de inocencia (asunto Maizena/Balm), el respeto de la vida privada y familiar —Sentencias National Panasonic y X, de 1994— (haciendo especial hincapié en el derecho de reagrupación familiar —que favorece a los nacionales de la UE, caso Comisión vs. Alemania, 1989, pero no a los extranjeros, Sentencia Demirel—), la inviolabilidad del domicilio (asuntos Hoescht y Dow Chemical Ibérica, entre otros), la protección de los datos personales (concretada en las directivas 95/46/CE y 97/66/CE, que se analizan en detalle), las libertades de expresión (asuntos Albertini y Montagnani y Ayowe y Traore) y de prensa e información y propiedad (págs. 125-138). También aborda Ángel G. Chueca Sancho el estudio de la tutela judicial efectiva, entendida como un derecho fundamental comunitario (Sentencia Van Landewyck), que se proyecta en algunos derechos de defensa (conocimiento de las piezas del proceso —asuntos Guillot y Landewyck—, asistencia letrada —Sentencias Basf, Demont, Adoui y Cornuaille y Adms—, confidencialidad en la relación con el

abogado —asunto y AM & S—, pero no en otros —las empresas carecen del derecho a no declarar contra sí mismas, casos National Panasonic, Hoescht, Orkem y Otto—).

Especial interés tiene el extenso estudio que el autor realiza del derecho fundamental a la no discriminación contemplado en los artículos 2 y 141 TCE, cuyo apartado 2 guarda evidente parecido con el artículo 1 de la Convención núm. 100 de la OIT y concretado en la difundida jurisprudencia Defrenne (I, II y III). Se examina, con cierto detalle, la jurisprudencia relacionada con las discriminaciones directas (que son aquéllas cuya existencia puede ser constatada simplemente examinando los criterios de identidad de trabajo y de igualdad de remuneración) y que pueden verificarse en relación con la igualdad salarial (desde una perspectiva general y en relación con el trabajo a tiempo parcial, las pensiones y la maternidad), el acceso al empleo, la formación y la promoción profesionales y las condiciones de trabajo (el trabajo nocturno, despido —especialmente el provocado por el embarazo de la trabajadora, o por la transexualidad—, y los beneficios de la pareja homosexual). A continuación se analizan las discriminaciones indirectas o disfrazadas, que se originan en disposiciones nacionales de aplicación del Derecho comunitario, y que se han proyectado en diversas resoluciones del Tribunal de Luxemburgo relacionadas con los salarios (especialmente del trabajo a tiempo parcial) y la promoción laboral y en la legislación comunitaria que pretende aplicar, de forma progresiva, el principio de no discriminación en el ámbito de la Seguridad Social. También se examina la jurisprudencia relacionada con la discriminación positiva, fenómeno este último que pretende favorecer la presencia de personas de un determinado sexo en determinadas actividades o profesiones, y cuya virtualidad fue en un primer momento negada (asunto Kalanke), aunque posteriormente se ha admitido en el caso Marshall (1997). Se recuerda, finalmente, la importante directiva 97/80/CE que ha previsto que en los casos en los que se alegue la violación del principio de igualdad, será el demandado el encargado de probar que la misma no tuvo lugar.

A renglón seguido se repasan otros derechos económicos-sociales, culturales y de tercera generación. Tras aludir a la relevancia de la política social para la construcción comunitaria (artículos 136 y 137 TCE), se recuerda que la Unión no protege el derecho al trabajo, pero sí el derecho de libre sindicación y de negociación colectiva (artículo 138 TCE, Dictamen TJCCE 2/91 y Sentencias dictadas en los casos Rutili, CDFT y, en el terreno de la función pública comunitaria, Unión Syndicale-Service Publique Européen-Bruxelles y otros). En la última Decisión citada, y en la Carta Comunitaria, también se alude al derecho de huelga. Tras abordar el estudio del Reglamento 1048/71 del Consejo y de algunas Sentencias referidas a la seguridad social, se realiza un breve bosquejo de los derechos culturales (educación —caso Casagrande—, formación profesional —Caso Gravier—, cultura —artículo 151 TCE—) y se alude al presunto derecho a un medio ambiente sano, que aunque todavía no ha sido acogido por el Tribunal de Luxemburgo si ha sido contemplado por el de Estrasburgo, en conexión con el derecho a la vida privada (asuntos López Ostra y Guerra y otros).

La segunda parte del libro se cierra con un breve capítulo en el que se examinan las limitaciones inherentes al sistema de protección comunitaria de los derechos fundamentales y los límites al disfrute o goce de los derechos protegidos. Las limitaciones

obedecen a que la Unión Europea solamente puede actuar dentro del marco de las competencias que le han sido transferidas, a que la jurisdicción comunitaria es rogada (esto es, que actúa a instancia de parte) y a que debe respetar los sistemas nacionales de protección de los derechos fundamentales. Los límites de los derechos evidencian la necesidad de restringir excepcionalmente algún derecho fundamental (en ningún caso, a juicio del autor, los derechos a la vida y a la interdicción de torturas, tratamientos y penas inhumanos o degradantes) para asegurar otros bienes prevalentes (seguridad nacional, salud pública, orden público, etc...). Ángel G. Chueca Sancho alude, en concreto, a los límites (porque los derechos fundamentales comunitarios protegen primordialmente a los nacionales —caso Grado y Bashir— y no a los justiciables) y a la función social de los derechos (casos Nold, Hauer e Irish Farmers Association).

Las últimas páginas del libro de Ángel G. Chueca Sancho examinan las relaciones existentes, en ocasiones tensas, entre los sistemas del Consejo de Europa y de la Unión Europea. Que ambos sistemas se apliquen, parcialmente, a un mismo territorio y a unas mismas personas hace inevitable que puedan conocer de los mismos asuntos (como demuestra el caso Kremzow), lo que puede provocar interferencias (como las acaecidas en el asunto CDFT). En diversas ocasiones se han alegado normas de Derecho comunitario ante los órganos del Consejo de Europa, y aunque en un primer momento éstos optaron por declarar inadmisibles tales demandas (diversos ejemplos se recogen en las págs. 244 y sigs.), especialmente basándose en que la Comunidad no forma parte del Consejo de Europa (caso CFDT, en relación con la CECA) y en que no se habían agotado los recursos ordinarios (entre los que se incluye el recurso ante el Tribunal de Luxemburgo en la Decisión CEDH Dufay), es pertinente traer a colación la importante Decisión CEDH M & Co. vs. RFA (en la que la Comisión declara posible controlar la responsabilidad de los Estados que han transferido parte de sus poderes a Organizaciones Internacionales, y se indica que éstas deben proteger de *forma equivalente* los derechos). Pero es que, con posterioridad, y pese al difundido y discutible Dictamen TJC-CEE 2/1994, la Comisión Europea de Derechos Humanos y el Tribunal de Estrasburgo han tomado en consideración el Derecho comunitario. En esta línea de argumentación pueden recordarse las Decisiones CEDH Caprino (en la que se analiza la compatibilidad de la Directiva 62/221/CE con el Convenio Europeo, así como la jurisprudencia comunitaria que ha provocado) y Procola. El propio Tribunal de Estrasburgo ha discrepado en ocasiones de la jurisprudencia dictada por el de Luxemburgo (en cierta medida, la doctrina que dimana de la Sentencia TJCCEE Hoescht contrasta con la que deriva de la Sentencia TEDH en el caso Niemietz) y ha llegado a examinar la compatibilidad de los actos nacionales de ejecución del Derecho comunitario con los derechos humanos garantizados en la órbita del Consejo de Europa (Sentencias Cantoni y Hornsby). Por otra parte, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha emitido el citado Dictamen 2/1994, en el que ha señalado que la Comunidad no dispone de competencia, explícita o implícita, en materia de derechos fundamentales. Aunque esta afirmación es discutible, y podía haberse defendido una solución distinta con el auxilio ofrecido por el artículo 308 TCE (cláusula de poderes implícitos), puede concluirse que el Convenio Europeo y los derechos en él consagrados revisten un especial significado para el Tri-

bunal de Luxemburgo (caso *Elleniki Radiophonia* y, sobre todo, *ERT, Rremzow* y *Anibaldi*).

La protección comunitaria de los derechos fundamentales es hoy, en conclusión y a juicio del autor, problemática por diversas razones: ausencia de un catálogo de derechos fundamentales (que en el momento de escribir estas líneas, al parecer, se está elaborando y que pueda, acaso, hacer referencia explícita a la situación de los extranjeros), ausencia de un recurso individual ante la jurisdicción comunitaria para proteger tales derechos frente a eventuales ataques de los Estados miembros, eventuales disfunciones entre las jurisdicciones de Luxemburgo y Estrasburgo... Aunque es posible discrepar del balance realizado por Ángel G. Chueca Sancho, y de la orientación dada a algunas de las materias por él tratadas, parece claro que nos encontramos en presencia de un trabajo trabajado, polémico en ocasiones, y que ha suministrado por vez primera en nuestro país un detenido examen del régimen material de los distintos derechos fundamentales comunitarios. Este motivo justifica, por sí sólo, la lectura de *los derechos fundamentales en la Unión Europea*.—Francisco Javier Matia Portilla.

HERMANN SCHMITT y JACQUES THOMASSEN: *Political representation and legitimacy in the European Union*, Oxford University Press Inc., Oxford/Nueva York, 1999, 306 págs.

Las cuestiones relacionadas con la legitimidad democrática y las carencias del sistema de representación política en la estructura institucional y en el sistema de adopción de decisiones de la Unión Europea son, sin duda, algunas de las que han generado una bibliografía más numerosa. La importancia prestada tanto por la doctrina como por ciertos sectores políticos está, y probablemente seguirá estando, justificada en tanto implica y se proyecta sobre un plano anterior y principal, a saber, la propia definición de poderes de la Unión, su futuro como entidad política independiente o simple fórmula de cooperación entre Estados.

Por demás, las recurrentes denuncias de déficit democrático en el seno de la Unión Europea acompañan el proceso de construcción europea desde su comienzo y reaparecen casi de forma irremediable tras cada proceso electoral (ámbito en que se enmarca este trabajo) y cada nueva reforma de los Tratados.

Así las cosas, no parecen necesarias mayores precisiones acerca de la importancia de la materia tratada en este volumen y del consiguiente acierto de sus autores en la delimitación del objeto de investigación.

El libro recoge diferentes estudios elaborados a partir de los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo celebradas en 1994. Se trata de un trabajo incluido en un proyecto mayor [*European Election Studies* (EES)], iniciado, como destacan los editores en el prefacio, con anterioridad a la primera elección directa del Parlamento Europeo de 1979.

Desde entonces, sin apenas cambios en la composición del equipo investigador (de

cuya composición se da cuenta en las primeras páginas del libro), después de cada proceso electoral europeo y a partir de sus resultados, los investigadores han circunscrito su interés a determinados y variados aspectos, todos ellos vinculados al sistema electoral, que han sido posteriormente objeto de oportuna publicación: entre otros, *Choosing Europe* (editado por Cees van der Eijk y Mark Franklin) dedicado al comportamiento electoral y que concluye con la consideración de la inaptitud de las elecciones al Parlamento Europeo como nexo de unión entre las opiniones de los ciudadanos europeos y las políticas públicas europeas y *The European Parliament, the National Parliaments, and European Integration* (editado por Richard S. Katz y Bwenhard Wessels) sobre las relaciones entre votantes y representantes en los respectivos parlamentos y, a su vez, entre ellos.

Tras las elecciones de 1994 el equipo investigador delimitó como objeto de estudio la legitimación y el funcionamiento del sistema de representación política de la Unión Europea tomando como referente empírico los correspondientes resultados electorales.

No obstante, el objetivo es más amplio que el mero análisis de los mismos. Antes bien, los autores pretenden someter a prueba algunas de las afirmaciones que con mayor habitualidad se vierten sobre el sistema de representación política europea y la legitimidad democrática de la Unión Europea, analizar las posibilidades reales de las opciones más difundidas y plantear otras.

Al acierto del tema elegido se une, pues, la perspectiva adoptada: la no asunción acrítica de ciertas aseveraciones, pese a su generalidad y extensión.

El libro está dividido en dos partes que incluyen respectivamente las colaboraciones dedicadas a la Legitimación (capítulos 2 a 5) y a la Representación (capítulos 6 a 11), precedidas por una Introducción y culminadas con las Conclusiones (a cargo, Introducción y Conclusiones, de los editores, Jacques Thomassen y Hermann Schmitt). El volumen incorpora, además, una valiosa y extensa bibliografía y diferentes apéndices de información.

En el trabajo que sirve de *Introducción (Political Representation and Legitimacy in the European Union)*, Jacques Thomassen y Hermann Schmitt exponen las premisas que determinan y delimitan el objeto de estudio. El punto de partida lo constituye la definición del funcionamiento correcto del sistema de representación política, como precondition, presupuesto necesario, de un sistema político democráticamente legitimado. Pues, según los autores, la eficacia del sistema de representación política, en tanto instrumento que permita traducir cabalmente las preferencias de la población en la adopción de decisiones, es imprescindible en la existencia y mantenimiento de la legitimidad del sistema, entendida ésta a partir de la valoración que de las instituciones y de las políticas europeas tengan los ciudadanos.

A estos efectos, los autores sostienen que el control y la representación políticos deben tener lugar en el mismo nivel en que se toman las decisiones. Pues, ahí, precisamente, se encontraría, como por demás ha denunciado insistentemente la doctrina, uno de los puntos principales de inflexión. Como señalan Thomassen y Schmitt la profundización en el proceso de integración (al que dados los resultados obtenidos califican como irreversible) no se ha visto acompañada de una progresión similar en los instru-

mentos de legitimación democrática de la Unión Europea. Desde la aprobación del Acta Única Europea (debido, en gran medida, a la modificación del sistema de votación en el Consejo de Ministros), los parlamentos nacionales han visto cómo iban perdiendo gran parte de su poder de decisión y control de las decisiones de sus gobiernos. Sin embargo, estas pérdidas no se han visto compensadas con la ampliación de poderes del Parlamento Europeo, ni tan siquiera tras las modificaciones y la extensión de funciones y poderes derivada de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam.

Entre las causas que contribuyen a la ineficacia del sistema de representación política en el ámbito europeo, cabe destacar, además de la constantemente denunciada ausencia de un verdadero sistema de responsabilidad gubernamental, la incapacidad del sistema electoral para encauzar las preferencias de los europeos y situarlas de forma identificable entre los asuntos políticos de la agenda de las instituciones europeas y singularmente del Parlamento Europeo. Esta deficiencia del proceso electoral se debe tanto a la falta de un proceso electoral uniforme, como a la inexistencia de partidos políticos con programas europeos, no simple reflejo de su posición y agenda nacional.

Como se ha dicho, en la Parte I de este libro, dedicada a la Legitimidad en la Unión Europea, entendida en términos de confianza de la sociedad, se presta especial atención a las cuestiones derivadas de la identificación de la comunidad política (Angelika Scheuer, *A Political Community?*), la división de funciones entre los diferentes niveles de gobierno (Lieven De Winter y Marc Swyngedouw, *The Scope of EU Government*) y las instituciones europeas (Pippa Norris, *The Political Regime*) en relación con el ejercicio de las políticas de la Unión Europea (Michael Marsh, *Policy Performance*).

Lieven De Winter y Marc Swyngedouw (*The Scope of EU Government*) consideran que la legitimidad de la Unión Europea está esencialmente determinada por la disposición de la población a atribuir responsabilidad gubernamental a la Unión. En otras palabras, y a estos efectos, existe legitimación de la Unión Europea cuando la ciudadanía valora positivamente la asignación de competencias a la Unión; valoración que depende de la que merece la actual actividad europea: siempre que una política europea es eficaz y efectiva obtiene un notable grado de aceptación popular; en caso contrario, las preferencias se inclinan por el ejercicio nacional o regional de dicha actividad.

En principio, los datos utilizados en este estudio permiten afirmar que existe una tendencia general a considerar que las responsabilidades políticas de la Unión Europea deben incrementarse respecto a la situación presente. Preferencias más extendidas en los Estados del sur de Europa que en los países nórdicos con economías más prósperas y mayor tradición democrática.

Estas diferencias, que se explican dadas las distintas coyunturas económicas y políticas entre los diferentes Estados, parecen confirmar lo que se ha dado en llamar la actitud instrumental de los ciudadanos respecto a las instituciones y al proceso de integración europea.

Sin embargo, paralelamente existe una conciencia generalizada acerca de la escasa garantía de estabilidad de un sistema basado exclusivamente en la eficacia del sistema.

A este respecto, Angelika Scheuer (*A Political Community?*) destaca la necesidad de cierto sentimiento, aun mínimo, de comunidad entre la población, o al menos la

aceptación de pertenencia a una comunidad de intereses, como elemento principal en la definición y permanencia de la legitimidad de un sistema. En este sentido, el éxito de las políticas europeas debe conllevar el aumento de un sentimiento de identificación con Europa.

Desde una dimensión práctica, los datos indican, como recoge Michael Marsh (*Policy Performance*) que la mayoría de los ciudadanos de la Unión Europea se identifica con las nuevas políticas comunitarias. La mencionada identificación es mayor en los seis Estados fundadores y en las elites que en el resto de la población. Destaca, también, a la luz del lugar que ocupa entre sus asuntos, la relevancia que otorgan los medios de comunicación al fenómeno europeo.

En lo que se refiere a las cuestiones que más preocupan a los europeos, la extensión de la Unión merece especial atención: mientras, de un lado, se asume la inclusión de todos los Estados de Europa occidental y algunos de Europa central, y la extensión hacia el este se considera más improbable, se cuestiona, de otro, la adecuación de un proceso de continua extensión, defendiendo su consecución de forma lenta y gradual. Por demás, la eficacia de la política económica es considerada como una condición previa y fundamental para el desarrollo y la profundización de la Unión Europea (Pippa Norris, *The Political Regime*).

La Parte II, dedicada al estudio de la Representación, incluye diferentes trabajos que, complementarios entre sí, tienen como argumentos principales el sistema de partidos, la determinación electoral de los votantes y las consecuencias en la representación política. [Hermann Schmitt y Jacques Thomassen (*Distinctiveness and Cohesion of Parties*), Wouter van der Brug y Cees van der Eijk (*The Cognitive Basis of Voting*), Cees van der Eijk, Mark N. Franklin y Wouter van der Brug (*Policy Preferences and Party Choice*), Jacques Thomassen y Hermann Schmitt (*Issue Congruence*), Bernhard Wessels (*Whom to Represent? Role Orientations of Legislators in Europe*), y Sören Holmberg (*Wishful Thinking Among European Parliamentarians*)].

Bernhard Wessels (*Whom to Represent? Role Orientations of Legislators in Europe*) considera que la forma de representación en el Parlamento Europeo no es la más adecuada para defender un interés europeo común, más allá del interés nacional o del partidista. Pues, como destaca el autor, sólo una minoría de los parlamentarios y de los partidos políticos con representación en el Parlamento Europeo consideran importante representar a todos los europeos.

Pero es respecto a este comportamiento de los partidos políticos donde la cuestión adquiere un cariz distinto. Pues, dado que los partidos son la base del sistema de representación en Europa (partidos políticos contruidos sobre bases ideológicas que constituyen el substrato de la opción de los votantes, que a su vez ven representadas sus preferencias políticas en parlamentos y gobiernos formados y controlados a partir de una mayoría parlamentaria), parece difícil pensar en un sistema de representación democrática no elaborado sobre estos principios básicos.

Así pues, la cuestión determinante en la valoración del sistema europeo de representación política se encuentra en la conexión entre el pueblo de Europa y el Parlamento Europeo.

A estos efectos, Wessels recurre, como instrumento de comparación, al modelo de partido responsable, esto es, a la distinción y conexión entre la política del partido y el conocimiento y la elección de los electores, entre el pueblo y la política pública.

Criterio al que también acuden Jacques Thomassen y Hermann Schmitt (*Distinctiveness and Cohesion of Parties and Issue Congruence*) y cuya aplicación sobre la práctica europea les permite concluir que las diferencias ideológicas entre partidos políticos de izquierda y partidos políticos de derecha, compartida y existente en los países europeos, es en el ámbito europeo el resultado de la suma de grupos políticos identificables con sus partidos nacionales originarios, sin que exista un verdadero sistema de representación política europea que incluya partidos políticos transnacionales en liza por los votos de cualquier elector europeo.

No obstante, Wouter van der Brug y Cees van der Eijk (*The Cognitive Basis of Voting*) y Cees van der Eijk, Mark N. Franklin y Wouter van der Brug (*Policy Preferences and Party Choice*) sostienen que los electores parecen conscientes de las diferencias existentes entre partidos políticos y considerarlas cuando deciden su voto, pese a que no exista un discurso claro sobre el proceso de integración europea identificable para los electores (Sören Holmberg, *Wishful Thinking Among European Parliamentarians*).

Esta deficiencia es considerada por gran parte de la doctrina como uno de los factores esenciales que contribuyen a la ineficacia del sistema.

Entre las diferentes propuestas, la creación de un sistema de partidos apto para encauzar la opinión de los votantes acerca del futuro desarrollo de la Unión Europea es, por lo que aquí interesa, una de las posiciones más difundidas, si bien en su defensa se omite un verdadero debate, limitándose a mantener la necesidad de que los partidos políticos representen diferentes opciones respecto al proceso de integración.

Pero como señalan los autores, se trata de un objetivo difícil de alcanzar y, añadiría, marcadamente voluntarista, que elude otras cuestiones fundamentales y no fácilmente compatibles con esa reorganización del sistema europeo de partidos políticos.

Hay al menos tres perspectivas con que analizar la cuestión enunciada y que, como los redactores de las Conclusiones señalan expresamente, son comúnmente evitadas: *i*) el delicado equilibrio entre soberanía nacional e integración europea; *ii*) la división de poderes entre las diferentes instituciones de la Unión Europea, y *iii*) las decisiones políticas que se adoptan a nivel europeo.

Si la responsabilidad política se ha de generar en el mismo nivel en que tiene lugar el proceso de toma de decisiones es imprescindible asumir que la mayoría de las decisiones y, por demás, fundamentales, se adoptan por una institución de naturaleza intergubernamental. Resulta, pues, necesario el consentimiento de los gobiernos nacionales, controlables por los parlamentos nacionales y los electorales nacionales.

Por lo que se refiere a la estructura institucional, la función principal del Parlamento Europeo que puede determinar el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo es la potencial responsabilidad política de la Comisión y del Consejo ante la citada asamblea representativa. No obstante, la práctica y los datos demuestran que, hasta el momento, tal posibilidad no ha politizado la elección parlamentaria.

Pero, además, las reivindicaciones del Parlamento Europeo en punto a fortalecer su

posición han llevado a una cierta posición institucional de unidad frente al resto de las instituciones, convirtiendo en secundario el debate sobre las diferentes posiciones de los grupos políticos.

Respecto a la ejecución de políticas comunitarias, la definición de la posición nacional no se construye sobre bases comunitarias, sino siguiendo la pauta de la agenda nacional.

A la vista de lo anterior, parece que la sola reforma del sistema europeo de partidos políticos no es la única solución que requiere un problema más profundo, vinculado estrechamente con el orden constitucional.

Las democracias estables se caracterizan por el traslado del debate del orden constitucional al contenido de las decisiones políticas concretas. Por tanto, en el ámbito de la construcción europea, resulta deseable que las disputas políticas vayan gradualmente concentrándose sobre las políticas sustantivas y alejándose de la unificación europea en abstracto.

Todos estos aspectos inciden directamente y han de ser tenidos en cuenta para valorar la calidad del sistema europeo de representación política.

Este es el objeto de varios de los estudios incluidos en esta Parte II del libro, que, como ya ha habido ocasión de decir, recurren a la comparación del modelo europeo con el de partido responsable, tal y como ha sido definido.

Si el resultado electoral viene determinado siguiendo las pautas del modelo partidista que conocemos y aquél no provoca efectos en la determinación de la composición en la adopción de las políticas públicas, hablaríamos de ineficacia del sistema de representación política.

Sin embargo, este parámetro, propio de los sistemas parlamentarios europeos, no es extensible al ámbito de la Unión Europea: ni la composición de la Comisión se decide, pese a las últimas reformas de los Tratados, conforme al principio de mayoría-minoría parlamentaria, ni la del Consejo, vinculada y dependiente de los procesos electorales nacionales.

Lo anterior tiene como conclusión ineludible la afirmación del déficit democrático de la Unión Europea para aquéllos que consideran la citada Unión como una entidad política separada. Conclusión que no es compartida por quienes califican a la Unión como mera fórmula de cooperación intergubernamental. Desde esta perspectiva, las carencias y el posible déficit democrático se localizan en el ámbito nacional y concretamente en la ausencia de control democrático sobre la materia europea.

Se opte por una perspectiva u otra no resulta fácil pasar por alto las lagunas democráticas en el nivel europeo. Pues no hay que olvidar que el Parlamento Europeo se elige directamente y esta forma de elección debe tener alguna consecuencia en el hacer de la Unión. De otro modo, la legitimidad del Parlamento Europeo y de todo el proyecto europeo se verá seriamente dañada.

Estas cuestiones no son desde luego nuevas en la literatura especializada. Autores como Bogdanos y Woodcock trataron la materia y abogaron por la necesidad de un cambio radical del sistema político europeo.

Entre las proposiciones planteadas con el objetivo de fortalecer las relaciones entre

el resultado electoral y la política europea, destacan aquéllas que abogan por la introducción de elementos que conduzcan a un sistema parlamentario o a un sistema presidencial.

En ambos casos el interés por la participación electoral se vería incrementado. Sin embargo, no parece que, al menos por el momento, alguna de ambas posibilidades sea viable. No obstante, esta constatación no debe llevar a la resignación. El objetivo es conseguir que las elecciones europeas ocupen un lugar propio e independiente cuyo resultado determine la política europea (Cees van der Eijk, Mark N. Franklin y Wouter van der Brug, *Policy Preferences and Party Choice*).

En definitiva, el libro que aquí se recensiona reexamina algunas de las aseveraciones más generalizadas sobre la representación y el grado de legitimidad de las instituciones europeas, analiza detalladamente las mismas a partir de su comparación con los datos resultantes del proceso electoral de 1994. Las conclusiones de los diferentes estudios, de las que hemos intentado dar cuenta aquí, son esenciales para el proceso de integración europea en que estamos inmersos. Pues, en unas ocasiones sirven para arrojar dudas sobre afirmaciones comúnmente aceptadas, mientras que en otras refrendan aquellas opiniones de principio. Unas y otras posiciones, contradictorias y coincidentes, son fundamentales, por cuanto imprescindibles, para elaborar propuestas de reforma que, cuando menos, nos acerquen al objetivo perseguido.—*Gema Rosado Iglesias*.

FRANCISCO JOSÉ CONTRERAS PELÁEZ: *Defensa del Estado social*, Universidad de Sevilla, Sevilla, 1996, 191 págs.

En momentos como los actuales, atezados por la permanente alusión a la crisis del Estado social y la invocación de la evanescente, a juicio de Ralf Dahrendorf, tercera vía, es conveniente recordar los factores históricos que propician la aparición del Estado social, analizar sus relaciones con el Estado de Derecho y la democracia, y examinar después sus potencialidades, teóricas y prácticas, para servir como un mecanismo de reconciliación entre las clases. Estas son, esencialmente, las cuestiones que Francisco José Contreras Peláez aborda en el libro reseñado en estas líneas.

En relación con las factores históricos que propician la aparición del Estado social (más que causas, como pusieron de manifiesto Dilthey y Weber) se han manejado diversas interpretaciones pluralistas (ya sean funcionalistas, que presentan el Estado social como una respuesta a necesidades objetivas suscitadas por la modernización socioeconómica —Forsthoff, Wilensky y Lebeaux— o conflictualistas, que ven su origen en la presión política de los sectores más desprotegidos —Marshall y Heimann—) y marxistas (que también pueden ser funcionalistas, en la medida en que el Estado social es el medio para asegurar la reproducción de la fuerza de trabajo —Müller, Offe, O'Connor, y conflictualistas, que lo presenta como una conquista de la clase obrera —Korpi, Ginsburgh y Gough), sistematizadas por Jens Alber. Lo cierto es que en la sociedad moderna se multiplican las situaciones de dependencia (Richard M. Titmuss) (tanto na-

turales —vejez, invalidez, enfermedad crónica— como artificiales —desempleo, jubilación obligatoria, prolongación del tiempo de formación—, lo que provoca que la vieja solidaridad mecánica, espontánea y natural, deje paso a una nueva solidaridad orgánica, en el que el ciudadano delega en el Estado cualquier esfuerzo altruista (Durkheim). La creciente especialización (o ultraespecialización, Walter Bogs) nos ha convertido, en gráfica expresión de Forsthoff, en el urbanita actual, conmovedoramente inútil e indefenso, que puede hacer más cosas, pero que precisa para acometerlas de la necesaria colaboración de otros. Si a los factores citados sumamos la evidente crisis en que se encuentran instituciones sociales tales como la tradicional familia, la mujer, el inmigrante o el empleo, y los nuevos riesgos que derivan de la industrialización (silicosis de los mineros, exposición a radiaciones, etc...), podemos afirmar ya que ahora es imposible identificar a unos responsables concretos de nuestros males. De esta forma se han escindido dos términos que hasta el momento iban de la mano: culpabilidad y responsabilidad, siendo preciso ahora asumir entre todos los efectos perjudiciales de las actividades que a todos benefician. Junto a estos factores, socio-económicos, es posible referirse también a otros psicológico-morales, y que se concretan en las ideas de que la carencia de ciertos bienes (materiales y culturales) es incompatible con la dignidad humana, por lo que tales bienes deben ser suministrados por el Estado, teniendo el ciudadano derecho a tales prestaciones.

A renglón seguido, Francisco José Contreras Peláez se plantea el análisis de las relaciones existentes entre el Estado social, de un lado, y el Estado de Derecho y la democracia de otro, recordando tanto la postura integradora (A. Garrorena) como la crítica sobre la fórmula de Estado social y democrático de Derecho. Por lo que toca al Estado de Derecho, tras señalar que tal término fue utilizado por vez primera por Carl Theodor Wielcker en 1813 y tratado de forma sistemática por Robert Von Mohl (1829), pone de manifiesto su componente iusnaturalista. Pretende fundar el Estado de la razón o según la razón, que se concreta en el individualismo, la limitación de los fines y funciones estatales al aseguramiento de la libertad y la reglamentación de la actividad de los poderes públicos a principios racionales (E.W. Böckenförde). Lo que ocurre es que, con el paso del tiempo, la dogmática formalista eliminará el elemento finalista del concepto de Estado; de ahí que se reduzca la legitimidad a la mera legalidad, desmoralizándose y despolitizándose el concepto de Estado de Derecho al servicio de la burguesía. A la vista de lo señalado algunos autores estiman que la fórmula Estado social de Derecho encierra una *contradictio in terminis*. Kant, Humboldt y, en un primer momento, Fichte, emiten una condena explícita sobre toda tentación providencialista del poder, porque la piedra angular de la legislación jurídica concibe aquél como la armonizabilidad de los arbitrios. También es recurrente la idea de que la acción promocional o asistencial del Estado fomenta la pasividad inhibiendo el desarrollo de las capacidades individuales (Humboldt, Spencer, Hayek, John Stuart Mill...). Forsthoff no discute que el Estado moderno necesita de una dimensión social, lo que no admite es que la misma deba modificar la estructura fundamental del Estado de Derecho, que se presenta como atemporal y eterna, e independiente de los fines perseguidos. Otro grupo de autores estiman, sin embargo, que es posible integrar las nociones de Estado so-

cial y Estado de Derecho. Abendroth sostiene, por ejemplo, que la idea Estado social de Derecho no puede explicarse como un agregado de términos, sino que deriva de su interpenetración. La gran novedad es que ahora no se reconoce que el orden social existente sea, por esencia, justo; se trata de profundizar en la democracia, añadiendo ahora a la política (ya conseguida) la económica (como también apuntara Herman Heller). También es interesante recordar la figura de Ernst Rudolf Huber que, aunque consciente de las aparentes tensiones que pueden mostrarse entre los términos Estado social y Estado de Derecho, apela a la realidad y a la doctrina aristotélica del justo medio, para presentar esta nueva realidad como una novedosa forma de garantizar la libertad personal en el contexto de una sociedad industrializada, que no niega los logros del Estado de Derecho, sino que los complementa.

La más clásica obra de Elías Díaz pretende superar estas tensiones aludiendo al Estado democrático de Derecho, modelo que superaría las limitaciones del viejo Estado liberal de Derecho y también las que derivan del Estado social, y se presenta como agente de la transición pacífica al socialismo. Pero tal planteamiento nos conduce a examinar las relaciones que median entre el Estado social y la democracia. Una vez más vemos opiniones que no pueden calificarse de unánimes. Una serie de autores entienden que ambas nociones son complementarias (Abendroth, Gurvitch, García-Pelayo) y presentan diversos puntos de contacto (la creación del Estado social ha sido posible gracias a la democracia política y su establecimiento incrementa el control de la sociedad sobre su propio destino, porque la lógica democrática no hace sino invadir nuevas esferas de la vida social). Sin embargo, no es posible ocultar las tensiones existentes entre la democracia y el Estado social, que derivan de diversos factores. En primer lugar, es claro que el desarrollo tecnocrático ha hecho que sea por lo general el ejecutivo el encargado de dictar las normas jurídicas, dada la escasa capacitación técnica de los parlamentarios. Por otra parte, es discutible que el Estado social haya generado una sociedad solidaria, a la vista del respaldo electoral que han recibido algunos programas de gobierno que preveían recortes notables en los presupuestos sociales. El ultraindividualismo postmoderno, que ha sido examinado entre otros autores por John Kenneth Galbraith, ha generado que, en aras de la invocación del principio democrático, se produzca una clase, no ya de marginados, sino de excluidos. También se manifiesta, y de forma cruenta en ocasiones, la desmoralización (o, mejor, la amoralización —Fred Hirsch—) de la sociedad moderna, que supera la carga ética ínsita en el Estado social. Robert M. Titmuss ha señalado que la vulnerabilidad y el egoísmo sitúan al sujeto fuera de la comunidad, porque a su juicio el vínculo asistencial también sirve para reeducar al donante. Es claro que su pensamiento alude a una dimensión no meramente cuantitativa, sino también cualitativa, de democracia, entendida ésta como desarrollo (John Stuart Mill) y que contaría con una muy relevante dimensión pedagógica. Pero McPherson recuerda que junto a este modelo de democracia opera otro, que la presenta como un mero pacto de no agresión y control recíproco entre los egoísmos individuales.

El siguiente capítulo del muy interesante trabajo de Francisco José Contreras Peñaléiz analiza la función pacificadora del Estado social, como institucionalización de un

compromiso entre las clases (E. Alvater) que hace que el Estado deje de ser percibido como el Consejo de Administración de la burguesía y se convierta en una instancia desclasada y neutral. Las raíces de estas ideas se encuentran en una ilustre serie de autores de los siglos XIX y XX (Hegel, Von Stein, Lasalle, Blanc, Staudinger, Schmoller, Wagner, los fabianos —con Bernard Shaw a la cabeza—, Bernstein y Heller), y fueron mantenidas a mediados de los años cincuenta, en un contexto histórico optimista, por Huber y Marshall. El primero ha aludido a la misión histórica del Estado social, consistente en lograr la integración social (que no pretende ni unificar la sociedad ni excluye el conflicto social; lo que busca es, precisamente, canalizarlo, domesticarlo). Por su parte, Marshall entiende que el Estado social es el mecanismo a través del cual la lógica de la ciudadanía (espacio jurídico-político en el que tiene lugar la igualdad perfecta) ha conseguido penetrar en la lógica económica (desigual por definición), y que ha provocado una mayor permeabilidad entre las distintas clases sociales, pudiendo abolir en el futuro las diferencias entre ellas.

Queda por examinar cuál ha sido la trayectoria del Estado social y realizar un balance final. A este fin se destinan las últimas páginas del libro reseñando. Aunque algunos derechos sociales ya habían sido contemplados en las Constituciones mexicana de 1917, de Weimar y la española de 1931, es sobre todo a partir de la segunda guerra mundial cuando estos se consagran (Constituciones francesa, alemana e italiana) y abren un primer período caracterizado por el optimismo y las esperanzas depositadas en el Estado social, cuyo momento álgido podría situarse a mediados de los años sesenta. En este momento se produce un gran consenso socialdemócrata, basado en un elemento keynesiano (corrección del capitalismo) y otro breveridgiano (compromiso estatal para la cobertura de necesidades elementales), tan extendido que parecía anunciar un crepúsculo de las ideologías (Lipset, Bell) —aunque se discrepaba en si el Estado social serviría para superar el capitalismo o más bien para salvarlo—. Pero que el consenso sobre el Estado del Bienestar era bastante endeble se demostró con la crisis energética de 1973, que abre un período de crisis económica que abarca los años setenta y ochenta. Más allá de los factores que pueden explicar dicha crisis (vid. pág. 148), nos interesa recordar que originó una importante crítica neoconservadora del Estado social. Tanto en Europa como en Estados Unidos se pone en cuestión el Estado del bienestar (ampliamente desarrollado en el último país citado en los años sesenta), apelando al paternalismo, sus efectos perniciosos sobre la iniciativa privada e invocando una reducción de la presión fiscal y la vuelta a la desregulación. Pueden distinguirse tres líneas de argumentación en esta nueva derecha (David Harris). En primer lugar, Friedrich A. Hayek estima, en línea con lo expresado en su día por Burke o Hume, que mientras que el orden capitalista es un ejemplo de orden espontáneo y sus consecuencias carecen de cualquier significado moral, puesto que no son decididas por nadie, el Estado social constituye un orden artificial, exógeno, creado por el designio humano, y por ello mismo, perturbador y tosco. Se apela también, en segundo lugar, a las doctrinas de Locke, Spinoza y Paine, y se recuerda, de un lado, que los derechos individuales (y, especialmente, el de propiedad) son absolutos, y de otro, que la política fiscal inherente al Estado social trata al con-

tribuyente como simple medio, como instrumento, como cosas (R. Nozick). A las críticas de base gnoseológica y deontológica, sustentadas por Hayek y Nozick respectivamente, hay que sumar, en tercer y último lugar, las que tienen un fundamento utilitarista. Los economistas integrados en la escuela neoclásica, entre los que destacan Milton Friedman y Frank H. Knight no discuten si el Estado social es antinatural o perverso en el plano moral; se limitan a poner de manifiesto que es ineficaz, porque genera inflación, déficits presupuestarios, inhibe la inversión, etc... Todas las críticas vertidas por la nueva derecha en relación con el Estado social ponen de manifiesto su peligrosa tendencia a la hipertrofia (que configura un Estado paternalista, encargado de resolver todos los problemas, creando unas expectativas que van más allá de lo razonable y provocando un crecimiento incontrolado de la acción estatal) y el alcance real de sus logros (que ha generado, además de despilfarro —Aaron Wildavsky, Kristol—, efectos colaterales nada beneficiosos, como es el debilitamiento de las estructuras naturales de asistencia y provisión, como son la familia, el grupo étnico, la comunidad vecinal o la iglesia —Nathan Glazer—). También se han vertido desde la izquierda críticas sobre el Estado social, que para algunos autores no solamente ha servido para superar el capitalismo, sino más bien para perpetuarlo (Althusser, Gamble, Walton). James O'Connor observa, con preocupación, cómo a resultas de la crisis energética diversos grupos de interés se disponen a asaltar la maquinaria estatal, paralizada y desorientada, originando un peligroso proceso de privatización del Estado. Junto a esta crítica funcionalista se ha manejado otra, que denominaremos conflictualista (que defiende que el Estado del bienestar es fruto de las luchas de los obreros para mejorar sus condiciones de vida —Ian Gough—), siendo ambas difícilmente conciliables. Jürgen Habermas estima, por su parte, que el Estado social no pretende alterar la estructura de las relaciones de producción, mientras que Claus Orfe entiende que sirve para corregir las externalidades autodestructivas del tardocapitalismo, añadiendo a la función de mantenimiento estatal otra de legitimación. A las ambigüedades del Estado social denunciadas por O'Connor, Habermas y Orfe, hay que añadir dos críticas, quizás las de más hondo calado, de origen marxista. De un lado, la destrucción de la solidaridad proletaria, que se muestra por ejemplo en el escaso eco de las tesis del reparto social del trabajo patrocinadas por Oskar Lafontaine, y de otro, la consiguiente creación de nuevos marginados (minoría de perdedores o clase funcional, en terminología empleada por Gunnar Myrdal y Galbraith, respectivamente) —John Westergaard y Henrietta Resle—.

A la vista de las inmisericordes críticas vertidas por los neoconservadores y por los marxistas en relación con el Estado social, podría pensarse que éste podría haberse visto abocado a su propio fin. Y sin embargo, pese a todo, el Estado asistencial ha sobrevivido al ascenso de los conservadores en los años ochenta (Regan, Kohl, Thatcher...) y se resiste a desaparecer. Es verdad que puede hablarse de un estancamiento del proyecto *welfarista*, y de recortes selectivos de los presupuestos sociales (cuya propuesta se ha encontrado en ocasiones con importantes respuestas sociales), pero no se ha dado un desmantelamiento sistemático del modelo. Las críticas al Estado asistencial de los años setenta y ochenta son ahora concebidas como crisis de crecimiento y no como una

agonía (Gregorio Rodríguez Cabrero), y se hace especial hincapié en su función legitimadora (J. J. Fernández Cainzos). El mismo Habermas reconoce que el compromiso que representa el Estado social ha quedado fijado en las propias estructuras sociales. La existencia de algunos recortes sociales, que han incidido además especialmente en las capas más desfavorecidas, ha provocado un nuevo debate sobre el Estado social, que alumbró la denominada *tercera vía*. Parece condenada al fracaso, en todo caso, la elección de una u otra de las posturas radicales. Mientras que el neoliberalismo ha generado un doloroso coste social, cebándose en los más débiles, y no ha conseguido sanear la economía, el espejismo del comunismo se ha deshecho en pedazos. De ahí que sea legítimo colegir que, después de todo, el Estado social no estaba tan mal, y que su vocación de pervivencia supone la victoria del posibilismo coyunturalista sobre los determinismos teóricos (Karl Hernekamp). El Estado pretende resolver los conflictos presentes en la sociedad (cuya existencia no debe ser interpretada, automáticamente como un rasgo patológico), cohesionando el mercado privado, el sistema asistencial y la democracia política (Marshall). Es cierto que los objetivos perseguidos con la instauración del Estado social solamente se han conseguido a medias (la desigualdad social sigue siendo muy significativa pese al retroceso de la pobreza), por lo que procede refinar y actualizar sus instrumentos y explorar nuevas formas de intervención estatal. Los principios que podrían informar el desarrollo del Estado social vienen marcadas por la universalización (las prestaciones, que nacieron vinculadas a una relación laboral, deben generalizarse); la integración (lo que debe potenciar, junto a las conocidas medidas tradicionales de asistencia pasiva —subsidios de desempleo—, otras medidas activas, como pueden ser los cursos de reciclaje profesional para los parados); la participación o implicación de los beneficiarios en las tareas asistenciales (en la que desempeñan especial interés el marco municipal y familiar del beneficiario y responsabiliza al conjunto de la sociedad) y la descentralización (que no implica privatización, porque aunque la gestión sea privada el Estado debe seguir presente —subvencionando, organizando, estimulando...— y evitar que se eclipse el compromiso estatal relacionado con la promoción de la igualdad —Gilles Lipvetsky—).

A la vista de los datos aportados, que no agotan el contenido de la obra, puede concluirse que estamos ante un trabajo riguroso y cuya lectura es, además de ágil, formativa. Aunque en estas páginas se ha eludido, por meras razones de espacio, reseñar en detalle las distintas construcciones relacionadas con el Estado social de los autores de los siglos XIX y XX citados *supra*, es oportuno poner fin al presente escrito retomando una juiciosa frase de Herman Heller, que creo conserva hoy toda su vigencia. Señala este insigne jurista que «la superación definitiva de todos los antagonismos sociales, la conciliación de todas las contradicciones, sólo es posible en la esfera religiosa, en la que esa conciliación es vivida como redención. La libertad absoluta es una idea religiosa, no una idea política o social» (pág. 138).—*Francisco Javier Matia Portilla*.

PIERRE BRECHON: *Les partis politiques*, París, Montchrestien (Col. Clefs politique), 1999, 158 págs.

La obra de Pierre Brechon, profesor del prestigioso Instituto de Estudios Políticos de Grenoble, nos ofrece una visión general y sintética sobre uno de los objetos de estudio que pueden considerarse «canónicos» dentro de la ciencia política desde sus orígenes. En tan sólo 158 páginas —eso sí, con un tamaño de letra minúsculo que dificulta bastante la lectura— el autor pasa revista a todos los grandes temas de la estasiología: la definición y el origen de los partidos políticos; los sistemas de partidos y sus interacciones con el sistema político; las ideologías y la clasificación de los partidos en diversas «familias» ideológicas; las funciones de los partidos dentro del sistema político; la sociología de los partidos y en los partidos; para finalizar con un capítulo dedicado a la siempre proclamada crisis de los partidos y a los indicios sobre su transformación.

En el primer capítulo del libro se realiza un breve recordatorio de las teorías más influyentes sobre los partidos a lo largo del siglo, comenzando con los denominados «padres fundadores»: Ostrogorski, Michels y Weber; pasando por la «edad de oro» del estudio de los partidos entre el fin de la Segunda Guerra Mundial y los años setenta, con nombres como Duverger, Kirchheimer y Rokkan; y finalizando con el declive posterior, declive que —se interroga el autor— podría ser consecuencia de la crisis del propio objeto de estudio, esto es, de los partidos, e incluso podría ser un signo más de la crisis general de «lo político» que estamos viviendo.

En relación con la definición de los partidos, Brechon parte de la ya clásica definición de La Palombara y Weiner, complementándola con la visión weberiana, más amplia, según la cual los partidos son «asociaciones basadas en un compromiso (formalmente) libre, cuyo fin es procurar a sus jefes el poder en el seno de un grupo y procurar a sus militantes activos oportunidades —ideales o materiales— de lograr sus objetivos, de obtener ventajas personales, o de ambas cosas al mismo tiempo». Recurre a Rokkan para explicar la génesis de los partidos en conexión con la expresión de los conflictos centrales existentes en el seno de toda sociedad, lo que le permite matizar la anterior definición weberiana en consideración a la «componente ideológica que empuja a la acción sobre la base de la existencia de unos conflictos sociales en los que el partido toma posición», utilizando las palabras del francés Daniel-Louis Seiler, discípulo aventajado de Rokkan.

Desde estas premisas, se pasa revista a los distintos fenómenos prepartidistas que han aparecido en la historia, hasta llegar a los siglos XVIII y XIX en los que, como consecuencia del establecimiento de los primeros regímenes parlamentarios, surgen las primeras agrupaciones de parlamentarios, precedentes directos de los partidos. Pero es sobre todo al hilo del proceso democratizador emprendido desde la segunda mitad del siglo XIX cuando surgen los primeros partidos verdaderos, como organizaciones permanentes. El autor hace una referencia específica al nacimiento tardío de los partidos en Francia donde, si se aplican estrictamente los criterios de La Palombara y Weiner, no habría habido verdaderos partidos hasta los primeros años del siglo XX, cuando se fundan el Partido Radical (1901), la Acción Liberal Popular (1902) y la SFIO (1905).

En el capítulo dedicado a los sistemas de partidos y a los vínculos que les unen con el sistema político en general, Brechon realiza una exposición bastante escolástica con referencias a las conocidas teorías de Duverger y Sartori, sin olvidar, por ejemplo, las últimas aportaciones realizadas por Rae en materia de interacción entre sistema electoral y sistema de partidos.

Se centra después el autor en la evolución del sistema de partidos francés, que califica como un multipartidismo con tendencia bipolar, sobre todo desde el establecimiento del sistema de elección actual del Presidente de la República, a dos vueltas y con sólo dos candidatos en la segunda vuelta. Se da cuenta también del proceso de apertura que está experimentando el espectro político francés, con la aparición de nuevas fuerzas como los ecologistas o de fuerzas anti-sistema como el Frente Nacional, que se suman a las cinco tradicionales «familias» existentes desde los años veinte (comunistas, socialistas, radicales, demócrata-cristianos y conservadores), y que provocan el mantenimiento de un multipartidismo extremo y polarizado.

Cómo no, en toda obra sobre partidos es preciso hablar de ideologías y Pierre Brechon no nos ahorra el consabido debate sobre «el fin de las ideologías», ante el cual mantiene una tesis sabia cual es que «las ideologías no mueren, sólo se transforman», se expresan quizás de forma menos absoluta, menos conflictiva, más consensual, al tiempo que las divisiones sociales, los *cleavages*, tampoco desaparecen, sino que se desplazan. Se admite la existencia a partir de los años ochenta de un consenso ideológico fundamental en relación con ciertos temas, como las instituciones de la democracia liberal, el modelo de sociedad capitalista, pero al mismo tiempo también se constata el resurgimiento de ciertos movimientos anti-sistema, lo que lleva a una repolarización ideológica de nuevo cuño, lo que abonaría la tesis del autor según la cual las ideologías estarían en un proceso de descomposición y recomposición permanente.

Otra cuestión también «clásica» en este tipo de obras es la de la clasificación de los partidos en función de su ideología y, más en concreto, la de la validez de las etiquetas «derecha» e «izquierda» en el mundo actual. En opinión del autor, si entendemos derecha e izquierda como dos visiones ideológicas enteramente construidas y opuestas de forma maniquea, hoy en día ya no existen. Los ciudadanos perciben que los gobiernos que se reclaman de una u otra tendencia realizan políticas muy similares, si no idénticas. Pero aún así, los ciudadanos siguen situándose a sí mismos, cuando se les interroga, en la escala izquierda-derecha, escala que funcionaría, según Fuchs y Klingeman, como un «reductor de complejidad» que permitiría situarse más fácilmente en los debates políticos y comunicar más fácilmente sobre cuestiones políticas con otras personas. De esta forma, derecha e izquierda se corresponderían más bien con «formas de expresión política» que con «contenidos políticos concretos».

En este sentido resulta muy interesante la comparación que introduce el autor, apoyándose en resultados de investigaciones sociológicas realizadas en Francia y en otras democracias occidentales, entre la percepción del conjunto de la sociedad sobre la ubicación de los partidos en el continuo izquierda-derecha, la percepción de los simpatizantes sobre la ubicación de su partido y de los demás partidos en dicho continuo y la autoubicación de los propios ciudadanos y simpatizantes.

No menos «clásica» es la cuestión de las funciones de los partidos políticos, pero ante este tema Brechon opta claramente por desmarcarse del normativismo en el que caen las teorías que pretenden afirmar la funcionalidad o disfuncionalidad de los partidos para un sistema político dado. En su opinión, las funciones de los partidos son muy diferentes según el sistema en el que actúan, son múltiples y están sujetas a una continua evolución. Además, es preciso distinguir entre las funciones que los partidos desempeñan manifiestamente y las funciones que podríamos denominar «latentes». Citando a Georges Lavan, se pueden distinguir tres funciones en los partidos que contribuyen las tres al logro de la estabilidad del sistema, estabilidad que, por otro lado, nunca puede ser absoluta. Estas tres funciones son (1) la legitimación del propio sistema, (2) la llamada «función tribunicia», consistente en la expresión de la queja y la denuncia, y (3) la función de «relevo político», consistente en la articulación de una alternativa al partido en el poder, más allá de la mera crítica de su gestión que entraría en la ya citada función tribunicia.

Entrando ya en el campo de la sociología electoral, se analiza en el capítulo siguiente el llamado «electorado fiel» que constituiría la base social más amplia sobre la que actúa un partido político. Para ello se pasa revista a los grandes paradigmas explicativos del voto, desarrollados por la sociología norteamericana desde el final de la Segunda Guerra Mundial, desde el paradigma del condicionamiento social expuesto por Lazarsfeld, Berelson y Gaudet, pasando por el paradigma del condicionamiento afectivo y de la tradición familiar defendido por Campbell, Converse, Miller y Strokes, hasta el paradigma del elector racional desarrollado por Nie, Verba y Petrocick, así como las críticas más recientes a esta visión.

En el capítulo dedicado a los afiliados y militantes de los partidos destacan sobre todo los datos que se ofrecen sobre la afiliación política en Francia y otros países. A la vista de estos datos resulta evidente que los afiliados de los partidos no son un reflejo de la sociedad a la que los partidos pretenden representar.

También resulta de gran interés el capítulo consagrado a los dirigentes y a los cargos electos de los partidos, capítulo en el que se parte de una aparente contradicción entre la distinción que se puede hacer claramente entre las dos funciones (la de cargo orgánico y la de cargo público) y la frecuente acumulación de ambas en las mismas personas, contradicción que ya no lo es tanto si tenemos en cuenta que, primero, los dirigentes de los partidos son las personas mejor situadas para hacerse designar candidatos a los cargos públicos; segundo, los partidos, cada vez con menos afiliados, van camino de estar formados exclusivamente por cargos electos; y tercero, los partidos se mueven cada vez más por preocupaciones exclusivamente electoralistas, lo que aproxima enormemente el trabajo interno del partido y el trabajo del cargo público.

Se completa este capítulo con un estudio sobre los «perfiles» de los políticos, distinguiéndose tres modelos básicos de carrera: el notable, que basa su poder en la tradición; el militante, que lo basa en el trabajo interno; y el profesional, que lo basa en su competencia técnica en una cuestión concreta. También se aborda la cuestión de las relaciones entre partidos y cargos electos, exponiéndose los distintos modelos de relación

existentes, finalizando el capítulo con una serie de datos sobre la imagen de los políticos, bastante degradada en los últimos tiempos.

¿Existen diferentes «culturas organizativas» en los diversos partidos políticos? Esta es la cuestión que trata de responderse en el siguiente capítulo. En este sentido, después de hacer explícitas las importantes tendencias a la homogeneización en las diferentes organizaciones partidistas, como la propensión al funcionamiento oligárquico, la tendencia a la profesionalización o la preponderancia de las motivaciones electorales, se señalan también las importantes diferencias que pueden existir entre las distintas culturas partidistas, diferencias que tienen mucho que ver con los tipos de liderazgo existentes o con la persistencia de culturas organizativas ligadas a circunstancias estrictamente «locales».

Y llegamos así al último de los capítulos, dedicado a la «crisis» de los partidos políticos, crisis que se deja sentir en una serie de signos, como el descenso de la militancia, el debilitamiento de la simpatía partidista, la mala imagen de los políticos o la escasez de la confianza en los partidos en comparación con otras instituciones u organizaciones (tres cuartas partes de los europeos declaran no tener confianza en los partidos).

¿Cuáles son las causas de esta crisis? El autor cita algunas de las que se han avanzado: el escaso margen de maniobra para elaborar políticas que resulten satisfactorias para las aspiraciones ciudadanas, el aumento de la distancia respecto a los ciudadanos, la adjudicación a los partidos de la responsabilidad por la no solución de los problemas sociales, convirtiéndose así en los chivos expiatorios del sistema, la falta de razón de ser de los partidos al haber desaparecido los conflictos sociales que los hicieron surgir, el despilfarro económico y la corrupción, entre otras. El propio autor añade otra no falta de fundamento: los partidos se han convertido en organizaciones altamente institucionalizadas, de tal forma que se ha producido un reforzamiento de los vínculos de los partidos con el Estado y un debilitamiento de sus relaciones con las sociedades.

¿Está en peligro la supervivencia de los partidos? Brechon no lo cree así: prefiere hablar de transformación. El partido de masas está en declive, dejando paso a un partido más profesionalizado donde el «aparato» y los parlamentarios juegan un papel más destacado. Junto a ello se detecta una corriente democratizadora y aperturista en la selección de los candidatos, con tendencia a apoyarse más sobre el conjunto de los afiliados e incluso sobre los simpatizantes en detrimento de los militantes activos, base tradicional de los partidos.

En resumen, estamos ante una obra que aborda los partidos como objeto de estudio politológico con un enfoque muy actual, pero desde un reencuentro constante con las distintas teorías que han ido jalonando dicho estudio sobre todo desde la segunda mitad del siglo XX. Un buen estado de la cuestión, muy útil para el trabajo académico, no sólo por las referencias teóricas que ofrece, sino también por la selección de datos estadísticos que aporta para ilustrar los distintos aspectos que se tratan.—*Oscar Sánchez Muñoz.*

JUAN LUIS RASCÓN ORTEGA, OCTAVIO SALAZAR BENÍTEZ y MIGUEL AGUDO ZAMORA: *Lecciones de Teoría general y de Derecho Constitucional*, Ed. del Laberinto, Madrid, 1999, 670 págs.

En una época —ya dilatada— en que la selección de funcionarios públicos mediante oposición no goza de predicamento, parece oportuno dar cuenta de una obra ajustada al programa de acceso a las carreras judicial y fiscal, como relata su prologuista el profesor *Pablo Lucas Murillo de la Cierva*, catedrático de Derecho Constitucional.

Las cuestiones relativas a su sistematización no son imputables a sus autores, que explican Derecho Constitucional en la Universidad de Córdoba, pero sí tienen el mérito de elevarse sobre el temario establecido para la selección de los aspirantes a los mencionados cargos de jueces, magistrados y fiscales al servicio de la Administración de Justicia, pues consiguen que en la exposición de cada tema (en total: 34) no dejen de abordarse todas las materias convocadas, huyendo de la «departamentación» de las tradicionales contestaciones a los programas de oposición. Este planteamiento es afortunado en todos los sentidos, pues elude la memoria textual y acude a la memoria ideológica, siempre creativa. Así se elimina el estudio memorístico y se forma a quienes han de aplicar el Derecho en todas sus ramas. Los opositores dejarán de «cantar» los temas y los preparadores valorarán el saber no encasillado, sino abierto a las materias afines y a las diferencias conceptuales. Su estudio —lectura reiterada— será eminentemente formativo y los contenidos adquiridos tendrán vigencia ilimitada y no impedirán, antes al contrario, facilitarán discurrir, tanto en la exposición oral, como en la escrita, según los conocimientos añadidos con la flexibilidad que a tan ilustres juristas hay que pedir cualesquiera que sean las modificaciones legales futuras.

Con independencia de la alta función que la obra cumplirá, ha de resaltarse que la Teoría General del Derecho y el Derecho constitucional tienen en esta obra completo desarrollo con la clasificación interna más adecuada sin abuso de citas que sólo sirven para salvar responsabilidades. El texto anota y comenta las sentencias más significativas del Tribunal Constitucional y una seleccionada bibliografía figura al final de cada tema.

Es excelente la exposición de los principios informadores del sistema de fuentes en el ordenamiento jurídico español; coherentes y precisos los temas relativos a la organización erritorial del Estado, etc.

En conjunto, se trata de un buen manual, completo, didáctico, que resulta útil y hasta necesario para quienes no preparen oposiciones para ingreso al servicio del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones locales.

Su lectura me da pie a algunas reflexiones: celebrar la utilización de la voz territorio en lugar de la abominable «geografía»; anotar los cambios socioeconómicos que tanta trascendencia tienen para el ordenamiento jurídico; renunciar prácticamente siempre a los anagramas o siglas; renunciar, asimismo, a toda alusión sobre el régimen de la era de Franco sin otras excepciones que las de las págs. 36 y 277 salvo error por mi parte; juicio y conclusiones previas en materias tan polémicas como la nulidad, el

fraude de Ley, la derogación tácita y la retroactividad; conceder el debido relieve a los principios cuando las técnicas legislativas actuales sólo los citan en su consideración formal; resucitar la expresión «Estado compuesto» en que ha de refugiarse la actual Nación española; proscribir la horrenda expresión de «Estado central» aunque se reconozca que la Constitución española nos ofrece un Estado (art. 137) que necesita ser fragmentado siquiera sea para denominar y distinguir instituciones de proyección territorial.

Y para concluir esta nota reiterar que la obra reúne todas las calidades de un manual universitario y que tan útil será en su ámbito y en el de quienes han de manejar conceptos y descripciones con acierto. Uno de sus autores es magistrado, dos son doctores en Derecho y todos, como ya dije, son profesores de Sistema Constitucional español en la Facultad de Derecho.—*César Albiñana García-Quintana.*