

## RECENSIONES

ALEJANDRO NIETO: *Los primeros pasos del Estado constitucional. Historia administrativa de la Regencia de María Cristina de Borbón*. Barcelona (Ariel), 1996. 602 págs.

Con razón se afirma que para conocer un sistema político es útil conocer su génesis, puesto que en su arranque se encuentra ya contenida buena parte de su posterior problemática. Una perspectiva genética constituye siempre una buena aproximación para desentrañar lo que oculta la evidencia. Las condiciones en que tuvo lugar el alumbramiento de un sistema político, sus iniciales cesiones y malformaciones, sus insistencias y sus éxitos, la configuración subjetiva de los grandes sujetos colectivos y las inercias de las instituciones políticas y sociales constituyen algunos de los elementos que impregnan una realidad que ha cobrado forma a través de sucesivas superposiciones sobre lo existente. Si bien es cierto que las personas construimos nuestra historia, también lo es que la construimos siempre en unas condiciones que no elegimos y sólo con los mimbres que tenemos a mano. La herencia recibida se arrastra así a lo largo del tiempo, en ocasiones incluso como una maldición; vive debajo de las apariencias y las mudanzas, para resurgir cuando más olvidada parecía, como si se tratase de una configuración geológica que sólo desaparece como resultado de grandes cataclismos o de la tenaz y continuada erosión que le aplican los humanos. Por debajo de los vientos de época, de las modas y los decoradores, los cimientos tienden a persistir con sus defectos y virtudes: la realidad posee más memoria histórica que los sujetos individuales. Quizá por ello constitucionalistas y politólogos precisan de aquellos conocimientos que una perspectiva genética suministra con el fin de conocer mejor el Estado actual, desde las formas y límites de la autonomía de lo político hasta las peculiaridades de la división de poderes.

En España la discontinuidad política fundamental se produjo con la «fundación» del Estado contemporáneo tras la quiebra del Antiguo Régimen, en el marco de una lucha armada entre cristinos y carlistas para hacerse con el poder. Finalizada la guerra carlista y las regencias de María Cristina y Espartero, la mayoría de edad de Isabel II abrió el largo período de gobierno moderado, y la consolidación del Estado español contemporáneo. Es sabido que éste se ha forjado a lo largo de tres grandes períodos históricos: los gobiernos moderados de Isabel II (1843-1854 y 1856-1868), la Restauración (1875-1931) y el Franquismo (1936-1975). Lo que, desde otro prisma, significa que la derecha ha sido la gran forjadora del Estado español, aunque no debe

suponerse que haya sido un bloque monolítico e indeferenciado. Seguramente debería hablarse más bien de las derechas que de la derecha, por lo que no resultaría inútil profundizar en las singularidades de sus diversas ramas y sensibilidades y precisar más lo que ha sido su denominador común. Pero éste es otro tema. Como puede deducirse, dejando a un lado el Trienio liberal, los periodos revolucionarios han sido breves (1854-1856, 1868-1874, 1931-1939) y han dejado una impronta más bien relativa. Incluso en el caso que hubiesen estado presididos por la voluntad de imponer un nuevo y distinto modelo de Estado (y de España), difícilmente hubiera podido materializarse por falta de tiempo.

Sorprende el limitado conocimiento que tenemos aún de la génesis del Estado español contemporáneo cuyas raíces han de buscarse en los primeros años del régimen constitucional construido frente al Estado carlista. Los diversos tonos de los cristinos coincidieron a grandes rasgos en construir un edificio común, en el cual el sectarismo y las urgencias, las necesidades de la guerra y la improvisación, las grandes palabras y la búsqueda del botín, la mimesis y las originalidades aparecen confundidas en el intento de levantar un nuevo Estado encima de las ruinas del viejo. *Los primeros pasos del Estado constitucional* de Alejandro Nieto constituye un certero y brillante análisis de la construcción del Estado liberal en España. Su estudio se centra en «la obra administrativa de la regencia de María Cristina», que es el «contenido propio» del libro, cuyo objetivo es «estudiar y exponer una parcela prácticamente inédita de esta época, la que se refiere a la Administración». No se trata, pues, de una obra de Derecho Administrativo, ni de Derecho Constitucional, ni tampoco de una Historia de las instituciones. Se afirma como un estudio de *Historia de la Administración*. Pero el carácter sectorial de la investigación emprendida es sólo aparente, el trabajo constituye una aportación de primer orden para el conocimiento del Estado español de la época. La irrupción del investigador en el mundo gris y lleno de sombras de la Administración española tiene un efecto clarificador semejante, por ejemplo, al que tuvieron los estudios de Josep Fontana sobre la Hacienda pública. Al fin y al cabo, uno y otro autor han penetrado con realismo, erudición e inteligencia en el Estado que los españoles, para bien y para mal, han tenido que soportar. Se trata del Estado «de verdad», del único que ha existido.

Podría haber quien esté tentado de suponer que el interés de la investigación está limitado sólo a eruditos. Sería un craso error. Una de las más importantes aportaciones de Nieto consiste en mostrar de forma directa y convincente que no es posible hablar del Estado sin hablar de la Administración, puesto que la acción diaria de aquél se realiza a través de ésta: «El Estado no puede comprenderse de espaldas a la Administración, puesto que ésta es la que da contenido a aquél.» Además en una Administración en formación se proyecta con intensa claridad el combate político concreto. Los empleados públicos, y quienes aspiran a serlo, tienen el mayor interés en la cosa pública: no son sólo ciudadanos activos, sino que además participan activamente en la toma de las decisiones públicas. Son el cogollo del Estado. ¿Cómo puede analizarse un sistema político sin entrar en el conocimiento de la alta Admi-

nistración o sin valorar la relación entre los empleados públicos y los representantes políticos, por ejemplo? Con toda evidencia no es la Administración un terreno menor o insignificante para comprender el desarrollo del Estado, el Derecho y la política. Pero la verdad es que hasta ahora los historiadores, juristas o politólogos no han prestado demasiada atención al Estado cotidiano, prosaico y farragoso, lleno de recovecos y posibilidades económicas, de demagogias, fuerza armada y presupuestos, de decretos, nombramientos y reparto de haberes e influencias. Es decir, al poder político, al poder del Estado, precisamente aquel poder que el constitucionalismo pretende someter a un control externo, social. La Administración (y su Gobierno) ha tenido más continuidad e incidencia social que las Cortes, al menos en España, y, por supuesto, ha sabido usar, con más eficacia que legitimidad y acierto, los poderes que poseía, unas veces dentro y otras fuera de los procedimientos establecidos. En la Administración se entrecruzan la grandiosidad, los límites y las miserias del Estado español contemporáneo. Por ello el estudio de Alejandro Nieto desborda los estrechos límites de una especialidad para convertirse en una obra fundamental para otras ramas del conocimiento. Al fin y al cabo conocer el Estado real constituye la principal finalidad de la Ciencia Política; y seguramente también de los constitucionalistas. En nuestro caso aquellos polvos, con sus correspondientes lodos, han soportado las oleadas de remozamientos, restauraciones y modernizaciones; y, en parte, se han conservado hasta nuestros días, sin que nadie haya demostrado que los juristas debamos olvidarnos de ellos. En el fondo «la historia administrativa, en cuanto que se refiere a normas y organización, supone un salto cualitativo de concreción respecto a la historia constitucional y parlamentaria», que cuenta ya con rigurosos estudios, y se demuestra esencial para llegar a conocer las entrañas de la política y el derecho y no perderse en discursos, tópicos y buenas intenciones.

Toda ciencia es crítica de los saberes o tópicos adquiridos, a partir de conocimientos concretos. Su carácter crítico es insoslayable: se trata de demostrar el error de algunas proposiciones y, en este mismo sentido, sugerir la posibilidad de nuevas hipótesis de interpretación. «El acierto no puede demostrarse nunca, pero sí el error.» Nieto no pretende definir la verdad; su interpretación, tentativa, basada en una erudición más que notable y un tratamiento brillante y sugerente de los documentos tiende a ordenar un marco hipotético para construir una interpretación hecha desde el rigor del conocimiento y no desde la lírica o la comprensión. «A mi modesto juicio, el pasado (como el presente) es además incomprendible. Es vana presunción la de querer comprender —y más aún la de creer haber comprendido— las cosas. La evolución de la Humanidad no está al alcance de la inteligencia humana.» Todas las hipótesis formuladas son, por tanto, provisionales. «En mi opinión lo único que puede exigirse de ellas es una cierta plausibilidad, es decir un grado de justificación bastante, como para que la razón admita la posibilidad (nunca la seguridad) de su acierto», ya que «la teoría de la plausibilidad lleva consigo la provisionalidad de los resultados y explica el rápido envejecimiento de los libros de historia». «Para el autor de este libro —que abomina del positivismo en todas sus manifestaciones— la letra de las normas va a ser, desde luego, un punto de referencia constante; pero nada más,

porque considera que la historia debe preocuparse de lo que sucedió (mejor: de lo que se cree que sucedió) y no sólo de lo que pudo, o debió, haber sucedido.»

Vista así la Historia puede tener efectos demoledores, puede llegar a destruir toda clase de modelos preconcebidos: se proclama la democracia como gobierno del pueblo; se habla de constitucionalismo como gobierno regulado por una norma suprema; se afirma que el aparato público está al servicio de la nación; se defiende que los tributos han de ser aprobados por la nación en las Cortes; se dice que los tribunales aplican la ley y que los jueces son independientes, etc. Pero «cuanto más pequeña es la letra que emplean los historiadores, más accidentes se van poniendo al descubierto. Por eso es peligrosa la historia administrativa —tanto o más que la constitucional—: porque apegada a la tierra, puede observar la miseria que se esconde detrás de las fachadas». El libro de Nieto, que combina el conocimiento erudito, la elaboración de hipótesis interpretativas sólidas y el rigor científico del enfoque crítico del realismo político, demuestra cómo el estudio de la Administración resulta esencial para conocer el Estado. De ahí que posea aquel gusto agríndice de la veracidad y la desmitificación.

*Los primeros pasos del Estado constitucional* se centra, por tanto, en la Administración como núcleo duro del poder organizado del Estado. Prescinde de las instituciones constitucionales: del Rey y su Gobierno, de las Cortes y del Poder Judicial (en este último caso la opción es más opinable por cuanto en España fue siempre sumiso, hasta el punto de no actuar como poder independiente, sino de hecho como parte integrante y subordinada de la Administración). Contra lo que podría pensarse, las actas del Consejo de Ministros, en cuanto órgano superior de la Administración, constituyen una fuente menor para este estudio; en expresión del autor son decepcionantes. Dichas actas reflejan más bien acuerdos que discusiones. En cambio Nieto utiliza dos grandes fuentes de los que extrae con maestría una riquísima información. La primera de ellas, utilizada con una profusión y acierto nada comunes, son los Boletines Oficiales, que arrojan una ingente y valiosa información acerca de la actividad y realizaciones de la Administración: no en vano ésta surge del Boletín Oficial y se expresa a través de él. La otra fuente adquiere en su tratamiento una brillantez y rendimiento impensables: se trata de los Diarios de Sesiones de las Cortes. Al igual que sucedió en los otros sistemas parlamentarios de la época, los diputados y senadores hablan en las Cámaras de los temas importantes (es decir de los temas relativos a la construcción del nuevo Estado y la nueva Sociedad), puesto que debaten con claridad y sin tapujos entre iguales (entre representantes que poseen intereses e ideales en gran parte coincidentes). En el Parlamento expresan sus diferencias e intentan resolverlas a través del convencimiento, el acuerdo o la votación. No se trata de un diálogo disciplinado entre posiciones organizadas e irreducibles, sino de un diálogo libre en el interior de un bloque social que tiene divergencias pero que se quiere unido frente a los «otros». La ausencia de los carlistas y el método de selección de los representantes mediante sufragio restringido aseguraban una base común y hacían posible la necesaria franqueza para hablar abiertamente. «El Diario de Sesiones se convierte así en el Tratado de Derecho Público (político

y administrativo) y de la ciencia de administración más importante de esta época», puesto que «el Diario de Sesiones es incansable e implacable y en verdad que para conocer la teoría y la práctica del Estado y de la Administración de 1833 a 1840 es el mejor instrumento disponible y desde luego el más fiable».

De forma sucesiva el autor examina los diversos aspectos relativos a la Administración del nuevo Estado liberal en los que aparece reflejado como los moderados estaban mejor pertrechados en cuanto a proyectos y conocimientos gracias al modelo francés. A cada uno de aquéllos destina un amplio capítulo: el sistema normativo; el Consejo de ministros, los ministros y los ministerios; la Administración provincial; los Ayuntamientos; los empleados públicos; el control de la actividad administrativa; el desmantelamiento del poder constitucional de la Iglesia; el sistema económico y la propiedad burguesa. Por ello, a pesar de su importancia política, algunos extremos como la Justicia, el Ejército y la Administración ultramarina, definida ya como colonial, quedan fuera del tratamiento sistemático de la obra, aunque quizás hubieran reforzado más algunas de las conclusiones apuntadas acerca de la modalidad española del Estado constitucional. Recuérdese, por ejemplo, la negativa de los liberales a considerar los territorios ultramarinos como parte de España, así las limitaciones ideológicas ante la esclavitud expresadas por el dirigente progresista Vicente Sancho, en el Congreso de 1836-1837: «¿cómo ha de ser considerado de la misma manera el amo de un cortijo de Andalucía, rodeado de sus criados que le sirven voluntariamente, que el dueño de un ingenio de la isla de Cuba rodeado de 400 ó 500 esclavos? ¿Puede servir el mismo Código penal para proteger a ambos?».

Como he señalado, Nieto concede una importancia capital al hecho que el Estado constitucional surgiera en el contexto de una guerra civil, que lo marcó profundamente. «Las primeras guerras carlistas se levantaron a las pocas horas de haberse iniciado la regencia y María Cristina la abandonó a las pocas semanas de haber pasado a Francia los últimos soldados del ejército de Cabrera.» Aunque «el Estado cristino nunca llegó a ser un Estado de guerra», desde luego estuvo condicionado profundamente por ella. Desde muchos puntos de vista la guerra parece crucial: desde la desamortización para cubrir las necesidades financieras de la contienda y unificar el bloque anticarlista, por ejemplo, hasta la política eclesiástica de combinación del expolio económico de los conventos y la conversión del clero regular en empleados públicos. Quizás lo más relevante para su posterior éxito haya sido que el nuevo Estado se construyó frente a los carlistas y por tanto se nutrió con personas que sólo consolidarían su posición en el caso de victoria. Es decir, no se encontró con la necesidad de asumir el desgaste del forcejeo diario contra las resistencias de los desafectos al nuevo orden. Se construyó desde la parcialidad. El hecho que el Estado representativo español surgiese en una guerra civil, le dio el color particular y la vivacidad, que luego perdió bajo los gobiernos moderados con la «recuperación» de los neocatólicos y el ostracismo de los progresistas, pero que, por su mismo origen, consideró los cargos como botín partidista de los vencedores.

En efecto la divisoria no se estableció entre el Estado y unos militares rebeldes (apoyados en un pueblo afecto), sino que coexistieron con mayor o menor regulari-

dad dos Estados enfrentados. No sólo fue un enfrentamiento entre dos ejércitos, o dos camarillas, sino una guerra entre dos Estados, cada uno de ellos dotado de su Administración (con sus ministros, sus empleados, sus embajadores, sus jueces y su sistema fiscal). La imposición de uno sobre el otro hizo posible el triunfo de unas determinadas relaciones sociales y la transformación del Estado triunfante para adaptarse a las exigencias de los nuevos tiempos. Aunque todo ello quedó subordinado a unas restricciones justificadas por la guerra que «condicionó sustancialmente la evolución del Estado constitucional, tanto en su estructura como en su funcionamiento, y recortó de manera considerable el alcance de todas las reformas administrativas».

Esta guerra civil, que se situaba además en un contexto internacional en el que las potencias del momento pugnaban por su supremacía en Europa, en cierto sentido fue también una guerra internacional: a un lado Inglaterra y la Francia de Luis Felipe, en el otro Austria defensora de la contrarrevolución y la Santa Sede. Uno y otro Estado fueron reconocidos por las potencias extranjeras afines que tenían intereses de todo tipo en el desenlace final. Por ello en el bando cristino «la política interior de España quedó absolutamente mediatizada por la intervención de los embajadores de Inglaterra (Villiers) y Francia (Rayneval), dado que el progreso de la guerra dependía de las ayudas que proporcionaban estos países».

En el marco de la guerra civil, «en siete años mal contados se creó febrilmente un Estado moderno hasta en sus últimos detalles. (...) Pero fue una construcción ficticia que en sus elementos esenciales no llegó a encarnarse en la realidad. Nada fue ejecutado del todo, ni casi nada (...) podía cumplirse puesto que todas las energías y toda la autoridad del Estado se desviaban hacia la guerra». Sus objetivos fueron crear una fuerza militar capaz de vencer en la contienda y asegurar su financiación, mantener la ayuda exterior, organizar una estructura estatal para el ejercicio del poder político y unir un bloque social a partir de los intereses y las ideas. «Lo más asombroso es que los liberales, además de ocuparse de la guerra y de la construcción de un Estado nuevo, quisieran hacer también una revolución». Aunque resulte sorprendente para triunfar militarmente debían ser revolucionarios y para vencer políticamente debían incorporar, al máximo, los sectores tradicionales: se trataba de una revolución especial en que la Regente nombraba senadores a conocidos absolutistas y en que las Cortes eliminaban en marzo de 1837 la confiscación de las propiedades de la gran nobleza (derivada de la abolición del régimen señorial de 1811) al establecer que quienes desde entonces no hubiesen ejercido jurisdicción señorial retenían sus fincas sin necesidad de demostrar su título de propiedad. A los cristinos les era necesario crear intereses comunes para asentar el bloque liberal puesto que su quiebra haría peligrar la victoria: la guerra se unía así a la revolución y a la apertura al máximo a la derecha social. «La articulación acumulada (guerra y revolución) o alternativa (guerra o revolución) es una cuestión muy vieja que aparece en múltiples coyunturas históricas», como mostró la guerra civil de un siglo después. Los liberales resolvieron el problema mediante la atracción de sectores aristocráticos

y militares al nuevo régimen y la determinación de un enemigo a abatir: el poder de la Iglesia Católica en cuanto equiparable al del Estado.

«El hecho es que en 1838 ya se había consumado la fase de la revolución que los progresistas se habían propuesto, aunque el final de la guerra se hubiera retrasado y el establecimiento real del Estado tuviera que quedar pospuesto hasta 1845». Los progresistas no llegaron a culminar el Estado constitucional puesto en pie por la alianza entre la aristocracia y la burguesía. Se empezó todo y se terminó poco. «Lo que no significa que fuera un trabajo perdido porque el proyecto no fue olvidado y, cerrado el paréntesis de la estéril regencia de Espartero, retomado el poder por los moderados, éstos recogieron el proyecto de la primera regencia, y lo hicieron realidad, de tal manera que el Estado constitucional español pudo, al fin, ponerse a caminar. Gracias a la obra administrativa de la regencia de María Cristina se allanaron los caminos del Estado constitucional.»

La doctrina del liberalismo doctrinario, en la que se apoyaron amplios sectores liberales, basada en la doble soberanía del Rey y de las Cortes, dió origen a un parlamentarismo dualista. El sistema, plasmado en la Constitución Española de 1837, pretendía ser el común denominador de todas las familias liberales; pero el intento fue en vano: los moderados se resistieron a ella y los progresistas actuaron al margen suyo cuando lo precisaron. «El Estado de la regencia fue un Estado pseudoconstitucional en el que la Constitución nunca fue respetada.» Progresistas y moderados tenían una concepción distinta del espacio social a que debían abrirse. Los unos estaban necesitados del contrapoder de los Ayuntamientos elegidos democráticamente, que les conectaba con los ciudadanos no activos, y los otros estaban decididos a subordinar aquéllos al Gobierno y a incorporar a sectores del absolutismo. Quizás el verdadero pacto constitucional consistió solamente en que el Gobierno debía contar con la doble confianza de la Corona y el Congreso. Como la Constitución, por otra parte, era flexible, el pacto debía basarse en el acuerdo de los políticos sobre el sistema de gobierno que quedaba reflejado en el Reglamento del Congreso: más importante que el texto de la Constitución fue el pacto realizado en las Cortes, que por otra parte, a semejanza de Gran Bretaña, se encuentra también en la base de los sistemas parlamentarios existentes en Francia y Bélgica.

«La Constitución fue en verdad un simple verbalismo y la política constitucional del Estado una farsa en la que colaboraron con igual cinismo todos los partidos.» Nieto resume el sistema constitucional de la época con la palabra falseamiento, concepto utilizado también por el regeneracionismo finisecular para definir la Restauración. Así «el Estado constitucional español nació mal, ya torcido y no consiguió restablecerse a lo largo de todo el siglo». El juicio, acertado de acuerdo con los modernos parámetros del sistema constitucional, podría matizarse en cuanto que el régimen parlamentario ha surgido a partir de la adopción de ficciones jurídicas que suponían una alteración de las normas constitucionales (desde el ejercicio de los poderes de la Corona al control parlamentario del Gobierno). Precisamente el parlamentarismo pudo imponerse porque construyó reglas que no coincidieron con las normas escritas. «Los primeros pasos del Estado constitucional español estuvieron

dirigidos por principios constitucionales no escritos, ya que a nadie se le puede pasar por la cabeza que las Cortes de 1834, 1835 y 1836 estuviesen regidas por los escasos artículos del Estatuto Real que nada decían sobre el funcionamiento parlamentario.»

Pero, dejando a un lado este hecho, no puede dejar de admitirse que en el inicio del Estado liberal español hubo «falseamiento del funcionamiento de las Cortes, falseamiento del equilibrio constitucional de poderes y falseamiento de las actuaciones judiciales». Las Cortes estuvieron falseadas, aunque quizás no de forma demasiado distinta a como lo eran en Inglaterra o Francia. En cuanto a la representación, el sufragio restringido permitía que sólo los grandes contribuyentes y las capacidades pudieran acceder a la representación; pero como ello no aseguraba los resultados, la compra de votos y las irregularidades en las urnas fueron constantes; las tribunas de las Cortes fueron utilizadas por radicales para presionar sobre los diputados contrarios o indóciles; los presidentes de las Cámaras eran parciales en su cometido; etc. Pero los nuevos dirigentes moderados y progresistas habían hecho y poseían *su* Estado y por ello los empleados públicos y el personal político constituían una unidad que defendía *su* sistema. En la medida en que eran la representación de la nación española (en que eran España), podían y debían sustituir a los españoles, siempre propensos al radicalismo o al servilismo. ¿No se encuentra aquí la raíz de la configuración del Estado como un aparato autónomo de la sociedad, incluso respecto a los mismos ciudadanos activos? Los estados de guerra finalmente servirían de válvula de seguridad para el control social en caso de incomodidad ante la opinión. «La institución fue falseada desde el principio hasta el fin», pero nunca dejó de expresar a pesar del evidente sectarismo, al menos hasta el final de la regencia de Espartero, el pluralismo de aquellos que habían construido el Estado.

A imitación de Inglaterra y Francia, se estableció un parlamentarismo dualista, pero «la doctrina de las dos confianzas nunca funcionó correctamente en esta época». Y no resulta extraño porque fue necesario contar siempre con otros dos poderes: el Ejército, entendido como poder autónomo más que como un sector particular de los empleados públicos, y el pueblo, excluido del Estado aunque incorporado lateralmente a través de los Ayuntamientos. El Ejército, de hecho la principal garantía de triunfo liberal, estaba ya en camino de convertirse en el resumen del Estado, que a su vez lo era de España, frente a los españoles (carlistas, revolucionarios o demócratas). Por ello ante la gravedad de la situación bélica, la voluntad de los progresistas de incorporar también a los sectores populares hizo indispensable que el Gobierno hubiera de contar además con la confianza del pueblo «entendida como la aceptación pacífica del Gobierno por parte de los Ayuntamientos».

El equilibrio de poderes no puede entenderse, pues, limitado a la Corona y las Cortes, por cuanto resultaba fundamental el poder de los Ayuntamientos, a través de los cuales el pueblo español, excluido del núcleo central del sistema representativo central, encontraba su fuerza (incluso armada). Este poder garantizaba la incorporación de los españoles en el Estado y constituía la fuerza que las Cortes precisaban para contrapesar a la Corona y a los moderados. El nuevo Estado constituido, sostenido por el Ejército, se basaba en los políticos (con sus representados) y los

funcionarios; el resto de los españoles sólo participaba en el Estado a través de los poderes locales. Los hombres del Estado, siempre temerosos del pueblo como bien señala Nieto, no podían prescindir de él, al menos mientras durase la guerra. Quizá por ello, cuando asentado el régimen en los años cuarenta, los moderados accedieron al Gobierno y bandearon a los progresistas, lo primero que hicieron para consolidarse fue imponerse sobre los municipios y asumir en exclusiva la expresión de los españoles. Los progresistas sólo podían esperar ya el cambio por la voluntad de la Reina o por la del otro poder autónomo subsistente: el Ejército. El centralismo acompañaría desde entonces al Estado español, bajo la vigilancia atenta del personal político, los empleados públicos y el Ejército.

El nuevo sistema de poderes establecido durante la Regencia de María Cristina no se propuso aniquilar sin más los poderes preexistentes, sino constituir un bloque social formado por la integración de la burguesía y la aristocracia. «El Estado constitucional del siglo XIX no suponía solamente el establecimiento de una determinada constitución política sino el desmantelamiento del Antiguo Régimen, cuyos principios e instituciones eran a todas luces incompatibles con los nuevos. Lo que sucedió, sin embargo, es que, en el curso de esta operación, los tres pilares del Estado absolutista —el trono, la nobleza y la Iglesia— fueron tratados de manera muy distinta: el trono sobrevivió aunque tuviera que someterse al régimen constitucional; la nobleza salió económicamente fortalecida y la Iglesia, en fin, fue constitucionalmente eliminada y económicamente expoliada.» A diferencia de Inglaterra donde la construcción del Estado y la sociedad liberales estuvo dirigida por la nobleza *whig*, frente a los *tories* y los radicales, la alianza en España no dio como resultado la incorporación de la aristocracia a la burguesía, sino la creación de una oligarquía, alejada y temerosa del pueblo, monopolizadora del ser de España frente a los españoles y necesitada del Ejército para resolver tanto los problemas de orden público, como sus querellas internas. El Ejército se convirtió, así, a causa de la guerra, pero no sólo ni principalmente por ella, en la espina dorsal del Estado. Tomando la expresión de Marx, no se trata de una Nación que tenía un Estado, sino de un Estado que tenía una Nación. La principal discrepancia entre las fracciones de la nueva oligarquía procedía del lugar que debían ocupar los Ayuntamientos y la Iglesia católica, si ésta aceptaba el rol en que la tradición galicana quería situarla. El Ejército como garantía del Estado y la Nación situados frente al pueblo y la democracia, así como la «reconversión» de la Iglesia católica a fin de adaptarla a la nueva sociedad capitalista estaban ya contenidos en el período.

«El Estado constitucional desmanteló por completo el Antiguo Régimen mediante la dominación del trono, la adsorción parcial de la Iglesia y la neutralización benevolente de la nobleza (precisamente comprada). Todo ello a costa de una guerra civil, de la proletarización del campesinado y del falseamiento cotidiano del régimen público. (...) Pero con lo que no se contó fue con la impensada presencia de un nuevo poder —el poder militar— que, después de haber tutelado a los gobiernos, se apoderó lisa y llanamente del Estado, que sólo hipócritamente siguió llamándose constitucional. Ésta fue —por decirlo enfáticamente— la venganza de la Historia.» Los militares

se convertirían en un poder fundamental del Estado, capaz de imponerse a la Corona o a las Cortes y de arbitrar entre las facciones de la oligarquía. Asimismo debería contarse también con el conglomerado de terratenientes, políticos y empleados públicos, los cuales por sí solos poseían el poder de saber manejar los hilos del Estado y de orientarse por sus pasillos. Sin ellos la incorporación de la burguesía habría sido aún menos fácil de lo que fue, pero con ellos su incorporación era lateral, ya que debía realizarse necesariamente a través suyo.

Ciertamente «el auténtico enemigo de este Estado no era el trono (que se rindió sin resistencia), ni la Iglesia (a la que se sometió con violencia), ni la nobleza (que pactó con ventaja, aburguesándose), sino la democracia, porque el verdadero peligro sólo podía venir del pueblo», pero quizá podría formularse la misma idea de un modo aún más crudo: el verdadero enemigo del nuevo grupo social que pasó a dirigir España fue el pueblo español, sean carlistas o demócratas, sean burgueses o obreros, sean agricultores o jornaleros. El Estado se convertía en el garante de la seguridad del nuevo orden social y sus servidores eran la mejor garantía del Estado. El liberalismo, al igual que en el resto de Europa, era contrario a la democracia: «Si hay algo en lo que estuvieron acordes los dos partidos políticos de la familia liberal fue en la repulsa de la representación democrática expresada en un hipotético sufragio universal.» Recuérdese cómo en Inglaterra la burguesía mercantil e industrial situada dentro del régimen sólo apeló al sufragio universal de forma tardía cuando algunos sectores del liberalismo aceptaron la democracia para desplazar a los terratenientes del monopolio del poder. Esta actitud frente a la democracia no resulta disonante en su época; en cambio resulta insólito la reducción de la esfera pública libre (mediante restricciones de las libertades de prensa o expresión), así como el éxito alcanzado al retrasar durante tantos decenios su ampliación. Quizá se deba a que la centralización del Estado coincidía con su lejanía física de las zonas capitalistas y se encontraba más cerca de terratenientes, banqueros o funcionarios que de las microsociedades industriales o mercantiles.

La realización más importante acaecida durante la Regencia fue la desamortización, en especial por lo que significó de *aggiornamento* forzado de la Iglesia Católica. «Lo primero que hicieron los burgueses desde el Estado fue apoderarse de los bienes del clero regular». La estructura política del Antiguo Régimen respondía bastante fielmente a los sectores que detentaban la riqueza inmobiliaria: la Corona, la nobleza, la Iglesia y, en menor medida, los municipios. Como las influencias políticas y la riqueza económica estaban ligados, no puede sorprender que los liberales se propusieran alterar el régimen de propiedad para, al convertir la tierra en una mercancía, asentar así su dominio social; al fin y al cabo éste era su programa en toda Europa. Pero al ser dirigido el proceso liberal por sectores de la nobleza y al decantarse grandes sectores del clero regular por los carlistas, la suerte estaba echada: la Iglesia fue el primer damnificado (consolidado el sistema, la lógica llevaría a que el segundo fuesen los municipios). «En España, el primero (y casi único) objetivo de la revolución liberal fue el traspaso de la propiedad eclesiástica a manos burguesas». Seguramente no tiene mucho sentido saber si el clero se hizo

carlista porque fue atacado, o si fue atacado porque era carlista. Desde el primer momento el Vaticano se había negado a reconocer a Isabel II y había apostado por el rey carlista, que gozó siempre de apoyo austriaco. Los liberales no habían de ser grandes analistas políticos para descubrir las inclinaciones de Gregorio XV. La ruptura unilateral de las relaciones diplomáticas por el Vaticano lo expresaba claramente. «El círculo vicioso se puso en marcha: las persecuciones gubernamentales se justificaban, en parte, por la reticencia vaticana y la actitud de la Santa Sede encontraba su coartada en las persecuciones del Gobierno». Pero no debería desdeñarse que una parte de la Iglesia española estuvo con los liberales precisamente porque éstos anorreaban los conventos.

La movilización de la propiedad de las tierras provocó una reconversión en la Iglesia. Por una parte redujo las dimensiones de su plantilla; por otra el Estado asumió la indemnización de los exclaustrados y, de paso, colocó a los otros eclesiásticos bajo la dependencia económica del Estado. Esto significó «la funcionarización del clero secular y, en general, la consideración del culto católico como un servicio público». No significó la separación de la Iglesia y el Estado, sino al revés: consolidó la tendencia regalista, en la que una Iglesia sometida al Estado se mantenía como instrumento de poder, influencia y control sociales. Dejaba de ocupar aquel lugar que tuvo con el Antiguo Régimen para adquirir el que ha tenido hasta fechas recientes. Una compenetración con el Estado que más tarde se doblaría con su compenetración con las nuevas clases dominantes: los propietarios agrarios y urbanos, y desde finales del siglo xx con la burguesía.

«Si la gran realización histórica de la regencia de María Cristina fue el establecimiento del Estado constitucional en su variante más falseada e hipócrita, el único logro tangible alcanzado entonces por tal Estado fue la desamortización eclesiástica en beneficio de la burguesía; aunque sin olvidar, naturalmente, el segundo objetivo, también logrado, el saqueo de la Administración Pública, al convertir sus empleos en el botín de los vencedores electorales.» Apropiación de bienes desamortizados y de los empleos públicos; así de sencillo es el «contenido y objetivo de una revolución constitucional previa llevada a cabo —y rigurosamente controlada— por los “liberalismos respetables” que eran los únicos que consentía el sistema político de la época». Esta revolución prolongó sus efectos en el tiempo por obra de los moderados, que aparecen en la investigación de Nieto más orientados en los esfuerzos por construir una Administración, quizás por estar más abiertos a la influencia francesa. Desde la puesta en marcha de una Administración ordenada, autónoma y sumisa hasta la subordinación del poder municipal al Gobierno, desde la importación por Andrés Borrego de la organización de un partido moderno a la francesa en las elecciones de 1837 hasta la configuración de una oligarquía social, a partir de la absorción de sectores de la burguesía por los propietarios agrarios, los moderados fueron imponiendo sus condiciones institucionales y políticas. «La burguesía española tuvo la opción de aumentar con los bienes de clero su capital inmobiliario para potenciar sus actividades industriales, comerciales o agrícolas. Pero por desgracia escogió el camino del parasitismo, al aceptar el modelo de la nobleza y del propio

clero expoliado: lo que significaba utilizar los bienes adquiridos como fuente de renta y no de capital invertible en otra actividad productiva. En su consecuencia la burguesía española del siglo XIX se convirtió predominantemente en una clase de rentistas pasivos y en su caso de empleados públicos». En resumen, «los datos esenciales de esta revolución liberal burguesa fueron: en el plano político, la sustitución de un gobierno absolutista por otro parlamentario; en el plano económico, la liberalización de la industria, comercio y mercado, la desamortización de los bienes del clero y su adjudicación a un puñado de burgueses acomodados; en el plano estamental, la liberación o apertura al mundo civil de cien mil exclaustrados, así como la funcionarización del clero secular; y en el plano social, la proletarización del campesinado».

*Los primeros pasos del Estado constitucional* de Alejandro Nieto constituye un magistral estudio sobre la génesis del Estado liberal español. Con su prosa acerada y su razonamiento contundente, a partir de la Historia administrativa se abre a análisis, propuestas interpretativas y sugerencias que le convierten en una obra fundamental, que estimo que resulta imprescindible para abrirse a un mejor y más profundo conocimiento del Estado español contemporáneo.

Isidre Molas

KARL-PETER SOMMERMANN: *Staatsziele und Staatszielbestimmungen*, Mohr Siebeck, Tübingen, 1997, 592 págs.

Este libro del Profesor Karl-Peter Sommermann es, pienso, la más lúcida y completa obra sobre los fines estatales y su determinación publicada hasta el presente. Es un libro estimulante y claro. Como el autor anuncia su designio estriba en ofrecer una panorámica de la formación y evolución de los fines estatales, así como de su significado presente en el seno de los Estados constitucionales democráticos.

De conformidad con este propósito la obra se articula en torno a dos grandes partes. En la primera se traza una cuidada y documentadísima exposición histórica del desarrollo evolutivo de los fines de la comunidad política, que abarca desde su génesis en los «espejos de príncipes» medievales a su conformación en la etapa preconstitucional (capítulo I). Se prosigue este estudio diacrónico con la exposición de los fines estatales durante el período del constitucionalismo del siglo XIX a través de la decantación del iusracionalismo liberal al positivismo jurídico-político (capítulo II). Se analiza, asimismo, la fijación de los fines estatales en los sistemas políticos del siglo XX: la abierta tensión entre la idea de los fines estatales en los Estados totalitarios de distinto signo (marxista, fascista, nacionalsocialista y franquista) y su papel en los Estados sociales de Derecho, así como la actual configuración de dichos fines en los Estados constitucionales de nuestros días. Son también objeto de una atenta y pormenorizada indagación plena de rigor, los procesos de internacionalización de dichos fines y su integración en el marco jurídico e institucional de la Unión Europea (capítulo III). Cierra esta primera parte del libro el

estudio de los presupuestos científico-jurídicos de la teoría de los fines políticos en el seno de los modernos Estados constitucionales. La concepción analítica y normativa, las tendencias iusnaturalistas y positivistas, las concepciones formalistas y finalistas son aquí enjuiciadas con certera y precisa concisión, que permite abordar luego al autor los criterios teóricos para una fundamentación racional de los fines del Estado y su concreción a través del discurso práctico (capítulo IV).

La segunda parte del libro se dirige al estudio de la determinación de los fines estatales como tipo normativo de los Estados constitucionales modernos. Este núcleo temático fundamental se desglosa en tres grandes apartados, correspondientes a otros tantos capítulos. En el primero se plantean las relaciones entre la dimensión subjetiva de los derechos fundamentales y el carácter objetivo de los fines del Estado, para lo que previamente se toman en consideración las diferentes concepciones de signo objetivista y subjetivista de las libertades. Se estudia también la estructura normativa que pueden revestir los fines estatales que pueden venir considerados como programas finalistas, como principios o como normas específicas (capítulo V). A continuación se consideran los vínculos normativos que dimanar de los fines estatales, su relevancia como fuente de obligaciones y límites jurídicos respecto a los poderes públicos, su concreción a través de los procesos hermenéuticos y, al propio tiempo, se analizan los conflictos intrasistemáticos entre diferentes fines estatales y extrasistemáticos entre tales fines y los derechos y libertades fundamentales (capítulo VI). La obra se prosigue con unas certeras referencias sobre la implementación de los fines estatales a través de la actividad legislativa, de su incidencia en el control de constitucionalidad, su relevancia en la labor del Parlamento y del Gobierno, así como su eficacia social en la vida cívica de las sociedades democráticas y sus mecanismos de garantía internacional (capítulo VII). Cierra el libro un breve apartado en el que se compendian, recapitulan y concluyen los aspectos básicos que lo integran.

La mera referencia a las cuestiones tratadas en esta investigación revela que nos hallamos ante una obra de admirable e insólita ambición intelectual. El signo de la teoría jurídica de nuestro tiempo es el de la interdisciplinariedad. Nunca como hoy se había hecho tan constante referencia a la condición poliédrica de las grandes cuestiones jurídicas y a la consiguiente necesidad de captarlas a través de su insoslayable dimensión plural. Pero son muy pocos los que se atreven, y menos todavía los que pueden, llevar a cabo esa tarea. Se requiere para hacerlo poseer una sólida formación en diferentes ámbitos metodológicos de la Teoría del Derecho. Karl-Peter Sommermann cuenta con esa formación y lo demuestra cumplidamente en la páginas de su libro. En ellas aparecen, sin confundirse ni solaparse, la visión constitucionalista, internacionalista, comparatista y filosófico-jurídica de los fines del Estado. El autor ha partido de un problema nuclear de la Dogmática del Derecho Público, como sin duda lo es el de la determinación de los fines estatales, para desplegar toda su admirable erudición y sentido crítico en el planteamiento histórico y sistemático de las grandes cuestiones que dimanar del engarce entre la Teoría del Derecho y la Teoría del Estado.

Conviene advertir que lo que vale más en la obra de Sommermann no es la infatigable exposición, o el cúmulo de saberes, ni siquiera la riqueza de sus enfoques metodológicos. Hay en su libro algo que acredita todavía más su valor científico. Ciencia no es sólo erudición, sino teoría. La laboriosidad de un investigador erudito se convierte en saber científico cuando moviliza los datos y los conocimientos hacia la construcción de una teoría. Para ello se requiere talento y talante crítico, integrado por dosis compensadas de rigor y de audacia. Éste es, a mi entender, el don ejemplar del que hace gala el libro de Karl-Peter Sommermann, documentado e innovador a un tiempo.

Entre los aspectos que mejor reflejan la aportación renovadora del autor a los estudios del Derecho Público pudieran citarse sus certeras páginas sobre la decantación de los tipos de Estado de Derecho, a través de los modelos del Estado social, el Estado ecológico y el Estado constitucional (págs. 171 y ss. y 207 y ss.); así como sus sugerentes observaciones sobre el significado, evolución y funciones presentes de los derechos fundamentales (págs. 331 y ss. y 415 y ss.). Conviene no resbalar sobre el interés de la acertada perspectiva desde la que el autor enfoca estas cuestiones, por ser temas de notable incidencia en la actual Dogmática del Derecho Público. Conviene recordar que se cumplen ahora unos veinte años desde que, al promediar la década de los setenta, algunos constitucionalistas germanos iniciaron un proceso de decantación terminológica desde la tradicional expresión *Rechtsstaat* a la de *Verfassungsstaat*. Hay que advertir, de inmediato, que estos autores no inventan la denominación *Verfassungsstaat*, la cual era ya utilizada en la teorías constitucionales clásicas como las debidas a Carl Schmitt y Karl Loewenstein, e incluso como se desprende de la propia exposición de Sommermann, esa denominación había sido utilizada con cierta asiduidad por los iuspublicistas germanos del s. XIX. Entre las circunstancias actuales que pueden explicar esa decantación terminológica cabe citar al desplazamiento desde la primacía de la ley a la primacía de la Constitución. En efecto, uno de los dogmas fundadores del Estado de Derecho era el de la supremacía de ley. En el Estado liberal de Derecho la ley aparece como la fuente jurídica suprema; las demás fuentes normativas son subalternas o subsidiarias, subsisten en los espacios que la ley les asigna y tienen relevancia jurídica sólo cuando la ley delega en ellas la regulación de determinadas materias. Ello era así porque la ley suponía entonces el cauce principal y normal de expresión de la voluntad normativa del Estado, de un Estado que consideraba un atributo básico de su soberanía el monopolio del sistema de fuentes jurídicas. En las últimas décadas ese panorama ha devenido obsoleto y hoy asistimos a la aparición de entes que discuten y comprometen, por encima y por debajo del Estado, su supremacía jurídica y, consiguientemente, la de la ley. Se trata de fenómenos que he propuesto denominar de *supra e infra estatalidad normativa*. Para reconducir esos fenómenos e intentar poner orden en el caos normativo que amenaza con abolir por entero la unidad, coherencia y jerarquía del sistema de fuentes del Derecho, hoy se vuelven los ojos hacia la Constitución. La primacía de la ley cede su puesto a la primacía de la Constitución. Esa primacía de la Constitución (*Vorrang der Verfassung*), que como

cúspide de la pirámide jurídica y norma máxima del ordenamiento jurídico, garantiza la conformidad a su contenido de todas las normas restantes y la consiguiente nulidad de las que la contradicen. Es notorio que en el Estado constitucional, que es el Estado de las actuales sociedades pluralistas, complejas y pluricéntricas, la unidad, coherencia y jerarquía del ordenamiento jurídico no pueden concebirse como un presupuesto de partida sino como una meta a alcanzar. En el Estado constitucional se da una heterogeneidad de factores e instancias sociales que influyen en la producción del Derecho. De ahí, que la unidad coherencia y jerarquía del sistema jurídico no pueda concebirse como corolario de un único principio dominante del que mecánicamente se derivan todos los demás. En el Estado constitucional, que es el Estado de una «sociedad abierta», el sistema jurídico y sus postulados básicos reclaman del intérprete de la Constitución una actitud abierta que sustituya el monopolio metodológico, por un pluralismo metódico. El proceso hermenéutico constitucional aparece, por tanto, como «instancia crítica», siempre abierto a nuevos planteamientos e innovaciones, que lejos de cristalizar en un sistema de categorías cerradas y estáticas, sea un proceso dinámico basado en alternativas prácticas y en un pensamiento de posibilidades (*Möglichkeitsdenken*) (Häberle).

Interés no menor reviste la plena consciencia histórica desde la que hoy se accede al estudio de las libertades y de la que Sommermann se hace puntual eco. En efecto, la mutación histórica de los derechos humanos ha determinado la aparición de sucesivas «generaciones» de derechos. Los derechos humanos como categorías históricas, que tan sólo pueden predicarse con sentido en contextos temporalmente determinados, nacen con la modernidad en el seno de la atmósfera iluminista que inspiró las revoluciones burguesas del siglo XVIII. Ese contexto genético confiere a los derechos humanos unos perfiles ideológicos definidos. Los derechos humanos nacen, como es notorio, con marcada impronta individualista, como libertades individuales que configuran la primera fase o generación de los derechos humanos. Dicha matriz ideológica individualista sufrirá un amplio proceso de erosión e impugnación en las luchas sociales del siglo XIX. Esos movimientos reivindicativos evidenciarán la necesidad de completar el catálogo de los derechos y libertades de la primera generación con una segunda generación de derechos: los derechos económicos, sociales y culturales. Estos derechos alcanzarán su paulatina consagración jurídica y política en la sustitución del Estado liberal de Derecho por el Estado social de Derecho. La estrategia reivindicativa de los derechos humanos se presenta hoy con rasgos inequívocamente novedosos al polarizarse en torno a temas tales como como el derecho a la paz, los derechos de los consumidores, el derecho a la calidad de vida, o la libertad informática. En base a ello, se abre paso, con intensidad creciente, la convicción de que nos hallamos ante una *tercera generación* de derechos humanos complementadora de las fases anteriores, referidas a las libertades de signo individual y a los derechos económicos, sociales y culturales. De este modo, los derechos y libertades de la tercera generación se presentan como una respuesta al fenómeno de la denominada «contaminación de las libertades» (*liberties' pollution*), término con el que algunos sectores de la teoría social anglosajona aluden a la

erosión y degradación que aqueja a los derechos fundamentales ante determinados usos de las nuevas tecnologías.

Pero quizás la aportación más original y estimulante de Sommermann reside en su lúcido análisis de los cinco grandes fines de los Estados constitucionales actuales: la garantía e impulso formal, material e institucional de los derechos y libertades; la política de desarrollo y promoción social; el fomento de la cultura; la defensa de la paz; y la tutela del ambiente (págs. 198 y ss.). Fines que son también estudiados en su incidencia en el plano de las relaciones internacionales (págs. 252 y ss.) y como objetivos estructurales de la Unión Europea (págs. 280 y ss.). Importa no soslayar la estrecha interdependencia que existe entre los fines del Estado y el sistema de los derechos fundamentales. Esa íntima conexión cuestiona la validez de las tesis postuladoras de una radical fractura entre la dimensión objetiva de los fines estatales y la subjetiva de las libertades. Frente a tales planteamientos la obra de Sommermann muestra con elocuencia el doble carácter de ambas categorías que son a un tiempo el contexto axiológico objetivo legitimador de los Estados constitucionales de Derecho y señala las metas políticas a conseguir en una convivencia democrática y como garantías del conjunto de facultades, poderes, pretensiones e inmunidades que determinan el *status* jurídico activo de los ciudadanos.

Admira la abundancia de materiales normativos, jurisprudenciales y las fuentes bibliográficas, de distintas áreas culturales y lingüísticas que han servido de soporte a esta investigación. En este punto no sería justo, para un comentarista español, pasar por alto la constante y competente referencia a los textos, a la jurisprudencia y a la doctrina de nuestro sistema constitucional. No en vano Karl Peter Sommermann es probablemente el iuspublicista alemán que mejor conoce nuestro panorama constitucional, desde que llevara a cabo su importante investigación sobre la protección de los derechos fundamentales en la Constitución española vigente (*Der Schutz der Grundrechte in Spanien nach der Verfassung von 1978*, Duncker & Humblot, Berlín, 1984).

Para someter a un esquema ordenado el botín normativo, jurisprudencial y doctrinal que integra su libro y para preservar su arquitectura metódica, se requerían toneladas de saber y de sentido crítico. Sommermann acredita sobradas dosis de ambas condiciones y para corroborarlo basta la lectura de las páginas que integran la obra aquí comentada.

Antonio Enrique Pérez Luño

JORGE DE ESTEBAN: *La alternancia en España. La caída del PSOE y la ascensión del PP al poder*. Ediciones Libertarias, Madrid, 1997.

Aunque el profesor De Esteban nos presenta su nuevo libro, acertadamente encabezado por una cita de Javier Tusell, como una mera recopilación de artículos periodísticos y otros escritos menores, complementados con reflexiones adicionales

y estructurados en torno a un núcleo común —la alternancia—, hay que decir que, afortunadamente, nos encontramos ante algo más.

Sucede que, cuando una inmensa mayoría de estudios de Derecho Constitucional ha caído en una sorprendente falta de fundamentación metodológica, de incardinación histórica y hasta de la más mínima base teórica, dedicándose a desgranar el detalle del derecho positivo, con ignorancia (y, aún cabría decir, desprecio) por toda labor de *reflexión* crítica, el libro que nos ocupa, en apariencia más volcado sobre el análisis inmediato que sobre la argumentación de fondo, se abre con un estudio teórico sobre el concepto de alternancia que ocupa casi la quinta parte del mismo (75 de sus 387 páginas).

Y ello es tanto más de agradecer, en la medida en que el concepto de alternancia, al que suelen dedicarse altisonantes palabras de admiración antes de pasar de puntillas sobre sus rasgos e implicaciones, apenas si ha recibido la debida atención de los estudiosos. De hecho, más allá de las consabidas citas de Kelsen, de una (por lo general, errónea) explicación del modelo parlamentario inglés, y de un breve recuerdo de nuestra experiencia Canovista, no es fácil encontrar trabajos que lo desarrollen con la debida amplitud (1).

Esta fundamentación teórica que se proyecta sobre el conjunto de los artículos aquí reunidos, hace posible un diálogo intelectual con el autor que supere la mera consideración de su mayor o menor ingenio a la hora de recoger con oportunidad y certeza una opinión sobre un asunto concreto, con la limitación de espacio que impone la prensa. A este diálogo intelectual se dedica la última parte de esta recensión.

Tras el citado estudio teórico, el libro se estructura en una serie de trece secciones en las que aparecen agrupados, por temas, diferentes artículos y comentarios que, a grandes rasgos, podemos resumir en dos bloques. Uno, relativo a la historia jurídico-constitucional española, desde el punto de vista de la alternancia, partiendo del franquismo hasta llegar a las últimas actuaciones del gobierno encabezado por José María Aznar. Y otro, en que se tratan temas diversos: la Universidad, ciertos personajes de nuestra historia reciente, el deporte, algunos libros, etc.

Por lo que se refiere al primero de los bloques, los artículos en él incluidos continúan una línea de reflexión sobre temas a los que el profesor De Esteban ha dedicado ya importantes trabajos a lo largo de más de veinte años —constitucionalismo histórico español, pretransición, transición, proceso constituyente, etc. (2)— y que, al menos provisionalmente, culminan en su *Curso de Derecho Constitucional*

(1) Por supuesto, con sus conocidas excepciones. Por citar algunas, la obra de P. DE VEGA, «Oposición política», en ALFREDO MONTÓYA MELGAR (dir.): *Enciclopedia Jurídica Básica*, Madrid, vol. III, s.v., Madrid, 1995, o las contribuciones al número monográfico de *Pouvoirs*, núm. 1, 1984.

(2) *Desarrollo político y Constitución española*. Ariel, Barcelona, 1973; *Esquemas del Constitucionalismo español, 1808-1976*. F. de Derecho, UCM, Madrid, 1976; «El proceso constituyente español, 1977-78», en TEZANOS y otros: *La transición democrática española*. Sistema, Madrid, 1989; *La crisis del Estado franquista*, Labor, 1976; *De la dictadura a la democracia*. F. de Derecho, UCM, Madrid, 1979.

*Español*. Nada tiene de particular, por ello, que el autor se desenvuelva con soltura y brillantez en el análisis de las diferentes coyunturas estudiadas: desde las opciones sucesorias del General Franco, a las políticas de apoyo de los grupos nacionalistas a los diferentes gobiernos democráticos.

En estos artículos, el profesor De Esteban sigue haciendo uso de lo que ya es un estilo consolidado en sus últimos libros (3), en el que, aun permitiendo una lectura fácil, no renuncia al análisis teórico de los diferentes asuntos. Un estilo en el que, tras la apariencia periodística, divulgadora, asoma el académico de larga experiencia docente. Este personal estilo se completa con la utilización de cuadros, tablas y gráficos, que facilitan la lectura y aportan numerosos datos para la reflexión. Estos artículos tienen la virtud de demostrar la inmediata aplicabilidad del conocimiento teórico en un ámbito tan proclive al análisis interesado como es el de la política nacional del día a día. Los conceptos básicos del constitucionalismo se van presentando al ritmo que exige la actualidad nacional, iluminando las diferentes perspectivas de análisis defendidas, en cada momento, por cada uno de los actores de la vida político-constitucional. Un recorrido, en fin, en el que teoría y práctica dialogan, acaso en la forma en que el propio profesor De Esteban ha defendido siempre (y también en este libro) debe hacerlo una clase universitaria que merezca tal calificativo.

En el segundo de los bloques, se reduce el contenido político-constitucional de los artículos para dar entrada a una variedad de asuntos que, al hilo de la actualidad, ofrecen una amplia perspectiva de las opiniones, preferencias, ocupaciones, amistades (y enemistades) del autor. Este bloque final incluye una sección *dolorosamente* realista sobre los males que anegan nuestra Universidad, y ello desde una perspectiva privilegiada para conocer su intensidad y profundidad: la dirección de un multitudinario departamento de Derecho Constitucional, en la Facultad de Derecho, UCM. Reflexiones que, a no dudar, tendrán continuación inmediata en respuesta a las novedades que se apuntan en materia de reforma de la LRU.

Quizá como consecuencia de la celeridad con la que se ha editado el libro (el último artículo es de 17 de junio, y la edición de septiembre), pueden reseñarse algunos mínimos errores editoriales (no correspondencia exacta en los epígrafes entre índice y cuerpo del texto, cierto aspecto *pixelado* de las ilustraciones extraídas de prensa, algunas discordancias en el índice onomástico) fácilmente subsanables tanto por el lector, como en futuras ediciones.

Volviendo, pues, al tema central de libro —la alternancia— resulta especialmente importante destacar la específica relación que guarda esta idea con la noción misma de democracia. Y es que, efectivamente, el tránsito básico de la democracia de modelo antiguo a la democracia de corte liberal está en la superación de la regla de mayoría como contenido único de la democracia. La democracia directa, como

---

(3) *El Estado de la Constitución* (1992), *El Poder y la noria* (1995).

gobierno de la mayoría, no sólo no supone sino que excluye la alternancia, toda vez que quien no se pliega a la opinión mayoritaria no sólo no es respetado en su discrepancia, sino condenado al ostracismo (sea literalmente, como en Grecia, sea desde la teoría, como Rousseau, sea como, por diferentes razones, expondría Carl Schmitt, en su intento de desprestigiar la democracia).

La democracia liberal, de esta forma, incluye una serie de elementos complementarios a esta regla de mayoría que pretenden garantizar la posibilidad de la alternancia. Estos elementos pueden caracterizarse, en su conjunto, como medidas *contramayoritarias*. Elementos contramayoritarios son, de una u otra forma, el derecho electoral y el sistema representativo en la medida en que evitan la desaparición del bando derrotado, perpetuándolo como opción en un Parlamento, en lugar de llevar a su última expresión la regla de la mayoría (la opinión de la mayoría es la opinión de todos) hasta nueva elección. Elementos contramayoritarios son los Derechos fundamentales en la medida en que se configuran como ámbitos protegidos aun de la ley. Contramayoritario es el Tribunal Constitucional por su condición de árbitro último de la validez del Derecho, por encima de la opinión de quienes representan al pueblo español y, en definitiva, la propia Constitución al determinar el ámbito de lo que puede decidir la mayoría. Acaso, esta perspectiva que nos ofrece la consideración de la «democracia» desde el punto de vista de la alternancia, permita evaluar con mayor precisión los cargos de «antidemocrático» que reciben algunas de estas instituciones (en especial, el TC). Antidemocráticos, si en la medida en que son obstáculo al libre juego de la regla de la mayoría; antidemocráticos, no si dentro del contenido de la democracia incluimos a la alternancia como componente necesario. Efectivamente, «la alternancia es lo contrario de la unanimidad» (pág. 80). La unanimidad, aunque responde de manera perfecta a la regla de mayoría, queda fuera del concepto «liberal» de democracia al excluir la alternancia. Por ello mismo, sólo hay verdadera alternancia cuando existe «una cierta bipolaridad de formaciones opuestas» (pág. 45) entre quienes se alternan en el poder.

Desde este esquema teórico, mínimamente esbozado aquí, y notablemente enriquecido en el libro del profesor De Esteban, cabe replantearse —desde el punto de vista de la alternancia—, coyunturas e instituciones políticas que reciben, de esta forma, una nueva luz.

Si, tal como se ha expuesto, la alternancia es un componente necesario de la democracia liberal y la alternancia, a su vez, es, de un lado, lo contrario de la unanimidad y, de otro, exige «bipolaridad de formaciones opuestas» es posible replantearse la valoración y entendimiento de, por ejemplo, el «consenso» de la primera transición, la profundidad de la llamada «segunda transición» o las razones que avalan la preferencia del bipartidismo en las democracias liberales más asentadas.

Sucede, así, que el consenso —la práctica unanimidad de nuestra primera transición— responde sólo parcialmente a la idea de «democracia liberal» en la medida en que, si de un lado, extrema la eficacia del principio de mayoría (unanimidad), de otro hace imposible el segundo componente democrático: la alternancia que es lo

contrario de la unanimidad (4). Ello explica, en parte, que un aparato estatal antidemocrático asistiera sin particular preocupación al funcionamiento de unas Cortes constituyentes que, en cierta forma, prolongaban un modo de funcionamiento que les resultaba familiar: discusión privada y aclamación pública.

Algo semejante, aunque desde otro punto de vista, puede decirse de la «segunda de las transiciones», la que, como se recuerda en el libro (pág. 223), promete José María Aznar en su libro *España, la segunda transición*. Si se parte de la idea de que la alternancia exige no una mera sustitución de elites, una especie de recambio generacional (que, entre otras cosas, ha sido en este caso de rejuvenecimiento del Gabinete), sólo con un criterio amplísimo puede decirse que exista «bipolaridad de formaciones opuestas» entre el programa pro europeísta, pro atlantista y monetarista de PSOE y PP. Quizá por ello, porque no se trate de una verdadera alternancia, se han visto, en parte, frustradas las esperanzas de «renovación democrática» con que se acogió la llegada del nuevo Gobierno (decisión inicial sobre los papeles del GAL, Proyecto de Ley de Secretos, LO de Videovigilancia, nombramientos en TVE, etcétera). De ser cierto este punto de vista, estaríamos a la espera de una «primera» alternancia en España que supusiera, simultáneamente, ruptura de la «unanimidad» y «bipolarización de formaciones opuestas». Que ello llegue a ser posible dependerá, en gran medida, de la configuración del PSOE como un partido de oposición con un programa alternativo (al actual del PP y al suyo propio de anteriores legislaturas).

Saliendo del ámbito español, el marco teórico que dibuja el profesor De Esteban permite, a mi juicio, una comprensión particularmente clara de un fenómeno peculiar de las democracias liberales más consolidadas: el bipartidismo. En estas democracias de tipo inglés (o de oposición) el bipartidismo logra dar satisfacción a los dos elementos citados de la democracia liberal. Por un lado, es la máxima expresión de la regla de la mayoría (desde el *first pass the post*, a los reducidísimos *quora* exigidos) en la medida en que, necesariamente, debe existir una mayoría y toda decisión debe contar con una mayoría que la apoye. Cuando se piensa en un gobierno por mayoría, se piensa, instintivamente, en el bipartidismo inglés, con sus mayorías claras y sus gobiernos fuertes. Por otro, sin embargo, el bipartidismo conlleva también (salvo deformaciones) una «bipolarización» más clara del espectro político, consiguiendo esa tensión por lograr el cambio que es la base de la alternancia. De nuevo, en este caso, las acusaciones que con frecuencia recibe el bipartidismo de falta de democracia (en comparación con la riqueza representativa del pluripartidismo) deben entenderse matizadas por el hecho de que, primero, se respeta en el más alto grado la regla de mayoría y, segundo, la disposición estructural del sistema parlamentario contribuye a la sustitución periódica de los gobiernos de signo contrario. De esta forma, movidos por la alternancia, quienes hoy son minoría difieren su participación en las decisiones hasta un futuro proceso electoral. O lo que es lo

---

(4) Ello, sin considerar el contenido del consenso y su mayor o menor condición democrática.

mismo, cambian una mínima participación en la política de hoy, por un control completo sobre la política de mañana.

Estas breves reflexiones sobre bipartidismo y transición pretenden poner en evidencia las capacidades de análisis que se desprenden del marco teórico y examen práctico de la alternancia que realiza el profesor De Esteban. Un libro, pues, lleno de sugerencias y acertados enfoques que aporta importantes novedades en el estudio de la democracia, además de ofrecer considerables parámetros con los que evaluar y, en su caso, mejorar, nuestro actual proceso democrático.

*A. de Cabo*

MIGUEL REVENGA SÁNCHEZ: *El imperio de la política. Seguridad nacional y secreto de Estado en el sistema constitucional norteamericano*, Ariel, Barcelona, 1995, 229 págs.

No es frecuente en nuestra literatura jurídica la aparición de obras sobre Derecho Constitucional norteamericano. Más que la presunta falta de interés que presenta este sistema (construido en torno a la técnica del *case law*) ello se debe muy probablemente al deficiente conocimiento que se tiene en España del mismo. Precisamente por esta falta de conocimiento (comenzando por una falta de conocimiento en el manejo de las fuentes) pocos autores se atreven a adentrarse en ese interesante mundo y los pocos que lo hacen suelen presentar trabajos de excelente factura. La obra de Revenga es uno de esos ejemplos.

Este libro, que trata sobre la exclusión de información acerca de materias amparadas en su presunta conexión con la seguridad nacional, lleva como título principal el de «El imperio de la política», pero, tras la lectura del texto uno quizá piensa que también podría beberse titulado «Política y Derecho», porque esto en el fondo es lo que late en las cuestiones que aquí se estudian. Se trata, en última instancia, de averiguar si en el sistema norteamericano ciertas cuestiones, como la de la seguridad nacional, entran dentro de la esfera de la Política o de la esfera del Derecho. La categoría del acto político existe en el Derecho Constitucional norteamericano (las *political questions*) y está admitida de forma pacífica por el Tribunal Supremo comprendiendo aspectos como la política exterior, el reconocimiento de Estados, ciertos *impeachments*, etc. En estos casos queda fuera de toda duda que los actos del Ejecutivo no pueden ser sometidos a revisión judicial. Por tanto, en el Derecho norteamericano el problema no es el de si existen actos políticos, sino el de cual es el ámbito de estos actos. La decisión de clasificar un documento como secreto para excluirlo del conocimiento público ¿es un acto político o es un acto que nosotros llamaríamos «administrativo» y, por consiguiente, revisable por los tribunales? Éste es el problema que estudia Revenga en su obra.

La oportunidad del libro es tanto mayor cuanto que los recientes acontecimientos políticos acaecidos en España (casos de las escuchas del CESID y de los papeles del

CESID) han suscitado en nuestra tierra problemas similares. Concretamente, el asunto de los papeles del CESID ha provocado dos diferentes resoluciones (una sentencia del Tribunal de Conflictos de Jurisdicción y otra de la Sala II del Tribunal Supremo) que, de forma contradictoria (al menos aparentemente) han contestado las interrogantes. Lo cierto es que el problema planteado en España ya fue planteado mucho antes en términos muy parecidos en los EE.UU. De ahí que este libro sobre Derecho Constitucional norteamericano elaborado (al menos así se refleja en su contenido) sin una pretensión comparatista, súbitamente haya adquirido un extraordinario valor desde el punto de vista del Derecho Comparado. En este sentido, aunque no hay ninguna referencia a España, la duda que inevitablemente se plantea el lector es la de si todo eso que se dice ahí puede servirnos para resolver nuestros problemas jurídicos. La respuesta es afirmativa, por más que esto no signifique necesariamente estar de acuerdo con la tesis antisecreto defendida por Revenga.

Puesto que el objeto de su investigación es la seguridad nacional, el autor comienza haciendo unas consideraciones históricas sobre la misma. La «autoasignación por Estados Unidos de una misión global en defensa de determinados valores» que Revenga plantea a partir de la Segunda Guerra Mundial, ya se encuentra mucho antes y buen ejemplo de ello es la «doctrina del Destino Manifiesto» formulada por Polk en 1818. Por tanto, el problema de la seguridad nacional quizá no sea un problema tan reciente. Cuestión distinta es que la importancia de la misma se haya acentuado aún más con la Guerra Fría. Tras estas consideraciones históricas, Revenga se plantea si es posible una definición de la seguridad nacional. Para Revenga existe una indefinición insuperable y, en consecuencia, a falta de esa delimitación sustantiva, la única forma de impedir que el concepto de seguridad nacional termine siendo una magnitud con vida propia e incontrolable es la de defender que el uso del mismo sólo pueda hacerse con arreglo a determinadas cautelas procedimentales (págs. 17-18). A nuestro modesto entender, sin embargo, aunque ciertamente el concepto carece de perfiles nítidos, la presencia de zonas borrosas no excluye la existencia de contenidos claros. Parece claro, en este sentido, que ciertas cuestiones de defensa o relativas a los servicios de inteligencia entrarían objetivamente en el ámbito de la seguridad nacional. Así se comprueba tanto en la legislación como en la jurisprudencia norteamericana. De un lado, la *Classified Information Procedures Act* de 15 de octubre de 1980 define la seguridad nacional como «la defensa nacional y las relaciones internacionales de los Estados Unidos». Estas definiciones han sido consideradas constitucionales por estimar que no son «vagas» en dos sentencias (U.S. v. *Jolliff*, 548 F. Supp. 229 [1981] y U.S. v. *Wilson*, 571 F. Supp. 1422 [1983]).

En un segundo momento, la investigación de Revenga se dirige hacia el secreto de Estado. Su toma de postura es clara, «puede concederse que el secreto es un ingrediente endémico de la política, pero de ser así las cosas, habría que apresurarse a añadir que se trata de un ingrediente perverso» (págs. 21-22). A nuestro modesto entender, siguiendo a Julien Freund (Julien Freund, *L'essence du politique*, Sirey, París, 1965), no puede sostenerse que el secreto forme parte de la esencia de lo político. Ahora bien, esto no excluye que el secreto pueda ser uno de los instrumentos

o medios de la política. A diferencia de lo que sostiene Revenga, no me parece que la política sea algo perverso y que deba ser por fin arrinconada para que reine el Derecho, entre otras cosas porque, como también afirma Freund, el Derecho no es una esencia sino una dialéctica entre la Política y la Ética. Si se elimina la Política se elimina el Derecho. Un Derecho sin Política es sólo Ética y, por lo demás, suele generar en moralismo. No es casual en este sentido la cita que Revenga hace de Kant (en pág. 19), pues es el de Koenigsberg uno de los fautores del moralismo.

Desde la perspectiva constitucional, como bien ve el autor, los conflictos del secreto tienden a cobrar una doble dimensión (págs. 26-30). De un lado, se plantea un conflicto entre los poderes del Estado por controlar la información. De otro, un conflicto entre el secreto y los derechos del ciudadano. En este último sentido, el secreto (ocultación deliberada de información) puede venir según el autor no sólo del Estado, sino también de la prensa. En relación con esta última Revenga se hace eco de una afirmación de Sánchez González que no compartimos, a saber, que la prensa es un poder formidable que no dispone en su estructura interna de un mecanismo debilitador como es el de la división de poderes en el seno del Estado (pág. 29). A nuestro modesto entender, esto supone minusvalorar la importancia y posibilidades de la garantía del pluralismo «interno» en los medios de comunicación y de la teoría de la *Drittwirkung*.

A pesar de que Revenga se alinea con una teoría activista de la interpretación constitucional, no elude la indagación acerca de si existió originariamente en los arquitectos de la Constitución norteamericana una intención de excluir del conocimiento público determinadas cuestiones calificables de «secreto de Estado». A su juicio, no hay tal intención (págs. 35-36). Sin embargo, el propio autor ofrece ejemplos de conductas contemporáneas a la fundación del Estado norteamericano que parecen sugerir lo contrario (págs. 36 y ss.). A esos hechos, siguiendo a Cline [Ray S. Cline, «Covert action as presidential prerogative (Intelligence Oversight, National Security and Democracy)», 12 *HARV J. L. & PUB. POL.* 'Y357] y a Fisher (Louis Fisher, *Constitutional conflicts between Congress and the President*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1985, págs. 244-245) se podrían añadir otros, como por ejemplo, que Washington asumiera la tarea de jefe del servicio de inteligencia nada más acceder al puesto de Presidente, continuando con una tarea que ya antes había efectuado o que en 1790 el Congreso aprobara una partida de 40.000 \$ para los servicios secretos de inteligencia. Estos hechos revelan que la tajante afirmación de Revenga de que «la preocupación por el secreto no se remonta más allá de la Segunda Guerra Mundial» (págs. 42 y 45) dista, a nuestro juicio, de ser compartible. Es más, la sentencia del Supremo en el caso *U.S. v. Curtiss-Wright Corp.* de 1936, citada por el propio autor (pág. 50) avala, creemos, nuestra afirmación.

Aunque ciertamente a partir de la Segunda Guerra Mundial, como bien ve Revenga, se empiezan a elaborar unas normas dando un estatuto legal a los servicios secretos que antes no parecía nada claro, en no escasa medida estas normas postbélicas van a dar estabilidad a organismos, muchos de ellos, creados durante la guerra.

Es el caso de la CIA que, si bien aparece regulada en sendas leyes de 1947 (la *National Security Act*) y 1949 (la *CIA Act*), es un organismo cuya estructura y elemento personal proviene de la OSS (*Office of Strategic Services*) creada en 1942 para suplir a la OCI (*Office of Coordinator of Information*) erigida en 1941 (sobre esto, Bradley F. Smith, *The Shadow Warriors: O.S.S. and the origins of the C.I.A.*, Basic Books, Nueva York, 1983).

La técnica utilizada para proteger el secreto es la clasificación. A través de la misma, todo documento al que se incorpore el sello de secreto (en cualquiera de sus variantes) queda excluido del conocimiento público. Esta técnica va a encontrarse regulada en una serie de «órdenes ejecutivas» (*executive orders*) del Presidente. Desde F. D. Roosevelt, prácticamente todos los Presidentes (excepto Johnson, Ford y Bush) han dictado su correspondiente orden ejecutiva regulando la clasificación del secreto. Estas órdenes plantean diversos problemas. Uno de los más importantes es el de quiénes pueden clasificar. Otro problema, no menos importante (relacionado con la propia definición de la seguridad nacional) es qué puede clasificarse como secreto. La cuestión del número de personas autorizadas para clasificar es especialmente grave en los EE.UU. porque es elevadísimo, lo que conlleva que el número de documentos clasificados como secretos sea enorme, lo cual, a su vez, hace más trabajosa la tarea de la desclasificación de tan ingente marea de documentos. El libro, aunque publicado en octubre de 1995, no toma en cuenta (lo cual puede ser comprensible) la última de las órdenes ejecutivas dictadas hasta el momento (Orden ejecutiva 12.958, de 17 de abril de 1995, 60 *F.R.* 19825, modificada por la Orden ejecutiva 12.972, de 18 de septiembre de 1995, 60 *F.R.*, 48863, sobre información clasificada relativa a la seguridad nacional (*classified national security information*). Esta técnica clasificatoria se fundamentó en el llamado «privilegio del ejecutivo» en virtud del cual, el Ejecutivo puede negarse a proporcionar a los jueces aquellos documentos que afecten a la seguridad nacional.

La técnica de la clasificación y el privilegio del ejecutivo sufrieron grave quebranto a comienzos de los setenta. La desconfianza hacia el Presidente, fruto del desastroso modo de llevar el problema de Vietnam, hicieron mella en sus potestades. El primer embate fue el famoso asunto de los papeles del Pentágono en 1971. En este asunto, el intento del Ejecutivo de prohibir la publicación por la prensa de unos documentos clasificados como secretos, fue rechazado no porque la censura previa fuese inconstitucional, sino porque el Gobierno no había justificado suficientemente la necesidad de una decisión tan grave. La sentencia, por lo tanto, reconoce la posibilidad de la censura previa por el Ejecutivo, pero también reconoce el poder de los jueces para revisar esa decisión. De esta suerte, en última instancia, el acto de clasificación de un documento, podía ser revisado por los jueces. El segundo embate se dirigió directamente al privilegio del ejecutivo y se sustanció en el famoso caso *U.S. v. Nixon* de 1974. Al resolver este asunto, el Tribunal Supremo confirmó la constitucionalidad de este privilegio (discutido con poderosos argumentos por algún autor como Raoul Berger). Ahora bien, este privilegio tiene un fin muy claro cual es «la necesidad de proteger secretos diplomáticos, militares o relativos a la seguri-

dad nacional en asuntos delicados». Si el privilegio sólo pretende una «reivindicación, abstracta e inconcreta, del interés público de la confidencialidad» de alguna forma pierde su carácter de tal y resulta legítimo que los jueces tengan acceso (*in camera*) a los documentos.

La erosión por la judicatura de la exclusividad del ejecutivo en el manejo de los secretos llevó al Parlamento (el Congreso) a reclamar un protagonismo en este proceso. Como afirma Revenga, no se puede simplificar el asunto contraponiendo al Presidente (secretista) con el Congreso (publicista), porque el Congreso ha utilizado con profusión el secreto en su propio funcionamiento interno (págs. 141 y ss.). De ahí que el Congreso, más que desvelar al público los secretos lo que haya pretendido sea compartirlos, como ocurre en los casos paradigmáticos de las Comisiones parlamentarias de control de los servicios de inteligencia (pág. 140). En otro orden de cosas, el Congreso también ha aprobado una importante legislación sobre la publicidad de la actividad administrativa pero siempre excluyendo de la misma a los servicios secretos y a las cuestiones relativas a la seguridad nacional. En ese esfuerzo se ubican la *Freedom of Information Act* de 1966 (reformada en varias ocasiones), la *Privacy Act* de 1974 y la *Government in the Sunshine Act* de 1976.

Una de las excepciones a la publicidad que presentaba la *Freedom of Information Act* era la de que un documento afectara a la seguridad nacional. Esta excepción produjo cierta litigiosidad analizada en la obra que comentamos (págs. 171 y ss.). Precisamente una decisión del Supremo de 1973 (el caso *E.P.A. v. Mink*) en el que se sostenía que la clasificación de un documento por el Ejecutivo no era revisable por los tribunales, llevó al Congreso a operar una importante reforma de esta ley en 1974 con la que se pretendía garantizar el control judicial de esas decisiones. La aplicación de la normativa tiene en el caso *Ray v. Turner*, de 1978, un interesante indicador. En esta sentencia, el Supremo declara que ciertamente los jueces pueden revisar la decisión del Ejecutivo de clasificar un documento como secreto, pero que en su tarea revisora deben conceder un «peso específico» al informe de la Administración explicando el por qué un determinado documento ha sido clasificado.

La obra concluye con un análisis de la evolución de la doctrina del secreto en la era Reagan. Siguiendo a Ackermann, Revenga califica esta etapa como un «momento constitucional frustrado». En efecto, Reagan pretendió revalorizar el secreto por diversos modos y uno de ellos era el de arbitrar medidas que pusieran fin a las constantes filtraciones de información reservada. Todo ese intento se vino abajo precisamente por la existencia de filtraciones. El escándalo de esta etapa, el caso Irán-Contra, puso en guardia al Congreso que, curado ya de los espantos de Vietnam y del Watergate, decidió controlar los secretos de Estado. El resultado de ello según Revenga es que «la herencia del caso Irán-Contra bien puede haber sido lograr que el control sobre el presidente resulte operativo» (pág. 201). Ésta es la conclusión del libro que sólo el tiempo dirá si se verá confirmada por los hechos.

El más que probable éxito editorial de este libro puede ser ocasión de corregir en posteriores ediciones algunas erratas importantes en las páginas 16, 50, 67, 70, 126 y 136. En definitiva, y al margen de estos pequeños detalles, estamos ante un

trabajo elaborado con un cuidadoso manejo de las fuentes norteamericanas, legislación, jurisprudencia y doctrina en las que el autor se mueve con soltura. El resultado es un trabajo excelente.

*Carlos Ruiz Miguel*

BARTOLOMÉ CLAVERO: *Tomás y Valiente. Una biografía intelectual*. Pagina introductiva de Paolo Grossi. Biblioteca «Per la storia del pensiero giuridico moderno», Giuffrè, Milán, 1996, XXXVI, 373 págs.

Pensada para ver la luz hace ya algunos meses, la presente noticia bibliográfica no pudo aparecer entonces por causas imputables mayormente a su autor; casualmente, su publicación ahora coincide con el segundo aniversario del asesinato. En todo caso, nunca sería tarde para dar cuenta de cualquier cosa que tenga que ver con la extraordinaria figura de dicho profesor, por lo que se procede a continuación, pues, a intentar la recensión de este volumen, dando con ello lugar, por cierto, a la paradójica ironía de reseñar en su biografía a quien durante largos años (de 1959 a 1974) dedicó una parte de su tiempo precisamente a reseñar bibliografía en el *Anuario de Historia del Derecho Español*, que acabaría dirigiendo.

Se acaba de decir que nunca es tarde para difundir aquello que tenga que ver con Tomás y Valiente, y ello es más cierto si es una biografía intelectual, y aún más si quien la realiza es alguien tan cercano a él como B. Clavero y quien la introduce es uno de los historiadores del Derecho más reconocidos, sin duda, no sólo colega profesional, sino estrecho amigo (tan estrecho como ideológicamente opuesto) del biografiado: Paolo Grossi.

En efecto, la biografía estrictamente dicha ocupa las páginas que arriba se indican (en rigor algunas menos, porque ese número abarca algunas otras cosas que ahora se dirán), pero a ellas han de añadirse las casi cuarenta páginas que, numeradas de otra forma, constituyen el homenaje que dedica en su lengua P. Grossi a Tomás y Valiente. El resto del volumen, en castellano ya, contiene, además de la biografía, dos apéndices: una breve «Autobiografía intelectual y política», escrita con el estilo terso, transparente y sincero que caracterizaba a Fco. Tomás (que, aunque abarca hasta 1990, conviene ahorrar hipotéticas curiosidades y especificar que excluye, deliberadamente, datos de su etapa en el Tribunal Constitucional) y una bibliografía suya, completa, que contiene ya la edición de sus *Obras completas*, a cargo del Centro editor de esta misma Revista (del estudio de su obra jurisprudencial se hará cargo P. Cruz, a instancias de P. Grossi, según informa el biógrafo). El conjunto se completa con un índice temático, constituido por las entradas más relevantes de lo tratado en el texto.

Tanto Grossi como Clavero, lo que hacen es dar cuenta de la figura intelectual de Tomás y Valiente, señalando aquellas cuestiones que resultan centrales en su pensamiento, alrededor de las cuales giró su obra, que fue predeterminada por ellas,

a saber: el Estado, la Constitución y el Derecho, entendido éste como derechos fundamentales sobre todo. De donde con toda claridad se deduce la plural condición intelectual y profesional del biografiado: historiador (del Derecho), jurista y constitucionalista. En el caso de Grossi, su referencia, como es obvio, es más breve (en buena medida, algunas de las cuestiones a que alude son luego desarrolladas por B. Clavero) y la hace, además, poniendo de relieve la distancia que guardaba respecto de sus teorías (la más revolucionaria de todas, la consabida del «absolutismo jurídico»). Destaca el autor italiano principalmente los aspectos ideológicos de nuestro profesor, exponiendo las razones de lo que cabría llamar su concepción relativista de la verdad, puesto que para él la verdad única no existía, sino que lo que había era verdades parciales, «fragmentos de verdad». Es ésta una característica que no sólo se quedaba en el ámbito de lo teórico, sino que se proyectaba en el carácter del historiador y magistrado, de modo que, p. ej., y como apunta el historiador italiano, ni perteneció a una determinada escuela de Historia del Derecho, ni tuvo maestros que propiamente hubieran podido ser considerados tales —por las razones que después Clavero se encargará de detallar—, ni fue un marxista ortodoxo, pese a que la bibliografía de esta línea le influyera manifiestamente (dirá Clavero, pág. 116) y a que, como era bien conocido, profesase una abierta simpatía por el socialismo español (apuntará más adelante Clavero —pág. 105— que se autodefinía como «socialdemócrata»); ni siquiera, en fin, en un plano más personal, como es el de las creencias, le merecían confianza las grandes verdades reveladas, de suerte que, en términos de Grossi, «vivía cómoda y libremente instalado en un sereno agnosticismo».

Si las páginas de Grossi son una semblanza, las de Clavero constituyen la verdadera biografía. Con su muy personal estilo, B. Clavero realiza un minucioso recorrido por la vida intelectual de quien fuera amigo y estrecho colega. Lo que se acaba de decir encierra dos matices que se revelan sustanciales a la hora de comentar el carácter del libro. El primero, que el título se corresponde perfectamente con el contenido, en un doble sentido: en primer lugar, en el de que se trata propiamente de una biografía, de modo que no se abordan temas generales aprovechando el objeto (en este caso sujeto) de la misma, pese a que la plural y muy relevante personalidad del biografiado prestase una buena excusa para entrar en tal tipo de temas, tanto desde el punto de vista histórico, como jurídico, como, incluso, si se hubiera querido, político. En segundo lugar, es también riguroso el calificativo de «intelectual» dado a la biografía, por dos razones a su vez: porque se restringe a este concreto aspecto, el intelectual, de la persona biografiada —sin que ello quiera decir, ni por asomo, que se trate de la mera exposición de un *currículum in extenso*—, y porque no es una biografía novelada ni historiada, sino una biografía para iniciados, para historiadores del derecho y para constitucionalistas que estén inmersos en lo que es la Historia del Derecho y en la Constitución y el constitucionalismo.

El segundo matiz al que nos referíamos, es que esa cualidad de proximidad al biografiado, así como a su familia y también a alguno de sus colaboradores, hace comprensible la mejor posición del autor, seguramente mejor que la de cualquier

otro, para contar lo que cuenta, pues en su virtud ha tenido acceso al «laboratorio» (*sic.*) de Tomás y Valiente, a los archivos personales proporcionados por la familia: fichas, manuscritos, «carpetas vivas», y a datos e impresiones de primera mano que, en cartas *ad hoc*, le han sido proporcionados por sus más directas colaboradoras. Tan es así, que en alguna ocasión se tiene la sensación de que se estuviera consultando un diario íntimo cuyo autor no hubiera pensado nunca enseñar a nadie. Este carácter marca dos constantes a lo largo de las páginas: la minuciosidad del rastreo de esa vida intelectual prematuramente segada, de la que no se da cuenta simple, sino que se escruta hasta el detalle (por poner un ejemplo, hasta de analizar epígrafes del programa de la asignatura de Tomás y Valiente profesor) y el aire de intimidad que respira que, no obstante, raramente convierte en emotividad (sólo cuando está terminando, en los párrafos finales del cap. VII y en la «Remembranza», se permite alguna concesión de este orden). Esa cercanía al sujeto-objeto de la biografía, le hace concebirse, como él mismo dice, más que autor, testigo de la misma. Con todo, en alguna ocasión introduce juicios personales: dejando a un lado algunos de orden esencialmente personal (*v. gr.*, referidos a algunos viejos historiadores del Derecho, con alguna señalada peripecia cuya mención se justifica por el importante papel que Tomás y Valiente jugó en ella), en algún supuesto intuyo que los aludidos no se encontrarán muy conformes con dicho juicio (así, cuando se refiere al trato de los derechos y de las autonomías territoriales por el constitucionalismo universitario como sólo conforme a unos datos normativos, los de la jurisprudencia constitucional y la legislación postconstitucional, pero obviando confrontar éstas con los cánones constitucionales: pág. 179).

Pero volviendo de nuevo a lo que realmente interesa, a los aspectos relevantes del biografiado, o sea, a su vida intelectual, la misma es resumida por Clavero aprovechando una breve sentencia en forma de ecuación del propio Tomás y Valiente, que aparece en una de las fichas de su archivo privado y que reza así: «De la HC al TC y de éste a la HCE», significando HC «Historia Constitucional», TC, claro está, «Tribunal Constitucional» y HCE «Historia del Constitucionalismo Español». Tales abreviaturas designan cabalmente las tres etapas de la vida intelectual del profesor y magistrado constitucional. Las dos primeras ya cumplidas: su labor como investigador y docente de la Historia del Derecho hasta 1980, en que accede al TC, primero como magistrado y luego —elegido por unanimidad, lo que no deja de ser significativo— Presidente; la tercera, apenas comenzada antes de ser truncada por los criminales, y que tiene su origen en la terminación de su mandato en el Alto Tribunal (1992), el regreso a la Universidad de la que era Catedrático (la Autónoma de Madrid) y, no mucho después, el nombramiento como Consejero permanente del Estado, acontecimiento de primer orden por cuanto adviene en condición incompatible con la cátedra.

Este pensamiento abreviado del sujeto-objeto de la biografía es el que sirve a Clavero para desarrollar toda la obra, a la que divide en tres Secciones, que hace corresponder con las tres etapas designadas en abreviatura, y un Epílogo. En esencia, la idea central del autor, que guía la obra y está omnipresente siempre, es que,

finalizada la segunda de las etapas, todo estaba enfocado hacia una tercera, que habría de suponer un giro espectacular respecto de la primera, puesto que estaba convencido de que la Historia del Derecho verdaderamente tal había de consistir en la historia del constitucionalismo, hasta el punto —mantiene Clavero— de que, pese a ser necesaria, para el nuevo objetivo no habría de servir la etapa primera. Por si se le cruzara al lector la idea de si no hay ya suficientes, o al menos algunos, estudios de historia constitucional, conviene dejar claro aquí que la respuesta de Tomás y Valiente —según testimonios muy directos— era radicalmente negativa: «no sabemos nada» o «hay que comenzar desde el principio» respecto de esta cuestión, era su idea.

Como es fácil comprender, no cabría en este lugar, pese a la ya notable extensión de esta noticia, recensionar la extraordinariamente rica figura que resulta del trabajo biográfico objeto de esta nota. Sin embargo, creo que si cabe entresacar algo de lo más significativo de cada una de las tres fases en las que, según el esquema propuesto por el autor, cabe dividir la vida intelectual de Tomás Valiente. Si ha sido correcta mi percepción, sería lo siguiente. De la primera, esto es, de Tomás y Valiente historiador del Derecho, destaca la ausencia de maestros, pues no lo es su director de tesis, el procesalista V. Firén, ni quien le permite (pues en su mano estaba) el acceso a la cátedra y es quizá el más renombrado de entre los historiadores del Derecho españoles durante décadas, García Gallo; en particular de este último y de su escuela le separarán dos aspectos a cual más claros: su enfoque de la disciplina, lejos del método institucional de aquél, y su preocupación por la historia del Derecho del s. XIX, el sistema liberal y la codificación, de lo que apenas si se ocupaba la escuela mayoritaria. Al que está más cerca de reconocerle magisterio es al exiliado Altamira. En esta misma fase, resalta también la indudable influencia que recibe de la bibliografía marxista (que, en lo personal, tiene su correlato en su abierta simpatía por el socialismo español), pero, como adelantaba Grossi antes, sin llegar nunca a ser marxista ortodoxo: es más, bastante temprano (con ocasión ya de un Congreso de la disciplina en 1973) se distancia de los historiadores del Derecho internacionales de clara significación marxista, dada la —en términos de Clavero— «mínima sensibilidad y escasa apreciación para con el derecho» de aquéllos (pág. 168, n. 7). El resultado de esta primera etapa es la edición de su magnífico manual, en 1979.

La trascendencia de su magistratura en el TC es descrita por Clavero plásticamente, diciendo que es en ese momento «... cuando [Tomás y Valiente] aprende... cuando se entera...», en ese sentido, que tan familiar nos es a los que nos encontramos exclusivamente en la institución universitaria, de que «Un profesor universitario puede llegar a saber mucho sobre su objeto salvo manejarse con él: salvo dominarlo realmente». En el ejercicio de su función jurisdiccional, las tendencias de Tomás y Valiente aparecen claras: su concepción tan favorable al Estado de las autonomías como contraria a la concepción (que cabría calificar de) «originalista» de los derechos históricos, y su concepción —según Clavero— «legalista» del derecho, con los problemas que ello supone —siempre según el biógrafo— respecto del «principio constitucional de los derechos» (págs. 134-5); autonomías territoriales y derechos

son, efectivamente, las dos líneas que vertebrarán sus ideas historiográficas y jurídicas. En fin, el ejercicio de la magistratura en el TC, «magistratura de derechos» como la define Clavero, resultará fundamental de cara a su tercera etapa, en la que concebirá que, como antes existía un *ius commune*, también en la actualidad hay un derecho tal, constituido por un fondo común de derechos, de modo que esencialmente se identifica tal *ius* con el derecho constitucional.

En esta tercera y última etapa, los destinatarios de su esfuerzo no serán ya sólo los historiadores del Derecho, ni siquiera (aunque sí en un lugar muy importante) los estudiantes (que le tenían preocupado por su falta de hábito de informarse por sí mismos), sino alguien más general, «en el fondo» —dice B. Clavero— la ciudadanía. De su proyecto de Historia del constitucionalismo español, Tomás y Valiente sólo deja escrito un prólogo (en el que especificaba las razones y el plan de la obra) y un capítulo, «Estado e Iglesia» (que el biógrafo no considera, además, definitivo). Se tiene así, pues, una obra inédita, pero cuyas líneas Clavero cree adivinar bien, porque, aunque los testimonios con los que cuenta no son «concluyentes», sí le parecen, «si no sobrados, bastantes»; por eso afirma: «Me satisfaría saber que Tomás Valiente inédito y la HCE inédita son el autor y la obra inéditos que han consumido, mereciéndolo, más espacio».

Si esto es lo que sucede en esta tercera etapa desde el punto de vista, por expresarlo así, «material», desde el orgánico tiene lugar el cambio de la cátedra por el cargo de Consejero permanente de Estado. Clavero interpreta la aceptación de tal cargo y, en consecuencia, la indefectible renuncia a la cátedra dada la incompatibilidad entre uno y otra, por la disconformidad de Tomás y Valiente con el nuevo modelo de Universidad.

Sembrada con algunas citas literales y con algunas opiniones de Tomás y Valiente, la biografía refleja su posición en asuntos cruciales, como historiador, como jurista o como estadista: sobre los fueros («Cualquier forma de fuerismo es, por anacrónica, reaccionaria»: pág. 222), de España (constantemente definida como «nación de naciones» (págs. 95, 224), del liberalismo español («en España tardó mucho en realizarse una reforma profunda del proceso penal», signo de «la escasa sinceridad del liberalismo español en cuanto hiciera referencia a la defensa de los derechos del individuo frente al Estado»: pág. 243), de la legitimidad del poder judicial (residente en su independencia respecto a los otros dos poderes: págs. 252-3) y de su poco propicio juicio sobre la institución del jurado (en plena coherencia con su concepción de la legitimidad del poder judicial: págs. 299-300), del Estado en general (como premisa de los derechos, que no se garantizan «naturalmente» —esto es, los derechos no cabe concebirlos como naturales— sino «artificialmente», por ese artificio que es el Estado: pág. 274), de modo que, frente a quienes han interpretado en Tomás y Valiente una figura estatista, afirma bien Clavero que «Su indudable estatismo puede que resulte finalmente el esfuerzo más notable nunca habido por concebir y articular el Estado español en base a derechos individuales y autonomías comunitarias, así de sencillo y así de complejo»: pág. 329), o del Estado español en particular [cuyos orígenes como tal Estado cifra en los finales del s. xv

y principios del s. XVI, no antes como algunos historiadores, ni después, como otros —entre ellos el mismo Clavero— (págs. 259 y ss.).

Pero si hubiéramos de quedarnos con alguno de los pensamientos de entre todos los que recoge la obra, nos quedaríamos, sin duda, con uno que, aun en clara consonancia con su carácter de historiador, no se corresponde sin embargo con ningún orden profesional, sino con el puramente personal; aquel que nos recuerda que «Somos memoria de nosotros mismos, de lo que hemos sido y de lo que hemos hecho, y tenemos que apoyarnos en el suelo firme de la memoria reflexiva para orientarnos en el futuro»: si el primer inciso es el más apropiado epitafio de la vida intelectual para alguien como el propio Francisco Tomás y Valiente, que fue lo extraordinario que fue e hizo lo mucho que hizo, el segundo nos sirve a los vivos que de alguna forma tratamos de seguir una senda similar, aunque sea lejana, de recordatorio para hacer las cosas como ciertamente deben hacerse.

*César Aguado Renedo*

