

- SCOTT, JAMES (1969): «Corruption, Machine Politics and Political Change», *American Political Science Review*, 63 (4): 1142-1158.
- SHAFER, M. (1994): *Winners and Losers. How Sectors Shape the Developmental Prospects of States*, Ithaca: Cornell University Press.
- VILLORIA, MANUEL (2000): *Ética pública y corrupción: Curso de ética administrativa*, Madrid: Tecnos.
- (2006): *La corrupción política*, Madrid: Síntesis.

Gloria Martínez Cousinou

ROBERTO SCARCIGLIA: *Il divieto di mandato imperativo. Contributo a uno studio di diritto comparato*, CEDAM, Padua, 2005, 190 páginas.

El inexorable apogeo histórico alcanzado por el estado de partidos en el contexto político contemporáneo ha venido provocando reiterativos choques difusos con uno de los postulados fundamentales de la democracia representativa, la prohibición del mandato imperativo, que permite una inevitable válvula de salida a una de las más disfuncionales patologías del sistema partitocrático, el difuso y reiterativo fenómeno del *transfuguismo*.

En este contexto parecen inevitables las alternativas que se han formulado desde algunos sectores de la doctrina en el sentido de proponer la reconsideración de los fundamentos mismos del principio del mandato libre, para pasar a entenderlo como un mero fenómeno histórico característico del período liberal originario, pero seguramente algo desfasado cuando se aplica con todas sus consecuencias al ámbito de los sistemas racionalizados contemporáneos, con unos parlamentos esencialmente grupocráticos enfrentados al complejo ambiente social y político de las democracias contemporáneas. De ahí a apostar por innovaciones en el ordenamiento, al estilo del artículo 160 de la Constitución portuguesa, seguramente sólo hay un paso. La idea de que el mandato libre pueda llegar a ser concebido como un auténtico residuo histórico, hasta el punto de convertirse en una especie de obstáculo a remover para hacer efectivos los postulados plenos de la democracia representativa contemporánea mediada a través del sistema de partidos, se convierte así en una hipótesis preocupante en la medida en que se estaría afectando a la propia noción de representación entendida como fundamento mismo del estado.

Desde esta perspectiva problemática, volver la vista a las raíces históricas o al marco comparado constituye sin duda un ejercicio reflexivo plenamente acertado: particularmente cuando, como hace el catedrático de la Universidad de Trieste Roberto Scarciglia, se trata en realidad de un doble recorrido comparado, uno de tipo histórico y otro de proyección contemporánea.

Un doble itinerario que sirve en primer lugar para reubicar contundentemente las dos grandes barreras a las que se enfrenta la hipótesis de una reafirmación constitucional del mandato imperativo: por una parte la de tipo histórico, que nos sitúa en el contexto de las asambleas estamentales; pero por otra, y acaso la más importante, su consagración en los modelos constitucionales de tipo soviético.

La panorámica reconstrucción histórico-comparada, que abarca la primera parte de esta monografía, tiene la evidente utilidad de permitirnos percibir mejor los complejos matices que rodeaban al instrumento representativo en el contexto de las monarquías preconstitucionales, sobre todo en la medida en que las exigencias del gobierno de las naciones-estado requería frecuentemente las llamadas de la monarquía para que, por parte de los componentes de las asambleas estamentales, se dispusiera de unos «*pouvoirs suffisants*» permitiendo responder así a las complejas necesidades de financiación y gobierno de los emergentes estados. En este contexto, el mantenimiento de la limitación de los mandatos y la especificación de los cuadernos de instrucciones, se configuraba como un instrumento de resistencia de los representantes frente a las exigencias de la corona: un mecanismo, en definitiva, orientado a limitar el poder.

Igualmente debe destacarse en este recorrido histórico la notable permeabilidad de las fronteras entre el «antes» y el «después» durante el complejo período que transita desde el final del antiguo régimen hasta la consagración del mandato representativo bajo los regímenes constitucionales: son momentos que, en nuestra visión a veces reduccionista desde el presente, simplificamos excesivamente para insistir en la visión de una contundente ruptura, que acentuaría la dualidad de modelos entre la vieja tradición iusprivatista del mandato frente a la concepción jurídico-pública característica de la representación política. El caso es que del balance histórico cabe deducir sin embargo la notable coherencia lógico-sistemática de las visiones que finalmente acentúan tal dualidad, afirmando la autonomía del mandato representativo entendido como el soporte de una especie de «declaración de independencia» del parlamento respecto del pueblo, que marcaría según Kelsen el nacimiento del parlamento moderno.

Del brillante recorrido comparatista que integra la segunda parte de esta monografía convendría recordar en primer lugar los supuestos excepcionales en los que efectivamente el principio del mandato libre ha llegado a ser exceptuado para establecer mecanismos jurídicos de revocación en aquellos casos en que el representante abandona el partido en cuyas listas ha sido elegido. Lo que constituiría una prueba evidente de que la conformación histórica del mandato representativo es el fruto de todo un proceso de aprendizaje colectivo

donde no han faltado fenómenos de experimentabilidad y de innovación que, sin embargo, no han llegado a consolidarse finalmente al cabo del tiempo. En primer lugar destaca en este punto la singular experiencia de la llamada «cláusula checoslovaca» establecida en la ley electoral de 1920, que preveía la decadencia automática del mandato del representante tránsfuga, en un proceso que dependía del control de un tribunal electoral. Se trata de una innovación que seguramente refleja un contexto histórico peculiar de aquellos tiempos, a comienzos del siglo XX, cuando el emergente modelo del estado de partidos se soñaba como un sistema dotado de una potencial autorracionalidad y, en consecuencia, susceptible de ser «cerrado» mediante el instrumento de la revocación; lo que seguramente justificaría su limitada aplicación a otros casos, como la ley electoral de Württemberg de 1920 o la del *land* del Tirol de 1933.

Frente a esos experimentos, a los que se une el de la propia Constitución portuguesa, habría que coincidir con Scarciglia en su afirmación, después del amplio recorrido histórico y comparativo, de que el principio del mandato libre representa un patrimonio común del parlamentarismo y por lo tanto no puede ser considerado en absoluto como una especie de residuo histórico, tal y como en su momento sostuviera el propio Stern. Y una de las mejores pruebas que confirman tal hipótesis serían las numerosas decisiones constituyentes de época reciente, desde países de Europa del este hasta el universo latinoamericano, destacando en particular el artículo 191 de la Constitución suiza de 1999.

La considerable amplitud del material analizado nos permite incluso indagar en argumentos que podrían enriquecer una sustanciosa polémica: así sucede por ejemplo con la consideración de los supuestos de *recall* de la tradición norteamericana o suiza, entendidos como instrumentos que, al derivar en una revocación de los mandatos, podrían considerarse como mecanismos que condicionan la consagrada amplitud y generalidad del tradicional mandato representativo.

En este caso el problema se sitúa en la determinación de los elementos configuradores del mandato, dependiendo de si el eje de gravedad se sitúa en el momento de «salida» (la posibilidad de revocación) o en el momento de «entrada» (la existencia de instrucciones o mandatos vinculantes): parece que una construcción completa y acabada de la figura debería exigir la presencia de ambos elementos, que se conectarían entre sí a través de un vínculo de congruencia o de proporcionalidad, imponiendo la posibilidad de revocación por vía popular en los supuestos de incumplimiento por el representante de los mandatos recibidos. En cambio, la sola existencia del *recall* dejaría sin cubrir uno de los elementos transitivos que configuran al instrumento representativo de una forma completa.

La discusión podría parecer bizantina si no fuera por la constatación de una emergente tendencia histórica que parece conducir a una cierta recuperación de los elementos «personalistas» de la representación, en contra de la consagrada objetividad (y relativa opacidad) de los modelos partidocráticos tradicionales basados en sistemas electorales de tipo proporcional y en listas cerradas y bloqueadas. Se trata de una tendencia que se conecta o bien con los nuevos factores de visualización de la vida política que impone el creciente apogeo de los *mass media* y la llamada «videopolítica» (en la expresión de Sartori), o bien con la relativa recuperación histórica de modelos mayoritarios (donde el mejor ejemplo de referencia podría ser la propia Italia). Pero junto a estos factores hay una recurrente tendencia de «estilo» que tiende a incidir en la dimensión personalista de la representación y que a veces impulsa a determinados candidatos o bien a hacer promesas concretas y explícitas entendidas como auténticos compromisos de obligado cumplimiento (relativamente al margen del programa del respectivo partido), o bien a percibir y entender el momento electoral como una especie de nuevo «contrato social» que vincularía al representante una vez elegido con sus votantes. De hecho, los mecanismos de control de la acción política tienen reiterativamente a proyectarse siempre en una dimensión de cumplimiento de los compromisos o de las promesas electorales.

Sin embargo esta difusa recuperación del «espíritu» sinalagmático de la representación no ha conseguido superar la pura dimensión retórica o de estilo, pues siguen sin existir hasta ahora soportes suficientes en los ordenamientos que permitan objetivar el cumplimiento o incumplimiento de determinadas promesas, con lo que al final el proceso se acaba reconduciendo como siempre al proceloso mundo de la «responsabilidad política».

En conclusión, cabe pues entender como acertadas las líneas conclusivas que sugiere Roberto Scarciglia en las páginas finales de esta monografía, en el sentido de situar el debate en torno a un doble ámbito de circuitos de proyección del pluralismo: por una parte el de las reglas que aseguran la disciplina interna de los partidos y el funcionamiento de los grupos parlamentarios; por otra, el de los mecanismos de desarrollo del pluralismo en el seno de las propias cámaras parlamentarias, permitiendo siempre en última instancia un respeto al postulado de la libertad ideológica de los representantes, aunque sea a costa de renunciar a los «privilegios» de tipo económico u organizativo de que gozan los grupos parlamentarios. Se trataría pues de reconocer una especie de ámbito limitado donde operaría un cierto grado de ostracismo tolerado por el ordenamiento.

De este modo comprobamos que el recurso a la historia y al comparatismo siguen constituyendo argumentos de alta solvencia científica cuando se

trata de analizar una de las instituciones más características de las democracias representativas: la prohibición del mandato imperativo.

*Antonio J. Porras Nadales*

ALBERTO PÉREZ CALVO: *Nación, Nacionalidades y Pueblos en el Derecho Español*, Derecho-Biblioteca Nueva, Madrid, 2005, 126 páginas.

Es habitual leer y escuchar día a día en toda clase de medios de comunicación y de foros, tanto públicos como privados, en ocasiones machacona y exageradamente, que la organización territorial del Estado o, si se prefiere, la unidad de España, pasa por unos momentos graves y delicados, próximos a su disgregación. Las causas de esa situación, según quienes hacen tal diagnóstico, se encuentran en los constantes embates de los nacionalismos vasco y catalán contra el edificio común español, a los que se sumaría pronto el todavía en ciernes nacionalismo gallego.

Más allá de algunas exacerbaciones que se oyen, lo que parece cierto es que la cuestión de la organización territorial, entendida como la forma de encauzar los sentimientos —pues de eso se trata— de una parte de la población de unos determinados territorios periféricos en una unidad política superior, es una constante en la historia constitucional española que se inicia en los albores del siglo XIX, por no remontarnos a los principios del siglo XVIII con la desventurada supresión de los Fueros de Cataluña, Aragón y Valencia por los Decretos de Nueva Planta de Felipe V de Anjou.

El nacionalismo actual nació, como ideología, en el siglo XIX. No fue una característica española, sino un viento que, inspirado en la revolución liberal de las colonias norteamericanas contra el despotismo de la corona británica, recorrió toda Europa, empezando por Francia, y que dio lugar, allí donde triunfó (a lo largo de ese siglo y del siguiente y, normalmente, después de grandes hazañas bélicas) a los Estados-nación actuales.

España también se vio influida por el liberalismo y el nacionalismo. La declaración de la incompatibilidad de los Fueros de las Provincias Vascongadas y de Navarra con el nuevo régimen liberal fue un grave error que, sumado a otras causas, lo pagaron con sus vidas leales y heroicos —cuando no inocentes, como ocurre en todas las guerras— soldados de uno y otro frente. Navarra encontró un camino, no sin ciertos problemas, para compatibilizar o adaptar su organización política y su ordenamiento jurídico particular y secular al nuevo orden constitucional y al nuevo Estado-nación español, en la Ley de 16 de agosto de 1841, la Ley *Paccionada*. Pero, tal vez, fue el único territorio del nuevo Estado-nación en saber hacerlo o en, al menos, haber te-