

## RECENSIONES

O. ALZAGA VILLAAMIL, I. GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, J. RODRÍGUEZ-ZAPATA: *Derecho Político Español según la Constitución española de 1979. I. Constitución y fuentes del Derecho*. Madrid, CERA, 1997.

Son ya numerosos los manuales que, con mayor o menor grado de profundidad, exponen el Derecho constitucional vigente. Hace unos meses se publicó el primer *Tomo del Derecho Político Español* redactado por Oscar Alzaga con la colaboración de Ignacio Gutiérrez (encargado de los dos Capítulos referidos a la legislación delegada) y de Jorge Rodríguez-Zapata (que escribe el dedicado al Derecho Comunitario Europeo). Como era previsible, Oscar Alzaga no se limita a añadir un texto más a esa larga lista; acorde con su formación y con su trayectoria, ofrece al lector una obra que presenta rasgos caracterizados bien singulares.

Este libro se singulariza, en efecto, desde su propio título, que, completo, reza *Derecho Político Español según la Constitución española de 1978*. Y se abre luego con un Capítulo, «El Derecho Político», dedicado a defender la vieja y un tanto desusada denominación y a reivindicar la tradición que ella evoca. La obra se inserta expresamente, de ese modo, en una historia intelectual que con excesiva premura se ha querido dar por liquidada.

En efecto, cuando irrumpió en el ámbito del Derecho Político un texto normativo susceptible de aplicación judicial, se defendió la necesidad de prescindir, a la hora de analizarlo, de los métodos y presupuestos acreditados en la materia. Sin embargo, era evidente que no cabía edificar el nuevo Derecho Constitucional en el aire; aquella renuncia llevaba implícita la sumisión a una dogmática diferente. Oscar Alzaga publicó los vivos debates suscitados en torno a esta cuestión metodológica, como director de la entonces muy prestigiosa *Revista de Derecho Político*; y prueba ahora con este libro que no sólo es posible, sino que resulta estrictamente necesario apoyar la elaboración científica del Derecho Constitucional justo en su tradición propia. Con la atención a la vida política, a fin de cuentas objeto suyo, el Derecho Constitucional cobra densidad y perfiles; la depuración dogmática deja de presentarse como un refinamiento banal cuando se ponen de manifiesto los problemas reales de poder que se afrontan con ella; la Constitución logra su plenitud de sentido al orientarla hacia el devenir del Estado.

La obra también resulta clásica en ciertos rasgos formales. Ante todo, en el lenguaje. Oscar Alzaga se aleja abiertamente del frío y no muy elegante estilo que se ha generalizado en los estudios jurídicos, aprovechando para ello todos los saberes

de su vasta formación, envidiable para los profesores más jóvenes. Cumple así su obra la impagable tarea de transmitir un erudito y no convencional depósito de citas, datos e incluso anécdotas que sin duda merecen perdurar en la memoria de la disciplina; sólo por recibirlo compensaría ya su lectura. También prefiere el autor, en sintonía con la mejor tradición académica y jurídica, el debate y la construcción de un discurso a la mera exposición ordenada de materiales. Y, por todo ello, no se limita a reproducir conocimientos elementales, sino que profundiza y se extiende hasta perforar y desbordar en muchas ocasiones los estrechos cauces en los que convencional e insensiblemente se van reclusando no pocos manuales.

Pero Oscar Alzaga no sólo respeta el legado de nuestra disciplina, que a fin de cuentas troquela su propia formación intelectual. Al mismo tiempo demuestra un muy preciso conocimiento de su desarrollo práctico y teórico. El libro se enriquece, de un lado, con los datos y con los juicios extraídos por su autor de su preferente dedicación al ejercicio libre de la abogacía. Y resulta asimismo notable su capacidad para mantenerse a la vez suficientemente informado del mucho material que se va publicando, para valorarlo y proceder en su caso a debatirlo.

Ahora bien, más aún llama la atención la sensibilidad de Oscar Alzaga hacia las nuevas orientaciones que se van imponiendo en los estudios del Derecho Constitucional y su flexibilidad para adaptarse a ellas. Ello se refleja en la propia configuración de la obra. Lejos de aferrarse a los esquemas que le podrían haber resultado más familiares, prescinde en este volumen de las socorridas (y muchas veces banales) partes generales o introductorias ajenas a la Constitución vigente, y se sumerge sin embargo en un análisis de las fuentes del Derecho tan pormenorizado que sólo tiene parangón en los tratados, ya no recientes, de Ignacio de Otto (1987), Juan Alfonso Santamaría Pastor (1988) o Francisco Balaguer Callejón (1991/1992). Pues ocurre, efectivamente, que desentrañar un sistema tras el complejo cúmulo de fuentes que la Constitución prevé se ha convertido para la doctrina española actual en uno de los retos más incitantes. Oscar Alzaga lo asume en plenitud con su característica osadía intelectual y alcanza unos resultados en verdad brillantes.

La síntesis entre una configuración actualizada de la asignatura y una perspectiva de análisis respetuosa de su tradición científica caracteriza, pues, a este manual. Merece la pena, sin embargo, añadir unas referencias muy breves a sus contenidos más significativos.

Al Capítulo Primero introductorio, ya aludido, sigue una breve Teoría de la Constitución (concepto de Constitución, Capítulo II; poder constituyente, Capítulo III; reforma de la Constitución, Capítulo IV). La atención preferente a la dinámica política de la Constitución es destacable; y más aún cuando se observa que su tratamiento no se centra en los modos de adaptación de las normas constitucionales a los procesos históricos, sino en las más radicales cuestiones de la legitimidad del orden constitucional y del derecho a la revolución. El simple hecho de desplazar el debate hacia la posibilidad del conflicto político radical quiebra la introversión de la dogmática convencional, que suele eludir la tensión dialéctica externa en favor de un proceso de depuración interna, y corre el riesgo con ello de emular al avestruz.

Tal perspectiva se refleja luego en las reflexiones sobre la disposición de la España actual en torno a la reforma de la Constitución, con las que termina esta parte de la obra. También en la importancia que se otorga a la voluntad del constituyente en la interpretación constitucional, que, pese al conocido protagonismo del autor dentro de aquél sujeto colectivo que fueron las Cortes Constituyentes, no debiera tomarse como una tesis surgida inconscientemente de la pretensión de realzar el valor de sus propios planteamientos doctrinales. Pese a los indudables límites de ese criterio interpretativo, resulta ciertamente inadmisiblesu simple preterición, sobre todo cuando conduce a la pérdida de fuerza normativa de la Constitución. Una consecuencia de todo ello es también cierta relativización del valor concedido a la doctrina del Tribunal Constitucional; su posición institucional no se discute, pero sí se observa a lo largo del texto una muy sana distancia crítica respecto de algunos de sus planteamientos, que en todo caso se exponen con muy particular detalle.

A continuación valora Oscar Alzaga nuestra experiencia constitucional (Capítulo V) con la solvencia que le permite el hecho de ser uno de sus mejores conocedores, y narra el proceso histórico (transición, Capítulo VI; proceso constituyente, Capítulo VII) que desemboca en la aprobación de la Constitución de 1978. El autor, que había sido destacado miembro de la oposición al franquismo, se sentó en las Cortes Constituyentes como Diputado por UCD, y participó de modo sobresaliente en los equipos de trabajo que, especialmente cuando concluyeron las labores de la ponencia (enero 1978), asumieron la responsabilidad de llevar a buen puerto tal proceso. Por todo ello, su texto tiene en estas páginas el valor de un testimonio; pese a su brevedad, contiene datos y apreciaciones muy dignos de atención... al menos entretanto se publica el libro sobre la transición prometido en la página 144.

Se explican luego las características y estructura de la Constitución (Capítulo VIII); también, y quizá en este extremo con excesiva parquedad, el sentido de los postulados fundamentales y valores superiores que se reconocen en el art. 1.1 CE (Capítulo IX); en fin, el alcance de los principios informadores del ordenamiento jurídico que se consagran en el art. 9.3 CE (Capítulo X), y el Capítulo XI inicia ya el estudio particular de las fuentes del Derecho, comenzando lógicamente por la propia Constitución en cuanto tal, por la regulación constitucional de las fuentes y por la dudosa noción de «bloqueo de la constitucionalidad».

No cabe aquí un comentario pormenorizado de cuanto sugiere la lectura de las muy densas cuatrocientas páginas que se dedican a analizar todos los problemas que plantean las diferentes fuentes del Derecho y a desentrañar sus complejísimas relaciones. Se podría destacar quizá la insistencia, plenamente coherente con el conjunto de la obra, en la noción formal de Ley, que en cualquier caso no es incompatible con la incorporación a su propio concepto de las ideas de igualdad y razón pública (Capítulos XII y XIII). Ese modo de percibir la identidad de la Ley se refleja luego en la concepción de la Ley orgánica, en la que, como demuestra Oscar Alzaga, no hay razones de peso para prescindir de los elementos formales (Capítulo XIV). Y son también muy notables los Capítulos XVII y XVIII, dedicados respectivamente al Decreto-Ley y a los Reglamentos parlamentarios.

Pero sobre todo merecen atención los tres Capítulos (XX, XXI y XXII) dedicados al Derecho Autonómico y a sus relaciones con el estatal, en los que el autor se esfuerza por precisar los perfiles constitucionales, que ciertamente existen, del modelo de Estado que surge tras la formación de las Comunidades Autónomas. Al efecto, destaca precisamente las concreciones del principio de unidad presentes en tal diseño constitucional. En el ámbito de las fuentes del Derecho, el autor ve confirmada tal perspectiva de modo particularmente diáfano en la naturaleza jurídica y posición de los Estatutos de Autonomía; también por ejemplo, en los límites de la operatividad de las Leyes de transferencia del art. 150.2 CE, así como en los principios de prevalencia y supletoriedad, reconocidos por el art. 149.3 CE y frecuentemente desnaturalizados por la doctrina o por la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

También resulta necesario mencionar y encomiar los particularmente brillantes Capítulos XV y XVI sobre la legislación delegada, redactados por el joven profesor Ignacio Gutiérrez, cuya tesis doctoral (publicada en el CE, 1995) abordó el mismo tema. En ellos desmonta con firme bisturí pieza a pieza la interpretación clásica, aún vigente merced a la inercia doctrinal y jurisprudencia, que defiende el control de la jurisdicción ordinaria sobre el llamado *ultra vires*; y construye frente a ella una alternativa apoyada en una rigurosa interpretación sistemática del entero edificio de las fuentes del Derecho.

Debe subrayarse de manera muy especial, para concluir, el excelente Capítulo XXIV sobre el Derecho Comunitario europeo escrito por Jorge Rodríguez-Zapata, profesor de Derecho constitucional formado en el Derecho internacional público y que ejerce como Magistrado en la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo. El autor ha sabido trasladar a su propio estilo expositivo la tensión entre las peculiaridades del ordenamiento comunitario, cuyos principios son de factura jurisprudencial, y el Derecho de los Estados. Sólo debe lamentarse aquí que un tema como éste, ya esencial y de importancia creciente, no haya tenido un desarrollo más extenso. Pues, ciertamente, considerando la primacía del Derecho Comunitario y la progresiva extensión de su radio de actividad, parece dudoso que la fuerza normativa de la Constitución y la centralidad de la Ley puedan aspirar en adelante a seguir determinando como hasta el presente el Derecho Público, y en particular su sistema de fuentes.

Habrà de posponerse, para cuando próximamente se publique el segundo volumen, la valoración definitiva y el comentario crítico pormenorizado del conjunto de la obra. Pero, en cualquier caso, es preciso repetir, ya ahora, que estamos ante un texto singular. Oscar Alzaga publicó en el mismo año 1978 un comentario sistemático de la Constitución que se acababa de aprobar; ofreció entonces una aproximación rigurosa sobre el contenido y alcance del nuevo texto constitucional desde la privilegiada perspectiva de quien había participado muy directamente en la tarea de forjarlo. En lugar de actualizar periódicamente su propio trabajo, Oscar Alzaga prefirió abordar luego la empresa de dirigir y editar pocos años después (1983/1988), en doce gruesos volúmenes, un nuevo comentario sistemático redactado ahora por

un centenar de especialistas. Alcanzados los veinte años de vigencia de la Constitución, había llegado el momento de actualizar tal trabajo; los nuevos Comentarios a la Constitución española de 1978, que esta vez editan conjuntamente EDERSA y las Cortes Generales, ya han comenzado a publicarse bajo su dirección, y sus últimos volúmenes verán la luz este mismo año. *El Derecho Político Español, según la Constitución española de 1978*, que aquí comentamos, enriquecido con las interesantes aportaciones de los profesores Gutiérrez y Rodríguez-Zapata es tanto un denso manual universitario como una rica visión de la disciplina que interesa a todos los especialistas en la materia.

Cayetano Núñez Rivero

JOSÉ FÉLIX TEZANOS, JOSÉ MANUEL MONTERO, JOSÉ ANTONIO DÍAZ (eds.): *Tendencias de futuro en la sociedad española. Primer Foro sobre Tendencias Sociales*, Editorial Sistema, Madrid, 1997.

El diagnóstico de las necesidades sociales, la planificación de las Políticas Públicas y el diseño de los programas de intervención social son algunas de las actuaciones que los poderes públicos no podrían realizar, con un adecuado nivel de eficacia y de eficiencia, sin la toma en consideración de las tendencias por las que discurrirá la dinámica social. Esta evidencia cobra especial sentido, si reflexionamos sobre el momento histórico en el que nos encontramos y que se caracteriza, como claramente describe el profesor José Félix Tezanos en el prólogo de la obra que presentamos, por el ritmo acelerado de los cambios en la esfera política, social, económica y científico-tecnológica y que está dando lugar a una transformación muy profunda del modelo de sociedad. Estamos ante un cambio social global que va a influir en nuestra concepción del mundo y estilo de vida, aunque no sepamos con certeza hasta qué punto somos conscientes de ello o cuál será la dimensión de sus efectos.

En 1995 se puso en marcha una amplia investigación prospectiva, dirigida por el profesor José Félix Tezanos, con el objeto de valorar la medida real de estas significativas transformaciones y conocer la naturaleza de las percepciones que ciudadanos y expertos tenían de las mismas. En esta investigación participan un equipo de profesores de la UNED y de otras Universidades especializadas en disciplinas diversas. La metodología, cuidadosamente diseñada, incluía: dos encuestas de opinión y tres encuestas Delphi, efectuadas entre 1995 y 1996, estudios cualitativos, análisis y reelaboraciones secundarias de fuentes procedentes, entre otras entidades, de encuestas del Centro de Investigaciones Sociales y del Centro de Investigación sobre la Realidad Económica y Social. Pues bien, la obra que nos ocupa recoge las ponencias presentadas en el *I Foro sobre Tendencias Sociales*, que tuvo lugar en la UNED en octubre de 1996, y en el que se presentaron algunos de los resultados de

esta investigación en curso llevada a cabo por el *Grupo de Tendencias Sociales de la UNED*.

Este libro consta de un total de diecinueve artículos integrados en tres grandes ámbitos temáticos: «Tendencias Socioeconómicas: Mercado, Desigualdad y Estado», «Tendencias Sociales, Valores y Cultura Cívica» y «Tendencias Políticas: Transformaciones en la Acción Colectiva».

La elección de la Tendencia, como «hilo de Ariadna» que guía todo el texto, queda suficientemente explicada por el profesor Salustiano del Campo que en la Presentación, «Macrotendencias en las sociedades avanzadas», la define como la *unidad mínima para la lectura del cambio social*. El profesor Del Campo nos describe, exhaustivamente, las características y contenidos de los trabajos de investigación realizados por el *Grupo de Quebec para el estudio comparado del cambio social*, como modelo de aplicación de este instrumento de análisis.

Los estudios contenidos en esta obra, sin olvidar la perspectiva internacional, tienen como objeto general las tendencias de futuro de la sociedad española. En la Introducción, el profesor José Félix Tezanos plantea, como punto de partida, una cuestión central: la relación que se establece entre progreso y expectativas de futuro. Las conclusiones, extraídas del análisis de la realidad social de nuestro país, son muy interesantes. Se ha producido una inflexión significativa en las valoraciones colectivas de los procesos de cambio y el futuro se contempla con un tono de preocupación que altera la acentuada tendencia de confianza en el progreso ininterrumpido.

La primera parte del libro, relativa a las tendencias socioeconómicas, comienza con el artículo «Mercado, Desigualdad y Estado: Tendencias socio-económicas». El profesor José Manuel Montero, merced a una intensa investigación, intenta construir el escenario por el que pueden discurrir algunas tendencias socioeconómicas, durante los próximos diez años. De todas las presentadas destacaríamos el incremento de la población activa en el sector servicios. Este hecho se percibe como uno de los indicadores más importantes de la transformación estructural de la sociedad española.

El profesor Manuel Navarro, en su artículo «Desigualdades Económicas», nos plantea la necesidad de la existencia de una política social específica que equilibre la relación entre desarrollo e igualdad económica. El recorte en las funciones sociales del sector público supondrá un deterioro para las economías familiares y una intensificación de la dualización social en términos económicos.

El profesor Rodolfo Gutiérrez estudia los «Nuevos sistemas de producción y gestión de los recursos humanos», ante las profundas transformaciones producidas, en los últimos veinte años, en las esferas de la organización del trabajo y las relaciones laborales. El interés por este tema se manifiesta, desde las ciencias sociales, en los diversos debates sobre los actuales sistemas de producción y sobre las nuevas formas de concebir y gestionar el trabajo.

En relación a los mercados laborales, los profesores Santos M. Ruesga y Carlos Rea, en su artículo «Regulación-Desregulación de los mercados laborales, a través del debate Eficiencia versus Equidad», analizan con preocupación los efectos negativos que el objetivo de acercarse al libre mercado tendrá para las clases trabajadoras.

Consideran, además, que la desregulación se traducirá en un aumento de la legislación y de la burocracia, para conseguir y controlar el funcionamiento en libertad del mercado.

Frente a los efectos concretos de la regulación o desregulación del mercado laboral, el profesor Santos Pastor nos interroga acerca de si es posible demostrar la superioridad del mercado o de la intervención del sector público, como criterio general de actuación. La respuesta, argumentada en el artículo «El papel del Estado y el Mercado. Rasgos e implicaciones políticas», es clara. Ni en la teoría ni en la evidencia empírica disponibles hay base para establecer una defensa general del mercado o del Estado.

En el artículo «Minusválidos: de la exclusión a la integración. Un camino de ida y vuelta», el profesor José Manuel Montero analiza la evolución de las concepciones de intervención social dominantes en nuestra sociedad. La tendencia prevista oscilará de la exclusión a la integración, según el marco, familiar o institucional, desde el que se participe.

La profesora Violante Martínez Quintana dedica su artículo al estudio de la situación laboral de la mujer en el mundo. En «Mujer, Desigualdad y Trabajo» subraya la autora que la feminización de la fuerza de trabajo cobrará intensidad en los próximos años. Por ello, se analiza en esta investigación: cómo es el tipo de trabajo que desempeñan las mujeres, en qué condiciones se realiza y cuáles son las tendencias que se perciben en el contexto social y personal que condiciona su desarrollo.

Un tema de gran actualidad, como es el de las nuevas tecnologías, cierra esta parte del libro. En «Escenarios para la sociedad tecnológica del mañana; un ejercicio prospectivo», el profesor Enrique Bas establece aportaciones del máximo interés. Las nuevas tecnologías son no sólo un agente decisivo y central en el cambio social, sino que constituirán un factor añadido a la desigualdad económica, aumentando el riesgo de la polarización social. El profesor Bas presenta, estructuradamente, los escenarios probables, posibles y deseables, por los que podrán desplegarse estas tendencias, analizadas desde el campo de la Economía, la Cultura y la Política.

La segunda parte de la obra, titulada «Tendencias sociales, valores y cultura cívica», se abre con el artículo del profesor José Antonio Díaz, «Tendencias de cambio en los valores de los españoles: un análisis prospectivo». Este autor destaca como tendencias significativas, por una parte, la valoración de la igualdad y de la solidaridad entre los españoles y, por otra, la extensión social de actitudes insolidarias, relacionadas con el aumento de la xenofobia y de los sentimientos racistas.

El profesor José Enrique Rodríguez Ibáñez en «Senderos de la postmodernización: Algunas propuestas sobre la sociedad global en el primer tercio del siglo XXI», dibuja un mapa de tendencias que hacen referencia al presente y al futuro posible de las sociedades emergentes. El autor considera que en el ámbito de las relaciones internacionales parece inevitable que se perpetúen focos localizados de conflicto, pero percibe esta situación con optimismo, ante la existencia de fuerzas integradores que nivelarán parte de sus efectos negativos.

Los «Valores humanos y valores económicos: tendencias y contradicciones» son objeto de atención por parte del profesor Adolfo Castilla, que logra identificar disonancias recientes entre los valores económicos y los valores humanos. Según el autor, este hecho, característico de las sociedades modernas, puede llegar a ser un factor de desintegración social.

El profesor Teodoro Hernández de Frutos, en «Identificaciones ciudadanas territoriales», se adentra en uno de los temas candentes de la España democrática, el de la conciencia regional. Según los datos, plantea que la doble identificación territorial consolida una ciudadanía diferenciada, que podrá ser enriquecedora para la sociedad, si se conjuga en sus dimensiones cívica, política y social.

En el siguiente artículo, «Orientaciones en los sistemas de valores de los españoles», Francisco Andrés Orizo explora la crisis de valores de nuestra sociedad, en la que el fenómeno de fragmentación de valores y la inexistencia de una jerarquía única parece estar manifestando la necesidad de un consenso axiológico. Este planteamiento lleva al autor a analizar «el estado de la cuestión» de los valores en nuestro país.

La profesora Josune Aguinaga Roustán, en «Desarrollo e institucionalización del ambientalismo en España», nos muestra el cambio rápido e intenso que se ha producido, en nuestro país, en relación a las percepciones públicas en cuestiones medioambientales. La autora constata que el discurso ambientalista ha sufrido un proceso de normalización y de integración.

La tercera parte de este libro, que tiene como objeto de investigación las tendencias políticas, se inicia con el artículo del profesor Rafael López Pintor «Descontento político y tendencias electorales en Europa». El autor destaca la existencia de un malestar político que recorre la opinión pública de las democracias occidentales. A esta situación están contribuyendo diferentes factores; entre ellos, las distintas percepciones sobre la situación de las economías nacionales, la insatisfacción con el funcionamiento de la democracia y la posibilidad de que se produzcan conflictos internacionales.

En el caso de las tendencias políticas de nuestro país, el profesor José Félix Tezanos analiza «La evolución de los espacios político-ideológicos en España». De la investigación del *Grupo sobre Tendencias Sociales de la UNED*, extrae una serie de conclusiones ilustrativas, como la debilitación de las posiciones ideológicas más extremas del espectro político-ideológico, la preponderancia de las opciones de centro y las complejidades y desajustes internos de los partidos.

Dentro del bloque temático de las tendencias políticas, descuella un artículo de pleno contenido social, «Evolución y tendencias de las asociaciones voluntarias en España: las organizaciones no gubernamentales como nuevo fenómeno en el panorama asociativo». En él, la profesora María Jesús Funes Rivas analiza el protagonismo de las ONG como formas de participación pública, de inclinación y apoyo creciente en nuestra sociedad. La tendencia futura es clara: se prevé que aumenten, a corto plazo, tanto las prácticas de participación como el apoyo financiero que reciben de los ciudadanos, lo que beneficiará al conjunto de la sociedad.

El interés por la situación del escenario político europeo se plasma en el artículo «Conflictividad sociopolítica, articulación de intereses y construcción europea», del que se ocupan los profesores Iván Llamazares y Fernando Reinares. La construcción europea implica la configuración de marcos institucionales y territoriales complejos. Según los autores esta complejidad puede tener efectos positivos, tales como crear nuevas identidades o facilitar un debilitamiento en la intensidad de algunos antagonismos.

Por último, Rosario Jabardo Montero, en el artículo «Tendencias actuales de la extrema derecha: el caso español en su contexto europeo», parte del hecho de que en España no existe una extrema derecha con un partido fuerte. La autora analiza las características de organizaciones defensoras de esta ideología que actúan al margen de los canales institucionales y que, merced a sus actuaciones violentas, han captado la atención de los medios de comunicación.

En fin, es imposible plasmar, en tan breve espacio, la magnitud de esta obra, tanto por la diversidad de los datos que contiene, como por la dimensión de las propuestas que presenta. Pero si hay algún indicador preciso del valor de una investigación sociológica, no puede ser otro que el de su utilidad social y, de este hecho, esta obra es un claro ejemplo.

Rosa M.<sup>a</sup> Rodríguez Rodríguez

ÁNGEL J. SÁNCHEZ NAVARRO: *La oposición parlamentaria*, Congreso de los Diputados, Salamanca 1997; 385 págs.

Los estudios dedicados al análisis del papel de la oposición en los ordenamientos democráticos gozan ya de una cierta tradición que puede remontarse a los pioneros trabajos de Hans-Peter Schneider en Alemania (1) y Giuseppe de Vergottini en Italia (2). Siguiendo la estela trazada por este último tampoco faltan en España obras dedicadas al problema desde diferentes perspectivas, como las que ha adoptado Juan Fernando López Aguilar en los dos tomos que publicó sobre el asunto (3). Cabe entonces preguntarse qué aporta de nuevo a los mismos quien, por otra parte, es autor de otro libro (4) no demasiado lejano en sus temas y análisis de éste del que hoy nos ocupamos.

---

(1) Me refiero a su excelente escrito de habilitación, publicado parcialmente luego en el libro *Die parlamentarische Opposition im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band 1, Grundlagen*, Frankfurt am Main, 1974.

(2) De entre todos sus trabajos sobre el tema, que son muchos, cabe destacar el primero de los mismos *Lo Shadow Cabinet: saggio comparativo sul rilievo costituzionale dell'Opposizione nell'ordinamento britannico*, Milan, 1973.

(3) El primero, más pegado a la realidad normativa, fue *La oposición parlamentaria y el orden constitucional*. Madrid, 1988. El segundo, de tono más teórico, se titulaba *Minoría y oposición en el parlamentarismo. Una aproximación comparativa*, Madrid, 1991.

(4) Se trata de *Las minorías en la estructura parlamentaria*, Madrid, 1995.

La respuesta creemos que irá configurándose al hilo del desarrollo de nuestros comentarios sobre la obra, pero ya podemos adelantar que, tanto por su ambición como por las reflexiones críticas que contiene, el libro supone un paso más allá, y no pequeño, en la línea marcada por los estudios a los que me acabo de referir.

Se mueve con gran soltura en dos terrenos difíciles: el de la abstracción y las categorías generales y el del análisis en profundidad de complejos normativos, extrayendo de éste conclusiones nada despreciables. Ello hace de él uno cuya lectura se puede recomendar sin remordimientos de ningún tipo, especialmente porque el tema del que trata es muy importante —decisivo diríamos si no temiéramos caer en la hipérbole— para las sociedades democráticas contemporáneas en las que la existencia de alternativas a quienes ejercen el poder, y el aseguramiento de sus actividades, suponen un *prius* irrenunciable en el que nos jugamos el buen funcionamiento y hasta el ser o no ser del sistema, dado que éste se caracteriza principalmente por intentar mantener en todo momento abiertas las posibilidades de cambio y por el respeto a los sectores minoritarios del cuerpo social.

Algo tiene que decir el Derecho constitucional al respecto, en su vertiente de asegurador de determinadas posiciones jurídicas, imprescindibles para que pueda seguirse hablando de vida política libre, y sobre ese algo es sobre lo que versa este libro que organiza su exposición en dos grandes partes: una primera dedicada a la teoría de la oposición y la segunda en la que se ocupa de los medios de actuación de la parlamentaria. A las mismas ajustaremos nuestro comentario sin perjuicio de hacer unas consideraciones finales.

## I

Como hemos dicho, la primera parte del libro (págs. 23 a 60) se dedica a una relativamente breve, pero sustanciosa, teoría de la oposición en la que son examinados sucesivamente sus orígenes históricos, el concepto —distinguiendo la oposición función de la oposición organización—, su naturaleza en los Estados democráticos, sus funciones, sus tipos, y, por fin, la protección jurídica de la misma. Estas páginas pretenden ser una síntesis de lo mucho escrito sobre el tema aclarando conceptos e introduciéndonos correctamente en lo que será el objeto de la segunda parte, la más densa del libro. De ellas se deduce una imagen de la oposición centrada en los regímenes parlamentarios y democráticos como un grupo o grupos que intentan construir una alternativa a los detentadores del poder, respetando eso sí las reglas del juego, reglas que en muchos casos facilitan sus actividades. Es a la misma a la que se va dedicar el resto de la obra y por eso no hay nada que objetar a estas precisiones sino quizás que el lector podría quedarse con la impresión de que son demasiado sucintas y que hubiera sido posiblemente adecuado detenerse algo más en ellas. Es probable que la brevedad sea siempre un mérito pero creemos que hay problemas de los que aquí se plantean necesitados de un mayor desarrollo que el autor pudiera abordar sin duda sin mucho esfuerzo.

No debe sin embargo el lector de estas líneas sacar la impresión de que nos hallamos ante un análisis insuficiente. No lo es para los objetivos del libro y constituye una buena, precisamente por lo apretada, introducción al estado de la mayoría de los problemas teóricos que han surgido alrededor del fenómeno que nos ocupa. Sólo se echa en falta un poco más de ambición que probablemente obligara a dedicar una monografía independiente a los mismos. La correcta síntesis de esta primera parte basta, sin embargo, para introducirnos en las reflexiones de la segunda sobre la que diremos algo a continuación.

## II

Con el título de *Los medios de actuación de la oposición parlamentaria* se presentan al lector casi trescientas páginas en las que se analiza con un grado muy notable de profundidad el estatuto jurídico de la misma en cuatro países —Gran Bretaña, Portugal, Italia y España— que se han elegido como términos de comparación dado su carácter de regímenes parlamentarios europeos, algunos con más trayectoria que otros, pero todos pertenecientes a un tronco común. Se examinan sucesivamente las condiciones generales de funcionamiento del órgano parlamentario —poder de convocatoria y programación de los trabajos y orden del día—, el papel de las minorías de oposición en los instrumentos de control parlamentario, el que representa en las funciones decisorias de las Cámaras —procedimiento legislativo y procedimiento presupuestario—, y por fin el que tiene ante otras instituciones —judiciales, de control de constitucionalidad y técnicas de democracia directa—. El estudio se hace manejando una gran cantidad de información y haciendo unas descripciones tan detalladas como vivas, que serían el mayor mérito del libro si no vinieran acompañadas de críticas especialmente interesantes cuando se aborda la realidad que nos es más cercana: la española. Aun a riesgo de ser relativamente injustos nuestros comentarios se centrarán preferentemente en las dedicadas a nuestro país, que son las que nos parecen más importantes, aunque no hay que olvidar que son el producto de un más que notable esfuerzo comparativo.

Esta parte del libro se inicia con una excelente descripción de cómo se resuelven los problemas de convocatoria y de fijación del orden del día de los órganos parlamentarios, imprescindible para ver cómo los grupos opositores pueden impulsar las actividades de los mismos y hasta qué punto les está reconocida la posibilidad de forzar la discusión de los temas que les resulten más interesantes.

Sigue con otra no menos buena del papel de aquéllos en los instrumentos de control parlamentario que se estudian uno a uno en los diversos países con un alto nivel de detalle. Tras ver preguntas, interpelaciones y mociones se detiene en los debates generales, opinando que «los debates sobre el estado de la Nación contribuyen a paliar la inexistencia de debates más específicos, que seguramente serían más útiles para expresar ante la opinión pública el pluralismo existente en las Cámaras» (pág. 218). Es especialmente duro con la moción de censura, de la que dice que «sitúa

a las minorías en una posición de clara inferioridad no sólo en cuanto a la consecución de los efectos jurídicos sancionatorios, sino incluso respecto a la posibilidad de aprovecharla exclusivamente como medio de proyectar sobre el cuerpo electoral la crítica a la mayoría» (pág. 245) y estudia otros medios de control como el que se produce en las comisiones ordinarias, las comisiones de investigación, los informes y declaraciones gubernamentales, etc.

Concluye con unas reflexiones muy críticas respecto a la posición de las minorías españolas en términos comparativos, diciendo que están en «neta inferioridad» (pág. 287). Resalta agudamente en este contexto que «la eficacia del control parlamentario descansa... sobre la posibilidad de... (su)... ejercicio por las minorías... y en esta perspectiva la situación española dista mucho de ser halagüeña... nuestra normativa parece ser un factor estructural que contribuye en buena medida a que la eficacia del control parlamentario sea mínima, en aquellos casos en que puede ejercerse» (pág. 288).

El siguiente bloque se dedica al estudio desde la perspectiva habitual en el libro —papel de la oposición— del procedimiento legislativo y el presupuestario (5). De nuevo aquí la situación española le parece digna de crítica puesto que, por lo que respecta al primero, «las minorías apenas tienen capacidad para influir decisivamente en el *iter* seguido por los proyectos y proposiciones de ley» (pág. 304) y en cuanto al segundo «el control de la mayoría parece aún más extremado» (pág. 317).

En el análisis de las relaciones de la oposición con otras instituciones es de destacar lo que, tras unas alusiones al régimen del poder judicial en Gran Bretaña de un nivel mucho menor que aquel al que nos tenía acostumbrados, dice, con acierto, respecto a la composición del Consejo General del Poder Judicial. Para Sánchez Navarro «... el conflicto que en los demás sistemas analizados se resolvió mediante el compromiso entre los dos principios de independencia y legitimación democrática, en España ha acabado por decantarse claramente en favor de este último con el consiguiente juego del principio político de las mayorías. La amplia mayoría requerida constitucionalmente... matiza sin duda esta conclusión, pero no impide que el órgano haya pasado a ser marco de la lucha política partidista, justamente en la línea que el Tribunal Constitucional estimaba rechazable» (pág. 330).

Más satisfecho se muestra el autor en lo que respecta a los órganos de control de constitucionalidad afirmando que «el sistema español supone una sólida barrera contra el dominio de las mayorías... Sólo la prolongada existencia de una mayoría cualificada ha podido fundar ciertos temores en cuanto a este equilibrio que, por lo demás, debe considerarse como muy satisfactorio» (pág. 334).

Termina esta parte con unas ideas sobre lo limitado de las instituciones de democracia directa en nuestro ordenamiento.

---

(5) Al hilo de la exposición del procedimiento presupuestario comete el autor un error de poca importancia. Habla de «power of bourse» (pág. 313) cuando la expresión inglesa tradicional es «power of the purse». «Purse» es la equivalente a nuestra bolsa mientras que «bourse» en inglés quiere decir bolsa de valores extranjera.

## III

Llegamos así a las conclusiones del trabajo que resultan especialmente ilustrativas. En tono general resalta Sánchez Navarro que «la cuestión central desde la perspectiva jurídico-constitucional es la determinación de su régimen jurídico, del estatuto jurídico de la oposición... (éste)... viene a equipararse, con algunos matices, con el régimen jurídico de la oposición parlamentaria, la oposición presente y actuante en el Parlamento» (pág. 351), que «no puede ya concebirse exclusivamente como órgano unitario de carácter decisorio; por el contrario ha de enfatizarse su condición de reflejo del pluralismo social y político» (pág. 351).

Centrándose en el caso español se muestra especialmente crítico al decir que «la situación reglamentaria de las minorías presenta graves lagunas, ya que los medios de que disponen para llevar a cabo su función constitucional de oposición son, especialmente en una perspectiva comparada, muy escasos» (pág. 355). Tanto es así que, siempre según el autor, «en última instancia, podrían potenciarse... ciertas tendencias centrífugas, potencialmente desestabilizadoras para el propio sistema. Algo que... debería encontrar respuesta en el seno de las instituciones, reconociendo formalmente a la oposición parlamentaria el estatuto jurídico que de su función constitucional se desprende, para reforzar... la capacidad de integración del régimen político» (pág. 356).

Traza por tanto el autor un panorama relativamente sombrío, o, al menos, necesitado de cambio, en el que se desconoce la importancia del papel de las fuerzas opositoras y no se les dan los suficientes cauces para ejercer adecuadamente esas labores tan trascendentes para el sistema en su conjunto. Pocos observadores críticos de la realidad española de los últimos años y de la actualidad dejarán de estar de acuerdo con estos planteamientos. Sobre la importancia de tener grupos de oposición sólidos no cabe la menor duda. Que el buen funcionamiento de los mismos se fomenta poco en una vida política todavía heredera de planteamientos absolutistas en los que al enemigo político no se le daba cancha y en un sistema jurídico que no parece haber asumido, a juzgar por el análisis detallado que hace el autor, que los puntos de partida deben ser otros, como resalta Luis López Guerra en el prólogo a la obra que comentamos, parecen verdades difíciles de cuestionar y que invitan a corregir el tiro poniendo el acento a partir de ahora en la necesidad de modificar tanto los estilos de comportamiento como las normas que ponen a los que ejercen la oposición en la tesitura de jugar fuera del sistema con los riesgos indudables que ello trae consigo. Este excelente libro es una documentada y brillante invitación a hacerlo.

*Ignacio Torres Muro*

JOHN W. F. ALLISON: *A Continental Distinction in the Common Law, a Historical and Comparative Perspective on English Public Law*, Clarendon Press, Oxford, 1996, XVI + 270 págs. (1).

Para los estudiosos que pretendan analizar la relación entre el Derecho Público y el Derecho Privado en cualquier país europeo, así como para aquellos que quieran conocer las diferencias entre los sistemas continentales y los del *common law*, resulta de especial interés la reciente obra del profesor Allison en la que el autor se ocupa, precisamente, de la distinción entre estos dos ámbitos del derecho, el público y el privado, a través de un análisis histórico y, lo que para nosotros resulta quizás más interesante, a través de un estudio comparado de los sistemas jurídicos continentales y del sistema inglés.

Desde que Ulpiano distinguiera por primera vez el Derecho Público del Privado se han propuesto diversos criterios doctrinales para diferenciar estos dos ámbitos del derecho y para dar una definición satisfactoria de cada uno de ellos. Pero la importancia de este tema no radica tanto en encontrar la definición correcta de Derecho Público o de Derecho Privado, como en analizar las consecuencias jurídicas que derivan de dicha distinción, en relación con el tipo de responsabilidad jurídica, con la vinculación a los derechos de terceros, y, sobre todo, con el tipo de control judicial al que se someten los sujetos que se mueven en uno u otro ámbito. Ha sido el interés por una de esas consecuencias jurídicas, el tipo de control judicial al que se somete la Administración, lo que ha llevado al profesor Allison a realizar este interesante trabajo. La preocupación del autor por el tema deriva de los problemas que hoy plantea en Inglaterra el control judicial de la Administración, que siempre había sido diferente del ejercido en la Europa Continental, pero que, sin embargo, a lo largo de la segunda mitad del presente siglo ha sufrido sucesivas reformas que le han ido aproximando al modelo francés de control de la Administración. El problema radica en que los resultados de esta «importación» no se consideran positivos, porque muchas de las reformas introducidas no funcionan satisfactoriamente. Por ello, el autor de este libro decidió analizar las diferencias entre los sistemas continentales y los del *common law* en relación con la distinción público-privado y, lo que es más importante, las consecuencias jurídicas que derivan de dichas diferencias.

\* \* \*

---

(1) La obra que recensamos forma parte de un grupo de interesantes monografías sobre el Derecho Público inglés que se han publicado en los últimos años y que suponen una importante contribución al desarrollo de esta rama del derecho en el *Common Law*. Entre otras, cabe citar: T. R. S. ALLAN: *Law, Liberty and Justice: The Legal Foundations of British Constitutionalism*, Oxford, 1993; M. LOUGHLIN: *Public Law and Political Theory*, Oxford, 1992; N. LEWIS: *How to reinvent British Government*, London, 1993; J. JOWELL & D. OLIVER (eds.): *The Changing Constitution*, Oxford, 1994 (3.ª ed.); R. BALDWIN & CH. MCCRUDDEN (eds.): *Regulation and Public Law*, London, 1987; I. HARDEN & N. LEWIS: *The noble lie: the British Constitution and the Rule of Law*, London, 1986.

En la Introducción al libro el autor se ocupa brevemente del origen y la evolución histórica de la distinción entre el Derecho Público y el Privado (cap. 1). Como es por todos conocido, es en el Derecho romano, y más concretamente en el Digesto, donde se distinguen por primera vez estos dos ámbitos del derecho, el derecho relativo al Estado de Roma y el derecho relativo a los intereses de los individuos (*Publicum ius est quod ad statum rei Romanae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem*) (2). Posteriormente, la creencia del origen divino del derecho y la organización poliárquica oscurecieron esta distinción durante el período medieval. Más tarde, con la aparición del Estado moderno se recuperó la dualidad público-privado, porque la existencia de dos ámbitos de la realidad diferenciados, como lo eran entonces el del Estado y el de la Sociedad civil, trajo consigo la delimitación también de dos ámbitos diferentes en el plano jurídico. Esta separación Estado-Sociedad, y con ella la distinción Derecho Público-Derecho Privado, se consolida en el s. XIX y alcanza su culminación en Francia, donde se llega a la creación de una jurisdicción especial para resolver los litigios «de derecho público» (3).

En Inglaterra, sin embargo, a pesar de que su sistema jurídico también es heredero del Derecho romano, la distinción entre el Derecho Público y el Privado no tuvo las mismas consecuencias que en los sistemas continentales. La razón es que en los países del ámbito anglosajón no se produjo separación entre la Sociedad y el Estado. Las mismas causas que en el continente justificaron la aparición del Estado moderno, aquí sirvieron precisamente para lo contrario, para reforzar el papel de los representantes de los ciudadanos en el Parlamento y para fortalecer la voluntad de evitar la creación de un Estado soberano encargado de establecer y garantizar el orden de la Sociedad (4). Como consecuencia de todo ello, en Inglaterra no se produjo separación entre ámbitos diferentes del derecho y, por tanto, la unidad de jurisdicción se mantuvo, básicamente sin modificaciones, hasta mediados de este siglo. Es en ese momento cuando se crea una jurisdicción diferente y separada de la ordinaria para resolver los litigios con la Administración y cuando la doctrina empieza a reconocer que lo público y lo privado se rigen por distintos principios. Efectivamente, sólo a finales de los años 70, es decir, hace menos de treinta años, se establece en Inglaterra un procedimiento especial, diferente del ordinario, para resolver los contenciosos administrativos y se comienza a especializar a los tribunales que deben conocer de dichos asuntos.

La recepción de las categorías continentales en el ordenamiento jurídico inglés ha traído consigo un intenso debate doctrinal que todavía persiste. Por un lado, desde el punto de vista jurídico-político, se argumenta que la distinción continental puede significar sólo una forma de justificar ciertas prerrogativas de la Administración y una ampliación del ámbito de actividad del Estado; por otro lado, desde el punto de

(2) D.1.1.1.2., *vid.*: I.1.1.4.

(3) *Vid.*: DIETER GRIMM: «Öffentliches Rechts», en GÖRRES-GESELLSCHAFT (eds.): *Staatslexicon*, vol. 4, 1988 (7.ª ed.), pág. 119.

(4) *Ibid.*

vista técnico, se cuestiona la necesidad de crear una jurisdicción única y especializada en Derecho Público por el gasto procesal y organizativo que ello supone. Sin embargo, a juicio del profesor Allison, en el debate doctrinal inglés aún faltaban importantes elementos de juicio, aquellos que derivan del análisis histórico y comparado del tema y que son los que él ha tratado de aportar con este libro.

\* \* \*

La tesis de la obra que recensamos es que, habiéndose importado en Inglaterra la distinción entre el Derecho Público y el Privado de la doctrina francesa (cap. 2), el contexto jurídico-político de la Francia del s. XIX, en la que esta distinción adquiere su máxima expresión, no es el de la Inglaterra del s. XX, de modo que la distinción continental, con las consecuencias jurídicas que de ella se derivan, no encuentra un encaje satisfactorio en el Derecho inglés. Las diferencias fundamentales entre ambos sistemas jurídicos se encuentran, sobre todo, en la forma de concebir el Estado y la Administración, en la concepción del Derecho, en el sistema de separación de poderes y en el tipo de procedimiento judicial que se establece para resolver los litigios en los que el Estado o la Administración son parte.

El cuerpo central de la obra lo constituye la comparación entre el contexto jurídico-político francés y el inglés en torno a cuatro características del sistema francés fijadas por el profesor Allison (cap. 3) (5): la primera, la existencia de una teoría del Estado en la que se reconoce identidad orgánica propia a la Administración dentro del poder ejecutivo y, por tanto, se justifica la aplicación a ésta de normas especiales; la segunda, una determinada forma de concebir el Derecho; la tercera, el sistema de separación de poderes, especialmente entre la Administración y el Poder Judicial, separación que garantiza que los tribunales que han de resolver los litigios con la Administración son independientes y especializados; y, la cuarta, la utilización de la forma inquisitiva en lugar de la forma contradictoria en los procesos en los que la Administración es parte (págs. 34-36).

El profesor Allison entiende que la distinción francesa público-privado adquiere todo su sentido en aquellos sistemas que comparten con el sistema francés las características antes mencionadas, mientras que en el caso inglés, en el que no se dan dichos caracteres, la citada distinción no puede ser más que un elemento extraño.

1. Por lo que se refiere a la primera característica, a juicio del autor, sin la existencia de una teoría del Estado que reconozca la singularidad de la Administración y la necesidad de sujetarla a un régimen especial, la distinción continental entre el Derecho Público y el Privado no tiene sentido y queda reducida a una simple construcción teórica (pág. 38).

El autor expone cuál fue la evolución histórica que condujo en Francia a la concepción de la Administración del Estado como sujeto especial que exigía, por ello,

---

(5) El autor ha fijado estas cuatro características del sistema francés, lo que no significa que no se pudiera añadir o sustituir alguna de ellas, tal y como ha apuntado N. BAMFORTH en *Public Law*, winter 1996, pág. 718.

un régimen jurídico también especial (cap. 4). El profesor Allison sitúa el punto de partida de dicho proceso a finales del s. xv, cuando la Administración centralizada identificada con la persona del Monarca comienza a imponerse sobre una pluralidad de autoridades feudales, *les Secrétaires d'État* o *les intendants* son ejemplo de ello (pág. 44). Sin embargo, la idea de un poder ejecutivo separado del poder judicial no comienza a desarrollarse hasta el s. xviii y no se consolida hasta después de la Revolución francesa. El autor recoge las diferentes contribuciones a la Teoría del Estado realizadas por Montesquieu, Rousseau, Constant, Guizot, Tocqueville, Durkheim y Duguit (pág. 46 y ss.). El recorrido por la teoría y la realidad del Estado francés concluye en la V República, caracterizada por la aparición de una pluralidad de nuevas formas administrativas, donde el criterio del *service publique*, ya establecido por el *Tribunal des Conflits* en 1873, aún sirve para determinar lo que debe quedar sujeto al Derecho Público (pág. 69, la referencia al criterio del servicio público en pág. 55).

La concepción inglesa del Estado y de la Administración ha sido, y aún es, diferente de la continental. *The Crown* o *the Government* son algunos de los términos utilizados para designar a la realidad que nosotros denominamos Estado y que, sin embargo, no coinciden exactamente con lo que en el continente entendemos por éste (pág. 79). Por otro lado, la organización política inglesa tampoco se corresponde con la del modelo francés. Las diferencias fundamentales son dos: la primera, el papel central desempeñado por la Corona desde el s. xv, que ha mantenido, según el momento histórico, relaciones de diferente intensidad y contenido con el Gobierno y el Parlamento; la segunda, que, salvo en el período victoriano, la Administración no ha seguido nunca el modelo centralizado y jerarquizado típico de Francia, sino que ha estado siempre constituida por un conjunto heterogéneo de organismos con regímenes jurídicos diferentes entre sí (cap. 5).

A juicio del profesor Allison, fenómenos actuales como la privatización, el elevado número de organismos independientes y el mantenimiento de privilegios para la Corona y sus «funcionarios» constituyen un obstáculo para una delimitación clara del concepto de Administración en Inglaterra. La falta de un concepto de estas características supone un problema no sólo de cara a la «importación» de la distinción continental público-privado, sino que, además, dificulta, dentro del propio sistema del *common law*, tanto el establecimiento de un sistema eficaz de responsabilidad ministerial como el de un control jurídico efectivo de los órganos administrativos del Estado (pág. 99).

2. La segunda característica del modelo francés señalada por el profesor Allison se refiere a una determinada concepción del Derecho desarrollada en los sistemas continentales y que se diferencia claramente de la concepción del Derecho en Inglaterra. La tradición iusnaturalista se encuentra en el origen de ambas concepciones; sin embargo, la diferente evolución política en el continente y en Inglaterra ha dado lugar a distintas concepciones del Derecho.

De acuerdo con el autor, en los Estados continentales, el Derecho, más concretamente la norma jurídica, se ha concebido siempre como expresión de la voluntad soberana y como manifestación de la idea de Justicia. Esta concepción del Derecho se

corresponde con lo que podríamos llamar un método jurídico deductivo, que el profesor Allison denomina a *categorical approach to law*: el Derecho se concibe como un conjunto complejo de normas, a las que se llega mediante la deducción a partir de grandes principios racionales de validez universal y atemporal (*scientia iuris*). Este conjunto de normas forma un sistema ordenado, de acuerdo con diferentes categorías y subcategorías, y completo, capaz de dar respuesta a todos los casos que se presenten. Debido a la convicción de que cualquier caso que se suscite caerá dentro de alguna de las categorías previstas, se establecen procedimientos, órganos jurisdiccionales e incluso un derecho sustantivo diferente para cada una de ellas (pág. 35). Claramente, y como afirma el autor, en esta concepción del Derecho es donde la diferencia entre el Derecho Público y el Privado adquiere todo su significado.

Para ilustrar la concepción continental del Derecho, el profesor Allison analiza su origen en el Derecho romano y su evolución histórica, poniendo especial atención, por un lado, en la influencia ejercida por la doctrina escolástica medieval, y, por otro, en los fenómenos de sistematización y codificación del Derecho que comienzan a desarrollarse en Europa a finales del s. XVIII (pág. 109 y ss.).

A continuación, se describe la concepción inglesa del Derecho, un Derecho que se desarrolla dialécticamente, en un proceso inacabado que perdura en la historia, y conforme a las reglas del proceso judicial, a medida que los ciudadanos experimentan una situación injusta. Esta concepción del Derecho se corresponde con lo que podríamos llamar un método inductivo, que el autor denomina a *remedial approach to law* (6), que significa que el Derecho surge de la inducción a partir de la experiencia empírica y de las circunstancias del caso concreto (*iuris prudentia*) (pág. 125).

Como se hizo en el caso francés, aquí también se describe el origen y la evolución histórica de esta concepción del Derecho. El autor destaca el papel fundamental desempeñado por los jueces, como sujetos jurídico-políticos determinantes en la historia constitucional inglesa, y, por consiguiente, la primacía del derecho consuetudinario, tal y como ellos lo interpretaban, sobre cualquier otra forma de creación de normas jurídicas. Por otro lado, se recuerda que en Inglaterra no se produjo ni codificación ni sistematización del derecho, tal y como ésta tuvo lugar en el continente (pág. 122 y ss.).

3. La tercera característica del sistema francés señalada por el profesor Allison es la separación de poderes, especialmente entre el Poder Judicial y la Administración, de modo que sea posible la existencia de tribunales contencioso-administrativos independientes y especializados en la materia.

En esta parte del libro se analiza y compara el sistema de separación de poderes en Francia y en Inglaterra (cap. 7). Para ello, el autor comienza refiriéndose a la teoría de los tres poderes elaborada por Montesquieu y a su aplicación en Francia (pág. 138); posteriormente, explica cómo en Inglaterra el equilibrio de poderes se ha

---

(6) *Vid.*, especialmente la concepción del Derecho de J. AUSTIN: *Lectures on Jurisprudence*, 1885, y *Province of Jurisprudence* (editado por H.L.A. HART), 1954.

producido siempre de otra manera, mediante la existencia de un conjunto de grupos e instituciones que han intervenido o influido en la actividad política, dando lugar en cada momento histórico a un sistema de frenos y contrafrenos (pág. 152).

El profesor Allison continúa su argumentación explicando que, como consecuencia de la separación de poderes entre la Administración y el Poder Judicial, en Francia se crean tribunales independientes y especializados en Derecho Público para resolver aquellos litigios en los que la Administración es parte. Como es lógico, el Consejo de Estado ocupa un lugar central en la exposición del modelo de jurisdicción contencioso-administrativa francés (pág. 142 y ss.). Por el contrario, en el sistema inglés no ha existido una jurisdicción independiente y especial ni, por tanto, un órgano semejante al Consejo de Estado. En el s. XIX se crearon ciertos tribunales administrativos especializados en la materia, pero que no eran independientes, pertenecían a la Corona; por el contrario, los jueces del s. XX son independientes pero no están especializados en Derecho Público (pág. 189).

4. La última característica señalada por el profesor Allison es la forma inquisitiva del proceso. En Francia los tribunales que juzgan los litigios en los que la Administración es parte utilizan esa forma en lugar de la forma contradictoria.

En este punto, el autor analiza pormenorizadamente ambas formas del proceso. En primer lugar se refiere a la forma inquisitiva, caracterizada fundamentalmente porque el órgano jurisdiccional desarrolla su actividad en relación con uno o varios sujetos que permanecen en posición pasiva, porque se inicia de oficio, y se lleva adelante por el juez frente a una sola parte. El juez investiga, acusa y dicta sentencia, y para compensar los poderes del juez, la sentencia se puede recurrir ante instancias superiores. Normalmente este tipo de proceso se utiliza cuando existen tribunales permanentes y especializados en una determinada materia. Debido a que en este tipo de proceso el tribunal puede investigar e informarse adecuadamente, el autor considera esta forma más apropiada para resolver los litigios con la Administración en los que están en juego intereses públicos que afectan, por lo general, a una pluralidad de sujetos y no sólo a dos partes (pág. 191).

En relación con el modelo contradictorio, el autor explica cómo en este tipo de proceso dos partes en posiciones opuestas se presentan ante un juez que contempla más o menos pasivamente la pugna entre ellos. Se trata de procesos orales, públicos y de única instancia, en los que el tribunal se informa sólo a través de los testimonios de las partes en el juicio oral, sin posibilidad de investigar más allá (cap. 9).

A continuación se analiza el proceso de forma inquisitiva que sigue el Consejo de Estado francés y el procedimiento de tipo contradictorio que siguen los tribunales ingleses en aquellas materias relativas a la Administración (cap. 10). El autor afirma que la doctrina inglesa es consciente de la insuficiencia de este tipo de procedimientos en el ámbito del Derecho Público, pero que, no obstante, hasta el momento, éste es el tipo de procedimiento que se sigue utilizando y el debate doctrinal sobre este tema permanece abierto.

\* \* \*

El libro finaliza con la misma idea con la que se presenta: la distinción continental entre el Derecho Público y el Derecho Privado, y concretamente las consecuencias que de ella se derivan para el control judicial de la Administración, no se puede «transplantar» directamente del sistema francés al sistema inglés, porque existen importantes diferencias entre el contexto jurídico-político de un sistema y de otro. A juicio del autor, para que «el trasplante» de la distinción continental funcione en el sistema del *common law*, sería necesaria una profunda reforma teórica, institucional y procedimental en el Derecho inglés (pág. 246).

El profesor Allison concluye su análisis reflexionando sobre la situación de las sociedades modernas en las que los sectores público y privado se encuentran cada vez más interconexados, de modo que resulta difícil determinar cuál debe ser el régimen jurídico de los numerosos sujetos que hoy se mueven entre esos dos ámbitos. Esta idea lleva al autor a cuestionarse, finalmente, la utilidad que puede tener actualmente la distinción tradicional entre el Derecho Público y el Derecho Privado (pág. 244).

*María Salvador Martínez*

A. ROBLES EGEA (comp.): *Política en penumbra. Patronazgo y clientelismo políticos en la España contemporánea*, Siglo Veintiuno de España Editores, S.A., Madrid, 1996.

Los conceptos de patronazgo y clientelismo, analizados y definidos en el libro objeto de esta recensión, son difíciles de sintetizar debido a las diferentes perspectivas desde las que se han intentado abordar durante y por los diferentes investigadores en los períodos de tiempo en los que se han manifestado. En este libro se insiste, como una de las conclusiones más interesantes del curso que sirvió de foro para el debate sobre el clientelismo en España, y a partir del cual surge el proyecto de publicación, en que la clarificación del fenómeno viene marcada por la necesidad de afrontarlo desde una visión multidisciplinar. La defensa de este enfoque multidisciplinar, además, se fundamenta en que no es suficiente una aproximación unilateral a un fenómeno de múltiples caras, como se ha hecho tradicionalmente desde la antropología o la ciencia política, sino que su estudio ha de llevarse a cabo teniendo presentes todas las dimensiones que directa o indirectamente están implicadas en este fenómeno, como son el origen y la historia de la comunidad en la que se manifiesta, su cultura, el comportamiento electoral y político, la conducta de los actores implicados, las relaciones entre los diferentes poderes y administraciones, el mercado laboral, el grado de desarrollo y dependencia, etc.

Este libro trata, también, de explicar diacrónicamente el fenómeno clientelar en España y verificar el papel que ha cumplido en la historia. En este aspecto las relaciones clientelares han sido un factor retardatario de los procesos de secularización, racionalización y democratización, pero al mismo tiempo constituyen las redes

sociales necesarias para mantener el orden establecido por la España Liberal, permitiendo, bajo estas condiciones, un modelo lento de modernización en la economía, en la sociedad y la política del país. Teniendo en cuenta este doble papel, el compilador considera necesaria una nueva interpretación desde nuevos planteamientos metodológicos que conduzcan eficazmente hacia la clarificación de las relaciones clientelares en España en el siglo XIX y en la actualidad.

El libro está estructurado en tres partes. En la primera, los dos capítulos que la componen abordan el fenómeno desde la antropología y la ciencia política. González Alcantud centra su discurso en el debate que surge a partir de la paradójica situación que producen la teoría política y la realidad social. El autor tras analizar los resultados de algunas investigaciones realizadas a orillas del Mediterráneo deduce que la universalidad del principio de jerarquía en la humanidad persiste a pesar de las declaraciones política y legales a favor de la igualdad. Según él, sobre los propios conceptos de «*igualdad y jerarquía*» se encuentra el principal obstáculo para que «*la división de poderes y el control público electoral*» conduzcan hacia una igualdad plena y no hacia la corrupción.

Desde la ciencia política Ramón Maiz intenta superar las dificultades que los estudios behavioristas y pluralistas clásicos encuentran en el análisis del clientelismo. Si para ellos las relaciones clientelares inhiben la movilización y la identidad colectiva de grupos horizontales, desde la teoría de la lógica de la acción colectiva, Maiz interpreta que los líderes utilizan incentivos selectivos para articular sobre sí a los clientes que, de alguna forma, les mantienen en la posición que posibilita la «*manipulación de los bienes de otros para beneficio propio y de su clientela*». Además, tras la consideración de la interrelación de las dimensiones micro y macro del clientelismo (como elemento de integración social [micro] en cuanto al control de las lealtades, y sistémica o estructural [macro] por el control de quienes ejercen la conducta política), desciende hacia la caracterización de cómo un partido puede favorecer las relaciones clientelares y cómo puede provocar la inhibición de cualquier intento de negociación colectiva, de movilización horizontal categorial y de la dialéctica gobierno-oposición.

En la segunda parte del libro los autores de los diferentes capítulos inciden en un rasgo de la evolución del fenómeno clientelar y de las relaciones clientelares a lo largo del siglo XIX y principios del XX. El artículo de Álvarez Junco sirve para acercarnos a la evolución del clientelismo en el siglo XIX. Él se sitúa en la sociedad agraria y rural marcada por un acentuado poder político centralista. A partir de esta situación, el autor afirma que la necesidad de generar una cultura orientada hacia la nueva identidad nacional y una preocupación por los problemas generales de España constituyen el marco adecuado para que, desde el centro y utilizando la mediación o ayuda de los Gobernadores Civiles, se despierte la identidad de nación, a cambio de solventar el alto nivel de problemas financieros locales. Con esta interpretación Álvarez Junco sobrepasa la simple relación diádica clásica entre el patrono y el cliente, ya que no se intercambian elementos tradicionales como el empleo, los

préstamos de capital, etc., sino contactos estratégicos con quienes dirigen el poder central y lideran la formación del Estado-nación.

Manuel Zafra centra su investigación en la búsqueda del origen del caciquismo y estudia el contexto sociopolítico de los dos primeros tercios del siglo XIX para comprenderlo y describir su evolución. Utiliza los discursos de Azaña, Joaquín Costa y de otros para argumentar cómo la intermediación entre el poder periférico y el central recae sobre la figura del cacique al cual le concede una función pacificadora y no contribuyente a la estructuración nacional del Estado. El quinto capítulo del libro, elaborado por Gloria Martínez, recalca la idea estabilizadora y de integración social de las relaciones clientelares. Para fundamentar su discurso realiza un estudio comparativo de Navarra y Valencia llegando a la conclusión de que en la primera el poder local de los notables se reforzó gracias a sus contactos con la Administración central; en cambio en Valencia, y debido al cambio de élites en sus municipios como consecuencia del conflicto carlista, el contacto con el poder central se vio obstaculizado y el apoyo institucional central recibido se tradujo en los pocos resultados de su lucha contra el proyecto liberal. Un hecho que influyó sobremedida en que el carlismo apenas se consolidara en esta zona a diferencia de lo que ocurrió en Navarra. La autora afirma que sólo en las zonas donde las oligarquías locales de mayor influencia crearon redes extensas de clientelismo, tuvieron la posibilidad de tener un mayor control sobre las instituciones locales y, como consecuencia, una mayor presión sobre los ciudadanos y el propio estado.

En la misma línea de investigación, pero incidiendo aún más sobre el papel de las élites políticas, Gregorio de la Fuente se traslada al Sexenio Democrático (1868-1876) para analizar las conductas clientelares en los primeros rasgos de una política plenamente liberal en España. Insiste sobre la idea de que los patronos poderosos económicamente descubren la necesidad de estar vinculados al Estado a través de un cargo político ya que la relación de dependencia, en ese momento, no es fundamentalmente jerárquica sino más bien de «naturaleza política». La posición de estos patronos, tras haber colaborado económicamente con la Revolución, era privilegiada en cuanto a que podían exigir el liderazgo del poder local, y así lo hicieron según el autor del capítulo. El comportamiento de los patronos era manifiestamente elitista al propiciar las diferencias entre las diferentes capas de la población; tanto es así que relegaron el papel de las elecciones a un segundo plano, y cuando los resultados no les favorecían utilizaban los métodos necesarios para cambiarlos, lo que originó un alto índice de abstención sobre todo en las elecciones municipales. Con este fraude y con el control clientelar, según el autor, lograron impedir el libre juego democrático en este período.

En el séptimo capítulo de esta parte Javier Moreno desentraña el funcionamiento de las instituciones en el ámbito donde se desarrollaban con mayor eficacia las relaciones clientelares, es decir, describe la influencia que el Gobernador Civil, como elemento de conexión entre Madrid y la periferia, tiene sobre los ayuntamientos y las diputaciones, y estas últimas sobre la Administración local al poseer la capacidad de distribuir la mayoría de los servicios, obras y «la beneficencia». Hace referencia, este autor, a la aproximación que existe entre las formas clientelares y las fases

iniciales del parlamentarismo. Considera que el fraude electoral y la organización de los partidos políticos en el Estado Liberal son los elementos que alimentan el clientelismo y desorganizan la administración en todos sus ámbitos, incluso en el de la Justicia.

Javier Moreno, en síntesis, destaca las repercusiones negativas que tuvieron las relaciones clientelares para el funcionamiento y la eficacia del Estado, así como la desconfianza hacia el mismo que aún hoy, según el autor, pervive en las actitudes de los españoles.

En esta segunda parte Salvador Cruz estudia, para complementar las diferentes perspectivas hasta ahora vistas, la estructura y el conflicto social que produce la relación jerárquica. Describe cómo el desengaño del campesino hacia las organizaciones que tradicionalmente tenían que reivindicar sus intereses y defenderlos le provoca una actitud de rechazo al constatar que sólo defienden intereses particulares y concretos. El campesino, como reacción a su descontento, se enfrenta al patrón apoyando a otros candidatos «extramuros». En este sentido, considera el autor que la modernización no viene de la mano de las instituciones del Estado sino de la mercantilización de la producción, el asociacionismo, la reivindicación de un salario, etc., que provocan las transformaciones agrarias después de 1898 y sus consiguientes movilizaciones.

Para concluir esta segunda parte, Jacques Maurice, en su breve artículo, insiste en la función pacificadora del patronazgo en Andalucía como instrumento inhibitor de conflictos sociales y estabilizador del poder hegemónico estatal y local ante las estructuras sociales determinadas por la propiedad de la tierra y el contexto de sumisión de los jornaleros hacia el contrato temporal típico de un medio rural latifundista.

Con la tercera parte el libro el discurso se centra en las relaciones clientelares típicas del siglo xx. Robles Egea señala con claridad la elasticidad y maleabilidad del clientelismo para adaptarse a cada transformación social y política por las que atraviesa España en su proceso de modernización. Describe tres tipos de clientelismo diferenciados entre sí por el período histórico en el que se manifiesta. Se refiere al cacicazgo clásico cuando alude a la Restauración, refiriéndose y destacando la relevancia de los caciques en la práctica del gobierno real. Hace hincapié en la debilidad social que facilita la persistencia de las relaciones clientelares en la dictadura de Primo de Rivera y durante la República, ya que en ambos casos se sustituyeron los viejos patronos por una nueva clase de caciques que seguían controlando tanto los ámbitos administrativos como las propias elecciones. También describe otro tipo de clientelismo denominado como «clientelismo de Estado» o de partido único que con el paso del tiempo recuerda el cacicazgo tradicional a través de los mecanismos de control que ejerce el mismo dictador mediante sus altos cargos. De alguna forma se mezclan el cacicazgo tradicional y el clientelismo de Estado como táctica de control, no sólo económico sino también político.

Finalmente describe un tercer tipo que califica como de «clientelismo de partidos» en un sistema democrático. Con tal denominación se refiere al clientelismo de la II República y al actual al considerar que los partidos políticos se financian gracias a la relativa discrecionalidad de los poderes públicos para conceder subvenciones o

adjudicar obras o servicios y contratos. Según el autor estas concesiones se premian con comisiones que más tarde se destinan a la financiación de los partidos a los que pertenecen los cargos que conceden tales contratos, creando redes que también obtienen beneficios a través del voto.

Continuando con este período, en los capítulos siguientes Miguel Jerez y Jorge Riezu analizan la funcionalidad del clientelismo durante la dictadura franquista. El primero se centra en cómo las redes clientelísticas son usadas para nutrir los altos cargos políticos fieles al caudillo, quien a su vez encuentra en las bases del Movimiento, en la Iglesia y sus brazos, en la Falange, en el Ejército, en la gran burguesía agraria y financiera, en la nobleza y la burocracia, la fidelidad y confianza suficiente como para mantenerse en el poder.

Riezu, por su parte, profundiza en el papel mediador de la Iglesia entre el Estado y los españoles. Describe la estructura organizativa de la Iglesia e incide en la importancia de los párrocos y obispos como informantes e informadores de los hombres políticos. Además destaca la importancia de la enseñanza, en su mayoría en manos de religiosos y religiosas, como elemento socializador del régimen y de sus prácticas clientelísticas.

Finalmente José Cazorla concluye el libro definiendo al clientelismo de partido en España como una disfunción de la Democracia. Lo distingue con el calificativo de «particularista» para identificarlo con las relaciones clientelares que destaca en la España actual a diferencia de las existentes en el pasado como el patronazgo, el particularismo, el caciquismo, etc.

Afronta diferentes dimensiones de este fenómeno incidiendo en la relación que se produce entre los dos actores intervinientes en el intercambio.

Describe la relación que se establece como de duradera, de propiciar un favorecimiento mutuo y perjudicar a terceros en igualdad de condiciones. El profesor Cazorla mantiene la idea de que la desigualdad entre los actores no es tanto jerárquica cuanto de funcionalidad, para determinar que el fenómeno se identificará con el clientelismo de partido cuando el agente que lo practique sea un partido; en este caso hablamos de clientelismo de partido.

Concluimos, pues, que «Política en Penumbra» cumple los objetivos que su compilador se propone en el prólogo del libro.

Desde la especialización de los autores, que afrontan el fenómeno desde una perspectiva multidisciplinar, descubrimos que es un objeto susceptible de nuevas investigaciones y estudios que nos acerquen cada vez más a las dimensiones profundas de la personalidad humana de quienes utilizan y sufren este fenómeno.

El libro abre un vía para abundar en estas relaciones y profundizar en el proceso de modernización y democratización de la España contemporánea.

Sirva pues esta recensión para motivar, a quienes les interesa esta figura histórica y la propia evolución histórica y política de España, hacia su lectura y reflexión.

*Susana Corzo Fernández*