

# RECENSIONES

## SOBRE GROCIO, AQUEL GRAN INVENTOR DE CONCEPTOS JURIDICOS, Y LAS APORIAS DEL DOMINIO EMINENTE

(A propósito del libro de HUGO GROCIO *Del derecho de prensa. Del derecho de la guerra y de la paz. Textos de los libros «De Iure praedae» y «De Iure belli ac pacis»*, ed. bilingüe, trad., intrd. y notas de Primitivo Mariño Gómez, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987; 67 págs.)

### SUMARIO

I. LA COLECCION «CLÁSICOS POLÍTICOS».—II. LA OBRA Y SU AUTOR.—  
III. GROCIO, INVENTOR DE CONCEPTOS JURÍDICOS.—IV. LAS APORÍAS DEL  
DOMINIO EMINENTE.

#### I. LA COLECCION «CLÁSICOS POLÍTICOS»

Hay ciertos clásicos que son de viva actualidad para el jurista de hoy, quien, en algunos casos, perdido entre los datos del presente, olvida buscar los orígenes de ciertas concepciones, método que le dará verdadera luz para iluminar la realidad; la verdad es que refresca la mente leer algunos clásicos y recordar que en estas materias pareciera que el tiempo de la historia no avanza tan rápidamente como pensamos. Estas ideas nos han movido a comentar la traducción (lamentablemente parcial) de estas obras de Hugo Grocio, base de muchas reflexiones jurídicas que de ahí nacerían.

El Centro de Estudios Constitucionales, en su colección «Clásicos Políticos», ofrece al lector de lengua castellana los dos capítulos primeros del

*De iure praedae commentarius*, obra de juventud de Hugo Grocio, y los Prolegómenos y capítulo I del libro I del *De iure belli ac pacis, libri tres*, obra de madurez del mismo autor.

La colección «Clásicos Políticos», que dirige Antonio Truyol y Serra, suma un título más a su fondo, el que, entre sus títulos nuevos y antiguos, algunos ya agotados hace largo tiempo, y que esperan una pronta reedición, forma una de las más valiosas colecciones con que cuentan las editoriales españolas; cómo no reconocer el esfuerzo editorial que significó la edición de las monumentales obras de los teólogos juristas Domingo de Soto (*De Iustitia et Iure*, 5 vols.), Francisco Suárez (*De Legibus ac Deo Legislatore*, 6 vols., y *Defensio Fidei*, 4 vols.), todas ediciones bilingües, con excelentes notas y estudios complementarios; en esta misma colección se encuentran otros libros de importancia primaria para el jurista, como el precioso texto de Cicerón, *De Legibus*, traducido y anotado por Alvaro d'Ors, al que le precede, además, un célebre y excelente estudio del mismo d'Ors; *Elementos de Derecho natural y político*, de Thomas Hobbes; *El político y Las leyes*, de Platón; la *Política, Ética a Nicómaco* y la *Retórica*, de Aristóteles, etc., obras fundamentales del pensamiento político y, a la vez, fuente inapreciable de conocimientos jurídicos.

Y ahora se suman estos textos de Hugo Grocio, uno de los más grandes inventores de conceptos jurídicos, muchos de ellos de gran importancia en la evolución del pensamiento jurídico, los que aún perviven dentro de la ciencia del Derecho.

## II. LA OBRA Y SU AUTOR

Aunque no se editan en esta oportunidad las obras señaladas en forma completa, en los capítulos traducidos aparecen importantes conceptos jurídicos enunciados por Grocio, lo que hace especialmente oportuno este libro para el jurista que busca su origen en las fuentes originales, pues hoy es difícil encontrar ediciones de estas obras en el mercado, y más aún traducciones.

Respecto del *De Iure belli ac pacis*, ya son ejemplares raros la antigua traducción francesa: Hugues Grotius, *Le droit de la guerre et de la paix*, 1759, trad., con ricas notas, de Jean Barbeyrac (1), y la castellana: Hugo Grocio, *Del derecho de la guerra y de la paz*, trad. de J. Torrubiano Ripoll,

---

(1) Recuérdese que Barbeyrac es uno de los más célebres traductores de Grocio, cuyas ediciones, por las ricas notas que contienen, influyeron grandemente en la interpretación del pensamiento de Grocio; motivo, por lo demás, suficiente para tenerlo siempre a la vista cuando se analizan estas obras o algunas de las ideas de su autor.

Madrid, 1925. Respecto del *De Iure praedae*, no conocemos otras traducciones (que pensamos, obviamente, han de existir). En cuanto a éste, el traductor sigue la edición latina de G. Hamaker, París y La Haya, de 1869, y otra de 1950; en cuanto al *De Iure belli ac pacis*, sigue la edición de Amsterdam de 1680.

Sobre la figura de Hugo Grocio, es ocioso decir algo acá, pues es ya un clásico y escritor de obras de la más diversa índole, incluso teológicas; sólo recordar que nació en 1583; que el *De iure praedae* lo escribió cuando tenía apenas veintidós años, y que posteriormente sería doctor en Derecho por la Universidad de Orleáns. En esta edición se incluye una buena bibliografía sobre Grocio (págs. xxxvii-xxxix), a la que, no obstante, se podrían agregar otros títulos de interés especial para el jurista (2).

### III. GROCIO, INVENTOR DE CONCEPTOS JURIDICOS

Las consideraciones que siguen son las que, pienso, debe efectuarse todo jurista positivo sobre la importancia de los conceptos jurídicos manejados por Grocio en estas obras cuya aparición reseño; o, a fin de cuentas, verificar el actual *status* de aquellos conceptos inventados por Grocio. No se encontrará aquí una crítica filológica de la traducción —muy lejos, por lo demás, de nuestras posibilidades—, sino un uso de la traducción castellana, con algún apoyo en el texto latino.

Aparte del intento de comprender el pensamiento de Grocio, queremos efectuar algunas reflexiones que emergen desde la actualidad, ya que, creemos, en cierto modo, algunas condiciones ambientales que existían cuando Grocio escribió sus obras, se repiten hoy. Esas obras surgieron en medio de un mundo en crisis; las mismas crisis a que asistimos hoy: un mundo sumido en la gue-

---

(2) Algunos títulos complementarios pueden ser los siguientes: H. VREELAND: *H. Grotius the father of the modern science of international law*, Nueva York, 1917; *Hugo Grotius*, obra colectiva dirigida por A. Lysen, Leiden, 1925; J. LLAMBIAS DE AZEVEDO: *La Filosofía del Derecho de Hugo Grocio*, Montevideo, 1935; A. DROETTO: *Studi groziani*, Turín, 1968; F. DE MICHELIS: *Le origini storiche e culturali del pensiero di Ugo Grozio*, Florencia, 1967; G. AMBROSETTI: *I presupposti teologici e speculativi delle concezioni giuridiche di Grozio*, Bolonia, 1955; J. HERVADA: «Lo nuevo y lo viejo en la hipótesis 'etiamsi daremus' de Grocio», en *Anuario de Filosofía del Derecho*, nueva serie, I (1984), págs. 285 y sigs.; P. OTTENWÄLDER: *Zur Naturrechtslehre des Hugo Grotius*, Tubinga, 1950; A. MARÍN LÓPEZ: «La doctrina del Derecho natural en Hugo Grocio», en *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, II (1962), págs. 203 y sigs., *apud*, y, por todos, J. HERVADA: *Historia de la ciencia del Derecho natural*, Pamplona, 1987, págs. 262 y sigs., bibliografía en pág. 263, n. 547.

rra, y un Derecho también en crisis, hecho que ningún jurista lo podría negar. Nos deben mover a reflexión estas obras de un hombre que lucha por encontrar bases de convivencia pacífica en una Europa dividida por las luchas religiosas; entonces, ¿seguimos buscando, hoy día, las bases jurídicas necesarias para nuestra convivencia pacífica?

Hemos dicho que Grocio fue un gran forjador de conceptualizaciones jurídicas, lo que es rigurosamente correcto: sus reflexiones sobre el derecho de gentes, por ejemplo, le han marcado como el fundador del Derecho internacional moderno.

Es, además, el gran iniciador del iusnaturalismo moderno o, como se lo suele llamar también, Derecho natural secularizado (en contraposición al denominado Derecho natural clásico, para el cual hoy corren vientos frescos, como todos sabemos, de la mano de los juristas romanos, Aristóteles y Tomás de Aquino, y es Michel Villey un sobresaliente epígono de tal corriente).

Hay otros conceptos creados por Grocio tan célebres como el de derecho subjetivo, o como el de persona moral. En relación a este concepto de persona moral, recuérdese que la obra de Grocio representa un momento crucial en la evolución del concepto de persona jurídica, al introducir el término «persona moral»; antes se hablaba de corporaciones, y el peso decisivo de su autoridad, en contra de las concepciones nominalistas de la época, consagra la idea de que las corporaciones tienen una propia unidad y realidad; se trata, como él lo señala, de una cualidad moral de la persona, *qualitas moralis* (3).

En fin, debe releerse cuidadosamente la famosa formulación número 11 de los Prolegómenos del *De iure belli ac pacis*, pues no debe entenderse fuera de contexto; Grocio dice: «etiamsi daremus, quod sine summo scelere dari nequid, non esse Deum», frase tan célebre como usada fuera de contexto, pues, como aclara Primitivo Mariño Gómez, en su excelente Introducción, no fue más que un recurso al absurdo usado por el autor, para demostrar la evidencia de su proposición: la existencia del Derecho natural (4).

---

(3) Véase *De Iure belli ac pacis*, lib. I, cap. I, § IV, que aparece en la edición que comentamos; cfr., además, un amplio desarrollo del concepto de Grocio sobre persona moral, en FEDERICO DE CASTRO Y BRAVO: *La persona jurídica*, Madrid, Civitas, 1981, págs. 164 y sigs.

(4) Véase la traducción del trozo completo en pág. 36 del libro que comentamos. Véase, además, J. HERVADA: «Lo nuevo y lo viejo en la hipótesis 'etiamsi daremus' de Grocio», cit. en nota 2.

IV. LAS APORIAS DEL DOMINIO EMINENTE

Nos referiremos, a continuación, con algún detalle al concepto jurídico de dominio eminente (5), formulado por Grocio, del que la doctrina ha usado y abusado. No se trata éste de un concepto sin importancia, pues aún se le considera fuente válida para la explicación histórica de las relaciones jurídicas del Estado (6). Realizaremos una pequeña relación de su evolución en el pensamiento jurídico, para demostrar, una vez más, la riqueza de sus creaciones jurídicas.

La configuración actual del dominio eminente, como concepto jurídico, nace de la obra de Grocio (*De Iure belli ac pacis*) como una facultad perteneciente al soberano (7). En efecto, Grocio distingue la «facultad o derecho

---

(5) No conocemos ningún trabajo monográfico sobre el concepto del dominio eminente; sólo referencias, más o menos detalladas, y algunos desarrollos relativamente breves en enciclopedias jurídicas; entre éstos, véanse ALBERTO SAMPER: voz «Dominio eminente», en *Enciclopedia Jurídica Española*, t. XII, Barcelona, Francisco Seix Editor, 1911, págs. 550-551; GIOVANNI CURIS: voz «Dominio eminente», en *Nuovo Digesto Italiano*, t. V, Turín, UTET, 1983, págs. 185-187; CARLO GUIDO MOR: voz «Dominio eminente», en *Novissimo Digesto Italiano*, t. VI, Turín, UTET, 1960, págs. 210-213, y ALDO M. SANDULLI: voz «Dominio eminente», en *Enciclopedia del Diritto*, t. XIII, Milán, Giuffrè Editore, 1964, págs. 928-930. Los más valiosos antecedentes sobre el tema es posible encontrarlos en UGO NICOLINI: *La proprietà, il principe e l'espropriazione per pubblica utilità. Studi sulla dottrina giuridica intermedia*, Milán, Giuffrè Editore, 1940, págs. 126-134.

(6) Recuérdese la reciente monografía de JOSÉ LUIS CARRO: «Policía y dominio eminente como técnicas de intervención en el Estado preconstitucional», en *Revista Española de Derecho Administrativo* (1981), págs. 287-307, espec. 296 y sigs., donde es posible encontrar una descripción del dominio eminente, como concepto legitimador de la intervención autoritaria en el absolutismo, y amplia cita bibliográfica.

(7) Véase *De Iure belli ac pacis*, lib. I, cap. I, § VI (págs. 54-55 de la edición que comentamos); su texto es el siguiente:

«Sed haec facultas rursus duplex est: Vulgaris scilicet quae usus particularis causa comparata est et Eminens, quae superior est iure vulgari utpote communitati competens in partes et res partium boni communis causa. Sic regia potestas sus se habet et patriam et dominium potestatem: sic in res singulorum maius est dominium regis ad bonum commune quam dominorum singularium.»

En relación al *dominium regis*, cita fuentes romanas. Que esta facultad eminente es diferente al *dominium* él mismo lo clarifica previamente, al considerar a éste pleno o menos pleno, pero en consideración a otra relación, siempre sobre cosas: Lib. I, cap. I, § V: «... domini plenum sive minus pleno ut ususfructus ius pignoris: et creditum, cui adverso respondet debitorum» (pág. 54 de esta edición).

Jean Barbeyrac, en la trad. francesa de la obra de GROCIO cit., pág. 42, traduce este

ordinario», «que se refiere a las cosas de uso privado», y la «facultad o derecho eminente», *facultas eminens*, «superior a la ordinaria», y que compete al Estado «por razón del bien común». Y como la *regia potestas*, continúa Grocio, es superior a la *patria potestas* y a la potestad del propietario sobre la cosa, «sobre las cosas particulares, por la misma razón está el derecho del rey, por el bien común, superior al dominio o propiedad de los particulares».

De lo señalado fluye que, para Grocio, la *facultas eminens* es un derecho de soberanía y no un derecho de propiedad o dominio, y no sólo por el límite que su concepción del Derecho natural y el presunto pacto social de que es partidario imponen a su ejercicio (8), sino también, pensamos, por la aparente improcedencia de aplicar tal *facultas eminens*, concebida como propiedad, a las personas de los súbditos, ya que también ellas se encuentran bajo esta facultad eminente.

En el sentido correcto que señalamos fue entendido el dominio eminente por toda la doctrina iusnaturalista moderna (que fue la escuela fundada a partir de Grocio); así, Samuel Pufendorf llama dominio eminente a la potestad que corresponde al estado sobre las cosas del ciudadano, por causa de utilidad pública, por lo que lo llama *potestas eminens*, sobre todo porque la concibe como un poder de soberanía y no como un verdadero dominio o propiedad; en el mismo sentido, Vinnio, Crusius (autor de un trabajo denominado *De eminenti dominio*), Diescau, para quien el soberano tiene una *potestas*, un *ius imperii* sobre el súbdito y sobre sus bienes, para quien no debe llamarse *dominium eminens*, pues «*dominium* denota derecho de propiedad, mientras que el detentador de la *summa potestas* no es ciertamente

---

pasaje con una diferente terminología: «droit privé ou inferieur», y a la *facultas eminens* le llama «droit éminent ou supérieur», dando así, tanto en esto como en otros pasajes al texto original, una traducción muy libre, acomodando los términos primitivos al léxico de la época.

Una mejor referencia al concepto de dominio eminente, dentro de la misma obra de Grocio (pero que no consta en los textos traducidos en la edición que comentamos), véase en lib. I, cap. III, § VI, 2:

«Singularia circa quae versatur sunt aut directe publica aut privata quidem, sed quatenus ad publicum ordinantur. Directe publica sunt actiones ut pacis belli foederum faciendorum: aut res ut vectigalia, et si quae his sunt similia: in quibus comprehenditur et dominium eminens, quod civitas habet in cives et res civium ad usum publicum.»

Prasenta aquí Grocio a la *facultas eminens* como un asunto público —en contraposición a los negocios privados—, que está dirigido al bien común: el dominio eminente es, entonces, aquella facultad del Estado sobre los ciudadanos y sobre sus bienes, en tanto lo demanda la utilidad pública.

(8) En este punto, cfr. UGO NICOLINI: *La proprietà...*, op. cit., pág. 128.

propietario de la cosa del súbdito»; Boehmer, para quien «de la expresión *dominium* se puede hablar simplemente de un *ius* que compete al príncipe sobre los bienes del súbdito»; así como Bynkershoek, quien, en lugar de *dominium eminens*, habla de *potestas eminens*; Tomasio, de *imperium eminens*; Huber y Noodt hablan de un *ius eminens in personas et in bona singulorum* (9).

En definitiva, para todos ellos, el dominio eminente no es un nuevo instituto; como ha puesto de manifiesto Nicolini, eso no es así «ni en Grocio ni en Pufendorf ni en otros iusnaturalistas, los cuales expresamente declaran que la presunta gran novedad no es, en el fondo, más que la atribución de un nombre especial al derecho de expropiar, universalmente admitido» (10), o, en palabras más simples: «una etiqueta nueva para una cosa vieja» (11).

No obstante la claridad de la formulación original y de la amplia gama de juristas que mantuvieron el concepto restringido a su contenido primitivo, con un significado puramente público de poder soberano, más tarde fue reformulado, con un sentido claramente privatista, variando el viejo concepto de *facultas eminens*, a lo que pasaría a denominarse, en definitiva, dominio eminente, hasta hoy. Se originó en torno a su concepción una ardua polémica, ligada, en muchos casos, a la condición del ambiente y a las convicciones ideológicas de cada cual. A partir de esta intervención moderna, la formulación se ha tornado imprecisa y contradictoria; sobre todo ambigua, a causa de la poca claridad que se le da a su definición. La formulación privatística concibe ahora el dominio eminente como aquella posibilidad que tiene el soberano (y, por tanto, el Estado) de disponer de los bienes de los súbditos sobre la base de un supuesto derecho de propiedad sobre todo el territorio (12); así, de acuerdo a esta formulación, no se podría admitir la existencia de un pleno derecho de propiedad privada, pues antes que éste está otro de-

(9) Todos citados, con amplio detalle de fuentes, por: UGO NICOLINI: *La proprietà...*, op. cit., págs. 128-130.

(10) Op. cit., pág. 130.

(11) UGO NICOLINI: op. y loc. cit., quien continúa diciendo: «Mientras la precedente doctrina (medieval) había llamado *dominium universale* o *dominium maius* al derecho del soberano en cuanto resguarda la cosa del súbdito, no basaba expresamente la expropiación sobre esta potestad del soberano; en la doctrina iusnaturalista, la cuestión del dominio eminente es fundida con aquella del poder de expropiación: así, el dominio eminente es el derecho mismo de expropiar, aislado del conjunto del poder estatal y llamado con un nombre especial» (pág. 130). También CARLO GUIDO MOR: «Dominio eminente», op. cit., pág. 210, opina que la doctrina del dominio eminente fue la legitimación dogmática de la expropiación por utilidad pública.

(12) Cfr. CARLO GUIDO MOR: «Dominio eminente», op. cit., pág. 210 (no es su opinión, sino su constatación).

recho de propiedad, que es el del soberano, como detentador del dominio eminente, el que sería, entonces, un derecho realmente pleno, pasando a constituir la propiedad privada un derecho semi-pleno (13).

En este sentido piensa Horn, quien observa que la *potestas* del soberano sobre la cosa del súbdito llega también a extinguir el dominio del privado (en la expropiación); ahora, para tener este efecto, esa *potestas* debe ser superior o mayor al dominio particular, y debe ser de la misma naturaleza de éste, debe ser un verdadero dominio (14); se trata, dice Horn, de dos distintos derechos, uno de los cuales es un verdadero dominio, y corresponde al príncipe, y el otro es una especie de usufructo (o *dispositio*, según él), y corresponde al privado; y como el soberano tiene el verdadero *dominium* de todas las cosas, se justifican las limitaciones a la propiedad privada; más aún, según él, el poder de expropiar le compete siempre al Estado por gracia del dominio eminente, aunque sea sin causa y aunque sea sin resarcimiento alguno, por cuanto el *dominus* es absolutamente libre de disponer de sus cosas (15).

La idea de Horn constituye, en el fondo, una deformación de la idea original de la *facultas eminens*, o dominio eminente, como se le ha llamado hasta ahora: nótese cómo la doctrina precedente señalaba que aquello del príncipe (del Estado) y aquello del privado son dos dominios de naturaleza diversa, y mientras la primera atribuía la verdadera propiedad al privado y un derecho de soberanía al príncipe, aquí se atribuye a éste la verdadera propiedad y al privado un puro derecho de uso.

Cercano a esta postura (con los matices que se señalará) es el pensamiento de Alvaro d'Ors (16), y sólo cercano, pues hay puntos que les diferencian. Es diferente, pues, a pesar que d'Ors parte de la misma base, esto es, de la

---

(13) Incluso se ha vinculado el problema con el Derecho romano y se ha polarizado en torno a la pretendida existencia de un derecho eminente del pueblo romano (primero, y del emperador después), sobre el *ager publicus populi romani* (cfr. CARLO GUIDO MOR: «Dominio eminente», *op. cit.*, pág. 210); pero es evidente que aquí nos alejamos del pensamiento de Grocio y sus seguidores iusnaturalistas, pues aunque él haya vinculado su opinión a fuentes romanas, nunca se refirió más que a una *facultas* y no a un *dominium*, como, con marcados caracteres patrimoniales, lo fue el *ager publicus*.

(14) Escribe Nicolini, en este punto, que tal razonamiento, tan «formalístico», llevó a los juristas alemanes a defender esta teoría, incluso acentuada, paralelamente, por el razonamiento de ciertos teólogos, que atribuían al Papa un *dominium medium*, puesto entre el *dominium excellentiae* correspondiente a Dios sobre tales cosas, y aquel vulgar, atribuido a cada uno. Cfr. *op. cit.*, pág. 132, *in fine*.

(15) Cfr. HORN, citado ampliamente por UGO NICOLINI: *La proprietà...*, *op. cit.*, págs. 131 y sigs.

(16) Que hemos encontrado expuesto en dos ocasiones: 1) ALVARO D'ORS: *Una introducción al estudio del Derecho*, 2.<sup>a</sup> ed., Rialp, 1963, pág. 55, en forma muy con-

afirmación de ser el dominio eminente una especie de propiedad, atribuyendo al Estado, como representante de la comunidad, la verdadera propiedad, la plena, y siendo las demás de segundo grado, en d'Ors encuentra más consistencia, pues los resultados a que llegan son diferentes: lo que en Horn era un desaparecimiento virtual de la propiedad privada, acá es, como se verá, un alegato de «fuerte reafirmación» de la misma. Para d'Ors debe partir el razonamiento desde el hecho de la apropiación colectiva, aspecto que «debe considerarse para aclarar la cuestión de la pertenencia fundamental del señorío eminente del suelo»; según él, «la primera apropiación es siempre colectiva (...) es el pueblo como colectividad quien toma para sí un territorio, y sólo secundariamente puede repartir algunas parcelas, o muchas, en propiedad privada», precisando, finalmente, sobre lo que él llama «dominio eminente del territorio», que «la propiedad del suelo que se halla atribuida a propietarios privados es secundaria, no-fundamental, y por eso mismo puede ser objeto de expropiación; la pertenencia fundamental del suelo es aquella otra originaria, de la que la propiedad más o menos privada deriva» (17). D'Ors se aleja de las peligrosas afirmaciones que encontramos en Horn, pues el debilitamiento de la propiedad privada que propugna éste, para aquél se presenta como un fuerte reconocimiento; en todo caso, a nuestro modesto entender, sigue siendo un poco ambiguo hablar de estas dos clases de dominio; dice d'Ors: «La comunidad conserva, pues, como un dominio superior o eminente, aunque sólo sea ordinariamente potencial, sobre las parcelas atribuidas»; según él, expresión de este dominio eminente de la comunidad sobre el suelo atribuido a un particular es la imposición tributaria en forma de contribución territorial, lo mismo que la expropiación forzosa y las facultades que se arroga el Estado en la planificación urbanística (18).

Nuestro pensamiento, al respecto, lo podemos resumir así: el concepto de dominio eminente que hoy utiliza la doctrina es el concebido por Grocio como una facultad del príncipe sobre las personas y los bienes de las personas, facultad derivada de la soberanía; este concepto fue deformado por juristas posteriores, dándole un contenido patrimonial, que no tenía en sus orígenes.

cisa: incluyendo mayores precisiones en sus últimas ediciones (5.ª, 1982, y 6.ª, 1987), y 2) Id.: «Autonomía de las personas y señorío del territorio», en *Anuario de Derecho Foral*, II, Pamplona, 1976-1977, págs. 9-24 (y ahora en su *Ensayos de Teoría Política*, Pamplona, EUNSA, 1979, págs. 241-259), en forma más amplia. En todo caso, como se verá, no se trata de estudios monográficos sobre el tema, sino meras referencias circunstanciales, no habiendo mayor precisión de su pensamiento.

(17) Cfr. ALVARO D'ORS: «Autonomía de las personas...», op. cit., pág. 14.

(18) Cfr. ALVARO D'ORS: *Una introducción al estudio del Derecho*, op. cit. (ed. de 1982), págs. 72-73, núm. 40.

En suma, creemos haber demostrado que para el jurista es altamente aleccionador volver a las fuentes originales: particularmente en el caso de Grocio, fuente de ricos conceptos jurídicos.

*Alejandro Vergara Blanco*

ALEJANDRO SAIZ ARNAIZ: *La forma de gobierno de la Comunidad Autónoma Vasca*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1988.

Con este *Cuaderno Autónomo*, núm. 8, el Instituto Vasco de Administración Pública prosigue acertadamente con su objeto de divulgar y dar a conocer aspectos puntuales referentes a la Comunidad Autónoma del País Vasco. En este caso, es el profesor Saiz Arnaiz quien, a través de este oportuno medio difusor, realiza un estudio completo y de sumo interés sobre la forma de gobierno en dicha Comunidad. A diferencia de otro sinfín de obras eminentemente teóricas, el autor tiene el acierto de conectar, por un lado, la teoría de las relaciones entre los órganos ejecutivo y legislativo en el sistema parlamentario, con la actividad cotidiana que desarrollan las fuerzas políticas, condicionando de manera trascendente el funcionamiento de los mecanismos clásicos de relación, y por otro, la oportunidad de referirse expresamente a la compleja realidad política vasca, lo que le da pie para llevar a cabo un análisis de los diferentes períodos desde el inicio del régimen autonómico, de las diversas formas de gobierno y sus modificaciones en base a los resultados electorales y al íter de los diferentes Gobiernos. Por ello, la estructura de su obra recoge con exactitud el espíritu del mensaje que desea poner de relieve, a saber: comienza con una visión global de las teorías clásicas sobre la forma de Estado y la forma de gobierno, y su ulterior codificación por el influjo permanente del llamado Estado de partidos; prosigue Saiz Arnaiz con un análisis de la regulación positiva vigente sobre la materia, dando un recorrido que va desde la Constitución y el Estauto hasta el Reglamento del Parlamento vasco, pasando por la inevitable Ley de Gobierno. Estudiados los mecanismos cotidianos de relación entre Gobierno y Parlamento, realiza un estudio concienzudo y pormenorizado de los instrumentos clásicos sobre los que pivotan las relaciones ejecutivo-legislativo en el parlamentarismo —cuestión de confianza, moción de censura y disolución del Parlamento—; por último, se detiene en el sistema de partidos en el ámbito vasco y recoge el reflejo que éstos tienen en la forma de gobierno de la Comunidad Autónoma Vasca, a la que no duda en calificar de eminentemente dinámica, a la luz de los datos electorales apuntados; en último término y como escueto epílogo de su trabajo,

indica en unos breves epígrafes las conclusiones más interesantes, que el lector no debe echar en saco roto, por su nitidez y concisión.

1. Delimitado el ámbito de su trabajo y ofreciendo el esquema de la obra, una vez señalada la peculiar correlación de fuerzas en el País Vasco, comienza Saiz Arnaiz aproximando al lector a los modernos conceptos de forma de Estado y formas de Gobierno. La forma de Estado, en palabras de De Vergottini, «es el conjunto de elementos que caracterizan globalmente a un ordenamiento con especial referencia a las finalidades planteadas como objetivos de la acción de los órganos constitucionales», y la forma de Gobierno se refiere «al conjunto de instrumentos establecidos para la consecución de las finalidades estatales y, por consiguiente, al modo en que la titularidad y el ejercicio de las funciones soberanas se reparten entre los órganos constitucionales» (1). Por otra parte, la cuestión de la forma de gobierno en los Estados descentralizados ha de vincularse al carácter político de la autonomía, que se manifiesta en un doble sentido: por la condición representativa de los órganos de las Comunidades Autónomas y por la posibilidad de formular políticas propias. El autor concreta en dos los factores condicionantes de la forma de gobierno: los jurídicos, o legales, y los extranormativos, resaltando entre estos segundos el papel trascendental desempeñado por los partidos políticos con la configuración de la forma de gobierno, de tal modo que ya se ha hecho habitual utilizar el sistema de partidos como criterio clasificador de las formas de gobierno.

En la actualidad son cuatro las formas de gobierno con virtualidad: parlamentarismo, presidencialismo, directorial y semipresidencial, diferenciadas entre sí por la estructura y legitimación de los Gobiernos y por las relaciones Gobierno-Parlamento en el seno de la misma. La característica diferenciadora del parlamentarismo es la existencia de un vínculo fiduciario que une a los dos órganos fundamentales de dirección política, Gobierno y Parlamento, y que se manifiesta en la responsabilidad política del primero ante el segundo y en la facultad a aquél reconocida de proceder a la disolución discrecional de la Asamblea Legislativa.

Coincidiendo con Epstein, «la potestad ejecutiva proviene de la legislativa y es responsable ante ella» (2). Sin embargo, no vale con estudiar las relaciones Gobierno-Parlamento a la luz de los mandatos legales, sino que es preciso el análisis de las relaciones inter e intra partidarias. De hecho, en los

(1) G. DE VERGOTTINI: *Diritto costituzionale comparato*, Padua, 1987, pág. 84.

(2) L. D. EPSTEIN: «Parliamentary Government», en *International Encyclopedia of the Social Sciences*, vol. II, Nueva York, 1968, pág. 419.

modernos Estados parlamentarios, la actuación de los partidos políticos se manifiesta fundamentalmente en un triple ámbito: el electoral, el gubernamental y el parlamentario. De la constatación empírica de la identificación en un mismo partido o coalición de la mayoría parlamentaria y del Gobierno deduce el autor que ha quebrado la teórica separación entre los órganos legislativos y ejecutivos, y se ha sustituido por otra en la que los actores del proceso político serían la mayoría y la oposición. Con todo ello, concluye: entre ambos órganos, más que una independencia formal hay una dependencia común de un centro decisorio localizado en un partido, y con ello se relativiza la división horizontal de poderes tácita o expresamente establecida por la Constitución, pues el Parlamento y el Gobierno parecen convertirse en subestructuras de operacionalización de decisiones de uno o dos partidos.

2. Llegado a este punto, Saiz Arnaiz realiza una aproximación a la forma de gobierno del País Vasco desde el dato jurídico. El primer hito lo constituye el artículo 152.1 de la Constitución, al diseñar para las Comunidades Autónomas el esquema institucional mínimo: Asamblea Legislativa, Consejo de Gobierno y presidente. A tenor del 152.1 CE, se plantea el autor dos cuestiones: una referida a la extensión del esquema a todas las Comunidades, si bien, en principio, éste sólo se preveía para las denominadas autonomías plenas, y por otro lado, la posible limitación organizativa, que, paradójicamente, podía imponerse a las autonomías históricas. El autor concluye que de este mínimo denominador para todas las Comunidades Autónomas —tras los acuerdos autonómicos— no queda duda en cuanto al carácter parlamentario de la forma de gobierno. Sistema recogido por el art. 152.1 CE, que cuenta con dos notas esenciales: la elección del presidente del Consejo de Gobierno por la Cámara Autonómica y la responsabilidad política ante ésta del órgano ejecutivo comunitario; además del carácter tendencialmente dualista del Ejecutivo, integrado por dos órganos distintos: el Consejo de Gobierno y el presidente, y la condición de miembro de la Asamblea del presidente del Consejo. En este apartado pone de relieve el autor la importante omisión que el artículo 152.1 CE padece, al evitar toda referencia a la posibilidad de disolución discrecional de la Asamblea por parte del Ejecutivo autónomo.

El segundo nivel en que hay que detenerse, dentro del marco legal, lo constituyen los Estatutos de Autonomía, que, en el caso de las Comunidades históricas, son escasos en el tratamiento de las relaciones interorgánicas. En el caso vasco, son los artículos 10.2, 24.1, 25.1, 31.1, 32.1 y 33 los que contribuyen a caracterizar las relaciones Gobierno-Parlamento. La atribución al Parlamento de las funciones de impulso y control, la obligación de dimitir

del Gobierno ante la pérdida de la confianza parlamentaria y la responsabilidad política del Ejecutivo ante la Cámara sirven para reafirmar la inicial definición de la forma de gobierno parlamentaria. En consecuencia, la forma de gobierno parlamentaria para la Comunidad Autónoma del País Vasco queda perfilada en el Estatuto con mayor nitidez que en la Constitución, a pesar de que hubiera sido deseable un mayor desarrollo de las previsiones constitucionales. Reafirmado este aserto, en base al Estatuto, todavía queda una posible apertura al debate en lo relativo al modelo concreto de parlamentarismo querido por los estatuyentes; en este sentido opina Saiz Arnaiz que «el Estatuto apunta rasgos de parlamentarismo de primer ministro o canciller» (3), opinión que verá corroborada con la posterior Ley de Gobierno y con la práctica política desde el primer Ejecutivo vasco.

La definitiva caracterización *lege data* de la forma de gobierno vasca habría de venir de la mano de la Ley 7/1981, de 30 de junio, denominada Ley de Gobierno. Los principios básicos de esta norma, expuestos en su propia Exposición de motivos, son, en lo que a esta materia interesa, los siguientes: respeto al marco diseñado por el Estatuto, regulación de la moción de censura, en sentido positivo, para compatibilizar la responsabilidad del Gobierno con su estabilidad, y el realce de la figura del Lehendakari. Es el título V de esta Ley el talón de Aquiles de la regulación de la forma de gobierno en Euskadi, y la similitud con la normativa constitucional es evidente: en ambos casos se desarrollan en un título específico las relaciones Ejecutivo-Legislativo, con un contenido próximo y también con ausencias notables.

A partir de aquí, el profesor Saiz Arnaiz se centra en las relaciones Gobierno-Parlamento, tal y como se prevén en la Ley de Gobierno, si bien antes de analizar los aspectos emblemáticos del parlamentarismo —cuestión de confianza, moción de censura y disolución de la Cámara— pasa revista a un par de cuestiones que tienen que ver también con la forma de gobierno vasca: la posición preeminente del Lehendakari en el seno del Ejecutivo y los mecanismos cotidianos de relación. En cuanto a la primera cuestión, la Ley vasca refuerza de modo rotundo la primacía que el Estatuto apunta en favor del Lehendakari dentro del Ejecutivo, de tal modo, que de los tres modelos existentes en las CC. AA., en cuanto a la dirección política, el País Vasco es incardinal dentro del presidencialista; para ello se argumenta la posición del presidente en un doble plano de relaciones: interorgánicas e intraorgánicas. Tal situación jurídica de supremacía se concreta en una posición jerárquica

(3) De la misma opinión es F. J. GARCÍA ROCA: *El sistema de gobierno parlamentario en el País Vasco. Moción de censura individual y derecho a la disolución*. En sentido contrario, M. A. GARCÍA HERRERA: *Consideraciones en torno a la forma de gobierno de la Comunidad Autónoma Vasca*.

superior del Lehendakari, como presidente del Gobierno, respecto de los consejeros; su papel de director y coordinador del Gobierno le permite establecer sobre los demás ministros una relación de mando-obediencia, cuya sanción última es la destitución. Respecto de la segunda cuestión previa, los mecanismos cotidianos de relación Gobierno-Parlamento, el autor se detiene en los debates de política general, la presencia gubernamental en el Parlamento, la información prestada por el Gobierno a la Cámara y el control e impulso parlamentario del Gobierno, donde diferencia el régimen de las preguntas, interpelaciones y mociones (4).

3. Es digno de destacarse el epígrafe bajo el que Saiz Arnaiz encuadra los mecanismos clásicos de control parlamentario: «Mantenimiento y extinción del vínculo fiduciario.» Como pórtico a este capítulo, señala que la relación fiduciaria Ejecutivo-Legislativo en el País Vasco se instaura inicialmente mediante la elección del Lehendakari por la Asamblea Legislativa, y encuentra expreso mantenimiento o rechazo a través de los instrumentos emblemáticos del parlamentarismo. Así, la cuestión de confianza y la moción de censura pueden servir para ambos fines, bien para certificar la subsistencia del vínculo de confianza, bien para manifestar la ruptura del mismo. La disolución del Parlamento por el Ejecutivo supone, en todo caso, la desaparición de aquel vínculo. El fundamento último de estos resortes responde a la lógica del sistema parlamentario, la constante emanación del Gobierno de la Cámara Legislativa.

Respecto de la cuestión de confianza, se señala su evolución desde su nacimiento vinculada a la aprobación de proyectos de ley hasta la actualidad (5), en la que se aprecia que afecta fundamentalmente a las relaciones internas de la mayoría gubernamental; por ello se convierte en un instrumento privilegiado que tiene el Gobierno para mantener, reforzar y cohesionar a la mayoría parlamentaria-gubernamental que dirige (6). La titularidad para su presentación, según la Ley de Gobierno, la ostenta el Lehendakari, previa deliberación no vinculante del Consejo de Gobierno; en principio, esta decisión del presidente es discrecional, si bien —apunta el autor— podría ser obligación política si cambiara el programa de gobierno expuesto en la investidura. Por otra parte, las materias objeto del voto de confianza solicitado

---

(4) Regulados en los artículos 43 y 44 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, denominada Ley de Gobierno (BOPV de 27 de julio).

(5) F. FERNÁNDEZ SEGADO: «La cuestión de confianza: marco jurídico-constitucional y praxis política», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 21 (1987).

(6) I. MOLAS/I. E. PITARCH: *Las Cortes generales en el sistema parlamentario de gobierno*, Madrid, 1987, pág. 188.

por el Lehendakari pueden ser «su programa» o «una decisión de política general». El ordenamiento vasco impide que el voto de confianza se vincule a la aprobación de proyectos de ley ni a «una decisión de especial trascendencia». En cuanto al procedimiento, tramitación y votación, el autor pormenoriza el íter diseñado por el Reglamento del Parlamento vasco. En cuanto a los efectos, hay que entender otorgada la confianza si se obtiene el respaldo de la mayoría simple de la Cámara —aspecto este que tuvo su polémica—, y en el caso contrario, el Lehendakari presentará su dimisión y se procederá a la designación de uno nuevo, a requerimiento del presidente del Parlamento, quedando el Gobierno en funciones y, por tanto, limitado a la gestión de los asuntos corrientes.

En el estudio del segundo mecanismo emblemático del parlamentarismo, la moción de censura, el autor distingue la evolución teórica de la institución y la regulación de la misma en el ordenamiento autonómico vasco. Respecto de la primera, es digno destacar la evolución que la moción de censura padece desde 1782 en Gran Bretaña hasta su situación actual, siendo de mayor interés la influencia que sobre la misma tiene la denominada «racionalización del sistema parlamentario» y la idea obsesiva de lograr la estabilidad de los ejecutivos; muestra de ello son las experiencias de Francia, Italia y el caso peculiar de la República Federal Alemana. De todo este análisis, digno de atenta lectura, llega a concluir Saiz Arnaiz que la estabilidad de los gobiernos no depende tanto de los mecanismos jurídicos y su regulación como del sistema de partidos y la correlación de fuerzas políticas en cada momento histórico. Nadie duda hoy de la importancia básica que tienen los debates de este tipo en cuanto a la posibilidad de disponer de varias horas de la atenta mirada de los televidentes.

La regulación positiva en el ordenamiento vasco se encuentra en los artículos 47, 48 y 49 de la Ley de Gobierno y sus correlativos en el Reglamento del Parlamento vasco. La propuesta de la moción debe ser solicitada al menos por una sexta parte de los miembros de la Asamblea —por tanto, trece o más—, y se apunta el error de no reconocer idéntica facultad a cada grupo parlamentario, verdaderos actores del quehacer en la Cámara. La moción de censura «habrá de incluir un candidato a la Presidencia del Gobierno», es decir, al igual que en el ordenamiento estatal, en el vasco también se recoge la llamada moción de censura constructiva. De las páginas dedicadas al estudio de este instituto se observa claramente la disconformidad del autor ante este carácter constructivo; su crítica puede resumirse en los siguientes términos: *a)* confunde en un solo momento dos actividades parlamentarias distintas: criticar al Gobierno e investir a un nuevo presidente; *b)* no contribuye decisivamente a garantizar la estabilidad de los gobiernos, lo cual de-

pende directamente de la situación coyuntural mayoría-oposición y de la solidez interna del partido gubernamental; c) puede dar origen a situaciones de estancamiento institucional en las relaciones Gobierno-Parlamento; d) puede provocar la realización de pactos de gobierno poco o nada respetuosos con la voluntad expresada en las urnas (7). Referente al trámite parlamentario, y siguiendo el RPV, se analizan los momentos de presentación y admisión a debate, la posibilidad de mociones alternativas, el desarrollo del debate —donde la diferencia existente entre la LG y el RPV debe resolverse en favor de la Ley de Gobierno— y la votación, teniendo en cuenta que las abstenciones y ausencias inclinan la balanza a favor del Gobierno censurado, con lo que se quiebra la correlación de las mayorías: vale la simple para investir al Lehendakari, y es necesaria la absoluta para derrocarlo. Esto supuesto, los efectos parecen claros: si se aprueba la moción, el Lehendakari debe dimitir, y se nombrará al candidato de repuesto propuesto, recordando que el cese del Lehendakari conlleva el de los consejeros; si el voto de censura es rechazado, el presidente recupera la facultad disolutoria hibernada durante este procedimiento, y como sanción a los proponentes se les impide volver a presentar otra durante el mismo año.

Junto a la responsabilidad colectiva del Gobierno, examinada hasta el momento, aparece la denominada responsabilidad individual de cada uno de los miembros del Consejo de Gobierno. Si bien en el período de entreguerras se entendió que el principio de solidaridad no impedía la responsabilidad personal, en la actualidad, ésta —en general—, o ha desaparecido de los ordenamientos (8), o tan sólo es definida, pero sin articularse los mecanismos precisos. La Ley de Gobierno del País Vasco sí la contempla en su artículo 49, referida a tres supuestos: al vicepresidente primero, a los consejeros y al Lehendakari interino. Aunque en ninguna otra Comunidad Autónoma se han concretado los instrumentos para la puesta en juego de la responsabilidad política individual, sin embargo, en todos los Estatutos —salvo el de Canarias— se hace alusión a ello. La ausencia del requisito de constructividad y la mayor facilidad son, en general, caracteres comunes en los tres casos, y diferenciadores de la del Lehendakari. Respecto al vicepresidente primero, se contempla la mencionada posibilidad «en las funciones asumidas por delegación», y si es censurado por la mayoría absoluta, deberá dimitir, y el Lehendakari deberá sustituirlo. El Parlamento también puede apreciar la res-

---

(7) L. LÓPEZ GUERRA: «Modos de legitimación parlamentaria y legitimación democrática del Gobierno: Su aplicación a la Constitución española», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 23, pág. 96.

(8) J. C. COLLIARD: *Los regímenes parlamentarios contemporáneos*, Barcelona, 1981, pág. 62.

ponsabilidad directa de un consejero «en el área de su competencia», con idénticos requisitos y efectos al caso anterior. El Lehendakari interino —no confundir con el Lehendakari en funciones— podrá ser sometido a censura, con la peculiaridad lógica de que su cese no implicará el de los restantes consejeros, procediéndose tan sólo al nombramiento de un nuevo presidente interino, de acuerdo con el orden establecido en el artículo 14.1 de la Ley de Gobierno.

Por último, para concluir con el estudio jurídico de los instrumentos relacionales típicos del parlamentarismo, se refiere el profesor Saiz Arnaiz a la disolución del Parlamento. En palabras de Molas, define esta figura como aquel «acto del poder ejecutivo por el que se pone fin de forma anticipada al mandato representativo de diputados y/o senadores» (9). Con orígenes en las Monarquías constitucionales, la evolución hacia la Monarquía parlamentaria altera la titularidad y el ejercicio de la facultad disolutoria. Se presenta este mecanismo como la contrapartida gubernamental a la posible exigencia de responsabilidad por parte del Parlamento, de tal modo que el vínculo de confianza o fiduciario puede ser unilateralmente denunciado por cualquiera de los dos. En cuanto a la valoración de esta institución, señala el autor que «aunque no es un elemento *sino qua non* de la definición del parlamentarismo, sí puede considerarse como una de sus más características señas de identidad» (10). Teniendo en cuenta la actual consolidación del Estado de partidos, los contenidos atribuibles hoy día a esta facultad disolutoria son básicamente: utilización como consulta al electorado en un tema polémico, servir de elemento aglutinador ante la falta de cohesión de la mayoría gubernamental o de instrumento electoral para aumentar la mayoría de la que dispone. Concluye esta introducción teórica el autor recordando que, «al igual que sucede con los demás institutos tradicionales que vinculan Gobierno y Parlamento, la disolución desempeña un decisivo papel en el contexto de las relaciones inter e intrapartidistas. Este, más que el de mantener un equilibrio —que no ha existido nunca— entre aquellos dos órganos, es el verdadero sentido de la disolución en el parlamentarismo contemporáneo». El País Vasco fue la primera y la única —durante bastantes años— Comunidad en reconocer este derecho de disolución anticipada del Parlamento a su presidente; en 1985, también Cataluña, y más recientemente, Galicia, en 1988, a diferencia del resto, que no regulan este instituto. La decisión de disolver

(9) I. MOLAS: «La disolución del Parlamento», en AA. VV.: *Parlamento y sociedad civil*, Barcelona, pág. 93.

(10) F. J. GARCÍA: «El sistema de gobierno parlamentario en el País Vasco. Moción de censura individual y derecho a la disolución», en *Revista de Estudios Políticos*, núms. 46-47, pág. 231.

corresponde al Lehendakari, pero, como con gran acierto apunta Saiz Arnaiz, actúa como «máximo representante de Euskadi» y no como presidente de Gobierno; por ello la exclusiva responsabilidad de esta decisión recae sobre él individualmente, si bien se le impone la obligación preceptiva, pero no vinculante, de la consulta previa al Consejo de Gobierno. Esta facultad disolutoria está limitada: no pudiendo utilizarse mientras se esté debatiendo una moción de censura y en el supuesto de denegarse la confianza, puesto que a partir de entonces estaría como presidente en funciones. El autor señala como defecto a la regulación vasca la falta del límite temporal recogida en la Constitución y olvidada en la Ley de Gobierno. La forma de llevar a cabo la disolución del Parlamento es a través de un Decreto del Lehendakari, en el que se fijará la fecha de convocatoria de las nuevas elecciones. Como efecto de la disolución anticipada, los parlamentarios pierden su condición de tales y la Diputación Permanente pasa a desempeñar las funciones urgentes, que corresponden al Pleno.

4. Examinados los datos jurídicos referentes a la forma de gobierno del País Vasco —Constitución, Estatuto, Ley de Gobierno y Reglamento del Parlamento—, entiende el profesor Saiz Arnaiz que sólo con el derecho positivo no queda totalmente definida ésta: es necesario referirse a los factores políticos que modulan, adecúan y condicionan la teórica forma de gobierno. Por ello va a entrar, quizá en la parte más interesante de su obra, a través del análisis del modo de actuación de las fuerzas políticas vascas —sistema de partidos y períodos de Gobierno—, observando cómo se relativizan las previsiones legales sobre las relaciones Gobierno-Parlamento. Amparándose en los postulados de Sartori, califica el sistema de pluralismo polarizado (11), certificando los requisitos para tal formulación: fragmentación de partidos, existencia de un partido antisistema, opciones bilaterales y excluyentes entre sí, grandes distancias ideológicas, existencia de una oposición irresponsable por su imposibilidad perpetua de acceder al Gobierno. A todo esto, añade el dato de la fragmentación del partido, con similitudes de partido dominante —PNV—, y la desaparición y reaparición de nuevas fuerzas políticas. A la vista de estos elementos, el autor —con buen criterio— sentencia: «El pluralismo polarizado es, *a priori*, mal compañero de la estabilidad gubernamental, ya que expresa un elevado nivel de fragmentación y hace necesaria la formación de Gobiernos de coalición, a salvo de la existencia de Ejecutivos minoritarios.»

El autor estudia ocho largos años de autonomía estatutaria, a los que divi-

---

(11) G. SARTORI: *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, 1980, págs. 165 y sigs.

de en cuatro períodos, a la vista de la permanencia del dato jurídico y la sucesión de gobiernos minoritarios, pacto de legislatura, crisis internas, pacto de coalición. Así las cosas, no duda en caracterizar a la forma de gobierno del País Vasco de cambiante y eminentemente dinámica. Mas es necesario reparar en la advertencia, que el propio Saiz Arnaiz indica, de la no participación de los representantes de Herri Batasuna en la Cámara vasca, lo que origina que las mayorías parlamentarias no sólo dependan del número de votos, sino que estén relacionadas directamente con la ausencia de HB; como muestra: lo que hoy día no pasaría de ser una minoría cualificada en Vitoria, es una holgada mayoría.

El primer período —marzo de 1980 a enero de 1984—, y a la luz de los resultados electorales, consiste en un gobierno monocolor minoritario/mayoritario, pues la ausencia de HB convertía a la minoría del PNV en verdadera mayoría. El momento clave de esta fase coincidió con el debate de la Ley de Territorios Históricos: tras la retirada del primer proyecto y la aprobación del segundo, las diferencias en el seno del PNV no parecieron remitir; se culminan los cuatro años de legislatura y, convocadas elecciones, Garaikoetxea fue designado candidato a presidente por el PNV. Tras las elecciones de febrero de 1984 se abre el segundo período —de abril a diciembre de 1984—, en el que es reelegido Garaikoetxea como Lehendakari, por 32 votos sobre un total de 75. Este período, que durará tan sólo ocho meses, es calificado por Saiz Arnaiz, de Gobierno monocolor minoritario/no mayoritario, ya que, aun con la ausencia de HB, los escaños del Gobierno son exactamente el mismo número que los de la oposición. El 19 de diciembre de 1984, el PNV retiró su confianza al Lehendakari, y éste dimitió, observando con acierto el autor que la crisis que provocó la dimisión no fue de carácter parlamentario, sino extraparlamentario, y en ningún caso consecuencia de los mecanismos de relación de los poderes.

Tras el cese de Garaikoetxea, a los dos días, el PNV da a conocer a Ardanza como nuevo Lehendakari, con lo que se inicia el tercer período. El dato característico de esta etapa es el Pacto de Legislatura, firmado el 30 de enero por Ardanza y Benegas, insistiendo que los contratantes eran el Gobierno y el Grupo Parlamentario Socialistas Vascos, y no los respectivos partidos. La esencia del Pacto era que no se trataba de un programa común de Gobierno, sino un apoyo externo en materias pactadas de un Grupo Parlamentario al Gobierno, lo que impedía la paralización de la vida parlamentaria. Sin entrar aquí en el estudio que del pacto realiza el autor del libro (12),

---

(12) J. NICOLÁS MUÑIZ: *Programa político y legislativo del Gobierno. Pactos de coalición y contrato de legislatura*, 1980, pág. 412.

valga señalar que de este modo se disponía de una amplia mayoría que garantizaba la estabilidad. Aunque con acusaciones mutuas, el pacto funcionó; sin embargo, el Lehendakari disolvió anticipadamente la Cámara, en septiembre de 1985, no por reestablecer el equilibrio Parlamento-Gobierno, sino que, como señala Saiz Arnaiz, la disolución tuvo un eminente carácter político: el intento de cohesionar fuerzas en el PNV, la evitación de más deterioros internos y la oportunidad de dar un revés electoral a los críticos escindidos —EA— fueron los motivos fundamentales de esta disolución anticipada.

Llegamos así al cuarto período de Gobierno de coalición cuasimayoritario/mayoritario, formado en marzo de 1987. Tras las elecciones de noviembre de 1986, y a tenor de los resultados de los comicios, se complica la formación de Gobierno, la coalición se convertía en auténtica necesidad; al final, de todas las hipótesis barajadas, salió un Gobierno de coalición PNV-PSOE, que no llega a ser un Gobierno mayoritario, pero que, por la ausencia de los electos de HB, la minoría teórica se trunca en una amplia mayoría. El pacto de coalición se conforma en un acuerdo de gobierno *strictu sensu*, puesto que no sólo se traza un programa común de Gobierno, sino que también se lleva a cabo el consiguiente reparto de Consejerías (13), si bien no se otorga dignidad formal al pacto y tan sólo el Gobierno en sí es sujeto relevante para el Derecho. El funcionamiento de este Gobierno, según el autor, aunque no es ejemplar, tampoco puede tildarse de absoluto fracaso, puesto que los malentendidos y tensiones son moneda corriente en coaliciones de partidos que no desean perder su propia identidad de cara a confrontaciones electorales. Lo que, en todo caso, no ofrece género de duda es que la estabilidad de este Gobierno depende más de su situación interna que de las relaciones Parlamento-Gobierno; no parece factible la caída del Gobierno a través de mociones de censura o pérdidas de confianza; sin embargo, no es descabellado imaginar una crisis gubernamental por desavenencias profundas entre los partidos coaligados.

5. De lo visto hasta ahora, claramente se percibe el esfuerzo y la labor desarrollada por el profesor Alejandro Saiz Arnaiz para ofrecer en esta obra una miscelánea de teoría jurídica y práctica política. En lo tocante a las teorías político-jurídicas, labor de condensación sin caer en lo farragoso, ofreciendo una visión total de la doctrina del parlamentarismo con referencias al Derecho comparado y a la génesis de los textos legales. En lo que respecta a la práctica política, esfuerzo de objetivación de una situación que, por lo próxima, se ofrece perfectamente conocida, pero con el riesgo de no ver las

---

(13) A. Russo: *Programa di governo e regime parlamentare*, Milán, 1984, pág. 160.

cosas con el distanciamiento científico necesario que un trabajo de estas características exige. Sin embargo, el autor, en un gran acierto por su parte, tiene la capacidad de aprovecharse de lo positivo de su situación y despojarse de los posibles efectos nocivos. Las continuas referencias a preceptos legales de la Constitución, Estatuto, Ley de Gobierno y Reglamento del Parlamento Vasco, así como la exposición matizada del íter generativo tanto de la propia Ley de Gobierno como de la polémica Ley de Territorios Históricos, y las referencias al Derecho comparado de nuestro entorno y del resto de las Comunidades Autónomas, dan a la obra un peso específico y riguroso en lo que a Derecho positivo se refiere. Por otra parte, la constante referencia al papel desempeñado por las fuerzas políticas, si no en la formulación estricta de la forma de gobierno del País Vasco, sí al menos en ese quehacer importante de modular y adecuar la forma de gobierno al vivir político diario, hace de la obra del profesor Saiz Arnaiz una estimulante exposición del parlamentarismo contemporáneo, que, sin renunciar a las teorías clásicas de las relaciones entre los poderes, enfoca su estudio desde la perspectiva innegable de la realidad presente, que representa y condensa el denominado Estado de partidos.

*Sabino Gutiérrez Bañares*

MANUEL FRAGA IRIBARNE: *En busca del tiempo servido (Segunda parte de «Memoria breve de una vida pública»)*, Ed. Planeta, Barcelona, 1987; 482 págs.

Tras una descubierta ansiosa, el comentarista ha convivido durante cuatro días de vacaciones académicas con la segunda parte de las memorias políticas de uno de los grandes líderes del conservadurismo español del siglo xx. Por obligación y también, en buena medida, por devoción, el crítico ha leído —y, en ocasiones, repasado— la casi totalidad de la vasta publicística de este famoso nombre público, pues no en balde la disciplina científica que más ha cultivado es paredaña con la de aquél; y en libros y en revistas especializados ha dejado estampado su juicio sobre ellos, a menudo positivo y hasta entusiasta, a las veces.

Como en los recuerdos de la gestión ministerial de Fraga durante el franquismo —junio 1962-octubre 1969 (Barcelona, 1980)—, los dedicados a su actividad a lo largo de diciembre 1975-diciembre 1986 discurren por vías muy diferentes, a las que encauzaran sus múltiples monografías y trabajos académicos, que le consagran como uno de los más destacados politólogos de la España del novecientos. El carácter de la propia actuación política y el

clima que la envuelve prestan a las páginas de los recuerdos una vitola muy distante de la frialdad y serenidad de las obras de naturaleza estrictamente científica. Aunque, dado el temperamento del autor, en estas últimas se encuentre también algún reflejo de su psicología y opciones, en los recuerdos, y de forma muy especial en esta su segunda parte, hallamos al hombre, un hombre de cuerpo entero con luces y sombras, con apasionamientos y preferencias, con yerros y aciertos, pero que transmite por toda su escritura un indudable mensaje de autenticidad.

Tal circunstancia valdría por sí sola para resaltar el valor del libro glossado en la muy convencional y ya amplia serie de relatos memoriógrafos con la que nuestra literatura política se ha enriquecido en el último decenio. La experiencia de los negocios públicos del antiguo catedrático de la Universidad Complutense, la red inmensa de sus amistades tanto españolas como extranjeras, la vastedad de sus lecturas, su pasión española y su buen narrar se conjungan, además, para hacer de esta obra, conforme ya dijimos en una impresión de urgencia en una recapitulación crítica de la bibliografía española de 1987, un libro de altos quilates y de obligada, a la vez que placentera, lectura. A pesar de las memorias acerca del tardofranquismo y la transición aún inédita —Fernández Miranda, Gonzalo Fernández de la Mora, Antonio María de Oriol Urquijo, etc.—, difícil será encontrar en este género un friso construido con mayor solidez de materiales y grácil línea que el retablo abarrocado —propio de Celtiberia y de sus gentes— como el que tiene por autor a este Fraga memoriógrafo.

Bien es verdad que la noción de su tarea no es la que más agrada al crítico —nota insustancial— y tampoco quizá la más adecuada para una obra de recuerdos a la manera de los grandes clásicos del género como Chateaubriand, De Gaulle o Churchill, cuya obra —la del estadista británico—, y acaso también con la figura, es la que más parentesco ofrece con la del político lucense. «El memorialista no es un historiador ni un literato, sino que cuenta de qué se acuerda y aporta su testimonio» (p. 174). Conforme; pero tal vez demasiado restrictivo y, desde luego, amputador o mutilador de las óptimas condiciones del autor para haber edificado un monumento a la vez literario y un libro de consulta para muchas generaciones de estudiosos. La prueba acaso más concluyente de ello se encuentra en que quizá sean las páginas de redacción suelta y márgenes amplios las más logradas y enjundiosas. Su balance del franquismo; su planteamiento inicial de la restauración monárquica; sus meditaciones anuales; sus observaciones en torno a la situación marroquí; su visión de Hispanoamérica y del indispensable diálogo con ella de su antigua metrópoli: «España es un país importante sólo en la medida en que sepa situarse dentro del mundo hispánico» (p. 163); su postura ante la Norte-

américa de Reagan o la Inglaterra de la «Dama de Hierro»; sus impresiones acerca de la civilización chino-japonesa; sus reflexiones en punto al horizonte dramático del Cono Sur africano; sus consideraciones en torno a Israel, «pueblo de élite, seguro de sí y dominador»—, como lo caracterizara De Gaulle en una de sus famosas conferencias de prensa—, pero al borde siempre de crisis de supervivencia; sus notas y acotaciones a la Rumania de Ceaucescu, o el epílogo de la obra contienen la almendra y las principales adenalas de un libro pródigo en ellas. Los cuadros sugestivos logrados en dichos extremos, junto a la profundidad del análisis y el atractivo del estilo, hacen lamentar que no se hubiera seguido este sendero en todo su discurrir.

Toda la España que cuenta o ha contado en las esferas político-económicas y buena parte de la que ha tenido o tiene relevancia en el marco socio-cultural comparecen en estas memorias, río en el que se perfila además una inmensa galería de hombres y mujeres de un país que ha vivido, con la transición, una de las épocas más singulares de su vieja historia. Si hay algo dominante en las memorias del político gallego es humanidad —rebotante humanidad española—. El periscopio desde el que se observa es —inútil resulta registrarlo— absorbentemente político, y también es de lamentar, por cuanto son muchos los miradores en los que el autor, por su inmensa cultura y su rica, aunque recatada, sensibilidad galaica, ha podido situarse. Pero en este punto sí hay que concederle y otorgarle la máxima libertad de elección, lógica y natural, por lo demás, dada su trayectoria, la naturaleza de su testimonio y los gustos y preferencias del público.

El juicio de Fraga acerca de la clase política de la transición y de algunos de sus poderes fácticos —la Iglesia y la Banca, sobre todo— no es muy halagüeño. Sin convertirse en un *laudator temporis acti*, piensa el autor que comilitones y adversarios en el ruedo político no despuntan por lo acendrado de su patriotismo o la fuerza de su talento. Primates de la Banca y jefes de la Iglesia tampoco han dado una talla muy alta en los días climatéricos, en lo que España fue, en gran parte, moldeable, de la transición. En el panorama social, abocetado en las memorias, sólo el pueblo, y, dentro de él, su estrato femenino —mujeres vascas, canarias, gallegas (triada en la que se resumen las preferencias y agradecimiento del autor)—, emerge como el depositario más genuino y noble de las grandes cualidades de una nación guía como la española.

Manifiestamente, estas memorias no se han escrito, como tantas otras, para ajustar cuentas a felones, arribistas y malsines. Pero la subjetividad a la hora de enjuiciar comportamientos y conductas es, a las veces, muy acusada, para bien y para mal...; es decir, para alzaprimar caracteres y actitudes de amigos y para flagelar posturas y hechos de enemigos y contradictores. La

forma con que se han redactado unas memorias, a caballo entre el diario y los recuerdos ya *post eventum*, han propiciado grandemente esta axiología, desnaturalizando quizá un tanto la frescura del testimonio. La agenda —«A menudo, las notas improvisadas (y no pocas veces ilegibles) tomadas en una agenda, tras un día atareado y enfollonado, son difíciles de describir» (página 158)— que vertebra y da pauta a todas las memorias no está escrita al día, con instantaneidad y espontaneidad, sino elaborada posteriormente con los materiales recogidos, eso sí, a pie de jornada. Procedimiento que permite al autor reforzar tal rasgo de una personalidad o difuminar tal otro, de acuerdo ya con la visión tenida a la hora de la escritura definitiva.

Pese a que la generosidad predomina en valoraciones y juicios, éstos se resienten, como es natural, de unos acontecimientos asumidos con estimable talante por el autor, pero cuya mente grabaron, si no a fuego, sí, cuando menos, con imborrable impronta. Retratos como los de Alberto Ullastres —«una persona buena y eficaz; buen amigo y compañero, injustamente olvidado» (pág. 205)—, Tierno Galván —«Descanse en la paz de los ingenios superiores. En algún sitio dialogará con Kant y con Quevedo» (p. 415)—, J. L. Sampedro —«Excelente compañero y un buen amigo [...] Cabeza brillante, escritor ingenioso, es una delicia pensar lo que podría ser un buen diálogo en España con hombres como él, diferentes en pensamiento, pero sin prejuicios ni resentimientos» (p. 94)—, Pedro Gamero del Castillo y hasta globalmente los de Areilza, Senillosa u Osorio muestran la objetiva y noble paleta del autor; hay otros, en los que, por defecto o por exceso, el pincel se convierte un poco —incluso, contadas veces, un mucho— en brocha gorda. Los lodos y polvos de la política —*res dura*— se acusan ostensiblemente aquí; como también —hay que decirlo en descargo del autor— el exceso de reconocimiento hacia los leales y los fieles gardingos, espécimen rara en las actividades políticas. ¡Magnífico el apotegma del mexicano Díaz Ordaz, recordado dos veces por el propio Fraga...!).

Algo críticamente se expresan las relaciones de Fraga con el Rey Don Juan Carlos I. Al leer su relato, que el propio autor advierte que es voluntariamente sucinto —por no comprometer, sin duda, a la institución—, el contemporaneísta traza sin querer un paralelo con los contactos de Antonio Maura y Alfonso XIII. En la crisis que diera al poder a Adolfo Suárez, la «hora» de Fraga parecía haber pasado para la Corona. Después se recompuso lentamente la sintonía con un Fraga menos hirsuto y altivo que el político mallorquín, pero tal vez frustrado en su gran oportunidad. Capítulo este de un interés historiográfico superior, al que los investigadores del futuro tendrán que dedicar desvelos y vigiliias, en los que el material aportado en el libro de Fraga suministrará más de un dato de análisis y reflexión.

Acreeedora a una mención especial en tal extremo, aventuramos, es la posición del autor frente al «presidencialismo» de Suárez y Felipe González, cuyo afianzamiento implicaría una reversión completa de la estructura institucional y constitucional de nuestro país.

De la política «menuda» —que, a lo mejor, para la Historia, se convierte en «grande» o se volatiliza por entero— de estos años revueltos se coleccionarán en la obra apuntes e informaciones sin cuento. Acontecimientos, actores y actrices, anécdotas, chistes, hilos de Ariadna de graves temas —origen y desarrollo de la Constitución de 1978, por ejemplo— y de intrigas —innumerables...—; cabos sueltos y nudos gordianos acerca de *re rumorógica* —entrechocar de sables, levantamiento de alfombras, secretos cancillerescos—, meditaciones volanderas y sesudas consideraciones; todo ello y mucho más agavillará el moroso lector de estas memorias, retablo de las maravillas de la Corte y provincias de España en los años de 1975-86.

Sin ningún ambage se pronuncia el que fuera durante una década el líder indiscutido de la derecha española durante la transición acerca de ésta. Sus conocidas tesis acerca de la extirpación de los demonios familiares que han impedido la unión de las fuerzas conservadoras —responsables de importancia, aunque no únicos, los nacionalismos vascos y catalán—; de la necesidad de un fuerte bipartidimo; de la primacía de la política y de realidades y de la urgencia para la sociedad española de un rearme moral como punto indispensable y básico para cualquier empresa colectiva de envergadura, son expuestas pedagógicamente, es decir, machaconamente, a través de numerosos pasajes del libro. Este es, según Fraga, el camino que conduce al porvenir trazado hodierno por las naciones que figuran a la cabeza del progreso económico y social.

Consecuentemente, su chequeo de las fórmulas opuestas es negativo, afirmandose el agotamiento de la capacidad creadora del socialismo y la proclividad incoercible del comunismo al monolitismo y la dictadura. En cuanto al balance de la transición, el gran reto de ésta —crear una nueva convivencia en paz y libertad— se logró en conjunto más por la actitud del pueblo que por el protagonismo de sus mediocres gobernantes. El encarrilamiento por vías democráticas de la derecha española fue una premisa indispensable para ello. (Muy elocuentes son las dos entrevistas mantenidas entre Fraga y Blas Piñar, un poco *a fortiori* del primero.) Y muy legítima y comprensiblemente se vanagloria el político gallego de haber tenido parte muy principal en aquella orientación...

\* \* \*

Más dan de sí, claro es, los presentes recuerdos. Otros muchos territorios —el universitario, el periodístico, el cinegético o el teatral, *verbi gratia*— cabe explorar con su lectura; hasta el curioso o el entendido en gastronomía ampliará o confrontará datos destacados acerca de la materia. Quede, sin embargo, para otros —no sin envidia— el escolio de tan sabroso festín cultural. No son estas memorias un cajón de sastre; pero las muchas andanzas de su autor por el ancho mundo y la espaciosa España —es el político que mejor la ha conocido geográficamente en toda nuestra historia— permiten recoger, al paso, saberes de muy variada naturaleza. Así sucede siempre con los buenos libros, que dan más de lo que prometen por su intitulación o índice.

En el comentario precedente, a que se ha hecho ya alusión, expusimos las desgraciadas secuelas de las prisas con que se ha escrito y publicado la obra objeto de estas líneas. Las tropelías tipográficas cometidas por ellas son innumerables. Como efecto secundario, este lujo de gazapos provoca la confusión en el lector a la hora de la atribución de responsabilidades gramaticales y estilísticas, vacilándose entre el autor y el tipógrafo —o los ordenadores y los sistemas de fotocomposición, claro es...—. De cualquier modo, el descuido, el desaseo de la redacción es tanto, que da para todo. Así, las repeticiones de vocablos en el mismo párrafo y a veces en la misma línea se detectan *ad nauseam*. He aquí algunas perlas cultivadas (sin propósito alguno de exhaustividad): «Principio de acuerdo sobre televisión privada y, sobre todo, sobre» (pág. 400); «La presencia de todos los miembros de los jurados da lugar a una presencia» (pág. 401); «consideran vital el proyecto europeo Eureka y difieren sobre el apoyo al proyecto americano "guerra de las galaxias", que Kohl considera» (pág. 390); «Miguel de la Madrid, presidente de México, visita Madrid» (*ibidem*); «continuar sus estudios a un colegio canadiense; continuó» (pág. 392); «buena conversación con él y con J. M. Concejo, buen» (pág. 363); «es indudable que después de siglos de feudalismo, y del colonialismo japonés, allí se ha producido una revolución económica y social de signo positivo. Es indudable» (pág. 245); «Siempre interesante y siempre difíciles, sobre el tema eterno y siempre» (pág. 67); «siempre y mucho más en los tiempos recientes, la política se ha hecho siempre» (pág. 63). En fin, no cansaremos de antemano al paciente lector, si bien le avanzamos que en su paso por el libro comentado descubrirá más perlas y una amplia colección de baratijas de esta parafernalia antigramatical y contraestilística; aunque —para ser justos en este terreno— también le adelantaremos que encontrará aciertos neológicos como el de «blandear» (pág. 159), y rasgos de humor incontables, que emparejan al autor con maestros célticos del tenor de Camba y Fernández Flórez.

Quizá sea bueno escribir, como recomendaba Ortega, con agresiones a la

gramática. De seguir el consejo del egregio filósofo, el autor ha ido demasiado lejos en algunos párrafos empedrados de anacolutos, hiperbatón, solecismos y toda la extensa panoplia que antiguamente beneméritos maestros enseñaban a reprobar en las escuelas. Es lástima que un político dotado de la facundia y un escritor de la indudable facilidad de Fraga, cuya pluma se ha mostrado en muchas ocasiones de amplios y sobresalientes registros literarios, haya puesto tan escaso cuidado en el vehículo expresivo de su pensamiento y opiniones. Algunos ilustres escritores del conservadurismo español —entre ellos el tan admirado por Fraga, también por su ocasional crítico, José María Pemán— pensaron que las grandes batallas de las ideas se libraron —y se perdieron muchas veces— en el campo de las formas.

*José M. Cuenca Toribio*

J. R. SERRANO-PIEDECASAS: *Emergencia y crisis del Estado social. Análisis de la excepcionalidad penal y motivos de su perpetuación*, Ed. Promociones y Publicaciones Universitarias, Barcelona, 1988.

Todos los análisis aparecidos en la literatura especializada en torno a las reformas legales en materia de terrorismo se hacen eco de la preocupación que viene paladinamente sugerida por el título de la obra *Emergencia y crisis del Estado social*, del Prof. Serrano-Piedecosas.

La cultura de la emergencia, cuya penetración en los ordenamientos penales y procesales del occidente europeo ha sido profusamente denunciada en todos ellos, está, en efecto, en la base de recientes reformas legales acometidas por la República Federal Alemana, Gran Bretaña, Francia o Italia. Y en todos esos marcos, la crítica ha sido impotente para frenar un impulso creciente de postergación de los viejos sistemas de garantías.

No es casualidad que sea el ámbito del terrorismo, pero también los delitos contra la propiedad o los relacionados con las drogas, por poner sólo dos claros ejemplos, el elegido para hacer desplegar al Derecho penal, en toda su dimensión, una función simbólica, que produce efectos mucho más allá de la proclamada prevención del crimen.

El Derecho penal viene así ampliando sus objetivos, entre los que hoy se incluye sin tapujos la difusión de ideología —que no otra cosa se esconde tras la denominada prevención general positiva— o la legitimación del poder, que puede actuar con las manos libres en ámbitos ajenos a los del fenómeno criminal al que aparentemente se atiende. Esta ampliación de objetivos, que supone el olvido del carácter limitador del principio de protección de bienes

jurídicos, comporta algo más: el principio de legalidad, que identifica a la ley con la voluntad general, queda también minimizado, en cuanto que la tarea del sistema penal no será ya el ser expresión de aquélla, sino la de seleccionar, de entre las demandas sociales, sólo las que son compatibles con las decisiones ya tomadas por el sistema administrativo, tal como, con amplio consenso doctrinal, ha explicado N. Luhmann.

El círculo se cierra cuando, como ocurre con nuestro Derecho, se adopta frente a los *arrepentidos* una actitud *premieral*, que ya ha demostrado su idoneidad y, sobre todo, su potencialidad perversora del sistema penal y procesal en Italia. El círculo se cierra porque, si alguna duda había sobre la vocación protectora de bienes jurídicos de la legislación antiterrorista, vemos que ésta cede ante consideraciones de coyuntura. Lo policial ha impuesto sus principios sobre lo judicial y sobre lo penal. Poco importa la entidad de los bienes jurídicos afectados por el crimen terrorista cuando se acaricia el triunfo político de introducir en las filas enemigas el caballo de Troya de la deserción. Los esquemas explicativos del Estado de Derecho se tambalean y muestran su endeblez ante la pragmática razón de Estado.

Todo ello sólo es posible, empero, si se logra rematar exitosamente la empresa de homogeneizar a los diferentes sectores sociales en torno al poder. El terrorismo, en la medida en que suplanta la participación política ciudadana y difunde la imagen de que los problemas sociales sólo son resolubles mediante la intervención de minorías iluminadas, brinda al poder, al que dice combatir, los instrumentos para ello. El fantasma del enemigo externo se blande así para provocar el consenso en torno a inexistentes intereses que se exhiben como comunes a *todos*. Un poder que tiene tras sí a *todos* y que actúa frente al enemigo externo de *todos* es un poder legitimado para intervenir expeditivamente, sin que su margen de actuación pueda verse recortado por melindres garantistas.

Poco importa entonces el hecho de que se castiguen —como hace nuestro Código Penal tras la reforma de 26 de mayo de 1988— con la misma pena conductas de participación que de autoría —con lo que el efecto criminógeno queda asegurado—; que se traicione el espíritu y la letra de las sentencias del Tribunal Constitucional —con lo que las cuestiones conflictivas van a seguir siéndolo—; que se creen mártires innecesarios manteniendo un artículo como el 384 bis de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, que ya en los debates parlamentarios fue motejado como el *artículo Yoldi*; o que se alimente la imagen de enfrentamiento Madrid-País Vasco mediante el mantenimiento de la Audiencia Nacional. Poco importa, porque, con toda seguridad, no se va a acabar con el terrorismo, pero se habrá fortalecido la imagen del poder, se habrá dado *satisfacción* a las más irracionales —aunque explicables— apela-

ciones a la venganza y, ante todo, se habrá dado la impresión de que se cumple escrupulosamente con el axioma de «a grandes males, grandes remedios». Otra cosa es poder afirmar la idoneidad de los remedios sólo grandes por aflictivos, o el cuestionarse en qué medida la difusión de esas imágenes sea el objeto del Derecho penal propio del Estado democrático.

El libro del Prof. Serrano afronta estas cuestiones yendo de lo amplio a lo concreto, de la crisis del Estado social al tratamiento jurídico del terrorismo, apoyando sus argumentos en análisis sociológicos, históricos y iuscomparatistas, que inevitablemente conducen a la denuncia de lo que, inserto hoy en el Código Penal común, supone la instauración de un auténtico *Feindstrafrecht*. Obras críticas como la comentada son la aportación de la Universidad a que esta instauración no sea definitiva o que, cuando menos, no sea pacífica y cómplicemente aceptada.

*Juan Terradillos*