

RECENSIONES

JUAN CARLOS DA SILVA OCHOA (coord.): *Las Comisiones Parlamentarias*, Parlamento Vasco, Vitoria, 1995, 605 págs.

1. El Parlamento Vasco viene auspiciando desde hace ya seis años la celebración de seminarios de estudio sobre las cuestiones centrales del Derecho Parlamentario. Tales seminarios se convierten en lugares de encuentro, de reflexión y de debate entre el Parlamento y la Academia, entre parlamentarios, funcionarios parlamentarios, profesores y otros especialistas en los capítulos que interesan a las Asambleas representativas. La continuidad de esta iniciativa —en un país como el nuestro tan proclive a las interrupciones— merece el elogio sincero y el mayor ánimo de proseguir esta encomiable empresa en pro del mejor conocimiento de los instrumentos dogmáticos, orgánicos y funcionales de la institución parlamentaria y de la profundización en las posibles reformas o adaptaciones que aquéllos pueden requerir, en cuanto, en gran parte, permanecen todavía anclados en las esencias del parlamentarismo liberal.

Entiendo asegurada esta continuidad, pues ya en octubre de 1995 se celebró un nuevo seminario de estudio sobre «Las fuentes del Derecho Parlamentario», con intervenciones de gran relieve como las de Manuel Aragón, Luis López Guerra, Benigno Pendás, Ramón Punset o Juan José Lavilla, entre otros.

Si sorprende la continuidad, el rigor con el que se estudian sistemáticamente los temas principales que ocupan al Parlamento contemporáneo obliga a un aplauso cerrado, más aún en un momento en que lo abultado de los repertorios bibliográficos riñe en demasiadas ocasiones con dicha exigencia. El listón fijado a gran altura con «La calidad de las leyes», objeto del primero de los seminarios y en consecuencia de la primera de las ediciones, se mantiene sobradamente en «Las Comisiones Parlamentarias», a la que dedicamos el presente comentario. Entre otras razones no es la menor la de la continuidad —de nuevo este valor en tantas ocasiones marginado— de la dirección y coordinación de los seminarios y, por ende, de las publicaciones subsiguientes, por parte de Juan Carlos da Silva Ochoa, Letrado-Director de Estudios del Parlamento Vasco, sin cuyo impulso y entrega generosa ello no hubiera sido posible.

2. La selección de «Las Comisiones Parlamentarias» como tema de reflexión del seminario de estudio convocado por el Parlamento Vasco en 1993 no podía tener mayor fortuna. Como con acierto subraya Da Silva Ochoa en la introducción: «Las Comisiones son el órgano en que las Cámaras se apoyan para llevar a cabo la mayor parte de su trabajo. Sin ellas el Parlamento vería reducida sensiblemente la cantidad y calidad de su actividad»; por ser las instituciones sin duda más significativas del

parlamentarismo contemporáneo no es difícil concluir con el coordinador de la obra que «las Comisiones son la respuesta funcional del Parlamento al incremento de la actividad pública en las sociedades contemporáneas» (pág. 11). A su partir el conjunto de los ponentes insiste en la centralidad de las Comisiones en el Parlamento contemporáneo, repitiendo la obligada cita de la idea expuesta por Leopoldo Elía en «Le Commissioni parlamentari italiane nel procedimento legislativo» (*Archivio Giuridico Filippo Serafini*, sexta serie, vol. XXIV, 1961, pág. 44), de que éste —el Parlamento contemporáneo— es el Parlamento de Comisión, frente al Parlamento de Pleno característico del ochocientos. Tras su recuerdo Alberto Arce Janáriz («Creación, composición y órganos directivos de las Comisiones Parlamentarias») escribe que: «El brillo de las Comisiones Parlamentarias parece resplandecer más que nunca en el presente siglo, en el que, además, han hecho gala de una poco frecuente capacidad de adaptación», habiendo conseguido incluso «asiento en algunas Constituciones europeas de la segunda posguerra, sacándolas de los *interna corporis* de las Asambleas» (pág. 231).

3. Aunque sin presentar formalmente dicha estructura el libro que aquí comentamos se divide en tres partes netamente separables. La primera —que podría haber sido la segunda— dedicada a las Comisiones Parlamentarias en el Derecho Comparado, que recoge las aportaciones de Wolfgang Zeh («Informe sobre la organización, las funciones y el procedimiento de las Comisiones en el Bundestag»), Malcolm Shaw («Las Comisiones en el Congreso norteamericano»), Alain Dupas («Las Comisiones en la Asamblea Nacional francesa»), Alessandro Palanza («Las Comisiones permanentes en el Parlamento Italiano») y Michael Rush («Las Comisiones en el Parlamento del Reino Unido»). La segunda parte —que podría haber constituido la primera— integra los aspectos conceptuales y estructurales de las Comisiones Parlamentarias, que abordan Francisco Rubio Llorente («Las Comisiones Parlamentarias») y Alberto Arce Janáriz (ya citado). La tercera y última parte de la obra recoge trabajos que no presentan ningún nexo relacional distinto que la referencia al objeto común y que son los de Manuel Pulido Quecedo («Las Comisiones de Presupuestos»), Agustín Ruiz Robledo («La delegación legislativa en las Comisiones»), Francisco J. Visiedo Mazón («El auxilio técnico a las Comisiones») y J. A. Santamaría Pastor («Las Ponencias como instrumento del trabajo parlamentario»), además del muy voluminoso de Alfonso Arévalo («Comisiones de investigación y encuesta»). Se cierra el libro con el repertorio bibliográfico perfectamente ordenado y presentado con notable acierto por Angel Luis Alonso de Antonio.

4. Los textos dedicados al estudio de las Comisiones Parlamentarias en otros ordenamientos aunque pecan, quizá, de un no oculto formalismo, resultan de irrenunciable lectura, pues cada uno de los autores, en muy pocas páginas, desmenuza el marco jurídico de estos «pequeños Parlamentos» (Woodrow Wilson), de su estructura, organización, funcionamiento y funciones, pero también de la praxis de su des-

arrollo concreto, es decir, de su peso y medida en el sistema institucional. Aunque con notables diferencias entre los cinco ordenamientos las mayores quizá se producen dentro del mundo anglosajón. Escribe Michael Rush, de la Universidad de Exeter, que de la definición de la Comisión («órgano nombrado por otro órgano superior al objeto de debatir asuntos o desempeñar tareas que le son encomendadas por ese órgano superior al cual está constitucional, legal o reglamentariamente subordinado») por lo que se refiere al Parlamento del Reino Unido el «término clave es subordinado: en algunas organizaciones y circunstancias una Comisión es, en la práctica, normalmente más importante que el órgano del que nominalmente depende, como ocurre siempre con los órganos que se denominan comisiones ejecutivas; no es este el caso de las Comisiones Parlamentarias en Gran Bretaña» (pág. 65). El estudio de Malcolm Shaw, también de la Universidad de Exeter, comienza así: «Probablemente, la función de las Comisiones del Congreso de los Estados Unidos es única en los Parlamentos nacionales de todo el mundo.» Tras recordar la investigación realizada por el autor con J. D. Lees («Committees in Legislatures: a comparative analysis», Durham, N. C., Duke University Press, 1979) en el que definió el sistema de Comisiones norteamericano como «el más fuerte... (y), hasta cierto punto, un caso aparte», recuerda el contexto político que lo hace posible: «El requisito de separación de cargos entre el Gobierno y el Congreso es la característica principal de la práctica norteamericana.» El Congreso efectúa un enorme esfuerzo por lograr un plano de igualdad con el Ejecutivo, por lo que potencia el sistema de Comisiones, que, por lo demás, aparecen dotadas de una burocracia propia «sin precedentes en el resto de los Parlamentos nacionales» (págs. 65-66).

Sin entrar en detalle sí entiendo conveniente destacar algunos de los abundantes elementos o instrumentos expuestos respecto del régimen de las Comisiones en los países citados, además de en Italia, Francia y Alemania, que merecen una sincera reflexión en el nuestro.

Wolfgang Zeh enfatiza en la aplicación del principio proporcional «a la hora de distribuir las presidencias de las Comisiones. De esta manera, en el *Bundestag* siempre existen muchas Comisiones —pero en cualquier caso menos de la mitad— que son presididas por la oposición»; en el supuesto de que no se logre por mutuo acuerdo la distribución de las presidencias —respecto de las que existen unas pocas costumbres y usos tácitos que Zeh describe— se aplica el llamado «procedimiento de apropiación», de modo que, siguiendo el orden de fuerzas, los grupos parlamentarios pasan a apropiarse de las presidencias y ocuparlas alternativamente (págs. 30-31).

Malcolm Shaw insiste en la relevancia progresivamente alcanzada por las *Subcomisiones* en Estados Unidos, especialmente en lo que respecta a la actividad legislativa, como escribió Samuel Patterson («The Semi-Sovereign Congress», en A. King (ed.), *The New American Political System*, American Enterprise Institute, Washington, 1978, pág. 160): «El rasgo que más caracteriza a la organización del Congreso es la descentralización», y ésta se manifiesta en un aumento «del gobierno del Congreso a través de las Subcomisiones». En el momento presente existen en torno a 250, cifra quizá todavía excesivamente elevada a pesar de las recomenda-

ciones aprobadas a final de la década de los setenta. Las Subcomisiones —que no han dejado de originar notables problemas funcionales que Shaw expone perfectamente (págs. 94-98)— son un «incentivo hacia la especialización y la experiencia. Todo los miembros pueden participar, la función de control es realmente fiable y los órganos ejecutivos y los intereses del exterior tienen la puerta abierta en el Congreso».

«Se trate de legislación o de control, las reuniones de las Comisiones se celebran bajo el principio de la *confidencialidad*», escribe Alain Dupas, director de Comisiones de la Asamblea Nacional Francesa, en relación con el funcionamiento de éstas. Se ha abierto, sin embargo, la vía a una cierta publicidad de los trabajos de Comisión en la reciente modificación del Reglamento de la Asamblea si bien «reservada sólo a las comparecencias, con exclusión de toda deliberación de carácter propiamente legislativo». Las ventajas del principio de confidencialidad, concluye Dupas, son «innegables: permite serenar los debates, preservar el carácter técnico y facilitar la búsqueda de compromisos; el marco natural de expresión de los conflictos ideológicos y políticos sigue siendo la sesión pública» (págs. 110-111).

Aunque Dupas concuerda con Palanza en la conclusión de que tanto en materia legislativa como en la no legislativa, los poderes de las Comisiones derivan más de la práctica que de los textos (págs. 117 y 136, respectivamente), el letrado de la Cámara de los Diputados del Parlamento italiano va más allá en su conclusión de la «expansión de los poderes de las Comisiones mediante la utilización de todos los instrumentos que les permiten relacionarse directamente con la sociedad civil y con el sistema de intereses afectados por el proceso legislativo en cuestión... El Parlamento italiano se caracteriza, respecto a las Comisiones, por estar fuertemente orientado hacia la participación directa en las decisiones, tanto mediante la elaboración de las leyes, haciéndolas cada vez más detalladas y minuciosas, y eliminando de esta manera toda posibilidad de discrecionalidad en la ejecución de las mismas, como mediante una participación política que condiciona los actos atribuidos a la competencia del Gobierno. Sin embargo, es escasa la capacidad para realizar un verdadero procedimiento de control público, forma idónea para hacer valer la responsabilidad política precisa» (pág. 137). No obstante del trabajo de Palanza, que supervisó el entonces secretario general adjunto de la Cámara, mi buen amigo Mario Corso, merece una mención destacada desde el punto de vista de invitación a la reflexión para nosotros la especial consideración que realiza del *staff* administrativo de apoyo de las Comisiones Parlamentarias (págs. 149-153).

Michael Rush hace una eficaz descripción de la más antigua de las Comisiones especiales de investigación de la Cámara de los Comunes, que es la Comisión de Cuentas Públicas, constituida en 1861 «para fiscalizar las cuentas de los departamentos y organismos del Gobierno y... para asegurar “una buena relación calidad-precio”. De acuerdo con la tradición, está presidida por un miembro veterano del partido de la oposición, pero principalmente se distingue de otras Comisiones especiales de investigación en el hecho de contar con la asistencia de un alto funcionario designado por el Parlamento, el interventor-auditor general que dirige el Organismo Nacional de Auditoría (National Audit Office, NAO)». La Comisión de Cuentas Pú-

blicas goza de una alta reputación, y es descrita como «poderosa» y «fuertemente influyente»; sus informes, rigurosos y minuciosos, contienen recomendaciones que «el Gobierno acepta siempre», y la Comisión comprueba con posterioridad que tales recomendaciones se llevan a la práctica (pág. 195).

El Derecho Comparado, en fin, es fuente constante de enseñanzas en cuanto a su través cabe conocer instituciones nuevas o aplicaciones distintas de las mismas instituciones. El tancredismo jurídico, auspiciado por los nuevos defensores de la autarquía en este ámbito, pugna no solamente con el más elemental sentido común, sino con la realidad de las cosas en la época del universalismo. Por eso se refuerza el papel del Derecho Comparado, capítulo imprescindible en toda investigación jurídica si, parafraseando a Ihering, se quiere hacer en serio. Los trabajos de Palanza, Rush, Zeh, Shaw y Dupas lo son; sus aportaciones, aunque esencialmente informativas, enriquecen el conocimiento de la institución analizada, las Comisiones Parlamentarias.

5. La ponencia de Francisco Rubio Llorente —que, a mi juicio, debería haber iniciado la obra— resulta enormemente sugerente no sólo por lo que dice, sino por aquello que apunta entre líneas o entre ideas. Parte del origen de las Comisiones (cuya creación «implica ya la admisión de una cierta quiebra del principio de igualdad —que representaba el sistema de Secciones— en aras del principio de división del trabajo, de la especialización», pág. 215) para confirmar que «una vez rota la igualdad entre los parlamentarios, el criterio decisivo para la formación de las Comisiones va a ser el de su adscripción política», de modo que «la igualdad entre los parlamentarios individuales es sustituida por la igualdad entre los grupos; una igualdad de segundo grado e imperfecta, puesto que dadas las diferencias existentes entre los grupos sólo es posible como proporcionalidad» (pág. 216). A partir de aquí se fragua la conclusión que, con gran belleza expresiva, nos transmite el profesor Rubio Llorente: «Una vez que estas “fracciones de órganos” quedan en manos de los grupos parlamentarios, es inevitable que éstos dejen de considerarlos como meros órganos auxiliares. ... Las Comisiones pasan a ser pequeños Parlamentos, microparlamentos, resultantes de una multiplicación partenogenética, pero tan capaces como el gran Parlamento para el debate y la decisión. Si cada Comisión es una reproducción a escala del Parlamento, ya no hay ninguna razón para reducir las Comisiones al desempeño de funciones auxiliares. Puesto que la relación de fuerzas es la misma en el Pleno y en las Comisiones, el sentido final de la decisión será el mismo si la toma aquél que si la adoptan éstas y la decisión no será distinta ni mejor por el hecho de que la hayan votado quinientos en lugar de sólo cincuenta» (pág. 217). Este fenómeno que el autor denomina «judicialización del Parlamento» —pues el Parlamento, como el Poder Judicial, deja de ser un órgano único para convertirse en un «complejo orgánico»— conduce a la fragmentación del Parlamento, de su hacer y, lo que es más grave, de su decidir (págs. 217-218).

La concepción «productivista» del Parlamento inmediatamente derivada del fenómeno «judicialista», se ha constitucionalizado en el artículo 75 al atribuir compe-

tencia legislativa plena a las Comisiones Legislativas permanentes. Aunque severo, el juicio de Rubio Llorente no es difícil de compartir, desde una visión no maximalista de la ley; estas son sus palabras: «Multiplicar la productividad legiferante del Parlamento es incrementar el riesgo de que se dicten leyes mal hechas y creo que sería infinitamente más útil para el Parlamento, para el Estado y, cómo no, para la célebre sociedad civil, hacer más uso de la remisión al Reglamento y reducir el número de leyes para tratar de asegurar que éstas tienen la calidad (y la dignidad) mínima indispensable» (pág. 220). ¿Debe acudirse a la ley para regular los campos de golf o los perros-guía, como han hecho algunos Parlamentos autonómicos recientemente?, añadiría yo.

Es un hecho difícilmente revisable el de la conversión de las Comisiones en «microparlamentos», que en gran parte han abandonado su función preparatoria, del estudio y análisis, pues «en cuanto colegios políticos, actuarán siempre con criterio político» (pág. 23), pero el reforzamiento del debate y la apertura a la sociedad, a las opiniones de expertos, de grupos y organizaciones sociales resulta imprescindible en aras al mejor trabajo parlamentario que redunde, lógicamente, en el propio beneficio social.

6. Alberto Arce Janáriz, *Letrado de la Junta General del Principado de Asturias*, nos ofrece una completa monografía sobre las Comisiones Parlamentarias, a pesar de la apariencia de limitación del objeto que deriva de su título «Creación, composición y órganos directivos de las Comisiones Parlamentarias» (págs. 225-360), Arce Janáriz, como afirma Rubio Llorente, algunas páginas más atrás (pág. 213), ha revisado «toda la bibliografía existente sobre el tema», la ha analizado y ordenado y, a partir de ahí, agregado —en su excelente ponencia— sus propias consideraciones sobre la «rica problemática de las Comisiones» (pág. 223).

Tras un detalladísimo estudio sobre las clases de Comisiones (permanentes de creación reglamentaria y de creación legal, de legislatura, especiales y mixtas), sobre su composición (número de miembros, asignación de puestos, designación de los miembros y estatuto) y sobre los órganos directivos de las Comisiones y sus funciones (reglas de organización, funcionamiento y estatuto de los cargos directivos, dirección de las Comisiones, disciplina parlamentaria en Comisión y dirección del trámite de Comisión en los procedimientos parlamentarios), Arce Janáriz incluye tres apretadas páginas que titula «consideraciones finales» y que más claramente obedecerían al de «conclusiones». Aunque no es difícil discrepar de algunas de ellas resulta encomiable la teorización que nos ofrece sobre el «déficit de capacidad técnica» de las Comisiones y el «déficit de capacidad directiva» de los órganos rectores de las mismas. El primero, que es el que más nos interesa, no es ajeno a los «criterios de creación y composición actualmente imperantes. Se crean demasiadas Comisiones y se las dota de un número excesivo de miembros, que pueden ser sustituidos en cualquier momento y que pueden acumular vocalías generalmente sin límite, con lo que inevitablemente, terminan por reaparecer los perfiles, pero también los inconvenientes, de la deliberación plenaria que, precisamente, se trataron de evitar con la

implantación de las Comisiones» (pág. 359). Ahora bien, la conclusión de Arce Janáriz de que el declive de las Comisiones «ha venido ocasionado por la paulatina transformación de su originaria vocación técnica, ... en una cada vez más acentuada tendencia a reproducir los rasgos del Pleno, y con ello a primar la vertiente política sobre la técnica» (pág. 358), olvida que el «factor político» no puede ser ajeno a ningún órgano parlamentario (lo político y lo técnico son generalmente inseparables; cuando se separan se incurre en deformaciones anarquistas), pero sobre todo no tiene en cuenta que la desfiguración se ha producido no por las maldades intrínsecas de los criterios de creación y composición de las Comisiones, sino por la «mala aplicación» de algunas reglas organizativas y de funcionamiento como la publicidad de las sesiones de las Comisiones, la repetición mimética de formas y procedimientos, pero también de objetos de control en Pleno y en Comisión, el productivismo parlamentario que se exagera en este órgano. El futuro de las Comisiones no corre peligro, pero resulta compatible con el «protagonismo actual de las ponencias». A mi juicio la superación de la crisis del Parlamento en los albores del siglo XXI exige recuperar la naturaleza deliberante del mismo, la función del diálogo político-parlamentario —como decía Kelsen «todo el procedimiento parlamentario tiende a la consecución de transacciones»— y, por tanto, proscribir la sucesión de largos monólogos como forma de expresión de las posiciones políticas inquebrantables. Pero, en palabras del propio Arce Janáriz, «las raíces últimas del problema, por hundirse en nuestras propias carencias culturales, son posiblemente muy difíciles de extirpar» (pág. 360).

7. Manuel Pulido Quecedo, Letrado del Parlamento de Navarra, estudia la composición y funcionamiento de las Comisiones de Presupuestos, la tramitación del presupuesto ante las Comisiones y el control parlamentario del mismo, concluyendo que para evitar que —como escribió Fuentes Quintana— el presupuesto y su escenificación sea una gran mentira, «la idea de fortalecer la Comisión de Presupuestos con la Oficina presupuestaria —como enseña la experiencia comparada— puede ayudar a que la tramitación presupuestaria sea más transparente y que el control de ejecución sea algo más que una cenicienta en nuestro sistema de control parlamentario del Gobierno» (pág. 456). Agustín Ruiz Robledo, Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada, aporta una rigurosa ponencia sobre el procedimiento legislativo descentralizado, en la que considera su utilidad, pero se libra «muy mucho de recomendar que se incremente en el futuro su empleo y de que se desarrolle hasta el final la lógica que le sirve de fundamento (la democracia de partidos), lo cual llevaría a un procedimiento en el que sólo intervendría un representante de cada grupo parlamentario con tantos votos como escaños tuviese su partido» (págs. 491-492).

Francisco J. Visiedo Mazón, Letrado de las Cortes Valencianas, dedica su ponencia al auxilio técnico a las Comisiones. Después del conocimiento que nos ofrecen en el comienzo de esta obra los especialistas de otros países no es difícil imaginar la conclusión de Visiedo: «Las Comisiones precisan, en el momento por el que atravesamos, un mayor auxilio técnico, que no puede limitarse a la asistencia en el campo

jurídico, que viene siendo cubierta con normalidad por los Servicios Jurídicos de las Cámaras. Este auxilio técnico debe profundizarse mediante la potenciación de los Servicios de Estudios y Documentación», sin perjuicio de plantear también como hipótesis la probabilidad de «flexibilizar los medios para que tanto los parlamentarios individualmente, como los grupos parlamentarios o los distintos órganos de la Cámara puedan solicitar el asesoramiento de especialistas o técnicos sobre temas concretos y por un espacio de tiempo más o menos limitado» (pág. 516).

8. La ponencia sobre las Ponencias de Juan A. Santamaría Pastor no defrauda en absoluto. Como otros trabajos suyos es intelectualmente provocador, agudo en sus análisis y constructor o, si se quiere, constructivo en sus conclusiones. Santamaría Pastor, con su ágil pluma, objeta las objeciones o valoraciones negativas formuladas al papel asumido por las Ponencias —en cuyo seno «se llevan a cabo transacciones, cesiones y negociaciones de orden político, de imposible cierre en el debate de Comisión»— (pág. 530), concluyendo que el ámbito de privacidad que proporciona la Ponencia permite que éste protagonice un insustituible papel de integración política. A partir de esta afirmación que desarrolla con amplitud, llega a una conclusión que encierra una poderosa carga de profundidad sobre el Parlamento contemporáneo: «Las Ponencias van camino de convertirse en la pieza organizativa básica y casi exclusiva del trabajo parlamentario, tanto en el ejercicio de la función legislativa como en las de información y control, desplazando de ese papel protagonista a la Comisión» (págs. 539-540), planteamiento que exige «un reparto de funciones organizativas en el seno del Parlamento, donde sus estructuras clásicas (Pleno y Comisiones), han de renunciar a ser los auténticos órganos de trabajo, limitándose a una función de escaparate formal y solemne, donde se (re)producen las discusiones y noticias aptas para ser captadas y difundidas por los medios de comunicación» (pág. 541). Si ello parece poco al lector no iniciado, Santamaría Pastor incide especialmente en algunas propuestas para la vigorización de la fase de Ponencia en el procedimiento legislativo y, entre ellas, la incorporación de los responsables (políticos y técnicos) de los Ministerios competentes, la del relator o *rapporteur* como fase previa a la ponencia misma o la previsión de audiencias a representaciones privadas e institucionales así como a expertos (págs. 534-535).

9. En fin, el libro que Juan Carlos Da Silva Ochoa, brillante Letrado del Parlamento Vasco, coordina sobre «Las Comisiones Parlamentarias» destaca por la rara calidad y agudeza del conjunto de los trabajos que en él se incluyen. Quienes cultivan el Derecho Parlamentario, desde el Parlamento o desde la Academia, tienen en esta obra una obligada referencia, en un momento, por lo demás, en el que resulta imprescindible aventurar algunas reformas y no pocas adaptaciones para superar las esclerosis múltiples que nuestro Parlamento padece. Este libro nos invita a la reflexión, pero también acredita respuestas a considerar en el momento presente.

Enrique Arnaldo Alcubilla

V. PÉREZ DÍAZ: *España puesta a prueba (1976-1996)*, Alianza Editorial, Madrid, 1996.

Este ensayo sobre el actual sistema político español se ha hecho desde la perspectiva de la V Legislatura: tras dos capítulos iniciales sobre los éxitos y las limitaciones de la transición, otros dos se ocupan a continuación de la grave crisis del período 1993-1996 y la obra concluye con un sugerente análisis de las perspectivas que parecen abrirse tras las elecciones que han dado una ajustada victoria al PP. Esta rigurosa obra —que no oculta una determinada valoración personal— se aleja tanto de ciertos reportajes periodísticos de los años noventa como del estudio académico en sentido estricto. Las fechas del título pueden dar lugar a una interpretación equívoca, pues en este libro no se pretende analizar pormenorizadamente ni las características generales ni la evolución del sistema político español desde 1976 hasta 1996. No es, pues, un estudio histórico del ventenio, sino un original ensayo de interpretación de la crisis política que el sistema atravesó en la V Legislatura hecho desde la perspectiva de la sociología política. En tal circunstancia, no por casualidad, muchos volvieron la mirada hacia los años iniciales de la transición, añorando el consenso político de fondo y forma que la presidió. Algunas serias disfunciones afloraron con gran intensidad durante aquel período (la tendencial irresponsabilidad *material* de los representantes políticos, la falta de rigurosos controles parlamentarios, fiscales y judiciales de los servicios secretos, las ambigüedades del modelo autonómico), de ahí la operación de idealizar el muy diferente «estilo» político de la transición.

La V Legislatura cerró el largo ciclo de hegemonía del PSOE basado en mayorías parlamentarias absolutas durante once años y, por primera vez, configuró una oposición con capacidad de ser alternativa de poder. El PSOE, habituado a revalidar sus triunfos electorales, se acomodó a una práctica institucional y administrativa crecientemente burocrática y clientelar, de ahí que no supiera reaccionar con eficacia ante la oposición conservadora muy reforzada que se conformó entre 1993 y 1995. La dependencia partidista del máximo líder y de una élite que monopoliza el aparato (la generación de 1956-1968) impediría no sólo la autonomización de la organización a la hora de decidir políticas, sino la capacidad de contrarrestar la ofensiva del PP y de IU de forma creíble y ello pese a admitir —por primera vez de forma relativamente amplia y no excepcional— el principio funcional de la *dimisión* como consecuencia práctica de la asunción de responsabilidades políticas, no sin algunas excepciones muy significativas.

La aproximación de Pérez Díaz combina el análisis político y económico desde la perspectiva de la *sociedad civil*. En este sentido, es de notable interés su teoría: el modelo ideal de sociedad civil presupone poder limitado y responsable, imperio generalizado de la ley, economía de mercado con plena autonomía y rico asociacionismo voluntario. Esta construcción teórica, de inspiración liberal anglosajona, ni siquiera se concreta con todos sus requisitos en las democracias occidentales más avanzadas, pero parece un ideal equilibrador que puede servir como punto de referencia programático a la hora de construir un sistema pluralista.

La transición política española de la dictadura franquista a la monarquía parlamentaria requirió la modificación radical de las instituciones políticas y de las reglas del juego y un acuerdo negociado entre las élites reformistas procedentes del régimen autoritario y las de la oposición democrática. El balance debe reputarse como globalmente positivo, pues el cambio de régimen se consiguió plenamente gracias a la maduración de la sociedad civil y a la predisposición de las élites a pactar. Hay acuerdo entre los especialistas sobre el carácter decisivo de las transformaciones económicas y sociales (incluyendo las mentalidades) de los años 1959-1975 que explican las características negociadas de la transición. Los tradicionales maniqueísmos ideológicos enfrentados no gozaron precisamente de popularidad al desaparecer el dictador y el deseo generalizado de enterrar definitivamente el recuerdo de la guerra civil permiten entender el proceso gradual de cambios entre 1976 y 1978 y ello en un contexto económico crecientemente negativo, lo que hace aún más meritoria la actitud dialogante de élites y ciudadanos. Como es notorio, la transición supuso no sólo el paso del autoritarismo a la democracia, sino también del centralismo al autonomismo. Aunque en teoría no hay correlación necesaria entre ambos elementos, en España se vieron históricamente asociados, de ahí que la recuperación de las libertades cívicas implicara asimismo la distribución territorial del poder.

Pese al «desencanto» popular posterior al referéndum constitucional, el sistema democrático y autonómico ha gozado siempre de amplio consenso cívico, lo que no impide un severo enjuiciamiento de los partidos como principales actores de aquél. El índice de afiliación a los mismos ha sido tradicionalmente muy bajo y los partidos no han tenido especial interés en incrementarlo dada su opción *catch-all* y su política antes público-institucional que social y todo ello en sintonía con la evolución de las democracias occidentales actuales. Dicho de otro modo, España ya no es «diferente» y la integración en la Europa comunitaria no ha hecho más que reforzar su *normalización* y *homogeneización* con sus pautas. Es más, la integración con todas sus consecuencias en las estructuras occidentales en ocasiones servirá a los gobernantes de turno para justificar políticas impopulares al recurrir a argumentos *realistas* (del tipo: «la nuestra es la única política posible»).

El caso es que los partidos que han accedido al gobierno desde los inicios de la transición han tendido a ser muy moderados en sus políticas y muy posibilistas en sus relaciones con los ciudadanos al sintonizar con un deseo general de estabilidad y de pacto. Pérez Díaz señala, acertadamente, que esta disposición *conservadora* de élites y sociedad ha favorecido tanto la tendencia a la patrimonialización de los poderes públicos como a la desmovilización ciudadana. En este sentido, la retórica *modernizante* de los gobiernos del PSOE apenas encubrió prácticas oligárquicas y clientelares de cuño bien tradicional que casi no encontraron resistencia social. Se produjo, pues, una adaptación del PSOE al *establishment* económico y el mantenimiento de la pasividad cívica a cambio de ciertas contrapartidas asistenciales. Es cierto que el gasto público social se incrementó de modo notable durante los años ochenta y que el PSOE impulsó el desarrollo de un incipiente Estado del bienestar cuyas bases habían sido puestas por UCD. Sin embargo, ello no conllevó aumentos

sustanciales de la inversión productiva y, además, el crecimiento de las burocracias públicas no dejó de extenderse mientras el índice de paro seguía siendo el más alto de Europa occidental.

Ha resultado ser muy fuerte en España la tradición estatista en el peor sentido de la expresión, algo característico de un país con fuerte comunitarismo católico y escaso mercado. Este fenómeno ha dado lugar a la patrimonialización de los poderes públicos por parte de las élites políticas y a la pasividad social que lo espera todo, de modo «irresponsable», del Estado. Coincido con Pérez Díaz en que la raíz última de la extensión de la corrupción pública detectada en los años noventa está aquí, lo que es un claro síntoma de los límites modernizadores de los sucesivos gobiernos democráticos y de un intenso y permanente reivindicacionismo social de tipo no individualista. La extensión de operaciones de ingeniería financiera especulativa y de la financiación irregular de los partidos fueron elementos disfuncionales para la plena integración europea, aunque sendos fenómenos no sean privativos de España, pues otros socios comunitarios los padecen. Además de ciertas deficiencias democráticas ha resultado ser muy grave la dimensión de la economía sumergida, el fraude al subsidio de desempleo y a las prestaciones de la seguridad social o la importante evasión de los impuestos. Estos factores indican escaso respeto por las reglas del juego (principio de legalidad) por parte de élites y ciudadanos que alejan el objetivo de conseguir una democracia avanzada.

Uno de los hechos más sorprendentes del ventenio es la coexistencia de un sistema político estable y un alto índice de paro (un 20 por 100 como media) que en ningún momento ha puesto en peligro la continuidad de aquél. La explicación reside en la ampliación del trabajo precario, la importancia de la economía sumergida, los subsidios públicos y las redes familiares. Pérez Díaz atribuye una notable relevancia a estas últimas como factor clave de integración y cohesión y como amortiguadoras del conflicto social, lo que sugiere que la sociedad civil española es menos amorfa de lo que suele suponerse. Siendo cierta esta consideración, no puede ignorarse que el asociacionismo autónomo sigue siendo relativamente bajo en comparación con otros países europeos y que la difusión de las «pymes» —con todo lo que ello conlleva (una sociedad de clases medias)— avanza lentamente y al socaire del intervencionismo público, lo que no deja de ser contradictorio con el «espíritu de mercado» que aquellas aspiran a introducir (la única excepción relevante al respecto es la de Cataluña).

Son muy penetrantes y pertinentes las observaciones de Pérez Díaz sobre el tipo de discurso político predominante en el debate cívico español, cargado de retórica emocional, obsesión conspirativa y tribalismo sectario, lo que el autor denomina con acierto «pensamiento mágico». La descalificación rotunda del adversario, la tendencia a tomar la parte por el todo, la atribución de las dificultades a oscuras conjuras o la creencia de poseer alternativas salvíficas han sido características compartidas del discurso político tanto reaccionario como revolucionario. Incluso en plena etapa de gobiernos socialistas el máximo líder recurrió a fórmulas lingüísticas de ese tenor a propósito de la asunción de la responsabilidad política al reducirla a un puro enunciado retórico sin consecuencia práctica alguna.

Pérez Díaz hace un interesante análisis de la generación de 1956-1968 de la que saldrían los principales protagonistas políticos de la transición y la consolidación democráticas. En particular, los sectores universitarios de la misma se movilizarán en una fase de cambios estructurales diversos y, oponiéndose a la dictadura franquista, no asumirán el liberalismo como propuesta, sino el marxismo en sus más variadas manifestaciones. Esto contribuye a explicar que, al llegar democráticamente al poder, los dirigentes que procedían de tal cultura política no se hubieran desprendido de una visión instrumental del Estado y de la arrogancia sectaria y que incluso desembocaran en una práctica clientelar. No es que haya una relación de causa/efecto entre las viejas ideologías revolucionarias y un singular «estilo» de gobierno que simultaneó el tecnocratismo y cierto populismo, pero no puede subvalorarse el tradicional desapego que tales grupos sintieron por el liberalismo político. El respeto por las reglas del juego, la no confusión de lo público y lo privado, el principio de responsabilidad individual efectiva —elementos característicos de las democracias avanzadas— no formaron parte de los usos habituales de los nuevos dirigentes. Esta mentalidad entroncó con numerosos elementos continuistas del pasado y ayuda a entender la facilidad de la alternancia en 1982, de los gobiernos centristas a los socialistas, que —en lo esencial— compartieron políticas muy similares. El balance de la década de los ochenta es así desigual: un orden sin conflictos radicales (salvo el terrorismo de ETA), un sistema político democrático estable, una economía integrada en la europea, unas formas de sociabilidad en ascenso y una Administración descentralizada y relativamente modernizada han coexistido con la corrupción y el clientelismo, el patrimonialismo, la especulación, el paro y la economía sumergida, así como con elementos de tribalismo y de mentalidad mágica. Hay instituciones pluralistas que, en cualquier caso, son prerequisite para articular una sociedad civil moderna, pero los actores no siempre respetan las reglas y los ciudadanos no se han emancipado de la tradición tuteladora estatista. En todo caso, los procesos de interdependencia y globalización contribuyen a atenuar los rasgos premodernos aludidos y tal tendencia parece afianzarse con el paso del tiempo, aunque persistan elementos muy disfuncionales para alcanzar el objetivo que Pérez Díaz denomina una plena sociedad civil.

La V Legislatura ha sido la más crítica, poniendo a prueba la solidez del sistema político. Siendo ciertos el aumento de la crispación interpartidista, el estallido de muy graves escándalos relacionados con la corrupción de altos cargos, el tremendo episodio de la «guerra sucia» contra el terrorismo y el incontenible aumento del paro, el caso es que el sistema nunca estuvo en peligro y sus instituciones y recursos funcionaron de modo aceptable para canalizar las tensiones. Tal escenario fue posible por diversas circunstancias: pérdida para el PSOE de la mayoría absoluta parlamentaria, «pinza» del PP y de IU contra aquél y ofensiva mediática muy crítica contra Felipe González. La frustración del PP en 1993, convencido de su victoria, radicalizó su labor de oposición y la progresiva erosión del gobierno socialista debilitó el supremo recurso con el que triunfó en las elecciones (el «peligro de la derecha»). El PSOE no acometió la labor no cosmética de depuración y renovación

internas que, en teoría, pareció anunciar su secretario general al triunfar por cuarta vez y, una vez que llegó a un acuerdo parlamentario con CiU, se limitó a proseguir su política habitual.

El fenómeno de la corrupción política, generalizado en la mayor parte de las democracias pluralistas (véanse los estudios de Della Porta/Mény y de Caciagli), tiene hoy más trascendencia desestabilizadora para los gobiernos que antaño. No es que su dimensión sea cuantitativamente muy superior, sino que —desaparecido el desafío que representaba la mera existencia del bloque soviético— los ciudadanos se muestran ahora mucho menos dispuestos a transigir en esta cuestión. El estilo de los gobiernos del PSOE inaugurado en 1982, basado en «instalarse» en las instituciones del Estado y en las Administraciones públicas, fue especialmente permisivo a la hora de no indagar el uso patrimonial del poder por parte de diversos cargos y en «cerrar filas» con los afiliados susceptibles de haber incurrido en prácticas irregulares, incluyendo la financiación interna ilegal (Filesa), para «no hacer el juego» al PP y a IU. Naturalmente, los escándalos mayúsculos de Roldán y Rubio matizaron tal línea que se hizo más selectiva: según las instrucciones de la dirección, algunos responsables socialistas fueron abandonados a su suerte al ser de todo punto indefendibles (Roldán es el caso más obvio), pero otros fueron arropados a ultranza hasta extremos inquietantemente inverosímiles (Barrionuevo, «escudo» último de González en el asunto GAL). Este episodio, sin duda el más negativo de toda la etapa socialista, fue muy revelador de lo que algunos dirigentes (y no sólo del PSOE, pues Pujol compartió tal criterio) entienden por «política de Estado» (incluyendo a notorias figuras de la oposición conservadora como Fraga). Los principales argumentos de la dirección socialista fueron: 1) Negar cualquier implicación del Estado en el asunto (lo que, en el mejor de los casos, revelaría una notable incompetencia informativa); 2) Poner en duda los motivos de algunas personas que participaron en el esclarecimiento y eventual sanción de los hechos para descalificarlas como sectarias y conspirativas; 3) Sugerir que el GAL —aun siendo objetivamente inadmisibile— habría contado con el apoyo pasivo del grueso de la población (tal interpretación unilateral de la «voluntad general» permitiría justificar cualquier vulneración de las reglas) o que tales prácticas son usuales en democracias más maduras que la española, y 4) Aducir que el gobierno estaba dispuesto a colaborar con la Justicia, proclamación de principios que no se concretó en los hechos («papeles» del CESID). En ningún momento se asumió de modo contundente que el GAL fue una operación inhumana desde el punto de vista de los principios constitucionales, ineficaz técnicamente, pues no paralizó en absoluto la actividad de ETA, e impolítico por dar pábulo tanto a la teoría de las «dos violencias» simétricas como al cerrado submundo de HB a propósito del carácter «tutelado» de la democracia española.

En todos estos episodios, algunas instituciones no han estado a la altura de las circunstancias (Gobierno, alta Administración, Tribunal de Cuentas), pero otras han actuado con cierta eficacia (comisiones parlamentarias de investigación, Tribunales de Justicia), al margen de la desigual labor de los medios de comunicación social (sobre todo, de la prensa). En todo caso, el debate político —más intenso que

nunca— no generó una crispación social desestabilizadora y el conflicto interpartidista se canalizó en las instituciones. El uso *instrumental* por parte de la oposición de los escándalos de corrupción y de la «guerra sucia» resultó evidente con el episodio de la disolución de la comisión senatorial sobre los GAL, prueba de que la verdadera intención del PP no era llegar hasta el final (algo insólito en un partido de derechas sensible a los razonamientos «de Estado») cuanto erosionar al gobierno del PSOE. Coincido con Pérez Díaz en que el tipo de debate que se dio no predisponía al esclarecimiento de los hechos, pues la cuestión principal nunca estuvo en el centro del escenario, tampoco se aclaró por la maraña de procedimientos de difícil seguimiento cívico y la propia sociedad no parecía decidida a una enérgica «catarsis» depuradora en toda regla y estas tres razones explican el carácter circunstancial y parcial del debate sobre el GAL. El PP estaba interesado en deslegitimar al gobierno socialista para presentarse como la única alternativa posible y el PSOE recurrió a una bien endeble línea de defensa que presentó ese debate como una «conspiración». Generalizar las responsabilidades y mezclar los más diversos asuntos impidió clarificar unas y otros, de ahí el carácter muy circunscrito de la crítica del PP y la cerrada autodefensa del PSOE. El grueso del electorado conservador entendió la lógica de la política del PP y el desconcertado electorado socialista jamás cuestionó la legitimidad de González. Es decir, las laxas pautas mayoritarias del comportamiento de los ciudadanos españoles en tales circunstancias parecen confirmar que la sociedad civil es aún un proyecto un tanto lejano y ello pese al innegable y profundo descontento con relación al gobierno.

Tras este sugerente análisis de la tensión política de la V Legislatura Pérez Díaz dedica un interesante capítulo sociológico al fenómeno del paro y a sus implicaciones políticas. Hay que coincidir necesariamente con el autor a la hora de mostrar asombro por la coexistencia de estabilidad sistémica y muy elevado índice constante de paro. Parecen muy endebles las explicaciones tradicionales que se remiten a la vuelta de los emigrantes (Portugal desmiente este argumento), al *baby boom* (compensado por la tasa de actividad más débil de la población actual), a la mayor apertura al mercado mundial (de nuevo Portugal no lo confirma) o a las nuevas tecnologías (países más desarrollados desde este punto de vista tienen menos paro). La economía española es incapaz de crear empleo: desde hace unos veinticinco años la población activa se mantiene estancada en unos doce millones de personas. Pérez Díaz atribuye el estancamiento laboral a las *rigideces* del mercado de trabajo y a las políticas económicas que combinaron opciones antiinflacionistas y deficitario gasto público. Sobre la primera y polémica cuestión, los criterios de la patronal y las centrales sindicales están en las antípodas y, sobre la segunda, el PSOE intentó satisfacer a los mercados financieros (objetivo que consiguió) y no enfrentarse con los trabajadores (algo que no pudo evitar y que desembocó en la huelga general de 1988 que fue un rotundo éxito para los sindicatos). Pese a meter la peseta en el SME, la crisis económica de 1992 arruinó las esperanzas de los gobiernos socialistas con relación a sus propuestas de contención del gasto y creación de empleo. En estos hechos resalta el contraste entre la retórica modernizadora del PSOE y sus

políticas económicas concretas, a la vez que los límites de cualquier gobierno comunitario a la hora de reformar las estructuras productivas. Si el paro no es un problema explosivo obedece a diversas causas: fragmentación del mundo laboral (intereses diferentes de los trabajadores de los sectores público, del privado monopolista y del privado concurrencial), las diferencias de edad y sexo, el subempleo, la economía sumergida, la familia y, por supuesto, los subsidios públicos (por no referirse a los inmigrantes extracomunitarios). Es ya un tópico atribuir a los sindicatos la defensa corporativa de categorías laborales protegidas sin visión de conjunto. Es posible que tal acusación no carezca de algún fundamento, pero tampoco puede ignorarse que la irrelevancia de los sindicatos en numerosas «pymes» y su obvia ausencia en la economía sumergida no contribuyen a amortiguar las discriminaciones sociales.

Desde el punto de vista político la alianza PSOE-CiU no se basó en un programa común, aun compartiendo numerosas recetas económicas. Por su parte, la colaboración PSOE-PNV se redujo, en lo esencial, al gobierno autonómico. La presidencia española de la UE en el segundo semestre de 1995, pese a ciertos éxitos diplomáticos, no pudo ir más allá de una correcta gestión de las deudas acumuladas dados los límites estructurales de tal institución. Por primera vez, el tradicional apoyo mayoritario de los ciudadanos españoles al proceso europeísta empezó a menguar al percibirse que los gobiernos recurrían a tal imperativo para justificar políticas impopulares. En suma, la conjunción de escándalos políticos, ofensiva opositora (cada vez mayor tras sus triunfos en las elecciones europeas de 1994 y autonómicas-locales de 1995), dificultades económicas e incluso divisiones internas en el PSOE conduciría a la convocatoria de elecciones anticipadas en 1996.

En 1982 el PSOE llegó al poder con un vago proyecto de «cambio» que no prefiguraba alternativa sistémica alguna, sino plena asunción del modelo existente para hacerlo lo más *funcional* posible. Pérez Díaz considera, en este sentido, que el principal legado histórico dejado por los sucesivos gobiernos socialistas consiste en haber instalado a España en el marco de las reglas de la UE, del mercado mundial y de la OTAN. Sin embargo, los *modos* de hacerlo no siempre se ciñeron a las pautas formales de lo que todo ese conjunto representa, pues, en demasiadas ocasiones el PSOE rompió las reglas de procedimiento. Los dirigentes socialistas aceptaron, de hecho, renunciar a «transformar la realidad» para acomodarse a ella, pero incurriendo en frecuentes prácticas irregulares. Legado, pues, ambivalente aunque en el proceso el PSOE siempre ha conservado un apoyo social muy notable. Sería simplificador reducirlo a obreros protegidos, burócratas, pensionistas y subsidiados pues son varios millones de ciudadanos los que desconfían del PP y tienen comportamientos propios del «elector racional». Los datos más interesantes de los resultados de las elecciones de 1996 consisten en: 1) El hecho de que, finalmente, se haya producido la alternancia; 2) La bien escasa diferencia entre el PP y el PSOE, y 3) La necesidad para el PP de pactar con los nacionalistas «periféricos», lo que le obligó a cambiar su discurso tradicional.

Pérez Díaz concluye su libro con un interesante capítulo dedicado a los naciona-

lismos *periféricos* en el que hace algunas consideraciones de fondo y analiza la situación política posterior a las elecciones de 1996. De entrada, tan sólo quiero poner de relieve una cuestión que no es meramente semántica, pues tiene implicaciones tanto ideológicas como incluso analíticas. Me refiero al uso de expresiones como «nacional» y «regional» que el autor utiliza de modo formalmente técnico. Esto es, nacional reservado para lo español y regional para lo autonómico. Esta es *una* visión posible de España, mientras que resulta, asimismo, defendible la tesis de la plurinacionalidad (incluso en su versión *light* de «nación de naciones»). En ciencias sociales es usual el empleo académico de tales términos en el sentido «técnico» que les da Pérez Díaz, pero —en realidad— tal opción encierra una inevitable preferencia valorativa. Para escapar al dilema (al margen de que cada investigador opte por la visión que prefiera) en un estudio riguroso como el de Pérez Díaz o bien se puede acudir al lenguaje jurídico (Constitución y Estatutos) o bien a las investigaciones sociológicas sobre el hecho nacional en España. Esta segunda opción es más compleja, puesto que algunas realidades nacionales se superponen en diversas Comunidades Autónomas, pero resulta ser más matizada que dar por supuesta la existencia de una nación española integrada *sólo* por regiones.

Uno de los desenlaces más interesantes de las elecciones de 1996 ha sido el acuerdo entre una formación política conservadora fuertemente españolista y los grupos nacionalistas moderados en Cataluña, el País Vasco y Canarias. El PP tuvo que congelar su tradicional discurso unitarista e ir más allá que el PSOE en la profundización de la lógica del Estado autonómico. Con ello se ha llegado a una inesperada convivencia entre un nacionalismo español muy tradicional y los nacionalismos *periféricos* cuya idea de España está en las antípodas. La realidad sociológica confirma que España no sólo es un Estado plurinacional, sino que sus propias nacionalidades internas también lo son pues la autoidentificación de los ciudadanos en éstas es triple (sólo español/sólo de la comunidad/«mixto», categoría ésta netamente preponderante). Por lo demás, Pérez Díaz menciona un dato de ordinario poco considerado por las élites políticas: en las clases trabajadoras hay un poso de nacionalismo español difuso muy importante que resulta un tanto incómodo aunque hoy por hoy permanezca inactivo. A continuación, el autor pasa adecuada revista de modo sumario a las principales características sociológicas y políticas de Cataluña y el País Vasco y al desarrollo histórico de sus respectivos nacionalismos. Estas páginas no añaden nada nuevo a lo ya conocido sobre tales cuestiones, pero son útiles para el lector no catalán y no vasco y, además, permiten enmarcar el pacto de 1996. Hay coincidencia en aspectos clave de las políticas económicas y europeas, sobre todo entre el PP y CiU, aunque el horizonte comunitario final no sea visto exactamente del mismo modo. Si el actual acuerdo perdura no sería descartable una creciente aproximación interpartidista entre ambas formaciones: el modelo CDU-CSU está aún demasiado lejano, pero no es del todo descartable a largo plazo (de hecho, el PP hoy no existe como tal en Navarra, de ahí que ya haya asumido organizativamente la excepcionalidad territorial aún siendo un partido de implantación en *toda* España). La consolidación de esta embrionaria

alianza exige una completa cesión de las competencias lingüísticas y culturales a las Comunidades Autónomas, una financiación autonómica corresponsable, una policía integral (el País Vasco demuestra que ello no es disfuncional) y un drástico adelgazamiento de la Administración periférica del Estado central.

Quizá lo que está resultando más difícil de asumir es que los partidos nacionalistas *periféricos* se hayan convertido en los partidos «bisagra» permanentes dada la ausencia de un tercer partido nacional-español que pueda tener ese papel (no es probable que pueda surgir un nuevo CDS). Es fácil atizar recelos sobre la «insolidaridad» y el «egoísmo» de los partidos nacionalistas *periféricos* a los que, de entrada, parece negárseles el derecho a tener su propia política «de Estado». El caso es que, tras las elecciones de 1996, el acuerdo circunstancial entre el PP y sus socios nacionalistas puede prefigurar una opción estratégica de muy importantes consecuencias a largo plazo. En suma, la alternancia de 1996, en condiciones de gran equilibrio interpartidista, ha resultado ser extraordinariamente funcional para la estabilidad del sistema político democrático en España. La gran lección que se extrae es que un tipo de discurso globalmente descalificador y sectario no ha gozado del suficiente consenso social, de ahí que la distribución electoral de las preferencias refleje los deseos cívicos de moderación y acuerdo, a la vez que respeto por las reglas.

Coincido con Pérez Díaz en su afirmación de que la política es un asunto demasiado importante como para dejarlo en manos de la «clase política» profesional, de ahí la necesidad de impulsar siempre el objetivo de construir una sociedad civil. En suma, un acertado diagnóstico de la situación y una sugerente propuesta para mejorarla resumen uno de los libros más lúcidos y serios que se han escrito recientemente sobre el actual sistema político español.

Cesáreo R. Aguilera de Prat

ADAM PRZEWORSKI: *Democracia y mercado*, Cambridge University Press, 355 págs.

«La democracia es un sistema en el que algunos partidos pierden las elecciones.» Y a pesar de la derrota no recurren a medios antidemocráticos para conseguir el poder porque esperan recuperarlo democráticamente. Esta definición carece de cualquier connotación normativa, no hay un deber ser ideal sino un cálculo estratégico dominado por la incertidumbre. Si un partido tuviera la certeza de conquistar y mantener el poder no respetaría las reglas democráticas. Por tanto, la democracia es un sistema en el que algunos partidos pierden las elecciones y no la protección de las minorías ni mucho menos una exigencia de la relatividad de los principios que obliga a pensar en la parte de razón poseída por el perdedor de unas elecciones. Si no hay verdades absolutas todos, mayoría y minoría, tienen parte de razón y la democracia es un procedimiento para activar cuál de ellas gobernará, pero reservando garantías para que mayoría y minoría sean coyunturales y la titularidad del poder, pro-

visional. Lejos de esta concepción, la elección racional y la teoría de juegos, sostienen una idea exenta de proposiciones axiológicas.

Democracia y mercado constituye un ambicioso intento de explicar la lógica democrática sin recurrir a la ética. Términos como ciudadanía, interés general, vocación de servicio... y otras manifestaciones del altruismo cívico o el compromiso político quedan fuera de la consideración de su autor, A. Przeworski. Para que la democracia tenga viabilidad debe ofrecer expectativas a todos los contendientes de influir en las decisiones públicas. Las expectativas son una esperanza razonable de alcanzar algo, su campo semántico excluye tanto la imposibilidad como la seguridad. Si todo estuviera predeterminado o indeterminado no habría incentivos para participar, los costes serían tan altos que, comparados con la probabilidad de lograr éxito, nadie afrontaría el riesgo. El acatamiento en la democracia requiere el compromiso de aceptar los resultados y no sólo de observar las reglas, pero, como señala Przeworski, en realidad no se produce una modificación de las previsiones en función de los resultados sino que éstos son imprevisibles *ex ante*.

La cuestión del consentimiento se vuelve clave para valorar la pervivencia de la democracia. *Habiéndola definido como el sistema en el que algunos partidos pierden las elecciones es necesario preguntar por qué no recurren a otros métodos y siguen, sin embargo, respetando el procedimiento. ¿Por qué la democracia es viable? ¿Por qué son menos tentadoras las alternativas no democráticas?*

Przeworski desmitifica la fe liberal en las virtudes de la discusión pública, la confianza en el acceso a la verdad mediante el contraste de pareceres. Según este credo las diferencias entre quienes debaten pueden salvarse orillando los intereses personales en favor del interés de todos. Finalizado el proceso nadie pierde, todos ganan, la minoría comprende, sale de su error y asume la voluntad mayoritaria que de esta manera se vuelve unánime. La clave está en la deliberación, acercando opiniones encontradas hasta llegar al convencimiento profundo de la verdad de una proposición. No es un compromiso, una segunda opción, sino la certeza en la bondad absoluta de la lógica discursiva. Para el autor, sin embargo, el conflicto no se resuelve, las diferencias no desaparecen tras una deliberación, el antagonismo permanece; lo que debe explicarse es cómo, a su pesar, la democracia mantiene la fortaleza. A diferencia de Schmitt, Przeworski no esencializa la política trazando la divisoria entre amigos y enemigos inconciliables. Sin compartir esta visión ontológica, coincide con Schmitt en descartar que todos los conflictos sean resolubles mediante intercambio de opiniones y, por tanto, en constatar la victoria y la derrota, la existencia de perdedores. Sin embargo, la afinidad en las premisas no llega a las conclusiones. Mientras para Schmitt no quedaba más salida que la dictadura plebiscitaria del presidente, para Przeworski el error schmittiano viene de la incorrecta valoración de las instituciones. Quien pierde unos comicios puede resistir el impulso de actuar a corto plazo si tiene la expectativa de un futuro más propicio. Las instituciones permiten demorar el conflicto siempre que el perdedor abrigue la esperanza de ganar a medio plazo.

Preocupado por el acatamiento interesado a las instituciones democráticas,

Adam Przeworski rechaza también la teoría hobbesiana del orden (1). El *Leviatán* es un tercero que no participa en el pacto y la condición de su eficacia reside precisamente en su naturaleza autónoma, de ahí nace su capacidad de obligar a quienes contratan. La garantía del cumplimiento de la palabra dada genera un artificio situado por encima de los contratantes. El Estado no es una realidad vicaria sino sustantiva, un poder sin comunidad. Pero claro está, un poder sin control no puede ser democrático. Nuevamente se plantea el dilema: ¿Cómo hacer que el juego interestratégico no destruya la democracia cuando uno de los jugadores se desvía de las reglas? ¿De dónde surge la penalización del infractor? La respuesta a estos interrogantes es el equilibrio entre el Estado y la sociedad. Concebida la democracia como equilibrio y no como contrato, el Estado queda internalizado y salvada la aporía de su exterioridad.

La democracia debe conjugar imparcialidad y eficacia. Neutralidad para que todas las fuerzas políticas con arraigo dispongan de oportunidades, no caben ventajas institucionales, la imparcialidad es condición de incertidumbre, la asimetría en el punto de partida predeterminaría el resultado. Pero la democracia también ha de mantener las oportunidades a lo largo del tiempo, debe ser eficaz. No siempre corren paralelas imparcialidad y eficacia. A veces el Gobierno se ve forzado a tomar medidas contra uno de los intereses defendido por partidos que han perdido las elecciones con riesgo evidente de aniquilar sus expectativas de alcanzar el poder. En ese momento la eficacia de la democracia amenaza fragilidad y la respuesta antidemocrática se hace real. Cabalgar esta contradicción requiere de la democracia un delicado equilibrio: el Gobierno debe tener, al mismo tiempo, solidez para ofrecer rendimiento en sus políticas y vulnerabilidad para estimular al partido derrotado a continuar la competencia política. En las democracias consolidadas, las instituciones impiden que una victoria electoral por mayoría absoluta pueda anular con un nuevo diseño constitucional las posibilidades de los perdedores. Nadie hace Constituciones a la medida. Sin embargo, en los períodos de transición, la complementariedad entre imparcialidad y eficacia resulta particularmente aguda.

La mayor parte de este libro está dedicada al problema de la transición a la democracia. La reflexión inicial sobre el concepto de democracia desde una perspectiva de teoría política positiva, tiene como función explicar el cambio político. Igualmente el capítulo dedicado a capitalismo y socialismo cumple el mismo objetivo: constatar la adecuación entre economía y política, entre reforma política y reforma económica.

La caída del muro, la desaparición del autoritarismo en los países de Europa meridional y la democratización en América Latina, dieron a la transición *status* político-lógico. ¿Será posible encontrar algo común en estos procesos para teorizar la transición a la democracia? Przeworski responde afirmativamente. En *Democracia* y

(1) No muy alejada de la argumentación de Parsons contra Hobbes en *La estructura de la acción social*.

mercado proliferan los ejemplos, incluso las anécdotas, para ilustrar la liberalización de los regímenes autoritarios, la actitud de los militares o el comportamiento de las élites en Polonia, Brasil o España con el propósito de hallar un mismo hilo conductor que haga de la Ciencia Política un saber predictivo sin dejar de ser analítico y especulativo.

Coherente con su concepción positiva de la política, el autor cuestiona incluso el término transición porque parece remitir a una dinámica predeterminada en la que la democracia está contenida en el autoritarismo. En cambio el planteamiento de Przeworski huye de todo estructuralismo resaltando la incertidumbre de cualquier cambio político reservando a la voluntad humana un espacio, pero al mismo tiempo reduciendo la indeterminación con una serie de «consejos» para afrontar la contingencia. La Teoría de juegos realza la política, recuerda la iconografía maquiaveliana de la fortuna y la virtud; donde incertidumbre y decisión miden sus fuerzas.

Esta reivindicación de la política contrasta con la idea de que la transición es una evolución secuencial fraguada silenciosamente en la sociedad a través de la red de solidaridades entre agentes sociales. Przeworski sostiene la irrelevancia del punto de partida, es indiferente la densidad de la sociedad que transita; Brasil, España o Polonia guardan más afinidades que diferencias. Establecer correlación entre el régimen superado y la «nueva república» implica una visión macrohistórica retrospectiva en exceso, demasiado alejada del presente como para fijar con claridad las causas del cambio. La distinción acuñada por la sociología histórica entre causalidad adecuada y accidental sirve de poca ayuda a la hora de valorar el cambio político. Separar causas estructurales subyacentes y condiciones desencadenantes es un ejercicio especulativo que sólo tiene lugar una vez ocurrido el cambio pero resulta inútil para anticiparlo.

La *Teoría de juegos* se coloca de frente a la Sociología cuando opone la interacción estratégica de los actores políticos al determinismo funcional de las condiciones sociales. Resalta la contingencia de cualquier transición y el éxito o el fracaso de las élites en la democratización frente a los presuntos requisitos necesarios para acceder a la democracia. Cuestiona, en definitiva, la tesis de Tocqueville recogida en *El Antiguo Régimen y la Revolución* cuando sitúa el origen del cambio al menos en diez generaciones anteriores a la de los revolucionarios. Pertrechado con este bagaje Adam Przeworski aborda el estudio de las transiciones. Como he indicado, la mayor parte de *Democracia y mercado* está dedicada a proveer claves para lograr la consolidación de la democracia en sus vacilantes primeros pasos.

Consecuente con su idea de vincular democracia e incertidumbre el autor propone una serie de medidas que faciliten la tarea. Y lo hace así porque el acatamiento a las reglas democráticas siempre es conflictivo y a menos que el régimen recién instaurado ofrezca rendimientos gravita sobre él la amenaza de involución. Hay aquí una prueba más de la relatividad de las condiciones de partida, lo determinante son las políticas adoptadas en los momentos iniciales, la decisión para equilibrar la imparcialidad y eficacia que la democracia debe ofrecer a todas las fuerzas políticas con capacidad de influencia. De forma muy gráfica Przeworski resume el dilema

que atrapa al gobierno en una fase de transición: «El problema estratégico de una transición estriba en conseguir la democracia sin morir a manos de quienes detentan las armas ni de hambre por obra de quienes controlan los recursos productivos.» También el tiempo juega en contra. Las expectativas creadas por la inminencia del cambio aceleran las preferencias inmediatas de tal manera que sería un fracaso pedir la demora de las satisfacciones para cuando mejore la economía. La adhesión a la democracia exige frutos visibles.

Como advirtiera Maquiavelo, en política la crueldad debe administrarse de una sola vez, dando un tajo seguro en la raíz del mal. El príncipe pusilánime aplaza la decisión por temor a las revueltas, pero la tardanza no hace sino complicar aún más el remedio; el príncipe sanguinario cifra su dominio a la ejemplaridad del castigo. Ninguno de los dos actúa a la altura de la ocasión. Sheldon Wolin (2) ha llamado «economía de la violencia» a la recomendación de Maquiavelo sobre la necesidad de abreviar el dramatismo de una política impopular. De forma análoga Przeworski recurre a la plasticidad de una imagen: la estrategia de la «píldora amarga». La política de los primeros momentos deberá ser radical, profunda, asumiendo la dureza del ajuste. Iniciada la reforma, desencadena una serie de efectos cuya solución no siempre admite solución complementaria, pero que, para ser eficaz, ha de ser simultánea. Los costes de la píldora amarga son inflación, subutilización de capital y desempleo laboral. A su vez conjurar la inflación obliga a moderar la presión salarial, combatir los monopolios, controlar el déficit y neutralizar las repercusiones de la competencia sobre la oferta.

Como puede observarse, un empeño plagado de dificultades. Pasar de precios controlados a precios desregulados provoca el descontento de los perjudicados; congelar los precios ante estas reacciones ablanda el plan de choque relajando la voluntad de sacrificio. De nuevo adquiere relieve la política, pues político es un fenómeno como la inflación cuya estabilidad depende de la contención de los agentes políticos a esperar los efectos de la píldora amarga. Y la política debe paliar las peores consecuencias de las reformas porque derivar de la desregulación y de las privatizaciones una racionalidad utilitaria es una creencia sin fundamento. Quienes han vivido durante varias generaciones bajo un régimen intervencionista no pueden adoptar sin solución de continuidad los hábitos propios del mercado. La fuerza de la inercia pesa como losa de sepultura agravada además ante la desorientación causada por unas reformas que aumentan aún más la incertidumbre. Por tanto, la divisa introducir el mercado y lo demás vendrá por añadidura carece de fundamento y puede poner en peligro la consolidación de la democracia.

Esta falta de correspondencia entre la economía y el cambio político realza la transición como un proceso sustantivo, relativiza, como se indicó, las condiciones de partida y eleva la interacción estratégica de los actores a variable clave. La situación

(2) *Política y perspectiva. Continuidad y cambio en el pensamiento político occidental*, Amorrutu Editores, Buenos Aires.

inicial de las élites políticas se modifica en la negociación, el resultado es siempre una consecuencia no prevista y preterintencional sujeta a incertidumbre, imposible de predecir. Una transición viable pasa por la debilidad de las posiciones extremas, ni los duros ni los radicales pueden vetar el cambio, ni mucho menos dirigirlo. Las fuerzas hegemónicas han de girar en torno a los blandos del régimen y los moderados de la oposición. En esa afinidad reside la garantía de una transición adecuada para la posterior consolidación de la democracia. Porque de la fortaleza de este espectro depende que las posturas maximalistas se vuelvan graduales. Pero también la proximidad entre reformistas y moderados encierra riesgos. Como Przeworski advierte las fuerzas antiautoritarias deben juntar sus esfuerzos para combatir el autoritarismo pero competir entre ellas para ocupar el mejor lugar cuando la democracia se instaure. Si el acuerdo llega más allá de la liquidación del régimen autoritario y del diseño institucional peligra la necesaria competencia entre las diferentes opciones. La salida corporativista es una tentación para involucrar a todos los grupos interesándolos en el cambio pero habitúa a dar contenido institucional a lo que debieran ser políticas partidistas. Las virtudes de la transición se vuelven vicios de la democracia.

Durao Barroso señala la tensión inherente en la vía corporativista a la democracia: «... democratización se define como un tipo de transición política caracterizado por una gran conflictividad entre una lógica de apertura del sistema..., y una lógica de reducción de la variedad..., la cual tiende a limitar las posibilidades de evolución del sistema en la medida que aumenta su previsibilidad». Considerada la incertidumbre el rasgo distintivo de la democracia el corporatismo la reduce ocultando la competencia. El precio de la estabilidad es la esclerosis política. En definitiva, que la proximidad entre reformistas y moderados favorece la transición y desactiva la beligerancia de los extremos, pero puede frustrar la democracia competitiva.

Manejando una tipología de actores —duros, blandos y moderados, radicales— junto a dos posibilidades —reforma, democracia— Przeworski sitúa en primer plano la contingencia de los cambios políticos, los hace depender de los actores, sometidos a su vez, a la incertidumbre de las consecuencias de su acción. Explicar las transiciones con el lenguaje de la *Teoría de juegos* significa conceder a la política un espacio autónomo relegando la importancia de las estructuras sociales y económicas.

El cambio político no se deja encajar con facilidad en los conceptos habitualmente manejados, la misma idea de transición no parece cuadrar con los procesos de democratización, ya que está en su propia naturaleza la de ser un proceso lento, al menos si se quiere distinguir su campo semántico de la revolución, cuyo tempo acelerado remite a la imagen de una transformación súbita y casi sorpresiva. Realzar la incertidumbre, señalar la eventualidad del resultado o elevar a variable independiente la interacción estratégica de las élites políticas encaja mejor en la revolución que en la transición. Las revoluciones tienen un comienzo mítico señalado por un acontecimiento emblemático, la transición, en cambio, no puede identificar el origen, es un proceso cuyos inicios se pierden hasta diez generaciones antes. En la correcta comprensión de esta dualidad reside en gran parte la disputa sobre la prio-

ridad del cambio social sobre el cambio político o si para el arraigo de la democracia se necesitan unos requisitos previos de desarrollo económico.

La teoría de juegos intenta salir de la circularidad contenida en la tautología que define la crisis como el interregno donde lo viejo no muere y lo nuevo no acaba de nacer. La elección racional explica convincentemente los momentos de descomposición institucional, el vacío producido por la desaparición de los referentes tradicionales abre las expectativas a varias alternativas. Sin embargo, se revela menos apto, incluso inadecuado, para dar cuenta de los períodos de estabilidad. Considerar la democracia el sistema en el que algunos partidos pierden las elecciones y aun así continúan acatando los procedimientos democráticos es un juicio tributario en exceso de la incertidumbre que gravita sobre una democracia recién instaurada, pero de imposible aplicación a las democracias consolidadas. S. Huntington ha situado en la prueba de las dos vueltas la garantía de viabilidad de una democracia joven. Una vez producido el rodaje los actores políticos no despliegan un comportamiento estratégico. Las instituciones no son preferencias congeladas y, por tanto, sometidas a deshielo en cualquier momento, por el contrario, cuando enraizan informando los hábitos sociales generan un acuerdo tácito sobre procedimientos y rituales que eliminan la rivalidad destructiva entre quienes compiten por alcanzar el poder.

Muy reductiva resulta también la definición de las instituciones como autocontención estratégica de los actores políticos renunciando a sacar provecho de las ventajas coyunturales. Según esta posición, cuando nadie puede provocar unilateralmente un cambio político la democracia estaría consolidada.

Democracia y mercado somete a desafío las categorías y conceptos decantados por la Ciencia Política. Muchas de las afirmaciones contenidas en el libro obligan a repensar la lógica de la democracia. El problema del acatamiento, las relaciones entre economía y política... Pero es en la transición donde la Teoría de Juegos tiene un terreno propicio y por tanto donde el libro ofrece más y mejores claves de interpretación y de prescripción.

Manuel Zafra Víctor

JOSÉ JUAN GONZÁLEZ ENCINAR (ed.): *La televisión pública en la Unión Europea*, McGraw-Hill, 1996, 250 páginas.

La obra que recensamos es el primer libro en castellano que realiza un estudio jurídico de la televisión pública en los países más significativos de la Unión Europea, analizando, a la vez, el papel que en esta materia le corresponde al Derecho comunitario. Destacados especialistas en el Derecho de las Comunicaciones analizan el régimen jurídico de la televisión pública, tanto desde la perspectiva comunitaria, como de los distintos ordenamientos que se examinan —Reino Unido, Ale-

mania, Austria, Francia, Italia y España— todo ello bajo la coordinación del catedrático de Derecho Constitucional Juan Encinar.

Como se apunta en el prólogo del libro, un estudio sobre la televisión pública tiene especial interés en un momento en el que se revisan los planteamientos de la misma, tanto por la consolidada competencia de la televisión privada, como por la necesidad de adecuar sus estructuras a las nuevas modalidades tecnológicas. Un interés que, por otra parte, es aún mayor en nuestro país donde, tras un largo debate, se acaban de aprobar las leyes del cable, satélite y televisión local por ondas.

El libro consta de siete capítulos de los que el primero se dedica al Derecho comunitario, y el resto al Derecho de los países anteriormente citados.

En el análisis del Derecho comunitario, el profesor Peter Malanczuk, tras apuntar la tendencia liberalizadora del Derecho comunitario en materia televisiva, destaca la evolución del TJCE sobre concesión de derechos exclusivos o especiales —art. 90 del Tratado CEE—, y su compatibilidad con la libertad de servicios —arts. 59 y 60— en el ámbito de los servicios de televisión. En particular, se analiza la trayectoria seguida por el Tribunal desde la Sentencia *Sacchi* de 1974 que reconoce la facultad de los Estados para conceder aquel tipo de derechos, hasta las Sentencias de finales de los años ochenta donde dicha facultad será restringida considerablemente. Una línea interpretativa, ésta última, que será de nuevo revisada a partir de las Sentencias *Veronica* de 1993 y *TV 10* de 1994, en las que se reconoce la existencia de intereses culturales que legitiman, en determinados casos, la intervención reguladora de los Estados.

Finalmente, también requiere interés la Directiva 89/552/CEE «Televisión sin fronteras», que establece las bases para hacer efectiva la libertad de servicios de los artículos 59 y 60, conteniendo, además, una serie de obligaciones entre las que destacan las relativas a publicidad y patrocinio, protección al menor y cuotas de programación de origen europeo. Precisamente es sobre este último aspecto donde más se detiene el profesor Malanczuk, y lo hace para señalar la dificultad política de llegar a acuerdos sobre esta materia.

Por su parte, el profesor Thomas Gibbons al analizar el sistema de televisión pública británica hace hincapié, sobre todo, en su tradición de servicio público. Este concepto se ha asociado siempre con dos ideas básicas: la de «universalidad», tanto geográfica como de intereses y gustos que deben satisfacerse, y la de «responsabilidad cultural», por la que la televisión, además de entretener, debe informar y educar. Otros rasgos tradicionales del servicio público son la independencia frente al gobierno y los grupos políticos, así como la subvención pública de determinados programas. Sin embargo, hoy el servicio público de televisión parece entenderse en términos de «soberanía del consumidor», un concepto éste que tiene como objeto prioritario satisfacer las preferencias de la audiencia, lo que, para el autor, iría en perjuicio de los auténticos programas de servicio público.

Respecto del funcionamiento de la televisión pública, gestionada por la *BBC*, el autor subraya cómo ésta, al contrario de la televisión privada, nunca estuvo sujeta a un marco legal, lo cual ha facilitado un cierto poder discrecional del Gobierno sobre

la Corporación. También, al contrario que la televisión privada, la mayor parte de los ingresos de la pública proceden de un sistema de canon, y se señala que en 1986 el intento por sustituir dicho sistema no prosperó al entenderse que así se perjudicarían los objetivos de servicio público. Finalmente, tiene interés el estudio de los controles ejercidos sobre la *BBC*, de los que se deduce una considerable influencia del Gobierno sobre la corporación y, por tanto, pone en entredicho su independencia.

Los profesores Wolfgang Hoffmann-Riem y Wolfgang Schulz señalan como principal característica de la televisión pública alemana el principio de libertad de televisión —*Rundfunkfreiheit*— constitucionalizado en el artículo 5 de la Ley Fundamental de Bonn, y desarrollado por el Tribunal Constitucional Federal. En ese desarrollo jurisprudencial cabe subrayar cómo, junto a un contenido jurídico-subjetivo, se reconoce un contenido jurídico-objetivo de la libertad de televisión que sirve a la formación de una opinión pública libre, por lo que el Tribunal considerará a la televisión como un servicio esencial —*Grundversorgung*.

En el terreno legislativo, aquel principio de libertad de televisión se ha concretado por el legislador alemán en un sistema dual de televisión pública y privada, correspondiendo fundamentalmente a la primera la función de satisfacer el servicio esencial de televisión tal y como lo entiende el Tribunal Constitucional. Para ello, la televisión pública ha sido configurada como una institución de derecho público y organización autónoma del Estado, constituida sobre el principio de pluralismo interno dentro de su organización, un limitado control ejercido por el Estado y un sistema de financiación construido sobre el pago de un tasa de televisión, pero que, a la vez, también permite ingresos publicitarios.

Como de entrada señala el profesor Michael Holoubek, la primera nota llamativa del sistema de televisión pública austríaco es la existencia de un monopolio público de televisión gestionado por la *Österreichische Rundfunk (ORF)*. No obstante, en la práctica los austríacos reciben diversos canales de televisión alemanes.

Por lo demás, el régimen jurídico de televisión pública austríaca ha coincidido, básicamente, con las directrices marcadas por la jurisprudencia constitucional alemana en su doctrina de la *Rundfunkfreiheit*. Por consiguiente, la *ORF* también se constituye como un servicio esencial, y participa de las mismas características que se han comentado de la televisión pública alemana.

Al examinar el modelo francés, el profesor Jean Morange resalta la gran inestabilidad legislativa en materia de televisión y la importancia de crear una autoridad administrativa independiente para el sector audiovisual. La primera circunstancia ha impedido conformar un régimen jurídico permanente que estableciera las funciones tanto de la televisión pública como de la privada. Por su parte, la constitución de una autoridad administrativa independiente propició el establecimiento de unos principios fundamentales de lo audiovisual sobre los que aquélla pudiera operar. Sin embargo, para el profesor Morange estos principios están fijados de forma demasiado heterogénea y genérica y, sobre todo, no distinguen entre el sector público y el privado. Algo que también ha puesto de manifiesto el Consejo Constitucional francés, declarando que dichos principios deben interpretarse como garantía del pluralismo,

para cuya consecución el legislador debe delimitar, respecto del sector público de la televisión, funciones distintas de aquellas delimitadas para el sector privado.

No obstante, el autor concluye indicando que no se ha conseguido configurar un modelo de televisión pública que diferencie claramente a ésta de la televisión privada, todo lo cual favorece una competencia entre ambas que, sin duda, perjudica la función de servicio público de las cadenas públicas.

El profesor Alessandro Pace realiza el estudio correspondiente al régimen de la televisión pública italiana. Este régimen viene marcado por la declaración de inconstitucionalidad que en 1976 hizo el Tribunal Constitucional italiano respecto del monopolio público de televisión vigente hasta entonces. A partir de ese momento, la televisión pública —RAI— está configurada como un servicio público que la sujeta a los principios de interés general, pluralismo, objetividad, imparcialidad y apertura a las diversas opiniones y tendencias; algo muy distinto de lo que ocurre con la televisión privada que se mueve en el ámbito de las libertades de pensamiento y expresión, así como en el de la libertad de iniciativa económica.

Al examinarse los distintos controles que existen sobre la RAI, tiene relevancia el que ejerce la Comisión Parlamentaria de Radiotelevisión con su poder de nombrar a los miembros del Consejo de Administración de la sociedad, criticándose por el autor el hecho de que este control ha llevado a un auténtico reparto de los tres canales de la RAI entre los principales partidos. Asimismo, merece atención el sistema de financiación múltiple vigente en Italia, con ingresos procedentes de un canon de radiotelevisión, ingresos publicitarios y aportaciones de los accionistas.

Por último, el profesor J. Juan González Encinar analiza el régimen de la televisión pública española. En un sistema como el nuestro caracterizado por la *publicatio* de la televisión, el profesor Encinar entiende que, sin ser cuestionable la existencia de un sistema de gestión indirecta de la televisión —«TV privada»— es necesaria una televisión de titularidad y gestión públicas, y no porque así lo haya decidido nuestro legislador —como apunta el Tribunal Constitucional—, sino porque es una exigencia constitucional.

Pero el actual modelo de televisión pública no se corresponde con aquel que exige la Constitución. Por eso, la preocupación del autor se centra en estudiar cuál es la misión que, desde un punto de vista constitucional, debe cumplir la televisión como servicio público. No es ésta una tarea fácil, pero sí se afirma, por ejemplo, que la televisión pública nunca podrá cumplir una función de servicio público si está controlada y dirigida desde el poder político, o si compete —siguiendo criterios estrictamente comerciales— con las televisiones privadas, lo que conlleva un claro deterioro de la programación.

Alguna culpa de esta situación se atribuye al Tribunal Constitucional por no haber determinado qué implica el carácter de servicio público de la televisión. Como consecuencia de ello, el Tribunal no se ha pronunciado sobre la actual organización de la televisión pública; una organización que, en opinión del autor, más que servir para garantizar la formación libre de la opinión pública, sirve para manipularla.

Es precisamente el problema de la manipulación informativa el de mayor preo-

cupación en este capítulo. Resultan ilustrativas algunas ideas como la que señala que «España es el único país de la Unión Europea en donde un partido político puede disponer de una televisión pública para manipular impunemente la información y la opinión de los ciudadanos», o la que destaca que «las leyes que regulan las televisiones públicas españolas no garantizan la independencia de éstas, sino todo lo contrario».

Tras concluir considerando esta situación abiertamente inconstitucional, el profesor Encinar ofrece algunas propuestas de solución. Así, considera necesaria la aportación de fondos públicos suficientes que aseguren la calidad y competitividad de las televisiones públicas, pero sin que eso implique un control de la programación por parte de los distintos Gobiernos. En este orden, sería conveniente estudiar la creación de «Autoridades Independientes» que sustituyan a los actuales Consejos de Administración, argumentándose que organismos de aquel tipo ya están funcionando con éxito en otros países y que, al componerse de personas elegidas por los Parlamentos en función de su capacidad y solvencia en la materia, se demuestran como el mecanismo más apropiado para el cumplimiento de las funciones de servicio público asignadas a la televisión pública.

A modo de conclusión, debe subrayarse que el elemento vertebral sobre el que se articula el sistema público de televisión de los países aquí estudiados, no es otro que el del servicio público. Sin embargo, resulta de gran interés comprobar cómo, al mismo tiempo, existen importantes diferencias entre unos ordenamientos y otros a la hora de configurar el régimen jurídico de ese servicio público. Asimismo, todos los modelos analizados están sujetos al Derecho comunitario en materia audiovisual, por lo que es necesario conocer, con carácter previo, el grado de influencia de éste en los derechos internos. Por último, también suscita interés observar cómo en los distintos ordenamientos se han arbitrado fórmulas distintas para afrontar problemas y retos que, como la independencia frente al poder político o el sistema de financiación, parecen ser la característica común de todas las televisiones públicas europeas.

Juan Manuel Herreros López.

SILVIO GAMBINO (coordinador): *Elezioni primarie e rappresentanza politica. Il dibattito in Italia e l'esperienza degli Stati Uniti*, Rubbettino, Messina, 1995, 211 págs.

En los últimos años es abundante la bibliografía que ha abordado el tema de la «crisis de la representación política». La mayoría de los estudios publicados se centran en los problemas que plantea la denominada *democracia de partidos*. En este sentido, la cuestión tratada con más reiteración es el funcionamiento interno de los partidos en las democracias occidentales. Son muchas las propuestas que se realizan al respecto. Esta obra colectiva, que nos llega de Italia, propone el mecanismo de las

elecciones primarias como posible vía de democratización de la vida interna de los partidos, centrándose en la experiencia italiana y tomando como referente la estadounidense.

La obra comienza con una introducción del coordinador de la misma, el profesor Silvio Gambino, en la que parte del proceso de condicionamiento de los órganos constitucionales de gobierno operado por los partidos, el cual ha dado lugar a un sistema de «clientelismo de masa». Esto ha provocado en los últimos años una reacción contra los partidos concebidos como auténtica «clase de profesionales de la política». Ante tal situación, dos alternativas se plantean: la redefinición del sistema electoral o el replanteamiento de lo que Gambino denomina «legislación electoral de contorno» (las garantías del procedimiento de elección, la reglamentación de las campañas electorales, inelegibilidades e incompatibilidades) y, más en concreto, el llamado «derecho de los partidos». En esta dirección se sitúa la propuesta de introducir el sistema de las elecciones primarias en el interior de los partidos para la designación de los candidatos. Gambino considera que sería conveniente dirigirse hacia un sistema de primarias abiertas a los grupos y movimientos ligados a los partidos por vínculos de afinidad político-programática y por comunidad de intereses a defender. Las primarias abiertas exigen una regulación más articulada, proponiendo el autor atribuir a cada elector una especie de precertificado electoral utilizable en una sola primaria. En cuanto a la individualización de los candidatos, deberían participar sólo aquellos que compartan un *indirizzo* político y sometidos a un acuerdo implícito de apoyo al candidato vencedor. Gambino aconseja como modalidades de votación, en los colegios uninominales un sistema de *ballottaggio* entre los dos candidatos más votados; para la cuota proporcional, listas abiertas con el número de puestos disponibles recubierto progresivamente por los candidatos más votados. En todo caso, para evitar una excesiva personalización, el autor propone limitar las primarias a determinados supuestos (elecciones políticas, designaciones de los vértices de los Ejecutivos locales, regionales y nacionales, listas rígidas).

La primera parte del libro está dedicada a los perfiles generales y comparados de las elecciones primarias. Giovanni Moschella, en un capítulo titulado «Elezioni primarie e redistribuzione delle funzioni di rappresentanza politica», opta por el sistema de primarias como medio para garantizar la transparencia y la participación en el interior de los partidos. Dicho sistema plantea tres cuestiones fundamentales: *quién vota, quién es votado, cómo se vota*. En relación a la primera cuestión se sitúa la distinción entre primarias abiertas y cerradas, proponiendo el autor en el primer caso una especie de precertificado electoral, y en el segundo la exigencia de un Registro de inscritos en el partido. Con respecto a los posibles candidatos, Moschella sitúa en primera línea la necesidad de un acuerdo entre los candidatos (*gentlemen's agreement*), el cual podría venir acompañado de un cierto número de firmas y por la imposición de prestaciones de carácter financiero. Sería necesario prever supuestos de *incandidabilità* absoluta y relativa, así como una detallada regulación de las inelegibilidades e incompatibilidades. Finalmente, y en relación al sistema de votación, Moschella coincide prácticamente con las propuestas de Gambino.

Guerino D'Ignazio se ocupa de hacer un análisis del fenómeno de las primarias en Estados Unidos, las cuales se consideran parte esencial del proceso electoral y, por tanto, situadas bajo la disciplina de las enmiendas XIV y XV de la Constitución americana. El autor analiza cómo el sistema ha ido evolucionando desde las originarias Convenciones, las cuales han acabado por convertirse en asambleas con la función de ratificación del resultado de las primarias. D'Ignazio recoge la clasificación de Lucifredi en relación a la progresiva consolidación de las mismas, distinguiendo cuatro períodos: el inicial (1905-1916), el de reflujo (1917-1945), el de renovado interés (1948-1968) y el de afirmación definitiva. Las consecuencias más importantes de dicho sistema han sido la mayor sensibilidad de la clase dirigente hacia los intereses y las exigencias de la base de los partidos, así como una modificación de las relaciones en el interior de los mismos. El autor señala una serie de factores de la vida política norteamericana que han contribuido a la consolidación de las primarias: la fuerte descentralización de los partidos americanos, el sistema de bipartidismo consolidado y la consideración de la reglamentación de las primarias como normativa de los Estados. Subraya también el autor la celebración a nivel local de primarias al margen de los partidos (*nonpartisan primaries*), las cuales tratan de evitar las interferencias de cuestiones políticas de nivel nacional así como garantizar la prevalencia de la capacidad y la competencia de los candidatos.

Hace un repaso el autor de los distintos tipos de primaria —neutra, cerrada, abierta, *run-off* primaria—, así como de algunas de las críticas hechas al sistema. En concreto, la excesiva personalización a la que pueden dar lugar, así como su influencia en la agravación de los conflictos intrapartidarios. Sin embargo, D'Ignazio concluye con una valoración positiva, en el sentido de que las primarias han debilitado la estructura organizativa de los partidos y han intensificado la capacidad de respuesta de estos a las demandas de una sociedad en permanente transformación.

Ezio Marra cierra esta primera parte con un capítulo dedicado al procedimiento de votación en las primarias. Marra señala como objetivos de las mismas: la elección del mejor candidato, el favorecimiento de la igualdad de partida de los candidatos más débiles, la movilización del consenso de los electores, la reducción de la influencia de los aparatos de partido, el estímulo de la participación de los grupos y de los partidos miembros en el interior de las coaliciones, así como de la implicación de la sociedad civil, y el favorecimiento de la transparencia del proceso electivo. Entre los que las consideran como una panacea universal y los que las limitarían a escasos supuestos, el autor se sitúa en una posición intermedia, considerando oportuno limitarlas al sistema uninominal y a la elección de los líderes de las coaliciones. Optando por las primarias abiertas, Marra propone el establecimiento de una serie de garantías, tales como la recogida de firmas de un amplio número de electores y la designación de un comité de expertos que filtrasen las candidaturas no presentables. En cuanto al sistema de votación, y tras señalar una serie de criterios fundamentales a tener en cuenta como la simplicidad, la equidad o el reducido peso de los aparatos, concluye que el sistema más adecuado es el llamado «voto de aprobación» (*approval voting*), fórmula utilizada únicamente por el Consejo de Seguridad de Na-

ciones Unidas para elegir el secretario general y, a través del cual, los electores pueden votar por cuantos candidatos quieran, pero no puedan dar más de un voto a cada candidato ni dar un orden de preferencia. El vencedor será aquel candidato que, en total, obtenga un mayor número de votos.

La segunda parte del libro está dedicada al debate de la cuestión en Italia. En una primera aportación, Albino Saccomanno analiza el sistema de inelegibilidades e incompatibilidades en relación a las candidaturas. Partiendo de la regulación de la Constitución italiana (fundamentalmente, los arts. 65 y 66), el autor clarifica los conceptos de inelegibilidad, incompatibilidad y verificación de poderes. En relación a las primarias, considera que cualquier hipótesis que se plantee al respecto deberá implicar una extensión de los casos de inelegibilidad e incompatibilidad previstos por la Constitución y las leyes, así como como la previsión de nuevos supuestos.

Enrico Caterini y Giovanna Chiappetta se centran en la relación entre las incompatibilidades y los conflictos de intereses, en cuanto que estos cobran especial relevancia en la fase de presentación de candidaturas. En primer lugar, analizan la Ley 23 de abril de 1981, núm. 154, relativa a las situaciones de incompatibilidad entre los cargos de los entes locales y el servicio sanitario nacional, y cuyo artículo 8, núm. 2 establece la incompatibilidad entre el cargo de alcalde y asesor del municipio con los dependientes de la unidad local sanitaria. El autor parte de los mismos trabajos preparatorios de la ley, en los que se puso de manifiesto la intención de realizar más puntualmente la igualdad efectiva de todos los ciudadanos en el acceso a los cargos públicos, y concluye con un estudio de la evolución de la jurisprudencia de la Corte Constitucional en relación a las restricciones al sufragio pasivo. La tercera fase en esta evolución viene marcada por la Ley núm. 154, de 1981, a partir de la cual la Corte reduce sensiblemente las hipótesis de inelegibilidad a favor de las de incompatibilidad.

Los autores hacen un recorrido por la legislación en materia sanitaria, la cual ha ido marcando las líneas fundamentales en relación a los posibles conflictos de intereses. Critican la circular del Ministerio del Interior (núm. 2, de 13 de abril de 1995), por la cual se abroga tácitamente el artículo 8.2 de la Ley 54/1981, decisión que califican de «ilógica, contradictoria, inconstitucional e incoherente en relación a sus mismas premisas».

Caterini y Chiappetta concluyen que el proceso de democratización de la Administración pública debe afrontar con plena coherencia y mayor claridad el problema de los conflictos de intereses. Este objetivo ha de tener en cuenta factores como la no generalización de los criterios a tener en cuenta o la previsión de un órgano de control preventivo. Igualmente, el mismo ha de tenerse presente en el proceso de selección de las candidaturas.

Alfonso Lorelli pone en relación el papel constitucional de los partidos con las primarias. Los constituyentes italianos asignaron a los partidos una importancia primaria en la construcción de una democracia pluralista. El artículo 49 de la Constitución italiana disciplina de manera genérica a los partidos, asignándoles principalmente la función de «operadores políticos colectivos». En los últimos años ese

protagonismo ha dado lugar a numerosas críticas, desde el momento en que los partidos se han ido transformando en «partidos de patronato dedicados a la ocupación de cargos administrativos por parte del propio aparato».

Lorelli considera a los partidos «una contradicción indisoluble de la democracia representativa», en el sentido de que la mayoría de la población, no inscrita en los partidos, es llamada a ratificar programas y candidatos propuestos por una minoría, o mejor dicho, por las élites de los partidos. Se ha producido una verdadera involución de los partidos de masas hacia la forma del partido de notables. Los partidos no han logrado comprender los efectos de las grandes transformaciones de los últimos dos decenios. Sus aristocracias han defendido los privilegios de casta usando la astucia, las alianzas transversales entre las élites y construyendo redes clientelares.

Con respecto a la introducción de las primarias en Italia, el autor puntualiza algunas peculiares características políticas de los Estados Unidos que han favorecido la consolidación de dicho sistema en aquel país. Las primarias estadounidenses están ligadas esencialmente a la ausencia de concurrencia político-programática sustancial entre los dos partidos hegemónicos y a la repartición territorial entre ellos. Este bipartidismo es imposible de trasladar a la realidad italiana, así como tampoco es ponderable de la misma manera el localismo. Este, en el sistema americano, no provoca problemas de unidad nacional y de egoísmo regionales, mientras que en Italia un sistema de exaltación de las diversidades regionales y locales sería muy peligroso.

Aunque las primarias garantizarían una más amplia participación en la elección de los concurrentes a las elecciones generales, los niveles de la misma estarán en función siempre de la mayor o menor conciencia cívica. En Estados Unidos, el triunfo de los candidatos está ligado a lobbies y grupos económicos, aunque la candidatura tenga la cobertura política de uno de los dos partidos. Las candidaturas presentadas suelen ser expresión de comités electorales que se forman en el exterior o en el interior de los partidos para el sostenimiento de un candidato. En Italia, las competiciones electorales se estructuran como competiciones entre «polos» de los que forman parte formaciones con distinto grado de fortaleza. En unas primarias, es previsible que triunfarían los candidatos apoyados por las formaciones más fuertes. Igualmente se debería controlar con las garantías adecuadas la presión que en la práctica ejercerían en determinadas zonas grupos de presión como, por ejemplo, los clanes mafiosos en el Mezzogiorno.

El autor concluye con la idea de que las primarias pueden garantizar una participación popular más amplia y unas mayores cualidades morales y más elevado espíritu de servicio de los candidatos. Sería oportuno, por tanto, introducir las primarias de Polo o de partido, abiertas y autocontroladas, sobre la base de un Reglamento democrático, al objeto de ir superando algunos de los «vicios» de los partidos italianos y en aras de la recuperación de su credibilidad y comunicación social.

Alessandro Mazzitelli propone las primarias como *forma sustancial de participación y nueva técnica de mediación política*. El autor señala como momentos cruciales de la recalificación del sistema político la financiación de los partidos políticos y el problema de su democracia interna. Es necesario, ante todo, reequilibrar el

sistema de partidos en su relación con la sociedad, estableciendo relaciones más estrechas con el electorado, es decir, es necesaria una intervención en el ámbito de la dinámica sociedad-partidos.

Mazzitelli califica a los partidos, desde el punto de vista organizativo, como sujetos conservadores que «como todos los conservadores necesitan periódicamente de renovación». Esta renovación habría de llevar a la participación activa de los electores en la selección de los candidatos y, en general, a hacer más transparente y democrática la actividad de los partidos, garantizando en su interior el respeto de los derechos fundamentales que los inscritos poseen en cuanto ciudadanos.

Saverio Regasto centra su atención en *la difícil relación entre representación política y medios de comunicación de masas*. El autor comienza señalando cómo la crisis que atraviesa Italia es, fundamentalmente, una crisis de la política y de los partidos. Una crisis en la que los medios de comunicación han actuado como verdaderos condicionantes de los mecanismos de la representación política. La crisis de la política se ha convertido en pérdida de la capacidad de mediación social. Han surgido figuras carismáticas, en un proceso en el que Berlusconi representa la configuración real del peligro *plebiscitar-populístico*. El poder se ha reducido a simulacro, a «ser el espejo del sistema de los medios». Se ha pasado de hacer política usando los medios de comunicación a una «dimensión interactiva de la relación política-medios». La única posibilidad de transformación de esta situación ha de venir a través de los adecuados medios de control y transparencia, superando la personalización de la política y la ausencia de un proyecto político fuerte y definido.

Estrechamente ligado al tema anterior, Tullio Romita analiza el papel de los sondeos en las democracias actuales. El autor hace una breve introducción sobre cómo tras realizarse por primera vez en Estados Unidos en los primeros años del siglo XIX, su práctica se fue difundiendo en Europa a lo largo de este siglo. En cuanto a su validez, Romita subraya que su utilización ha demostrado que no son un instrumento infalible de previsión del voto. Lo que sí han demostrado todas las investigaciones realizadas es que los sondeos producen dos tipos de efectos: el denominado *bandwagon*, es decir, la tendencia de las personas a hacer propias las ideas de la mayoría; y el opuesto, el llamado efecto *underdog*, según el cual el elector acaba por simpatizar con la parte menos favorecida en el sondeo. No está claro cuál de los dos efectos es el finalmente prevalente.

Los sondeos pueden servir para informar y orientar la opinión pública, pero también pueden dar lugar a una adulteración de la misma. Permiten a los líderes una mejor preparación y, en concreto, los sondeos sobre la intención de voto proporcionan una información preciosa a los partidos durante la campaña electoral.

El autor concluye que la técnica de los sondeos no se debería aplicar a la selección de los candidatos, pues «una cosa es verificar a través del sondeo el nivel de notoriedad de los diversos candidatos de una lista electoral, y otra cosa formar la lista de candidatos sobre la base de los resultados de un sondeo».

Esta obra colectiva se cierra con un apéndice en el que se recogen varios proyectos para la disciplina legislativa de los partidos políticos. En concreto, se recogen

RECENSIONES

el Proyecto Mortati de 1945, presentado para las elecciones de la constituyente italiana; el Proyecto de Ley Sturzo presentado en el Senado el 16 de diciembre de 1958; la Relación de la Comisión Parlamentaria para la Reforma Institucional (12 de octubre de 1983); la propuesta de ley V. Spini y otros, presentada el 7 de mayo de 1992, y, finalmente, la Ley alemana de partidos políticos de 1967.

Octavio Salazar Benítez

