

## RECENSIONES

CARLOS CLOSA MONTERO: *Sistema político de la Unión Europea*, Editorial Complutense, Madrid, 1997, Colección Estudios Complutenses, 205 páginas.

Tras un período bastante largo en el que los manuales sobre la integración europea escritos en nuestro idioma han sido escasos (consistiendo además, frecuentemente, en traducciones a clásicos del derecho comunitario como los de Catalano y Scarpa, Louis, Isaac o Mathijsen), se ha pasado a una etapa mucho más fructífera. En el terreno jurídico, junto al pionero tratado dirigido por García de Enterría, González Campos y Muñoz Machado, existen ya bastantes libros propiamente españoles entre los que citar a R. Alonso García, Liñán y Mangas, o las obras colectivas surgidas de determinados departamentos en las Universidades de Granada, Barcelona, Oviedo o UNED. También está disponible, en segundo lugar y desde la perspectiva económica, una bibliografía general muy amplia donde cabe destacar la contribuciones individuales de Tamames o Nieto Solís y las compilaciones coordinadas por Vega Mocochoa o Jordán Galduf.

De hecho, la proliferación en los noventa de estos tratados sistemáticos y pedagógicos sobre la Unión Europea (UE) es tal que quien se encuentre con el libro de Closa corre incluso el riesgo de pensar que, sin más, se trata de otro manual al uso al que no hay que prestar mayor atención. Pues bien, cometería un grave error si no detecta el valor y la novedad del mismo que, por otro lado, se anuncia desde su propio título. Y es que, a diferencia de las obras antes mencionadas, realizadas todas desde una óptica sectorial, en este libro se opta por acercarse a la integración desde una perspectiva más omnicompreensiva subrayando, eso sí, que el proceso es eminentemente un fenómeno político. Así, el texto final puede considerarse pionero en un doble sentido del término: por un lado, al suponer el primer tratado politológico sobre la UE escrito en español (adelantándose unos meses al manual que, desde una perspectiva similar, ha escrito el profesor Morata); por otro, al venir firmado por uno de los pocos científicos de la política que, en nuestro país (en enorme contraste con el resto del continente o el mundo anglosajón), han optado por especializarse en temas comunitarios.

Las merecidas alabanzas aumentan, desde luego, cuando se constata que la Ciencia Política goza de ventajas comparativas indudables sobre otros enfoques. En efecto, aquí se incluyen cuestiones normalmente ignoradas por la bibliografía en español como la actitud hacia la integración de opinión pública y de partidos, la agregación de intereses en torno a Bruselas o las teorías que explican el mismo

proceso. Además, el libro no se limita a estos aspectos estrictamente politológicos porque el autor ha preferido estudiar el fenómeno interdisciplinariamente y «no confinarlo a un ámbito científico específico y exclusivo». De este modo, se cubre también la estructura y funcionamiento del entramado institucional (que normalmente explican los juristas), la evolución de la integración (con argumentos no estrictamente históricos) y, en tercer lugar, las políticas comunes (trascendiendo el habitual enfoque económico).

El profesor Closa ha optado por construir su trabajo sobre el marco analítico que ofrece el término sistema político lo que, si se tiene en cuenta la finalidad pedagógica de la obra, puede parecer afectado por una servidumbre al Plan de Estudios de la Licenciatura de Ciencias Políticas. Aunque el concepto ha sido aplicado ya anteriormente a la entonces Comunidad Europea por Wallace o Attinà, en efecto es posible argumentar que la idea de sistema político no es la usada por las corrientes más en boga que teorizan sobre la integración. No obstante, y pese a que últimamente la Política Comparada tiende a no utilizarlo ni siquiera para referirse al marco estatal, el autor aporta suficientes justificaciones sobre su elección. La UE constituye una entidad tan particular que no puede asimilarse a una organización internacional de corte clásico ni a un Estado y, por eso, resulta plenamente procedente referirse a ella con la etiqueta desarrollada por Easton, Almond y otros teóricos (precisamente con la intención de aplicarla a cualquier conjunto de instituciones y reglas: democracias, dictaduras e, incluso, regímenes políticos no estatales).

Aunque el autor no la emplea, puede apuntarse una razón adicional para reivindicar la utilidad del concepto de sistema político que consiste en una apelación a los requerimientos del idioma. Los manuales sobre la UE publicados en Gran Bretaña y Estados Unidos con contenidos equiparables a éste (como los de Nugent, Sbragia, George, McCormick, Dinan, Richardson o Rhodes y Mazey) acuden, para referirse a la estructura organizativa y al funcionamiento real de la UE a términos como «governance», «polity», «institutions and policy-making» o «government and politics». Sin embargo estas palabras tienen una difícil traducción directa al castellano y por tanto, más allá de consideraciones teóricas, resulta válido usar este concepto amplio y generalmente aceptado para denominar a lo que, al fin y al cabo, Delors llamaba «objeto político no identificado». Además, la idea de sistema es tanto estática como dinámica por lo que se adapta particularmente bien a una organización que, contando con una estructura duradera, está orientada a transformarse. Con gran acierto, el autor ha resaltado este carácter intrínsecamente dinámico de la Unión abriendo y cerrando el libro con el análisis respectivo de los procesos histórico y de evolución futura.

La exposición, desde luego, camina por pilares sólidos al estar introducida por la crónica de los cuarenta años de integración y por el somero estudio de las características principales del derecho comunitario. El profesor Closa sale airoso al tratar con competencia los temas jurídicos. Evidentemente, las preocupaciones del autor le llevan a no tratar, o hacerlo superficialmente, aspectos que quizás pueden considerarse imprescindibles (como el acervo comunitario, cuya definición deja para

el final del libro). Por contra, enriquece otros debates cuando, por ejemplo, acomete la discusión sobre la subsidiariedad ofreciendo, no tanto las construcciones jurídico-técnicas, sino las concepciones políticas subyacentes al debate: la convencional y racionalizadora del Parlamento Europeo, la contraria al desbordamiento de los conservadores británicos, y la propia de los entes subestatales en favor de la descentralización.

En todo caso, el jurista que se acerque al libro observará que la vocación del mismo va más allá de la emulación a los manuales al que él está acostumbrado. Seguramente hará notar la falta de referencias a decisiones y sentencias que a él se le antojen imprescindibles (salvo la concesión que se realiza al incluir los textos completos de los Compromisos de Luxemburgo e Ioannina) pero, en cambio, apreciará las virtudes y la identidad de la Ciencia Política rigurosa. En ese sentido, el prologuista Cotarelo ha contrapuesto acertadamente esta obra, tanto a otros libros con ambición de generalidad que suelen presentarse como «reportajes periodísticos de consumo fácil y sensacional presentación», como a las monografías parciales que tratan de superar sus limitaciones de enfoque abundando a menudo en una «tediosa y abstrusa remisión a series enteras de disposiciones normativas, informes, documentos, cuya exacta dimensión e importancia no se aprecian». En efecto, si el autor no interrumpe constantemente el hilo narrativo con excesivas remisiones documentales o bibliográficas es porque, además de no necesitar estar pendiente de demostrar erudición, pretende un texto ágil y explicativo.

Se trata en efecto de un manual donde, pese a serlo, prima el análisis sobre la síntesis; y así queda demostrado con su esfuerzo por centrar toda la exposición posterior en la tensión supranacionalidad-intergubernamentalismo que es inherente a las distintas facetas de la UE. En los capítulos dedicados a la estructura institucional no acude a la forzada analogía con la clásica división de poderes de Montesquieu sino que, por el contrario, clasifica los órganos de la UE según encarnen la lógica del interés supranacional (Comisión, PE y Tribunal) o el intergubernamental (Consejo y Consejo Europeo). Además, no se contenta con describir las instituciones sino que trasciende el formalismo y, por ejemplo, constata que la Comisión, aunque tiene atribuido el derecho de iniciativa para toda decisión, sólo promueve espontáneamente el 10 por 100 de las propuestas normativas (otro 20 por 100 tiene su origen en el Consejo y el resto queda pues al Parlamento o grupos políticos, grupos de presión y, sobre todo, a Estados particulares). Pone además de relieve que, pese a la pretendida neutralidad de los comisarios, se ha consolidado una cierta concepción patrimonializadora por la que cada Estado quiere designar a su comisario. De esta forma, el *Colegio* funciona de manera departamentalizada (y no colectiva) y colegial (y no presidencializada) salvo que el Presidente compense sus limitaciones *constitucionales* y políticas con el liderazgo personal.

Al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) el autor le concede gran importancia, pero su afirmación resulta algo retórica al no profundizar en aspectos muy importantes de esta institución. Falta quizás alguna alusión a líneas jurisprudenciales relativamente nuevas, pero ya insoslayables, como la *Factortame*

(medidas cautelares) o la *Francovich* (responsabilidad del Estado por incumplimiento). Tampoco se refiere a las complicada aceptación de la primacía comunitaria por parte de los poderes judiciales nacionales, especialmente las jurisdicciones constitucionales, que han respondido al activismo del TJCE con una igualmente astuta jurisprudencia cristalizada en la línea *Solange* o en la doctrina del acto claro. Ciertamente, como ya se ha resaltado, que éste no es el objeto del libro pero la «integración a través del derecho» tiene un indudable contenido politológico que Closa, usando a Rasmussen o aprovechándose más de la exhaustiva bibliografía existente en español sobre el particular, podía haber explotado. Así, frente a la gran capacidad crítica y analítica demostrada en el resto del libro, sorprende que para explicar la presencia de quince jueces en el TJCE (uno por país) descarte la respuesta intergubernamentalista, y, en cambio, acepte como justificación la pretensión de tener representadas todas las culturas jurídicas.

El tratamiento del Parlamento Europeo (PE), que está un poco disperso por motivos didácticos, le sirve para abordar el mito de la poca intervención parlamentaria en el proceso que queda relativizada cuando la compara, por ejemplo, con las Cortes españolas cuya función en la toma de decisiones no va mucho más allá de trámite a los proyectos de ley gubernamentales. También matiza, pese a que se presente como órgano al margen del sistema puramente comunitario, que la naturaleza intergubernamental del Consejo Europeo pueda obstaculizar la marcha de la integración. De hecho, la ha reforzado y resulta muy funcional por su «mayor discrecionalidad política para solucionar problemas y clarificar situaciones de *impasse*».

Otros manuales, una vez expuestas las instituciones y quizás otros órganos complementarios cuya presentación aquí se reparte por otros capítulos (Comité Económico y Social, Comité de Regiones o el Instituto Monetario), pasan luego al estudio de la toma de decisiones. Sin embargo, y aquí se demuestra claramente el *valor añadido* de la Ciencia Política, el autor estima que aún no se está en condiciones de hacerlo. Es necesario también considerar al resto de participantes en el proceso de elaboración de las políticas como son partidos, grupos de interés o regiones. Ahora bien, la atención que Closa presta a esta dimensión contrasta con el poco espacio dedicado a la administración nacional, sobre la que suelen incidir además gran parte de los grupos de interés. En general, la fase burocrática no recibe la atención que parece derivarse de los propios datos ofrecidos sobre el momento del proceso en que se alcanza el acuerdo: en el 70 por 100 de los casos en el nivel del grupo de trabajo, en el 20 por 100 en el Comité de Representantes Permanentes y sólo en un 10 por 100 en el Consejo.

Este capítulo dedicado a los actores no institucionales se abre con el examen de los partidos transnacionales europeos y es aquí donde se pone de manifiesto la distancia que aún separa a la UE de un sistema político estatal. Mientras «los procesos decisorios, las instituciones y la estructura administrativa de la Unión no son más complejos ni menos accesibles o transparentes que los nacionales», en cambio «los partidos transnacionales están lejos de cumplir las funciones que nor-

malmente se les asignan en un sistema político». En efecto, las elecciones al PE son de segundo orden pues, además de la menor participación, los electores provocan una volatilidad elevada al experimentar con su apoyo a los partidos pequeños y nuevos, o con castigos al gobierno —pues no cuesta nada—. No existe un sistema de partidos propiamente europeo y competitivo que movilice a un electorado desinteresado y que no acierta a establecer un vínculo directo entre problemas e individuos con capacidad decisoria. En realidad, tanto votantes como partidos apelan a temas nacionales y sólo circunstancialmente existe una escisión sobre la UE que, por otro lado, suele atravesar el seno de los propios partidos. Closa plantea que el PE cobraría virtualidad y los partidos legitimidad si, en vez de organizarse en *cleavages* políticos ficticios como hasta ahora, lo hiciese en económicos y geográficos (propuesta que, seguramente, ocasionaría muchos más problemas de legitimidad a un PE reducido a Consejo *bis*).

Es cierto que «los partidos transnacionales no dependen de un electorado unificado» y la dimensión interna sigue siendo preponderante a nivel ideológico, organizativo (grupos parlamentarios y partidos) y electoral. Sin embargo, el propio autor reconoce que los grupos parlamentarios del PE han sido el revulsivo para la institucionalización, por escasa que sea, de estas organizaciones de partidos transnacionales y que ésta desaparecería completamente de seguirse la antes referida sugerencia. De hecho, con un sistema electoral uniforme (ahora más cerca de lo que se desprende del texto) puede aumentar la responsabilidad agregada y, de paso, dotar a estos grupos de cierta cohesión interna. Así, en el futuro serían más importantes las secciones europeas de los partidos, su cooperación transnacional y su participación en la formulación de políticas. El libro nos ofrece ya una introducción a esos grupos aún débiles, y aunque no extiende el examen a ecologistas, comunistas, conservadores, radicales o nacionalistas periféricos, sí presenta a los partidos Popular Europeo, de los Socialistas Europeos y Liberal y Reformista.

Tampoco se dan en la UE los factores que alientan la formación de grupos transnacionales de presión. La causa hay que buscarla en la falta de concreción de algunos intereses, el gran número de actores nacionales y la existencia de fuertes lealtades nacionales de éstos que provoca una debilidad organizativa de los interlocutores globales. No obstante, los grupos de interés, a diferencia de los partidos, tienen una relativa importancia en el sistema político de la UE. Precisamente ésta «radica en el escaso peso que tiene la función de articulación de intereses realizada por los partidos políticos» pero se sustancia principalmente en la búsqueda de soluciones nacionales a través de canales intergubernamentales e ignorando a las federaciones transeuropeas. Los grupos, y especialmente aquellos que apuntan cierta superación de la escala nacional, también llegan a la Comisión por el interés de ésta en relacionarse con ellos para ganar legitimidad funcional y conocimientos técnicos. El libro, en este asunto, presenta esta argumentación clásica e indudablemente acertada que ha hecho revisar los planteamientos neofuncionalistas del desbordamiento de lealtades a Bruselas; sin embargo no se ha extendido en detallar nuevas líneas de investigación sobre el particular y que se refieren al funcionamiento de

*policy-networks* entre grupos de intereses, direcciones generales de la Comisión, gobiernos nacionales o comités especializados.

En cuanto a la problemática subestatal, inagotable vivero de tesis y monografías, el texto advierte que aquí domina la retórica para justificar mayores poderes regionales y señala que «los juicios sobre la emergencia de una *Europa de las Regiones* deben ser cautelosos». Closa también desmitifica el asociacionismo regional que califica de algo artificioso y señala además el dilema de los nacionalistas periféricos de desear la integración (para superar el Estado) con la consiguiente renuncia del independentismo. Más adelante, atendiendo ya al papel del Comité de Regiones, se presentan las disfuncionalidades provocadas tanto por el acento local o regional que cada Estado da a su descentralización, como por la división existente entre entidades receptoras de dinero europeo o contribuyentes. La UE, además, puede contemplarse por todas ellas como riesgo o como oportunidad, según se muestren los Estados centrales capaces de recuperar competencias o debilitados en sus relaciones intergubernamentales con unas regiones que consiguen, por ejemplo, gestionar los fondos. Precisamente esta tensión ha dado lugar a toda una corriente de investigación para los politólogos, relacionada con el llamado *multi-level policy making* (por ejemplo, Marks), que en el libro sólo se esboza.

Existe aún otro actor, éste aún más difuso e informal que cualquiera de los anteriores, al que el manual alude genéricamente como opinión pública europea. De ella la UE ha disfrutado de un apoyo difuso (usando un concepto también sistémico que Easton enfrenta al de apoyo específico) y parece que, en efecto y de acuerdo con Inglehart, las simpatías proeuropeas se pueden comprender en el contexto de la emergencia de una cultura política postmaterial que entronca con el declive del nacionalismo. Ahora bien, lo que resulta más discutible para Closa es que se pueda hablar en singular de esa opinión pública ya que, no en vano, «en la UE la socialización política se realiza principalmente por referencia al subsistema predominante: los Estados». De hecho, «la confianza hacia otros pueblos de la UE es siempre menor que hacia los nacionales del propio país y, en ocasiones, menor de la que gozan pueblos no integrados en la UE».

Para el profesor Closa es evidente que no existe una identidad europea unificada o unos valores socioculturales o religiosos compartidos y eso dificulta obviamente la legitimación de la Unión. Sin usar a Karl Deutsch, ni los clásicos argumentos de la ausencia de lengua o medios de comunicación comunes, el autor achaca la debilidad de la Unión a que «las instituciones y políticas europeas no se benefician de la fuerza fáctica de la historia». Sin embargo, sí hay evidencia de que están apareciendo lealtades múltiples y, de hecho, el consentimiento tácito y vago a la integración pasa a ser una aspiración apoyada popularmente si se combina la buena coyuntura económica, la percepción del beneficio que conlleva o determinados factores políticos (actitud de los partidos nacionales, tradiciones hacia Europa, no uso de la UE como válvula de escape a los problemas internos, ...). Por otro lado, la constatación de la ausencia del pueblo europeo permite un tratamiento menos simplificado del problema del déficit democrático del que se hace normalmente, porque

si cada pueblo de la UE se percibe a sí mismo como fuente de legitimidad es cuestionable que aumentar los poderes del PE signifique dotar automáticamente de mayor legitimidad a la Unión.

No es el tema de la legitimidad de la UE baladí y especulativo. De hecho, afecta directamente al contenido de las políticas que finalmente emanan de Bruselas y Luxemburgo. Por ejemplo, los problemas que impiden el surgimiento de una política social redistributiva en la UE radica, más que en la falta de fondos, en la voluntad política para financiarlos; es decir, no hay proceso democrático propio, ni conflicto colectivo articulado a nivel europeo, ni sentimiento de comunidad que ayude a superar la falta de uniformidad de los modelos sociales entre sus miembros (los tres mundos del *Welfare State* están en su seno). Evidentemente, si es difícil derivar del estatuto de ciudadanía europea derechos sociales de contenido redistributivo, mucho más patente se hace la importancia de la discusión sobre la legitimidad y las lealtades cuando se observa que la UE no afecta a los derechos políticos esenciales para el ejercicio de la soberanía que siguen estrictamente reservados a los nacionales en cada Estado miembro.

Como se ve con los ejemplos mencionados de la ciudadanía y los fondos sociales, las políticas de la UE ofrecen un gran potencial para el análisis politológico (piénsese también, y a modo de ejemplo, en la actividad comunitaria en los sectores del medioambiente, telecomunicaciones, comercio exterior y cooperación al desarrollo o cohesión económica y social). No obstante, no está el autor demasiado preocupado por ofrecer los resultados sectoriales de la integración y sólo se detiene en la Política Agrícola Común con la que se muestra muy crítico. Realiza, eso sí, una muy ponderada presentación introductoria de las demás donde se respeta la tradicional división entre políticas de integración positiva y negativa. Las primeras, que pretenden influir sobre el mercado, las asimila a la redistribución; mientras las segundas, las que eliminan obstáculos y barreras nacionales, las equipara con la desregulación. Pese a que se pueden discutir tales paralelismos, resulta muy explícito al contrastar la mayor facilidad jurídica y práctica de las políticas negativas (que surgen directamente de los Tratados y son fáciles de asegurar por el TJCE) sobre las positivas (en donde el protagonismo recae en la Comisión y las capacidades financieras). Por eso considera que sigue predominando este último tipo de integración, lo cual es cierto hasta 1993 pero no tanto luego, y además cree que las políticas sectoriales son contradictorias al haberse desarrollado más por motivos coyunturales (compensaciones) que respondiendo a una visión estratégica global.

El libro analiza también las causas económicas y políticas del Tratado de Maastricht pero, en cambio, no aprovecha las posibilidades de análisis que ofrecía la *rélance* de 1986 (y la espectacular armonización de legislaciones que implicó). La ausencia de referencias al mercado interior se compensa, no obstante, con un conveniente tratamiento de la Unión Económica y Monetaria (UEM). De ella considera tanto las candentes cuestiones de la contabilidad creativa de cara a una interpretación laxa de los criterios de convergencia, como la tendencia precisamente contrapuesta que pretende asegurar, mediante *Pacto*, la estabilidad de la inflación y el déficit.

Precisamente, este último aspecto, según Closa, puede afectar a la legitimidad de la UE porque, en caso de que se mantenga, como parece predecible, una política estricta de control de precios, «los casos de depresión regional serán imputados de forma errónea o acertada, a la pertenencia a la UEM, y la opinión pública exigirá beneficios evidentes y visibles».

En relación a la Política Exterior y de Seguridad Común, pese a su engañoso nombre, la presenta en su justa dimensión, como codificación de prácticas ya existentes y como aspiración a una sola voz sin dejar por ello de preservar los intereses nacionales tradicionales. En su exposición presenta tanto el tradicional polimorfismo existente en Europa (como consecuencia de los solapamientos entre organizaciones como la Unión, la UEO, la OTAN y la OSCE) como las particularidades del proceso decisonal en estas materias. Precisamente, al subrayar las peculiaridades institucionales y sustanciales de las materias intergubernamentales justifica el tratamiento conjunto, y separado, de los dos pilares no supranacionales que, fiel a su marco conceptual global, los considera subsistemas. Así, a continuación, presenta la actividad de la Unión en asuntos de Justicia e Interior para centrar su atención en los aspectos del asilo, la inmigración y la lucha contra la criminalidad. No trata en cambio, pese a que llama al tercer pilar «Cooperación Judicial y en Asuntos de Interior», las materias propias del Derecho Internacional Privado y, de nuevo, se echa de menos una mayor atención a aspectos materiales muy importantes.

El penúltimo capítulo se dedica a la mutación de la UE que no es sólo posible, como en cualquier sistema político, sino consustancial a la propia existencia del proceso que está «jurídicamente comprometido a su transformación». El autor vuelve a demostrar aquí su capacidad analítica a partir de la relación profundización-ampliación y, dentro de esta última posibilidad, distinguiendo las actitudes de miembros y candidatos (con sus respectivas motivaciones políticas y económicas). En su reflexión sobre la relación entre ampliación y reforma, aun admitiendo lo difícil de fijar una clara relación causal, defiende más el mutuo refuerzo entre ambos que el dilema convencionalmente aceptado que enfrenta a ambos (si bien debe aclararse que reforma no es sinónimo de profundización).

En vez de la condiciones formales para la adhesión que suelen incluirse en los manuales de derecho (pertenecer geográficamente a Europa, aceptar el acervo de los tres pilares, tener vocación integracionista, ser una democracia y superar el procedimiento establecido) y de los criterios económicos usualmente barajados (tener un sector productivo competitivo o constituir un buen mercado); la perspectiva política afina y sugiere que las condiciones reales son contar con el apoyo, o aquiescencia, de los países mayores; compensar a los perjudicados por los desequilibrios de la nueva ampliación; y que los candidatos no planteen problemas políticos insuperables (los económicos se superan con un período preparatorio). Es pues una cuestión de beneficio compartido o, al menos, mantenimiento del equilibrio de costes y beneficios porque para los Estados ya miembros toda ampliación conlleva una redefinición de sus posiciones estratégicas. Ahora bien, con un marco analítico tan completo, sorprende que concluya tan apresuradamente que la ampliación medite-



rránea se decidiera fundamentalmente para apoyar los procesos de transición política. Esta afirmación, que puede ser algo cierta para la adhesión griega, debe, desde luego, matizarse mucho en el caso del gran mercado ibérico que al integrarse contaba ya diez años de experiencia democrática.

Precisamente esta evolución de la propia UE, a base de ampliaciones y profundizaciones, ha constituido el objeto primordial de las teorías sobre la integración cuya explicación Closa deja, seguramente preocupado por el objetivo didáctico, para el final del libro. Dada su complejidad, es aconsejable acercarse a ellas con un bagaje previamente adquirido pero quizás hubiese resultado igualmente válido aprovechar la exposición de la dinámica histórica para introducir los marcos explicativos que se han desarrollado al hilo del proceso. En todo caso, se hace un repaso claro y riguroso a las explicaciones clásicas (federalismo, funcionalismo de Mitrany, neofuncionalismo de Haas o Schmitter e intergubernamentalismo de Hoffmann) y se incluyen además las últimas reformulaciones de éstas, en donde se critica muy elaboradamente al intergubernamentalismo liberal de Moravcsik. El autor, presentando las aportaciones y deficiencias de las teorías, parece optar por un marco sintético donde la idea más *realista* de desarrollo por convergencia de preferencias (franco-alemanas básicamente) no anule posibles avances supranacionales como consecuencia de la interdependencia y el papel de las instituciones. En todo caso, lo cierto es que el autor deja en ascuas sobre su opción teórica y, como él mismo admite en el elegante y antinormativo epílogo, evita reflejar sus preferencias, valores o pronósticos especulativos de futuro.

En cambio, lo que sí hace el autor es resaltar que las teorías no deben limitarse a saber qué es la integración, cuál la causa que la estimula y cuál su resultado final. Para él también hay que atender al funcionamiento presente real; y quizás sea eso lo que explique por qué «las teorías han evolucionado hasta adoptar términos y conceptos de análisis propios de la corriente central de la política comparada». Sin embargo, Closa no recorre luego ese camino y no enfrenta las virtudes de esta opción teórica y metodológica que, según Hix, competiría con los clásicos marcos teóricos antes comentados que derivan de las Relaciones Internacionales. Es cierto que se alude a Scharpf, al neoinstitucionalismo de Bulmer o al análisis de políticas públicas y, desde luego por el título mismo del manual, Closa ha elegido un análisis de la UE que utiliza los instrumentos conceptuales aplicados en el estudio de los sistemas políticos nacionales. Sin embargo, quizás sería conveniente reiterar aquí lo que se ha ido apuntando durante el texto sin llegar a concretar; es decir, las potencialidades que las distintas perspectivas teóricas politológicas actuales tienen para explicar la integración (como, por ejemplo, la elección racional aplicada a la negociación en el Consejo donde se producen cálculos egoístas y estratégicos, coaliciones de votantes, *package deal*, o se decide por *logrolling*).

Al examinar las referencias bibliográficas usadas, antes de dar por finalizada la lectura del manual, queda patente que el autor ha acudido abundantemente a textos en inglés. Esto, que junto al excesivo uso de anglicismos revela el tipo de formación del profesor Closa, no es sino el fiel reflejo de que el examen politológico del proceso ha estado dominado por autores que escribían en este idioma. Mientras, en el

continente, siguiendo una pauta común a todas las Ciencias Sociales, se optaba preferentemente por la descripción, la síntesis y la exégesis del ordenamiento jurídico. No obstante, la tendencia parece estar cambiando y, por ejemplo en Alemania o Italia, ya existen abundantes exponentes de politólogos dedicados a la UE. En el caso español, además de algunos juristas que han sabido trascender la perspectiva puramente positiva, han sido sobre todo diplomáticos, historiadores y periodistas quienes han enfocando la realidad política de la UE. Más analítica puede considerarse la aportación hecha desde las Relaciones Internacionales y, sólo muy recientemente, la Ciencia Política ha comenzado a preocuparse por el fenómeno. Surgen así investigadores en Barcelona (Morata, Gomá), Madrid (Reinares, Llamazares o el mismo Closa) y, lo que es más esperanzador, un buen ramillete de tesis doctorales recientemente defendidas o en ciernes que abren fructíferas expectativas.

Para este tipo de estudiosos, para las futuras promociones de licenciados y, en general, para todo aquel que desee conocer en español el proceso político que subyace a la integración europea, este libro resulta pues imprescindible. El resultado final, que es equilibrado y homogéneo, se ha beneficiado de los trabajos parciales del autor que constituyen la imprescindible columna vertebral sobre la que construir un texto madurado y, a la vez, completamente nuevo. En coherencia con su propósito didáctico el profesor Closa ha preferido reducir lo que anteriormente había examinado exhaustivamente pero, no obstante, constatar que se ha logrado el objetivo de la sistemática y de la brevedad no le exime de perfeccionar el manual con futuras ediciones revisadas y aumentadas. De hecho, al publicarlo y aspirar a que se consolide como obra de referencia en la disciplina, se compromete a hacerlo y, como el nuevo Tratado de Amsterdam va a tener un impacto infinitamente menos trascendental que las reformas de la década 1985-1995, no le resultará difícil una primera actualización. Sí parece, en cambio, más necesaria una depuración terminológica o, quizás, una simple corrección de errores para que, por ejemplo, resulte más útil el índice temático.

Por último, y siguiendo esta lógica *de libro ferendum*, es posible sugerir un enriquecimiento de los contenidos de acuerdo a las carencias que se han ido apuntando (expandiendo especialmente la atención dedicada al proceso de elaboración de las políticas y a los resultados del mismo). Incluso resultaría aconsejable añadir todo un capítulo dedicado a las relaciones entre UE y Estados miembros (en la línea de H. Wallace, Wessels o Mény). No en vano, en la fase de toma de decisiones «la agregación de intereses a nivel nacional es la predominante» cuando, al mismo tiempo, las instituciones y políticas internas se *européizan*. Estudiar la dimensión nacional de la integración permitiría indagar «detrás de los, pretendidamente, objetivos intereses nacionales (donde) surge un entramado de conexiones sociales, políticas y económicas». Es posible, además, que así se nos ofreciesen razones más convincentes para afirmar con el autor que «la UE ha servido, paradójicamente, para revigorar al Estado como sistema político predominante».

Ignacio Molina

ALBERTO PÉREZ CALVO (Coord.): *La participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado*, Ed. Tecnos, Madrid, 1997, 238 págs.

Las relaciones de inordinación o, en otras palabras, la participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado son uno de los tipos de relaciones que surgen en el seno del Estado federal o, en nuestro caso, del Estado autonómico. Sin embargo, se observa que, a pesar de tratarse de un conjunto de relaciones esenciales para el buen funcionamiento del Estado autonómico, la Constitución no les presta demasiada atención y, como señala en el libro el profesor Alberto Pérez Calvo, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Pública de Navarra, sólo prevé algunos supuestos concretos de participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado, tales como el nombramiento de senadores autonómicos (art. 69.5), la iniciativa legislativa autonómica (art. 87.2) y la previsión del artículo 131.2 relativa a la elaboración por el Gobierno de los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le suministren las Comunidades Autónomas. De todo ello se deduce, a pesar de que los Estatutos de Autonomía también contemplan algún otro supuesto de participación, que estas previsiones resultan insuficientes para canalizar este tipo de relaciones, lo que ha dado lugar a que la propia práctica haya ido generado otros medios de participación.

Por otro lado, el desarrollo y la ampliación de estas relaciones podría significar abrir una vía factible para el aumento de la autonomía de las Comunidades Autónomas, hasta cierto límite, distinto de la ampliación de competencias que acontece bien a través de la reforma de los Estatutos de Autonomía o bien a través de leyes de delegación y transferencias.

En este sentido, la reflexión sobre las relaciones de inordinación podría incluirse dentro de la línea que se orienta hacia el perfeccionamiento del Estado autonómico.

El libro recoge las ponencias presentadas por un grupo de especialistas en nuestro Estado autonómico a las *II Jornadas de Pamplona sobre el Estado autonómico*, organizadas por el área de Derecho Constitucional de la Universidad Pública de Navarra en colaboración con el Instituto Navarro de Administración Pública y el Instituto Nacional de Administración Pública, bajo la dirección del profesor Alberto Pérez Calvo, cuyo objeto de estudio fue, precisamente, la participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado.

En el libro se sigue la misma sistemática de las *Jornadas*, la cual no puede considerarse fruto de la arbitrariedad, sino que responde a la existencia de diferencias objetivas entre la participación que se produce entre órganos administrativos y la que puede tener lugar en sede parlamentaria a través de la presencia de las Comunidades Autónomas en el Senado.

El conjunto de trabajos que se recogen están precedidos por las intervenciones de Alberto Pérez Calvo y de Gumersindo Trujillo Fernández, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de La Laguna, que vienen a configurar el marco general e introductorio del objeto de estudio.

En este sentido, Alberto Pérez Calvo apunta unas notas en torno al concepto de *participación* que sirven de encuadramiento a la orientación general del libro y anticipa ya cuáles son los dos ámbitos en los que tienen lugar las relaciones de inordinación. En relación con dicho concepto el profesor considera que la participación implica, en términos jurídicos y en el marco de las relaciones propias del Estado autonómico, «la intervención del no competente en la decisión del competente».

Por su parte, Gumersindo Trujillo Fernández considera que la determinación de hasta dónde puede y debe llegar la participación de las Comunidades Autónomas es una cuestión que tiene una vertiente política y otra constitucional. Por ello dedica su intervención a hacer una reflexión en torno a los fundamentos constitucionales de esta participación y, a lo largo de dicha reflexión, resalta la utilidad que puede tener el referente federal, entendido en el amplio sentido que resulta de la variedad de formas que alberga, para analizar nuestro Estado autonómico. En este sentido, el profesor Trujillo señala cómo las propuestas que se hacen sobre la reforma del Senado se orientan, la mayoría de ellas, hacia una Cámara federal.

A continuación, se inicia la primera parte del libro con la intervención de Javier Corcuera Atienza, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad del País Vasco. En ella el ponente hace un breve recorrido por la historia de las Conferencias Sectoriales, desde su aparición en la Ley del Proceso Autonómico hasta la situación que surge a partir de la aprobación de la Ley 30/1992, pasando por los Acuerdos Autonómicos de 1992. Seguidamente, analiza los aspectos jurídicos relativos a la naturaleza, estructura y funcionamiento de estos órganos, haciendo después alguna referencia a otros órganos de cooperación (órganos colegiados de primer grado, de segundo nivel...). Concluye su trabajo apuntando algunas ideas acerca de la valoración que recibe el sistema de colaboración vertical. Entre ellas destaca la opinión generalizada sobre la inexistencia de una regulación global de las relaciones interadministrativas pero, añade que, como demuestra la experiencia comparada, el funcionamiento real de los mecanismos de colaboración no depende de su diseño normativo, sino de la efectiva voluntad de ponerlos en movimiento. Por último, alude a la nueva etapa que se ha iniciado tras el Acuerdo de 30 de noviembre de 1994 de la Conferencia Sectorial para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas.

A continuación, José Luis Cascajo Castro, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Salamanca, analiza la participación de las Comunidades Autónomas a través de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas. Hace una especial referencia a la peculiar situación de la Comunidad Autónoma del País Vasco, autoexcluida del Acuerdo sobre la participación interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias Sectoriales, situación que ha desembocado en la constitución de una Comisión Bilateral concebida para el tratamiento de cuestiones que afecten exclusivamente a esta Comunidad Autónoma.

La segunda intervención de Alberto Pérez Calvo se centra fundamentalmente en la Junta de Cooperación entre la Administración del Estado y la Comunidad Foral de Navarra. Tras un detallado análisis de dicho órgano señala el contraste que se

produce entre la rigidez de la Junta, tanto en su funcionamiento como en los objetos que puede examinar, y la flexibilidad que se observa en las Comisiones Bilaterales de Cooperación, organizadas a partir del modelo de la Junta de Cooperación. A pesar de esa diferencia, hace tres observaciones en relación con los dos órganos: en primer lugar, que ambos, además de servir de cauce para la colaboración y coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pueden ser también la sede para la participación de unas Administraciones en las decisiones de otras; en segundo lugar, que las relaciones de cooperación bilateral no se agotan en las que tienen lugar en estos órganos, que, por otro lado, pueden servir también para que exista una mayor coordinación dentro de cada una de las Administraciones; y, por último, estos órganos son meros instrumentos a través de los cuales se pueden conseguir determinados fines, cuya consecución se logrará dependiendo del uso que se haga de ellos.

Las ponencias que siguen a continuación pretenden hacer un análisis de la participación tanto desde la óptica de la Administración del Estado como desde la perspectiva de las Comunidades Autónomas. La que presenta Adolfo Hernández Lafuente, Director General de Cooperación del Ministerio para las Administraciones Públicas, refleja el punto de vista de la Administración del Estado respecto de la participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado.

Por otro lado, mientras que José Antonio Razquin Lizarraga, Director del Servicio Jurídico del Gobierno de Navarra, muestra, desde una perspectiva general, cuál ha sido la experiencia de la participación de la Comunidad Foral en las decisiones del Estado, Luis Zarraluqui Ortigosa, Director General de Ordenación del Territorio y Vivienda del Gobierno de Navarra, concluye esta primera parte analizando, también desde la óptica de la Comunidad Foral pero en este caso desde una Consejería concreta, cómo tiene lugar la participación de Navarra en las decisiones del Estado.

La segunda parte del libro, como ya se ha señalado, recoge las ponencias dedicadas a la participación general de las Comunidades Autónomas a través del Senado. Excepto el primer apartado, en el que se recoge el trabajo de M.<sup>a</sup> Rosa Ripollés Serrano, Letrada de las Cortes Generales, dedicado a la reforma del Reglamento del Senado, el resto de las intervenciones giran en torno a las perspectivas de reforma constitucional del Senado.

La intervención de la doctora Ripollés se dedica a analizar detalladamente la composición y funciones de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, órgano creado con ocasión de la reforma del Reglamento del Senado en 1994. También hace un breve balance de lo que esta reforma reglamentaria ha supuesto hasta el momento y se muestra convencida de que no tiene sentido una reforma constitucional a corto plazo entre otras razones porque no se dan las condiciones necesarias para que ésta pueda tener alguna posibilidad de prosperar.

A continuación, aparecen una serie de trabajos que coinciden, en su conjunto y con la práctica generalidad de la doctrina, en una serie de cuestiones, salvando siempre las diferencias que existen entre ellos.

En primer lugar, todos coinciden en afirmar que existe una insatisfacción, que puede considerarse prácticamente general, tanto en el ámbito de la doctrina como en

el ámbito político, en relación con la actual configuración constitucional de la Cámara Alta. Dicha insatisfacción se debe al hecho de que el Senado hoy en día no puede, ni por su composición, sus funciones, su organización ni su relación con el Congreso de los Diputados asumir eficazmente el papel de «cámara de representación territorial» que le asigna el artículo 69 de la Constitución. Una representación territorial que, en opinión de la mayoría de la doctrina, viene referida a las Comunidades Autónomas. Sin embargo, Francisco Fernández Segado, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Santiago de Compostela, considera que, en esa referencia a la territorialidad, a la vista del artículo 137 de la Constitución, «la prevalencia comunitaria debe conjugarse, en alguna medida, con el hecho social irrefutable de la profunda raigambre social que la provincia presente en algunas partes del territorio nacional». Aunque cabe tener en cuenta dicha puntualización, no es menos cierto que, como señala Jesús Leguina Villa, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Alcalá, «en el contexto de los trabajos constituyentes (la representación territorial) sólo podía referirse a la representación de las Comunidades Autónomas».

Por otro lado, Enoch Albertí Rovira, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona, apunta que la actual configuración del Senado tampoco satisface a aquellos que son partidarios de que se convierta en una verdadera cámara de reflexión o contrapeso, ya que «no aporta nada específicamente nuevo al funcionamiento institucional».

En segundo lugar, los ponentes coinciden en la necesidad de que se cumplan una serie de condiciones para poder iniciar el proceso de reforma. Entre éstas destacan la exigencia de alcanzar un consenso que por lo menos sea equiparable al que se alcanzó en el momento de elaboración de la Constitución.

Por su parte, Jesús Leguina Villa concreta aún más y señala que deberían ser «tres condiciones estrictamente relacionadas y dependientes entre sí: 1.ª un clima general de normalidad política; 2.ª un acuerdo amplio entre todas las fuerzas políticas sobre los elementos esenciales o las decisiones fundamentales de la reforma; 3.ª una participación activa en la reforma de los partidos políticos nacionalistas, en particular de aquellos que no dieron su voto afirmativo a la Constitución en el año 1978».

Existe general coincidencia también en la necesidad de delimitar, de la forma más precisa posible, los contornos de la reforma, como por ejemplo, los objetivos que se persiguen, los límites que deben respetarse, etc. En este sentido, consideran que la reforma constitucional no debe ceñirse exclusivamente a la composición del Senado, sino que deberá extenderse también a sus funciones y a sus relaciones con el Congreso de los Diputados y con otros órganos constitucionales. Pero, mientras que Francisco Fernández Segado opina que la reforma debería ceñirse estrictamente al Título III y no modificar el Título VIII, José Antonio Portero Molina, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de La Coruña, considera insuficientes las propuestas de reforma que inciden únicamente sobre la letra del artículo 69. Y, por otro lado, José Asensi Sabater, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Alicante, opina que estamos ante uno de los principales órganos del

complejo entramado constitucional y su reforma podría tener numerosas consecuencias en el plano de la coherencia normativa, por lo que sería difícil evitar una cierta *vis atractiva* que dependería de la profundidad de la reforma. En este sentido, Jesús Leguina Villa señala que si la reforma debe referirse tanto a su composición como a sus funciones, ésta «no podrá limitarse a la modificación de algunos preceptos del Título III, sino que deberá extenderse por fuerza a todos los demás preceptos constitucionales conexos, singularmente del Título VIII».

Deben resaltarse también las novedosas propuestas que hacen Jesús Leguina Villa y Enoch Albertí Rovira relativas al posible reflejo del problema de la homogeneidad y diversidad de la posición de las Comunidades Autónomas en la reforma del Senado.

El profesor Leguina Villa considera que los llamados «hechos diferenciales» sí deberían tener un reflejo en la reforma del Senado ya que la propia Constitución los reconoce en el artículo 2 y en la Disposición Adicional primera. Este tratamiento diferenciado podría materializarse a través de una mejor representación en escaños o votos que facilitara, además, la formación de «minorías de bloqueo» para decidir determinados asuntos de especial incidencia en ciertas Comunidades Autónomas. Opina que para que el Senado pudiera reflejar esa asimetría del Estado autonómico bastaría con añadir a su composición y funcionamiento las especialidades que sean necesarias para preservar la entidad de los hechos diferenciados en dicha Cámara o, en otras palabras, introducir en los preceptos constitucionales que se refieran al futuro Senado, lo que él llama, «incrustraciones confederales».

Enoch Albertí Rovira es más cauteloso y considera que esa diversidad podría quedar reflejada en el funcionamiento de la Cámara a través de diferentes fórmulas, que no tienen por qué ser excluyentes, como por ejemplo, la exclusión de determinadas materias de la decisión común o la necesidad de una «doble mayoría», del conjunto del Senado y de la representación autonómica, en los «asuntos que afecten específicamente a la Comunidad». El problema principal que se plantearía en estos casos es el de la delimitación de ese ámbito material.

También debe resaltarse la idea del profesor Albertí, quien señala que aunque se trata de una opción que no aparece entre las propuestas políticas elaboradas hasta el momento, no debería descartarse el modelo del *Bundesrat* alemán apresuradamente. Por su parte, Jesús Leguina Villa muestra abiertamente su inclinación por esta opción.

Finalmente, todos parecen coincidir en que éste no es el momento oportuno para proceder a la reforma del Senado. Consideran que es conveniente esperar a que se produzca un cambio en las actuales circunstancias y se cumplan las condiciones exigidas. Y, mientras llega ese momento, la limitada reforma del Reglamento del Senado aprobada en 1994 puede aportar elementos que faciliten el consenso en torno a la futura reforma constitucional.

Tras esta breve exposición del contenido del libro, es ineludible una breve consideración final sobre el mismo. El tema que se aborda en él, la participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado, es sumamente importante,

atractivo y sugerente, tanto para los actores políticos como para los juristas especializados en materia autonómica. El interés que despierta puede justificarse fundamentalmente por tres razones: en primer lugar, por la necesidad de salvaguardar los intereses legítimos de las Comunidades Autónomas y, al mismo tiempo, los del Estado; en segundo lugar, porque es necesario conseguir un Estado que sea más funcional; y, finalmente, porque la inexistencia de medios que propicien la participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado podría convertirse en un elemento disgregador y centrífugo.

En relación con la participación interadministrativa, de todo lo expuesto se puede colegir que la opinión generalizada se inclina por augurar a las Conferencias Sectoriales un importante papel entre los distintos cauces de participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado. Como anticipo de este hecho se pueden constatar los importantes avances habidos en el ámbito de las relaciones interadministrativas, fruto de la incidencia que ha tenido la adhesión de España a la Unión europea en el proceso autonómico.

No obstante, la cuestión que más interés despierta es la de la participación en sede parlamentaria, o sea, a través del Senado y, más concretamente, la de su posible reforma constitucional. En relación con ésta puede decirse que, a pesar de las numerosas propuestas que se han hecho, las perspectivas de reforma constitucional del Senado no son demasiado optimistas. Entre otras razones, puede apuntarse el hecho de que nos encontramos ante una cuestión que afecta al equilibrio institucional general, a las Comunidades Autónomas y, obviamente, a los partidos políticos, a los que puede no interesar alterar la situación actual. Y, no puede olvidarse la dificultad que entraña conseguir el consenso necesario para que dicha reforma prospere, fundamentalmente por la oposición de algunos partidos nacionalistas.

Como puede verse se trata de un libro de gran interés, tanto por las cuestiones tratadas como por muchas de las ideas que en él se apuntan y que pueden aportar alguna luz al necesario tratamiento, serio y en profundidad, de esta cuestión tan relevante para el éxito de nuestro Estado autonómico.

*Susana Miqueleiz*

CARLO GUARNIERI y PATRIZIA PEDERZOLI: *La democrazia giudiziaria*. Editorial Il Mulino, Bologna, 1997, 186 páginas.

1. Los autores, el profesor Carlo Guarnieri y la profesora Patrizia Pederzoli, se acercan en esta obra al estudio de la creciente importancia del Poder Judicial en las democracias constitucionales analizando los factores de índole diversa que pueden explicar este fenómeno. Abordan su estudio desde las Ciencias Sociales, de forma abierta e interdisciplinar, lo que enriquece el discurso y lo hace accesible a un gran público, y al jurista le ofrece una exposición sobre temas cercanos desde una perspectiva diferente. Realizan los autores una investigación de eminente corte empírico



participando de la corriente doctrinal del *law in action*. Ponen la normas en contacto con la realidad en aras de una explicación completa frente a construcciones de signo positivista que terminan por ofrecer una visión parcial.

El libro recensionado estudia la posición del Poder Judicial en las democracias constitucionales que, como tales, reconocen necesariamente la independencia del juez. De entre éstas, y a través de un método comparado, analizan la justicia y sus relaciones con el sistema político en Estados Unidos, Inglaterra, Francia, Alemania, en menor medida España y Portugal, y siempre Italia que se presenta como el paradigma de *Democrazia Giudiziaria*, un ejemplo extremo al tiempo que real, que nos permitirá de la mano de los autores realizar toda una reflexión crítica sobre el Poder Judicial en nuestro tiempo.

El libro es de lectura fácil. A ello ayuda sin duda el uso de un lenguaje sencillo y una redacción fluida que incorpora las citas directamente al discurso que se muestra homogéneo y perfectamente sistematizado. El tratamiento del tema es ameno, para sorpresa de aquellos que ven la justicia, especialmente en sus perfiles organizativos, como una cuestión árida. Los autores ofrecen su trabajo de forma pedagógica, resumiendo en ocasiones sus exposiciones a través de tablas que facilitan una rápida información.

El cuadro aludido es construido superponiendo planos perfectamente imbricados que permiten avanzar, al tiempo que se sientan conclusiones. Así, el estudio se inicia con el juez y la magistratura en la que aquél se integra, continúa con el sistema judicial en el que de manera natural el juez opera, para finalmente detenerse en el sistema político, concepto global y aglutinante de los anteriores.

II. En el primer capítulo Guarnieri y Pederzoli estudian la posición del juez desde la perspectiva de su *status*, en definitiva, de su mayor o menor grado de independencia, y de su comportamiento, a su vez determinado en gran parte por el nivel de independencia del juez en un sistema dado.

Para estudiar cuál sea el *status* del juez hemos de conocer cómo se conforma la magistratura, es decir, la *selección* de los jueces, sus mecanismos y agentes que participan en la misma, y su *formación*. En esta labor los autores se sirven de la clásica división de la magistratura, burocrática y profesional. Esta dicotomía que, tradicionalmente, enfrenta a sendas tradiciones jurídicas, *civil law* y *common law*, permitirá a los profesores analizar los distintos sistemas, resaltando las diferencias significativas pero, también, advirtiendo tendencias y confluencias. Éste será un método expositivo utilizado en otros momentos del libro.

Tras una detallada descripción de los procesos de reclutamiento de los jueces en los distintos países objeto de estudio, los autores concluyen que aquellos ordenamientos, los anglosajones, que responden al modelo de magistratura profesional, en que se observa una mayor y más amplia intervención de los agentes políticos en el momento de la selección, sufren una menor influencia por parte de éstos a lo largo de su vida profesional. Lo contrario ocurre en aquellos países en los que el acceso a la magistratura es por oposición. En estos últimos, en los que la judicatura se estructura conforme a un modelo burocrático, el sistema político ejerce un control

sobre la magistratura a través de la carrera. Este modelo burocrático se verá subvertido en aquellos países que han introducido Consejos Superiores de la Magistratura. Este tema, que aquí se avanza, será tratado en profundidad en el capítulo tercero en la medida que implica una manera distinta de relacionarse la justicia y la política.

Muy interesante es la referencia a las formas en que opera la socialización profesional (factor condicionante del grado de conexión o separación de la magistratura con el ambiente social), según se ejerza de manera predominante en el interior del propio cuerpo o reciba influencias del exterior; esto último tendrá lugar en mayor medida en los sistemas de magistratura profesional o en los sistemas de corte burocrático en los que se introduzcan fórmulas de reclutamiento lateral.

— Termina el capítulo primero analizando el rol del juez. La tipología comprende al juez ejecutor, al juez delegado, al juez guardián y al juez político, categorías que resultan del cruce de dos coordenadas: la creatividad jurisprudencial y la autonomía política. Aparece, pues, en primer plano, la relación del judicial con el legislativo y, por tanto, las relaciones entre la actividad jurisdiccional y la actividad legislativa. Como telón de fondo aparecen dos debates interesantes: el primero sobre el valor jurídico de la Constitución y el segundo sobre la legitimidad democrática del juez, temas que se retomarán en otros pasajes de la obra.

La realización de cada uno de estos roles, que nos hablan del comportamiento de los jueces en los distintos sistemas, está condicionada por distintos factores, entre los que se encuentran la propia organización de la magistratura: su composición y la cultura legal o jurídica que la caracteriza. El rol del juez, de cada juez, depende en gran medida de la concepción personal de la propia función desarrollada, lo cual nos sitúa de nuevo frente al problema de su formación.

Es clave la diferencia, que a modo de conclusión de este primer capítulo se ofrece, entre el intervencionismo de los jueces en los países del *common law* y el que caracteriza a la judicatura del *civil law*. Mientras en el primer caso el activismo judicial se manifestará, sobre todo, en la actividad decisional; en el segundo los magistrados tenderán a actuar en modo organizado como grupo. Las consecuencias son, en uno y otro caso, diferentes.

III. Una vez estudiados el *status* y el rol del juez el segundo capítulo profundiza en el estudio del sistema judicial en el que éste opera, analizando su estructura, el acceso al mismo y los poderes del juez.

— En relación a la **estructura** del sistema judicial los autores se detienen en dos de sus aspectos: el grado de fragmentación de la competencia jurisdiccional y el papel de los Tribunales Supremos. Según los autores, estos dos aspectos influyen de forma relevante en la incidencia política de la justicia. El primero en el sentido de que cuanto mayor sea la competencia objetiva del juez, es decir, el tipo de casos sobre los que está llamado a decidir, mayor será esta incidencia. Precisamente se refieren a la fragmentación como un instrumento utilizado por el poder político para la «esterilización» política del Poder Judicial que de esta forma queda relegado a la resolución de conflictos privados, en los que, en principio, los intereses políticos

deberían ser mínimos. En función de esta cualidad la incidencia política sería mayor tendencialmente en los ordenamientos anglosajones y menor en los continentales.

El segundo aspecto considerado estudia las relaciones en el seno de la pirámide jurisdiccional y, en concreto, el papel asignado a los Tribunales Supremos como tutores de la coherencia jurisprudencial. Los autores oponen los sistemas jerárquicos, propios de la magistratura burocrática, a los coordinados, asociados a la magistratura profesional; la división obedece a la configuración del sistema de recursos, según éstos sean la regla o la excepción. Si en los jerárquicos se gana en seguridad jurídica, en los coordinados el judicial se muestra más cercano al ciudadano e imparcial. La existencia de políticas jurisprudenciales estables y coherentes puede favorecer el impacto político del sistema judicial en su conjunto, que por el contrario se diluye cuanto mayor es la autonomía con la que operan los diferentes órganos judiciales.

— Escribía Tocqueville en «La democracia en América» que entre las características del poder judicial está «la de no poder actuar más que cuando se acude a él o, según la expresión legal, cuando se le somete una causa». Si a este dato sumamos el carácter fundamental del derecho a la tutela judicial, resulta evidente la importancia que cobra el tema del acceso a la justicia. A partir de estas premisas los autores muestran la relación existente entre la regulación en cada sistema del acceso a la jurisdicción, es decir, entre las limitaciones que en cada caso se imponen al derecho de acceso a la justicia y la mayor o menor incidencia política de la misma.

En este apartado los autores se sitúan en la perspectiva del ciudadano, analizando los distintos factores de índole social, cultural, jurídica, etc., que determinan su relación con el derecho y la administración de justicia. Fundamental es, sin duda, como los autores ponen de manifiesto, la percepción del juez concreto como mecanismo idóneo para la resolución de sus problemas, ya sea por su comportamiento o por la falta o inutilidad en términos relativos de otras instituciones. Lógicamente la resolución de conflictos por vías alternativas a la jurisdiccional reducen el activismo judicial.

Interesantes son también las referencias comparadas a las instituciones que permiten la *mobilizzazione* de las estructuras jurisdiccionales para la defensa de intereses colectivos o difusos. En este campo se constata de forma evidente cómo el recurso al juez se convierte en un importante instrumento de participación en el proceso político en manos de los ciudadanos y de los grupos sociales.

En el estudio del acceso al proceso recibe especial atención el Ministerio Público, institución que controla, principalmente en el proceso penal, el flujo de casos de los que el juez tendrá conocimiento, condicionando en gran medida, por tanto, la incidencia política de la justicia. El análisis de los sistemas de acusación en los distintos ordenamientos evidencia las múltiples formas con las cuales se pretende alcanzar el equilibrio entre la necesaria autonomía funcional de la acusación pública y la responsabilidad de su actuación, dada la inevitable discrecionalidad inherente al ejercicio de la acción penal. Aparece ya, y no será la única vez en el libro, la crítica a la situación italiana, en la que nos encontramos un Ministerio Público independiente formando un mismo cuerpo con la judicatura y desprovisto de controles eficaces.

Cuanto mayor sea la independencia del Ministerio Público mayor será, en principio, el grado de intervención del sistema judicial en el político.

— Los modelos de **proceso**, acusatorio e inquisitorio, son construcciones teóricas que permiten a los autores el análisis de la realidad procesal en los distintos ordenamientos, los cuales tendencialmente se acercan a uno u otro tipo de proceso. La posición relativa de las partes y del juez es, en ellos, diferente y, así, mientras el acusatorio potencia el papel procesal de las partes, el inquisitorio da primacía al juez, que se convierte en un personaje eminentemente activo. Esta observación se complica al ponerse en relación con los fines que el Estado imprime al proceso. Desde este punto de vista los autores contraponen el proceso como simple resolución de conflictos al proceso orientado a la consecución de políticas públicas. La superposición de ambas clasificaciones nos permite movernos en sendas perspectivas, la una contemplando la relación entre las partes y el juez, la otra la relación del individuo y el Estado.

En esta exposición los profesores se detienen en aquellas prácticas que en cada uno de los sistemas resultan criticables desde el enfoque de las garantías del proceso, concretamente en aquellas vulneraciones del principio de igualdad y contradicción; la atención se centra en la fase del *pre-trial* en el modelo anglosajón y en la instrucción en el modelo continental. Aparece, pues, de manera central, la posición institucional del Ministerio Fiscal y su relación con el juez instructor en aquellos países en los que existe.

La principal crítica al proceso italiano deriva precisamente de la posición institucional que ocupa el Ministerio Público, que consideran una «fuente estructural de desequilibrio en las relaciones entre los actores procesales que amenaza con penalizar los derechos del imputado». Se denuncian, así, los problemas derivados de la no separación de las carreras judicial y fiscal, poniendo de manifiesto la íntima relación entre los aspectos organizativos y procesales. Estas consideraciones permiten a los autores señalar que la normativa reguladora del proceso no es en todo caso definitiva en la implantación de uno u otro tipo de proceso, ya que otro tipo de factores, los aspectos organizativos y las dinámicas de comportamiento asumidas en el tiempo, pueden frustrar las reformas en aquel sentido.

— El estudio del **control de la constitucionalidad** por estructuras jurisdiccionales, integradas o no en el Poder Judicial, es fundamental para el conocimiento de las relaciones entre la justicia y la política y el papel del juez en los ordenamientos constitucionales. Tras un somero recorrido por la historia constitucional americana y europea contrastando el distinto valor jurídico de la Constitución en dichas tradiciones, los autores analizan de forma comparada aquellos datos estructurales o funcionales que caracterizan la posición de las Cortes Constitucionales en los distintos ordenamientos. Prestan atención a su composición, que pone de manifiesto la doble vertiente, política y jurídica, de estos órganos, su ubicación en el sistema judicial en función de su carácter difuso o concentrado, los sujetos legitimados para su puesta en funcionamiento, el momento en que pueden hacerlo y los mecanismos, directos, incidentales o abstractos, que se articulan en los distintos sistemas.

IV. Las relaciones entre la justicia y la política que se analizan en este libro vienen referidas en concreto a regímenes democráticos. El tercer capítulo estudia la posición del juez en los ordenamientos democráticos.

La característica principal debe ser su imparcialidad para garantizar la cual es necesaria su independencia de las partes. Esta independencia debe serlo también del propio Estado ya que el constitucionalismo impone necesariamente la limitación del poder político garantizando que su ejercicio se realice conforme a derecho.

La independencia judicial es, por tanto, consustancial a los regímenes constitucionales. En las democracias constitucionales al juez compete la defensa de los derechos de los individuos frente a posibles abusos de las mayorías. A través de este control judicial, garantía del individuo frente al poder político, profundizamos en la misma idea de democracia conectando la legitimidad de origen de sus representantes con la legitimidad también democrática en el ejercicio de sus funciones.

La misma idea de límite que el constitucionalismo implica nos debe llevar a un control del propio poder judicial en la medida que, como los autores sostienen, éste participa del poder político. La manera en que se articulen las relaciones entre la justicia y la política en cada ordenamiento darán respuesta a la exigencia de conciliar la necesaria imparcialidad del juez de un lado y su no menos necesaria responsabilidad democrática. A partir de las distintas formas en que se tiende a reconciliar estas dos exigencias, los autores hablan de diferentes tipos de democracia.

— La relevancia del Poder Judicial, común a las sociedades democráticas actuales, se presenta en las mismas con intensidad y en modo diferentes. Los autores buscarán ahora aquellos elementos que, desde el sistema político, propician el activismo judicial y que pueden ayudarnos a entender dichas diferencias. Primero abordarán dicha búsqueda en términos generales para después introducirse en la realidad de los distintos países con el objeto de calibrar el grado de participación del Poder Judicial en el proceso político.

En principio la intervención activa del Poder Judicial se ve favorecida en aquellas democracias que tienden a dividir y limitar el poder político. Esta observación lleva a los autores a señalar que la magistratura será tendencialmente más fuerte en las democracias de tipo proporcional frente a las de tipo mayoritario. Junto a este dato debe concurrir la idoneidad de la actuación de los jueces en dicho sentido frente a otras formas de limitación del poder de la mayoría distintas a la judicial. Se hace, por ello, necesario volver sobre las características de la magistratura y el sistema judicial y estudiar sus relaciones con el sistema político.

Los autores estudian, así, las formas de influencia del sistema político sobre la magistratura, sintetizando desde una perspectiva más amplia, el análisis realizado anteriormente, principalmente en el primer capítulo. En esta investigación destacan el surgimiento de los Consejos Superiores de la Magistratura, que entraña una manera nueva de concebir las relaciones entre la justicia y la política, y que se añade como «tercera vía» a la propia de la magistratura profesional en la tradición del *common law* y a la que históricamente ha caracterizado a la magistratura de corte burocrático en los países del *civil law*.

El estudio se centra en la forma de composición de los órganos de «autogobierno» de la magistratura. Desde una perspectiva comparada hemos de hablar de órganos de gobierno, ya que precisamente el carácter reflexivo y la naturaleza representativa que de manera particular cualifican al Consejo Superior de la Magistratura italiano, imprimen un carácter distinto a las relaciones entre el sistema político y la magistratura. Tales relaciones pueden propiciar una intervención disfuncional, es decir, no equilibrada, de la magistratura como grupo en el sistema político y explican, en gran medida, la conceptualización que Guarnieri y Pederzoli hacen de Italia como ejemplo de democracia judicial en cuanto «régimen en el que los procesos de decisión política son influenciados en modo profundo por las acciones de la magistratura».

Es interesante observar el cambio que estos órganos introducen en la dinámica del comportamiento de los jueces, al diversificarse el *grupo di riferimento* que comprenderá junto a los vértices de la propia jerarquía judicial, a los partidos políticos, medios de comunicación y asociaciones profesionales.

Descendiendo al análisis de las experiencias concretas hay que destacar el modo en que los autores advierten las notas capaces de diferenciar el papel de los jueces en los distintos países objeto de examen, indicando con sutileza los puntos de confluencia y separación. Así, se ponen de manifiesto las razones por las que la judicatura inglesa ha sido tradicionalmente menos activa que la americana; buscan en la historia los motivos que pueden explicar por qué el Poder Judicial en Alemania se acerca en algunos extremos a los países del *common law* y, por último, estudian el papel de la magistratura en la Europa latina, fundamentalmente su decisivo papel en la vida política italiana.

V. El fenómeno de la judicialización de la política no está en contradicción con los principios que caracterizan a las democracias constitucionales; es más, en cierta medida va implícito en su desarrollo. La intervención activa del juez es positiva desde las perspectivas de la protección del ciudadano y sus derechos y de la limitación necesaria del poder político en un Estado de Derecho; pero puede resultar disfuncional para el sistema político en su conjunto, si esas mismas ideas de límite y responsabilidad que el constitucionalismo implica no afectan, a su vez, al poder de los jueces. Es necesario «regular la judicialización y, por tanto, limitar el poder judicial».

Desde un punto de vista constructivo, con Italia como referente y paradigma de *democrazia giudiziaria*, los profesores Guarnieri y Pederzoli proponen una serie de reformas. La virtualidad de estas propuestas trasciende el debate científico, ya que se sitúan en un contexto abierto de reforma de la justicia que anima actualmente la política italiana. La atención, en estas últimas líneas del libro, recae en dos de los temas que de manera recurrente han aparecido a lo largo de la obra, y sobre los que es necesario incidir de manera profunda a nivel legislativo: en primer lugar, en la estructura del Ministerio Público, reclamando la necesaria separación de jueces y fiscales desde un enfoque organizativo e institucional, con las implicaciones que ello conlleva a nivel procesal; en segundo lugar, en la selección y formación de los jueces

apostando por aquellas medidas que mitiguen el corporativismo y conecten a la magistratura con su propio ambiente, abriéndose a otras profesiones jurídicas a través de fórmulas como el reclutamiento lateral e intensificando una formación no limitada a asegurar una competencia técnica.

VI. Los autores estudian las complejas relaciones entre la política y la justicia en todo su dinamismo, lo cual nos permite observar la situación actual desde una perspectiva histórica y advertir posibles transformaciones en un futuro. El planteamiento ofrecido es, sin duda, el idóneo para un análisis profundo del papel destacado del Poder Judicial en nuestra sociedad y el necesario para acercarnos a los procesos de reforma de la justicia y sus instituciones en los que países como Italia, Francia o Inglaterra están hoy inmersos.

En definitiva, estamos ante una obra fundamental, tanto por la cuidada y amplia información que sobre el tema se ofrece, como por el talante crítico y constructivo con el que ésta se presenta y analiza.

*Annaïck Fernández Le Gal*

M. F. MASSÓ GARROTE: *Los derechos políticos de los extranjeros en el Estado nacional. Los derechos de participación política y el derecho de acceso a funciones públicas*. Editorial Colex, Madrid, 1997, 417 páginas (1).

I

La aparición de obras que, como la presente, centran su atención en el ámbito de la extranjería y, más concretamente, en el status constitucional del extranjero en nuestro país debe ser, creo, motivo de interés y, a la vez, de satisfacción. Se trata de una muestra inequívoca de la visión cada vez más internacionalista del Derecho que va asentándose en nuestra mejor doctrina. No podía ser de otra forma.

Y no podía serlo porque el papel del extranjero en nuestro Derecho constitucional está llamado a ser cada vez más importante por diversos motivos:

— En primer lugar, por la cada vez mayor internacionalización de todos los ámbitos de la vida: el comercio, el turismo, el terrorismo, el tráfico delictivo. Esta «globalización» constante, por otra parte, refleja la tensión fundamental de nuestro mundo: la creciente polaridad entre Norte y Sur, entre unos países cada vez más ricos y menos poblados y otros, muchos más, cada vez más habitados y miserables.

— En segundo lugar, y en palabras de Borrajo Iniesta (2), la extranjería «ofrece un balcón privilegiado para observar las profundas transformaciones introducidas en

(1) El libro constituye la tesis doctoral defendida por el autor el día 10 de julio de 1996 en la Facultad de Derecho de Albacete, calificada *cum laude* y dirigida por el profesor Diego López Garrido.

(2) BORRAJO INIESTA, I.: «El status constitucional de los extranjeros», en «Estudios sobre la Constitución española» (Homenaje a García de Enterría), volumen II, Civitas, Madrid, 1991.

nuestro Derecho público por la Constitución». Se observa aquí con toda nitidez la cada vez más consolidada sujeción de la Administración a la ley y al Derecho.

— Por último, el estudio de la extranjería nos permite confirmar la ya irrefrenable transformación de los derechos civiles, pertenecientes a los ciudadanos, en derechos humanos, de titularidad universal. Y ello, simplemente, mediante su constitucionalización.

Toda obra, pues, que dirija sus pasos hacia esa progresiva conversión de los derechos fundamentales en derechos humanos, debe ser valorada positivamente. Y más aún si lo hace con el rigor y la precisión jurídicas de la presente.

Porque la intención del autor es, además de evidente, expresa. Ya en la introducción deja constancia del prisma que va a enfocar toda la obra: el de «afirmar para todo individuo un derecho universal a la actividad y al reconocimiento político». Su discurso es, como prologa López Garrido, «un discurso jurídico y ético» en favor de unos derechos fundamentales por encima de las fronteras, de unos derechos desvinculados de la condición de ciudadano.

El profesor Massó, además, se enfrenta a un tema especialmente complicado por tratarse los derechos políticos de un ámbito clásicamente vedado a la titularidad extranjera. Resultaba pues necesaria una obra que, como la presente, afrontara la cuestión con ánimo de polemizar y de forma valiente, rigurosa y clara.

La claridad —siempre a agradecer— del libro se debe, además de al empleo de una prosa sumamente accesible, a lo diáfano de su estructura. El estudio, en efecto, se divide en tres apartados claramente discernibles: el destinado a los derechos clásicos de participación política, el que abarca los derechos de acceso a funciones públicas y el comprensivo de la protección jurisdiccional de tales derechos.

## II

La primera parte de la obra se centra en el estudio de los derechos de participación política. Sin embargo, tratar de determinar, como en este caso, la titularidad o no por parte de un extranjero de un determinado derecho fundamental requiere de una sólida base teórica en torno a la posición constitucional del extranjero.

Sólo partiendo de conceptos generales elaborados, como hace el profesor Massó, puede llegarse con rigor a consecuencias doctrinales acertadas. La premisa es en este caso simple y clara: siguiendo la jurisprudencia constitucional al respecto (3), no cabe sino afirmar que «los derechos y libertades reconocidos a los extranjeros siguen siendo derechos constitucionales y, por tanto, dotados de protección constitucional». Precisamente por ello, el contenido esencial del derecho se erigirá en límite infranqueable al legislador a la hora de configurar aquellos derechos que lo permitan.

---

(3) SSTC 107/84 y 115/87, fundamentalmente.



Creo que ésta es, efectivamente, la única doctrina correcta posible. De la confusa redacción del artículo 13.1 CE cabe extraer dos principios indiscutibles: que los extranjeros disfrutaran en España de los derechos y libertades que reconoce el título I de la Constitución; y que el contenido, la extensión y los límites de tales derechos se hallan determinados por lo que al respecto «establezcan los tratados y la ley». Debe pues rechazarse la acelerada lectura del precepto que nos conduciría a creer que los extranjeros gozan sólo de aquellos derechos que les sean atribuidos por los tratados y las leyes, y afirmarse con rotundidad que el carácter legal de la configuración de tales derechos no supone en modo alguno su «desconstitucionalización», al estar tal configuración condicionada por la garantía que supone la ubicación de los derechos en el título I de la Constitución.

La obra desgrana seguidamente la clásica clasificación tripartita de nuestro más alto Tribunal (4) entre derechos «que corresponden por igual» a extranjeros y españoles, derechos «que no pertenecen en modo alguno» a los extranjeros y derechos que les pertenecen o no «según dispongan los tratados y las leyes». El análisis de los distintos derechos resulta claro y riguroso, especialmente el de un derecho de tan difícil configuración como la igualdad.

Efectivamente, creo necesario resaltar el papel fundamental que está llamado a jugar la igualdad a la hora de fijar el status constitucional del extranjero. Se trata de un papel de filtro que debe permitirnos someter a un triple examen toda ley que pretenda establecer diferencia alguna por razón de la nacionalidad: deberá comprobarse si las diferencias atentan o no contra la dignidad; deberá apreciarse si tales diferencias están o no relacionadas con la finalidad y efectos de la norma; y deberá determinarse si las desigualdades están o no provistas de un fundamento objetivo y razonable.

Sentadas las premisas en torno a la posición general del extranjero en nuestro ordenamiento constitucional, el profesor Massó pasa a centrarse en el que se configura como uno de los dos grandes temas de la obra: el del derecho de sufragio político. Aborda el tema, dando muestras de la amplitud de su perspectiva, contrastando las razones políticas y jurídico-constitucionales tanto a favor como en contra de la exclusión de los extranjeros de la participación electoral.

La clave a la hora de otorgar o no tal derecho gira sin embargo en torno a la idea de soberanía. Según el autor, los extranjeros deben poder participar en todas aquellas elecciones que no sean expresión de la soberanía nacional. Precisamente por ello se admite su participación en las elecciones locales que, según han dictaminado tanto el Consejo Constitucional francés como nuestro Tribunal Constitucional, no son expresión de la soberanía popular. Siguiendo nuestra Constitución, la sede representativa del pueblo español reside en las Cortes, institución que representa la soberanía nacional (art. 66.1 CE).

---

(4) STC 107/84.

Por todo lo expuesto, y es ésta una de las ideas claves en la obra, debe considerarse una reforma constitucional del artículo 13.2 que venga a suponer el reconocimiento de capacidad electoral a los extranjeros en las elecciones autonómicas, sin que por ello se contradiga el artículo 1.2 CE. Bastaría para ello, señala el autor, para evitar la incidencia refleja de tal participación en la soberanía nacional, con prohibir a los extranjeros participar tanto en las elecciones de senadores como en la designación de electores.

De lege data, el autor analiza con precisión el contenido y el significado del apartado 2 del artículo 13 de la Constitución, haciendo especial hincapié en el problema planteado en su día con la aprobación del Tratado de Maastricht y la consiguiente reforma constitucional en favor del sufragio pasivo de los extranjeros.

El profesor Massó aborda también el estudio de los derechos de reunión y asociación como parte del genérico rótulo de los derechos de participación política. El autor llama la atención sobre el hecho de que, así como el derecho de asociación se reconoce con carácter general a los extranjeros en las mismas condiciones que a los nacionales, no ocurre lo mismo con la vertiente asociativa referente a los partidos políticos, cuya legislación específica no admite la participación de extranjeros.

Para el autor resulta indispensable la reforma de las leyes sobre la materia (5) pues, una vez introducido el derecho de sufragio pasivo de los extranjeros en nuestra Constitución, el instrumento efectivo de canalización del mismo es el de los partidos políticos, que deben pues admitir en condiciones de igualdad y participación a los ciudadanos extranjeros.

Para finalizar con los derechos políticos, el autor se centra en el desarrollo de los mismos en el seno del Derecho comunitario. Muestra así sus conocimientos sobre un tema tan complejo, y lo hace, creo, con la extensión adecuada. La referencia, por otra parte, resultaba obligada puesto que nuestra única reforma constitucional hasta la fecha y el camino que aún nos queda por recorrer son consecuencia directa del proceso, aún en curso, de integración europea.

### III

Esta segunda parte de la obra, que aborda el acceso del extranjero a la función pública, constituye el segundo gran pilar de la misma.

La claridad de la exposición se muestra de nuevo en la estructura del apartado: de nuevo se inicia sentando el necesario pilar teórico, y de nuevo continúa aplicando tales bases y el Derecho comunitario a nuestro ordenamiento.

La «base conceptual» reposa ahora en la búsqueda del concepto de función pública. Y la búsqueda deberá apoyarse necesariamente en la Constitución y su

---

(5) Ley 21/1976, de 14 de junio, sobre el derecho de asociación política, y Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de Partidos Políticos.

dibujo de la Administración pública como Administración sujeta a la ley y al Derecho, como Administración prestacional o servicial en el seno de un Estado social y como Administración económica de actuación necesariamente dotada de flexibilidad.

Pero el germen de lo que es, y sobre todo de lo que será nuestro sistema, se encuentra de nuevo en el Derecho comunitario. El problema al respecto va a plantearse en torno al artículo 48.4 del Tratado de la Comunidad Europea que, tras regular la libre circulación de trabajadores en el seno de la Comunidad, prevé expresamente que «las disposiciones del presente Tratado no serán aplicables a los empleos de la Administración pública».

La amplitud del precepto dejaba abierta una interpretación maximalista del mismo que sin embargo, en opinión del autor, resultaría excesivamente restrictiva de la libertad de circulación de trabajadores. Afortunadamente, la doctrina del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea (en adelante, TJCE) vino a seguir una misma línea al decantarse por la adopción de un criterio material o funcional a los efectos del artículo en cuestión. Así, la aplicación de la excepción va a requerir la concurrencia de dos requisitos: que el empleo comporte una participación, directa o indirecta, en el ejercicio de poder público, y que tales funciones tengan por objeto la salvaguardia de los intereses generales del Estado o de las demás colectividades públicas, todo ello interpretado de manera restrictiva.

La especificación de tal concepto funcional se ha ido desarrollando mediante la acción de la Comisión y la actuación del TJCE, afectando a determinados empleos de ciertos sectores que el autor analiza con precisión (educación, salud, investigación pública y transporte y correos).

En virtud de todo lo expuesto, el autor llega a la conclusión, nuevamente, de que resulta imprescindible proceder a una nueva reforma constitucional. La conclusión, *jurídicamente irreprochable, resulta del contraste entre normativa comunitaria, su legislación de desarrollo en nuestro país y, naturalmente, la Constitución.*

La aplicación de la normativa comunitaria a nuestro sistema se produjo, efectivamente, a través de la correspondiente ley (6), que procedía a identificar los sectores de la función pública a los que podían acceder los ciudadanos de los demás Estados miembros (sanitario, docente, investigador, correos y demás sectores señalados por la Comisión), de modo que el Gobierno o las Comunidades Autónomas, dentro de su respectivo ámbito, determinarían los empleos en que esto debe hacerse realidad.

Tal era, según el profesor Massó, la opción más correcta que el legislador podía tomar en su regulación, pues «permitiría cumplir con los mínimos exigidos por la Comisión, mantendría el requisito de la nacionalidad con carácter general para el acceso a la función pública y permitiría actuar de forma coordinada a las diferentes Administraciones públicas».

---

(6) Ley 17/1993, de 23 de diciembre, sobre el acceso a determinados sectores de la función pública de los nacionales de los demás Estados miembros de la Comunidad Europea.

El problema surge, como ha señalado el Tribunal Constitucional, del hecho de que «la Constitución, en su artículo 13, ha introducido reglas imperativas e insoslayables para todos los poderes públicos españoles, en orden al reconocimiento de derechos constitucionales en favor de los no nacionales. Se encuentra entre tales reglas la que reserva a los españoles la titularidad y el ejercicio de muy concretos derechos fundamentales, como los del artículo 23, que no pueden ser atribuidos, ni por ley ni por tratado, a quienes no tengan aquella condición; esto es, que sólo pueden ser conferidos a los extranjeros a través de la reforma de la Constitución».

Tal doctrina no deja lugar a la duda. La única conclusión posible es aquella a la que llega el autor: que la liberalización de la condición de la nacionalidad para el acceso a los empleos públicos no es operable desde el legislador ordinario, sino que exigiría una previa reforma constitucional.

Para concluir, el autor pasa a analizar el nuevo marco legal, las innovaciones normativas, producidas en aquellos sectores y organismos públicos específicos afectados por la doctrina del TJCE y por la acción de la Comisión.

#### IV

Por último era imprescindible, tras el estudio material de los derechos, el análisis de las vías reaccionales posibles tras una eventual vulneración o limitación de los mismos.

Quizá sea esta última la parte del trabajo que menos aporte al conjunto de la obra. Pero no porque su exposición sea defectuosa ni su inclusión innecesaria (la exposición es, como en toda la obra, correcta y clara, y la necesidad de la misma evidente), sino porque quizá sea el tema donde la situación planteaba menores problemas.

El extranjero, según una unánime jurisprudencia constitucional, es plenamente titular de los derechos contenidos en el artículo 24 de nuestra Constitución. En el seno del mismo no cabrá, pues, la articulación de diferencia alguna entre nacionales y extranjeros.

Sobre esta premisa no resulta difícil construir las conclusiones: el extranjero tendrá acceso a todos los recursos ordinarios articulables en la materia (tanto el recurso jurisdiccional de protección de los derechos de la persona de la Ley 62/1978 como los distintos recursos contencioso-administrativos accionables en distintos momentos del proceso electoral) y, por supuesto, al recurso de amparo, pese al empleo del siempre equívoco término «ciudadano» en el artículo 53.2 de la Constitución.

La conclusión de la presente recensión debe pasar necesariamente por destacar las dos principales virtudes de la obra del profesor Massó: su rigor jurídico y su loable atrevimiento.

El rigor jurídico descansa en un detallado análisis de cada uno de los derechos objeto de estudio, en una sólida base de teoría general de los derechos fundamentales y en un profundo conocimiento del Derecho comunitario, absolutamente clave en el tema (como en tantos otros) que nos ocupa.

En cuanto al «atrevimiento», hago así referencia a la voluntad de no estancarse en un estudio meramente descriptivo del asunto. El espíritu del buen jurista debe ser, creo, un espíritu crítico que ha de ir siempre más allá de la mera descripción. Tras la descripción, necesaria para conocer el estado de las cosas, debe salir a relucir la crítica, el análisis profundo que indague en torno a su mejora o su superación.

Y más aún tratándose de derechos fundamentales, cuya vis expansiva debe ir suponiendo, poco a poco, su conversión en derechos humanos. Las pequeñas transformaciones que propone el profesor Massó (la ampliación del sufragio de los extranjeros a las elecciones autonómicas, el aseguramiento de su participación en los partidos políticos, la previsión constitucional de su acceso a determinados cargos públicos) no son sino los pequeños pasos que conducen a los grandes cambios y que, en este caso, deben ir conduciéndonos hacia la progresiva internacionalización de los derechos fundamentales.

Quizá el origen de todo el problema se halle en el punto de partida enormemente incierto que, en materia de extranjería, proporciona el artículo 13 de nuestra Constitución. Como ha señalado Astarloa (7), «debería procederse a un debate a nivel constitucional para configurar un modelo al que avanzar sentado en principios de uniforme aplicación». Tal proceso, creo, debe pasar necesariamente por la redefinición del artículo 13 en relación con los artículos 10 y 14 del texto constitucional.

— En cuanto al artículo 10.1, en el sentido de profundizar en la relación entre derechos fundamentales y dignidad humana. Así es como aquellos derechos en cuyo seno puede el legislador introducir diferencias fundadas en la nacionalidad deben ir progresivamente acercándose a aquellos otros que, por su íntima conexión con la dignidad, resultan intocables a la actuación diferenciadora del legislador.

— En cuanto al artículo 10.2, en el sentido de tener siempre presente que la formulación de cada derecho no se halla sólo en la Constitución y en la ley sino también, y de manera fundamental, en los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por España. Tales tratados vienen así a integrarse de manera plena en el bloque de constitucionalidad. El Derecho internacional asumido por España, al establecer un mínimo común de derechos humanos, no solamente vincula

---

(7) ASTARLOA, I.: «El *status* constitucional del extranjero». Conferencia pronunciada en la Universidad Autónoma de Madrid, en el seno de las Jornadas de Estudio sobre «Los derechos del extranjero en el ordenamiento español», celebradas en mayo de 1997.

al legislador, sino que encuentra su reflejo en la Constitución por dos vías: por el reenvío que el artículo 10.2 efectúa a la Declaración Universal y a los tratados sobre derechos humanos, y por el inciso del artículo 13.1 que se remite a los tratados.

— En cuanto al artículo 14, en el sentido de aplicar el principio de igualdad de la manera que hemos visto a la hora de establecer diferencias por vía legal en relación a la titularidad de los distintos derechos fundamentales por parte de los extranjeros. (Asignándole un papel, recordémoslo, de filtro para enjuiciar toda ley diferenciadora por una triple vía: comprobando si las diferencias atentan o no contra la dignidad, si están o no relacionadas con la finalidad y efectos de la norma y si están o no provistas de un fundamento objetivo y razonable.)

El profesor Massó, en el seno de su libro, deja constancia de la necesidad de acometer un par de pequeñas reformas constitucionales como consecuencia inevitable de nuestra integración en la Unión Europea. El razonamiento, jurídicamente irreprochable, plantea la cuestión de si existe o no, en palabras de Pérez Tremps (8), «un cierto déficit constitucional a la hora de dar cobertura a la integración europea». Parece claro que un fenómeno de la importancia de la integración «no debe permanecer casi desconstitucionalizado» y que va planteándose la necesidad de abrir la reflexión en torno a la conveniencia de una reforma constitucional «que nos diga que somos ciudadanos europeos y que queremos serlo, y en qué condiciones».

Probablemente lo que late en el fondo de esta todavía joven problemática es la necesidad de un replanteamiento, y un replanteamiento serio, del concepto tradicional de soberanía. Replanteamiento que, en el seno de la progresiva internacionalización de nuestros derechos fundamentales, podría acabar conduciéndonos —sin necesidad de asustarnos— a la titularidad plena por parte de los extranjeros de todos los derechos políticos.

En palabras de Zagrebelsky (9), «desde finales del siglo pasado actúan vigorosamente fuerzas corrosivas, tanto interna como externamente: el pluralismo político y social interno, que se opone a la idea misma de soberanía y de sujeción; la formación de centros de poder alternativos y concurrentes con el Estado, que operan en el campo político, económico, cultural y religioso, con frecuencia en dimensiones totalmente independientes del territorio estatal; la progresiva institucionalización, promovida a veces por los propios Estados, de "contextos" que integran sus poderes en dimensiones supraestatales, sustrayéndolos así a la disponibilidad de los Estados particulares; e incluso la atribución de derechos a los individuos, que pueden hacerlos valer ante jurisdicciones internacionales frente a los Estados a que pertenecen. Se trata ahora de considerar si este ocaso lleva aparejado el retorno a la situación política premoderna de inseguridad e imposición por la fuerza, a la que se había intentado poner remedio mediante la construcción del Estado soberano, o si tras esa muerte se

(8) Diario *El País*, 5 de marzo de 1998.

(9) ZAGREBELSKY, G.: «El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia». Editorial Trotta, Madrid, 1995.

esconde en realidad el nacimiento de un nuevo derecho independiente del contexto unívoco representado por la soberanía estatal».

Sancho Íñiguez Hernández

GIOVANNI SARTORI: *Homo videns. La sociedad teledirigida*, Ed. Taurus, 159 págs., 1998.

Este libro, como la Democracia después del comunismo, adquieren su sentido leídos a la luz de la monumental Teoría de la democracia. En ambos Sartori desarrolla la idea de una democracia representativa, el rechazo de la democracia directa, la crítica del perfeccionismo y la necesidad de equilibrar hechos y valores combinando descripción y normatividad. *Homo videns. La sociedad teledirigida* advierte contra el efecto funesto de la televisión sobre la política y la ambivalencia del progreso, sus páginas son un apasionado alegato en favor del homo sapiens inquietantemente desplazado por una nueva especie antropológica: el *homo videns*. Retomando una reflexión largamente acrisolada, Sartori distingue opinión de conocimiento, *doxa de episteme*, como hiciera Platón situando las opiniones a medio camino entre la obscuridad de la ignorancia y la claridad del conocimiento. Lo grave de la televisión es que todas las opiniones se forman a partir de la imagen, un golpe de vista sustituye al proceso cognoscitivo; si la civilización gana solidez decantando conceptos, la televisión, mediante el imperio de la imagen empobrece la capacidad de abstracción.

En otro libro, *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*, Sartori acuñaba la expresión capital axiológico para designar el fondo institucional de una sociedad. Cuando ahora denuncia en *Homo videns* la atrofia de las facultades mentales eximidas por la imagen de cualquier esfuerzo, advierte del principal de los temores: la televisión impide la emergencia de instituciones, todo se vuelve efímero, instantáneo, a corto plazo. El sondeo expresa perfectamente la delicuescencia social, el parecer mutable de la población consultada. El influjo de la imagen y el sondeo alteran la naturaleza de la política y cambian el funcionamiento de la democracia. La lentitud gradual de la dinámica institucional se ve arrollada por la fuerza de la imagen.

La formación de la opinión pública en forma de cascada revela la existencia de mecanismos de constatación de las noticias recibidas, la pluralidad de versiones de un mismo acontecimiento, la ciudadanía recibe la información por diferentes conductos y juzga con mejor conocimiento de causa. Es una opinión del público. La televisión elimina la cascada, la transforma en torrente impetuoso, cae con fuerza obturando el conocimiento. Resulta inevitable recordar una metáfora análoga empleada por Montesquieu para distinguir la sociedad compleja que obliga a la moderación al gobernante de la simplicidad del despotismo ejercido sobre una multitud uniforme. La diferencia radica en los cuerpos intermedios, esos canales amortigua-

dores semejantes a los accidentes del terreno que interrumpen la fuerza de la corriente. No es accesoria la alusión a Montesquieu. Sartori lamenta la terrible simplicidad provocada por la televisión. Con ella los restantes medios de comunicación pasan a un segundo plano o son ignorados totalmente.

Ocurre igual con los sondeos. Escuchar un telediario o responder a una encuesta dispensa del esfuerzo de comparar y discutir con otros, ambas actividades tienen lugar de forma individual, en el más absoluto aislamiento, difícilmente saldrá de la agregación de estas conductas una opinión pública y difícilmente el resultado de un sondeo ilustrará el voto del elector, más bien lo arrastrará la espiral del silencio. La calidad del sufragio no depende de conocer la intención del voto sino de analizar el programa del candidato a un cargo pero a su vez el candidato montará su campaña en función del sondeo. Se cierra así un círculo infernal cuyo resultado es la fuerte personalización de la política y la consiguiente emotividad del mensaje.

«La cultura de la imagen rompe el delicado equilibrio entre pasión y racionalidad». A la personalización de la política, potenciada por el debate televisivo, corresponde un reverdecer del populismo en forma de discurso emotivo que guarda parecido con el concepto original acuñado para las sociedades latinoamericanas en la contradicción mantenida entre valores diferentes, baste citar el ejemplo de Berlusconi aliado con federalistas y fascistas. Este eclecticismo excluyente convive, sin embargo, salvado por un liderazgo plebiscitario que no necesita partido ni militantes. «El vídeo-líder más que transmitir un mensaje, es el mensaje.»

La última parte, sobre todo el capítulo «El demos debilitado», ofrece quizás el aspecto más discutible de un libro escrito en forma de ensayo, de clara vocación polémica. Haciendo la enésima lectura de la libertad de los modernos, Sartori vuelve, como en la *Teoría de la democracia*, a justificar la representación política por la incapacidad de una persona para acumular información y procesarla. Información no es conocimiento. Entonces se hace evidente la afirmación de Schumpeter: el hombre de la calle experimenta una regresión primitiva cuando habla de política. Si esto era cierto hace cincuenta años, el paso del tiempo lo ha reforzado y culminado con la televisión como vehículo de información. La imagen anómica de la muchedumbre solitaria —de inequívoca resonancia toquevilliana— es el remedo espectral de una sociedad civil madura y en condiciones de aptitud para elegir a los mejores gobernantes.

Aquí Sartori retoma su tesis central sobre la democracia: la televisión ablanda la consistencia del demos, la enorme distancia entre la gente que integra la sociedad menoscaba la calidad del liderazgo y la verticalidad de todo gobierno pierde asideros seguros. No se fuerza las páginas de *Homo videns* afirmando que la imagen favorece la aparición de contraelites en forma de discursos demagógicos y emotivos. En alguna medida los postulados de Korhauer sobre los aspectos políticos de la sociedad de masas laten en este libro. Preocupado con la dimensión valorativa de la democracia, Sartori supera la descripción schumpeteriana de la competencia y el caudillaje recuperando la acepción etimológica de selección y elite identificadas ambas con la calidad de la dirección política. Esta importante contribución recorre



el contenido del libro y permite entender la indignada reacción de su autor ante el ascendente que Negroponte o Toffler pudieran ejercer sobre sus lectores.

No hace falta asumir en su totalidad el pensamiento de Sartori para reconocer y compartir el diagnóstico negativo de la televisión o los sondeos. Sin embargo sorprende al lector afirmaciones tan lapidarias como la siguiente: «... el gobierno de los sondeos, los referendos y la demagogia del directismo atribuyen los problemas a los políticos y la solución a la gente». La perplejidad no se atenúa por el tono ligero y polémico del escrito. A pesar de las protestas de Sartori en *Teoría de la democracia* contra P. Bachrach por incluirlo entre los defensores del elitismo democrático, lo cierto es que eximir a los políticos de causar problemas supone encajar sin holguras en los fundamentos del elitismo. Situar en las masas los peligros para la estabilidad política (o en el más neutro de la gente) es desconocer los abusos de los gobernantes en el ejercicio del poder, implica subvertir la naturaleza de la política.

Igual consideración merece otro juicio vertido por el autor: «Hasta ahora se consideraba que en la política la solución de los problemas de la gente había que reclamársela a los políticos (al igual que en medicina hay que pedírsela a los médicos y en derecho a los abogados).» Pareja a la preocupación por las masas y a la deferencia hacia las elites corre la valoración de la política sujeta, como cualquier actividad, a la división del trabajo. Sin duda aquí adquiere todo su vigor el enfrentamiento entre los diferentes modelos de democracia. Y quizás convenga traer a colación que no siempre la televisión simplifica la realidad, también ofrece una cara positiva cuando une a la sociedad contra el terrorismo. Un ejemplo que sirve igualmente para deshacer el tópico formulado por Sartori: son los políticos quienes complican y crean problemas mientras que la gente vive la cotidianidad de sus vidas con sencillez.

Desde Max Weber vivimos desgarrados por la ambivalencia del progreso, sabemos que todo tiene su reverso, las sociedades actuales adolecen de volumen, la televisión acentúa la anemia pero de la misma manera fomentan sentimientos de solidaridad y cercanía que de otra forma difícilmente tendrían lugar.

*Manuel Zafra Víctor*

