

## RECENSIONES

JOSÉ IGNACIO NAVARRO MÉNDEZ: *Partidos políticos y «democracia interna»*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999, 555 páginas.

En los últimos años han sido muchos los libros publicados sobre partidos políticos. Casi todos ellos han incidido en los problemas que plantea la exigencia constitucional de que su estructura interna y su funcionamiento sean democráticos. El volumen que me ocupa vuelve sobre el tema, y lo hace casi con un propósito que podríamos denominar «enciclopédico», ya que el autor recopila la más importante doctrina sobre la cuestión y realiza un exhaustivo estudio de los contenidos que encierra el concepto de «democracia interna». El libro, que tiene su origen en una tesis doctoral dirigida por el Prof. Pérez Tremps, tiene dos partes diferenciadas, y a mi parecer, de desigual interés. La primera, en la que lleva a cabo un repaso del debate científico sobre el concepto de «democracia interna» y del régimen jurídico de la misma en el Derecho español, se limita a reiterar, a veces de manera simplemente acumulativa, los análisis efectuados por la mayor parte de la doctrina. La segunda, en la que se ocupa del *marco real* de la democracia interna, y en la que estudia el derecho orgánico de los principales partidos españoles, ofrece un análisis novedoso y exhaustivo. Éste constituye, sin duda, un referente de primera magnitud para conocer las deficiencias que presentan la estructura y el funcionamiento de nuestros partidos.

El autor comienza acercándose al *marco conceptual* de la «democracia interna», con el objetivo de encontrar unos elementos que compongan una definición de mínimos. Para ello parte de las aportaciones de cuatro autores que han expuesto los componentes imprescindibles de la noción de democracia. En concreto, repasa la idea de democracia en Dahl, Schmitter, Karl y Fishkin. Si bien la opción por estos autores, aunque puede ser discutible, me parece acertada, no me lo parece tanto la forma en que repasa sus teorías. La opción por un reflejo meramente expositivo y escasamente crítico lastra la agilidad del discurso y reduce el interés de esta introducción.

Navarro Méndez concluye que la definición mínima de «democracia interna» comprende dos tipos de elementos, los relacionados con el aspecto organizativo de los partidos y los relativos a los derechos fundamentales de los afiliados (1). Estos

---

(1) Si bien de manera sistemática se puede distinguir ambos tipos de elementos, en la práctica no cabe tal distinción pues los derechos de los afiliados, o mejor dicho, su garantía en el interior de los partidos, está estrechamente ligada a una determinada estructura organizativa. Si se observan los elementos

elementos son utilizados como referente en el estudio de los estatutos de los principales partidos españoles. Como elementos de carácter organizativo, que inciden en la exigencia de la participación de los afiliados en el proceso interno de toma de decisiones, Navarro Méndez señala los siguientes: el carácter electivo de los cargos directivos del partido, garantizándose la periodicidad y el carácter libre de dichas elecciones; el reconocimiento a todos los afiliados del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones para proveer determinados cargos; la garantía de la facilidad de constitución de corrientes dentro del partido; la ampliación sucesiva del carácter representativo y electivo de los órganos decisores del partido, así como su carácter fundamentalmente colegiado; la adopción de la regla de la mayoría como criterio básico para la toma de decisiones; la conversión de la asamblea general en el principal centro decisor del partido; el fomento de instrumentos de democracia directa en el seno del partido; la participación de los niveles inferiores en el proceso de elaboración de listas electorales o de designación de candidatos a cargos públicos; la regulación a través de los estatutos de las relaciones entre el partido a nivel nacional y las diferentes subunidades territoriales, el fomento por el propio partido del pluralismo interno y la ampliación de la participación de los afiliados en su financiación.

Como elementos relativos al respeto de los derechos de los afiliados, el autor especifica los siguientes: la creación del «estatuto del afiliado»; la garantía de la libertad de expresión, crítica y opinión, tanto dentro como fuera del partido; la libertad de creación y organización de corrientes dentro del propio partido; el derecho de acceso a los cargos internos y a formar parte de las listas electorales con carácter de igualdad; el derecho a obtener información respecto de las actividades del partido; la garantía del respeto de ciertos principios procesales básicos en los procedimientos disciplinarios; el «libre» acceso al partido político y la libre salida del mismo y la creación de la figura del «Defensor del afiliado». A estos elementos, Navarro Méndez añade tres relativos a la exigencia del control político sobre los dirigentes: la posibilidad de revocar a éstos por la masa social o sus representantes en exigencia de responsabilidad política por su inadecuada gestión; el endurecimiento de las causas de incompatibilidad entre varios cargos dentro del partido o entre éstos y cargos públicos y, finalmente, el acortamiento de los mandatos y la imposibilidad de repetición de los mismos para los dirigentes.

El tercer capítulo se centra en el *debate científico sobre la «democracia interna» en los partidos políticos*. Un capítulo tal vez prescindible, al menos con las dimensiones que le otorga el autor, ya que en él se repasan las teorías clásicas sobre el funcionamiento de los partidos, suficientemente conocidas y comentadas y que, por tanto, podrían haber sido objeto de un tratamiento más conciso. Comienza Navarro Méndez recordando las aportaciones doctrinales en el plano sociológico, en concreto las de Ostrogorski, Michel y Weber, sin olvidar las aportaciones más recientes de

---

que el autor recoge en uno y otro apartado, se da casi una correspondencia automática entre las exigencias organizativas y los correspondientes derechos que deben reconocerse a los afiliados.

Duverger y Panebianco. A continuación se ocupa el autor del debate «jurídico», distinguiendo dos tipos de autores: los que consideran que la exigencia de democracia interna ha de encontrar plasmación concreta en instrumentos jurídicos y los que, por el contrario, no confían en que el Derecho pueda ofrecer mecanismos oportunos y eficaces a tal fin (2). Del repaso de todas estas posiciones, cabe deducirse la unanimidad en torno a la necesidad de plantear soluciones en este ámbito, si bien no existe consenso sobre las reformas a emprender.

El capítulo cuarto está dedicado al *régimen jurídico de la «democracia interna» en el Derecho español*. Comienza el autor haciendo un innecesario, por conocido, repaso al proceso de constitucionalización de los partidos. A continuación se centra en nuestro ordenamiento. Tras repasar el debate constituyente del art. 6 CE, analiza las consecuencias de su ubicación en el Título Preliminar y de su consideración como garantía institucional, así como la Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de Partidos Políticos y la Ley 21/1976, de 14 de junio, de Asociaciones Políticas.

Navarro Méndez comienza el estudio de los principios fundamentales del régimen jurídico de la «democracia interna» en el Derecho español recordando las posiciones doctrinales y jurisprudenciales en torno a la «confusa» cuestión de la naturaleza jurídica de los partidos políticos, concluyendo que lo verdaderamente relevante es la definición de la naturaleza de cada una de las funciones que aquéllos pueden desarrollar (3). Por ello, y tras analizar la conexión existente entre los arts. 6 y 22 CE, el autor se ocupa de las funciones constitucionales de los partidos políticos en España, tal y como las enumera el art. 6 CE. A continuación, plantea los posibles límites que el ordenamiento establece a la libertad de actuación de los partidos. En concreto, y además de los que derivarían del régimen general de las asociaciones, el art. 6 se refiere en primer lugar al «respeto a la Constitución y a la ley», del cual según el autor, y una gran parte de la doctrina, no cabe deducir un sistema de «democracia militante» (4). El segundo límite viene marcado por la exigencia de un «es-

---

(2) El autor hace referencia en nota a pie de página al debate que al respecto un conjunto de especialistas mantuvo en el Centro de Estudios Constitucionales en 1994. Habría que destacar algunos debates celebrados con posterioridad y que ya han sido objeto de publicación. En concreto, son muy interesantes las aportaciones contenidas en JUAN MONTABES (editor): *El sistema electoral a debate*, Parlamento de Andalucía, Madrid, 1998; y en FRANCESC PAU I VALL (coord.): *Parlamento y Sistema electoral*, Aranzadi, Madrid, 1999.

(3) Llama la atención que, entre la variada bibliografía citada en el texto sobre esta cuestión no se incluya el claro y contundente comentario que sobre el art. 6 realizan RAÚL MORODO y PABLO LUCAS MURILLO DE LA CUEVA en los *Comentarios a la Constitución española de 1978*, dir. por ÓSCAR ALZAGA, tomo I, Cortes Generales y Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1996, págs. 301-389.

(4) El autor recoge las diferentes opiniones doctrinales al respecto y aporta una serie de argumentos en contra de la viabilidad jurídica de la «democracia militante». De estos argumentos cabría discutir la afirmación rotunda de «la inexistencia en nuestro ordenamiento de cláusulas de intangibilidad y de límites, en principio, a la reforma constitucional, incluida la reforma total» (pág. 250). Cabría discutir si el procedimiento de reforma agravada del art. 168 CE no supone, en definitiva, la definición no explícita de la intangibilidad de determinados preceptos de la CE.

estructura interna» y «funcionamiento» democráticos, exigencia que posee un doble ámbito íntimamente conectado, el estructural y el funcional.

De acuerdo con esos límites, es lógico el establecimiento de una serie de controles sobre los partidos. En nuestro ordenamiento, se prevé en primer lugar un control formal de la «democracia interna» en sede registral, control que carece de eficacia plena en la práctica (5). Critica el autor el art. 5.2.b) de la Ley de Partidos en cuanto control de la adecuación del partido a los «principios democráticos», destacando la falta de simetría entre la regulación constitucional y la legal, así como el problema de determinar cuál debe ser la jurisdicción competente para llevar a cabo dicho control. Ésta, como concluye el autor, no puede ser otra que la civil, si bien no cabe olvidar que parte de la doctrina ha considerado que debería ser el Tribunal Constitucional el encargado de dicho control.

A continuación se ocupa el autor del control de los derechos de los afiliados en el seno del partido y de la aplicabilidad de la doctrina de la «Drittwirkung» a las relaciones intrapartidistas (6). Tras un exhaustivo repaso a dicha doctrina, Navarra Méndez concluye, apoyándose en la STC 56/95, que existen determinados derechos subjetivos de los afiliados en las relaciones intrapartido, en concreto aquellos que reconoce expresamente la Ley de Partidos o la de Asociaciones Políticas y aquellos otros que sean fruto de una ampliación estatutaria. En relación a los primeros, quedaría abierta la vía del amparo judicial de la Ley 62/1978, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la persona. En relación a los segundos, distingue dos situaciones. Si la vulneración del derecho afecta a otros derechos de los afiliados, quedaría abierto tanto el amparo judicial como el constitucional, siempre que el derecho afectado sea un derecho fundamental. Si no lo es, la vía oportuna de protección será la que el ordenamiento haya previsto para proteger ese derecho. Si la vulneración, por el contrario, no afecta a otros derechos de los afiliados, la protección deberá ser dispensada por los procedimientos ordinarios. También son analizados los diversos pronunciamientos jurisprudenciales, no siempre coincidentes, sobre la aplicabilidad de las garantías de los arts. 24 y 25 CE a los procedimientos sancionadores (7).

---

(5) Me parece positiva la reforma que propone el autor y que ya se contempla en la Proposición de LO sobre régimen jurídico de los partidos políticos, presentada durante la VI Legislatura por el Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados, consistente en que el encargado del Registro pueda denegar la inscripción del partido en caso de no haberse subsanado en plazo los defectos formales apreciados en la documentación presentada y una vez que hayan sido comunicados dichos defectos a los promotores para la subsanación.

(6) Yo afirmaré, de manera más contundente, como apunta JAVIER GARCÍA ROCA refiriéndose a la posibilidad de disciplinar la vida interna de los partidos, que «... la naturaleza de los partidos como asociaciones privadas que cumplen funciones públicas no es un obstáculo insalvable, pues los derechos fundamentales se proyectan también sobre los derechos privados». *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 CE*. Aranzadi, Madrid, 1999, pág. 149.

(7) A pesar de los, a veces, contradictorios pronunciamientos jurisprudenciales, estoy de acuerdo con la opinión de FERNANDO FLORES, la cual es recogida en nota a pie de página (pág. 290), para quien

Analiza el autor hasta qué punto los partidos han de respetar la libertad de expresión de sus afiliados. Utiliza para ello, en una opción discutible, una serie de sentencias del TC que se refieren a la vigencia de dicho derecho en las relaciones laborales. Concluye que la libertad de expresión está sujeta a especiales límites en el interior de los partidos y, si bien éstos pueden, en uso de su facultad de autoorganización, regular sanciones por extralimitaciones en las manifestaciones de los afiliados, su imposición ha de estar regulada pormenorizadamente en los Estatutos, ha de ser motivada y ha de haber siempre la posibilidad de revisión judicial (8).

En cuanto al derecho de acceso a los partidos, está claro que éstos son absolutamente libres para decidir si una persona puede entrar en su organización. Ahora bien, serían necesarias una serie de garantías tales como que el procedimiento de admisión se regule en los estatutos, que la decisión de inadmisión sea motivada y que en ningún caso ésta se base en condiciones discriminatorias tales como la raza, el sexo u otras similares. En este caso, la vía judicial debería estar abierta.

El autor finaliza esta parte dedicada al control sobre los partidos políticos con una breve referencia a la posibilidad del control indirecto por la jurisdicción contencioso-administrativa, apuntando algunos pronunciamientos no coincidentes (9).

La segunda parte del trabajo está dedicada a lo que el autor denomina *el marco real de la «democracia interna»*. En ella analiza los Estatutos de diversos partidos políticos españoles, así como material complementario, a los que aplica el modelo de «partido democrático» formulado en la primera parte del libro. El estudio se centra en el PSOE, PP, IU y Nueva Izquierda (10), apoyándose en tres pilares: la organización interna partidista, el *status* de los afiliados y el *status* de los dirigentes y cargos públicos del partido.

En cuanto a la organización interna partidista, el art. 4 de la Ley de Partidos Políticos establece unas exigencias mínimas, por lo que los partidos son prácticamente libres para organizarse internamente de la forma que estimen conveniente. Partiendo de ese régimen de libertad, Navarro Méndez analiza el organigrama de los partidos citados, teniendo en cuenta tanto el criterio territorial (organizaciones de base, órga-

---

«un procedimiento que deba adjetivarse como democrático (porque la propia Constitución lo exige ex art. 6) requerirá tal garantía, aunque sea el fruto de un ordenamiento privado. Lo contrario abriría cualquier posibilidad al ejercicio arbitrario del poder sancionatorio, chocaría de frente con el mandato al partido de funcionamiento interno democrático, y vaciaría de contenido la función pública que tienen encomendadas». *La democracia interna de los partidos políticos*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998, pág. 259.

(8) Un análisis mucho más riguroso de este derecho en el interior de los partidos puede verse en FERNANDO FLORES: *op. cit.*, págs. 205-213.

(9) Véase sobre esta posibilidad de control, y en general sobre todos los controles posibles sobre los partidos, el comentario citado del art. 6, obra de RAÚL MORODO y PABLO LUCAS MURILLO DE LA CUEVA. Véase también el capítulo octavo del libro citado de FERNANDO FLORES.

(10) El autor justifica el estudio de los Estatutos de Nueva Izquierda por «el carácter reciente de su fundación y la filosofía con la que aparentemente surge» (pág. 323). De las referencias analizadas en el libro podemos deducir que realmente no aporta grandes novedades en cuanto a la exigencia de estructura interna y funcionamiento democráticos.

nos intermedios, órganos centrales, organización exterior) como el funcional (órganos deliberantes, órganos ejecutivo-directivos, órganos de control). De la vasta información que maneja el autor en esta parte, merecen destacarse algunos extremos. Así, se insiste en la importancia de las organizaciones de base para el cumplimiento del principio democrático al tratarse de los órganos más próximos al militante. En este sentido, destacan las Asambleas de Base de IU ya que, a diferencia del modelo socialista, son órganos de participación directa de los afiliados. Por el contrario, la regulación que hace el PP es insuficiente pues la existencia de las Juntas Locales no está asegurada al depender de la decisión de las correspondientes organizaciones territoriales del partido en uso de las atribuciones que los estatutos les confieren (11).

Ahora bien, en el funcionamiento de los partidos los órganos esenciales continúan siendo los congresos y las asambleas. Los estatutos analizados contienen una regulación muy dispar. Los partidos de «corte federal» (PSOE, IU, PDNI) tan sólo regulan aspectos muy básicos, los cuales deberán ser luego desarrollados por los correspondientes estatutos de las distintas organizaciones que los integran. Los Estatutos del PP establecen un *status* mínimo homogéneo para todas las organizaciones territoriales. En todos los casos se ha optado, en cuanto a la participación de los militantes en dichas Asambleas, por mecanismos de delegación de funciones.

La Ley 54/1978 configura los congresos de ámbito federal/nacional como el órgano supremo del partido, pero sin asignarle una serie de atribuciones concretas, como hace la ley alemana. Considera el autor que el modelo de dicha ley debería ser implantado en nuestro país para que la superioridad de ese órgano no quedase indeterminada. Deberían preverse una serie de extremos fundamentales en la organización de los congresos tales como el sistema de voto secreto, el voto individual para todos los delegados, así como la reducción de las exigencias impuestas a los afiliados que deseen convocar un congreso extraordinario.

Tampoco dice nada la ley española, a diferencia de la alemana, sobre los órganos de gobierno, teniendo los partidos absoluta libertad para su configuración. El autor sistematiza estos órganos en diferentes categorías: órganos de gobierno entre congresos (Comité Federal del PSOE, Juntas Directivas del PP, Consejo Político Federal de IU, Consejo Político Federal de PDNI); órganos de gobierno de carácter ejecutivo (Comisión Ejecutiva Federal del PSOE, Comités ejecutivos del PP, la Presidencia Federal y la Comisión Ejecutiva de IU, la Dirección Ejecutiva de PDNI) y los de gobierno de carácter unipersonal. Sobre la regulación de estos últimos, Nava-

---

(11) FERNANDO FLORES se plantea el interesante interrogante de si los partidos deben adaptar su estructura a la organización territorial del Estado para dar satisfacción a las exigencias de democraticidad. Llega a la conclusión de que los partidos no soportan dicha carga. En primer lugar, «porque las autonomías son un sistema que se predica sólo de la organización del Estado, y que ni siquiera en él es obligatorio...». En segundo lugar, «porque esa posibilidad no se integra en el derecho de participación de los miembros ni en el mínimo contenido del principio democrático que les afecta ya que, en este sentido, cabe imaginar un partido centralizado compatible con las exigencias mínimas de aquel principio». FERNANDO FLORES, *op. cit.*, pág. 111.

ro Méndez destaca el caso del PP. Este partido regula detalladamente los órganos de gobierno unipersonales, a los que atribuye un excesivo número de competencias decisorias que deberían corresponder a otros órganos. En concreto, las exorbitantes competencias atribuidas al Presidente, que llevan al autor a calificar esta configuración como de «presidencialista», son incompatibles con la exigencia de «democracia interna» puesto que suponen privar de las mismas a órganos colegiados que implican una mayor participación de los afiliados y, por tanto, un mayor control sobre determinadas decisiones. Los excesivos poderes concedidos al Presidente del PP, sobre todo en materia disciplinaria, pueden suponer un riesgo para la efectiva protección de los derechos de los miembros del partido.

En ningún caso se regulan mecanismos de intervención directa de las bases de los partidos en los procesos de designación de los líderes respectivos en el ámbito organizativo. Como opina el autor, habría que posibilitar una mayor participación de aquéllas en la designación de los órganos de gobierno de los partidos.

El autor completa el estudio del organigrama de los partidos con el del grado de definición estatutaria de un conjunto de principios «necesarios» para dar cumplimiento a la exigencia de democracia interna. En concreto, se utilizan como parámetros de análisis los siguientes extremos: la aceptación expresa del principio de «democracia interna»; el principio de descentralización de funciones; la interconexión partido-sociedad; la sectorialidad y la relación con los nuevos movimientos sociales; el principio de equiparación entre sexos; las corrientes internas de opinión y la financiación partidista. Algunos de estos principios justificarían por sí solos la realización de un estudio exhaustivo. Baste con señalar el de conexión entre los partidos y movimientos sociales, el cual pone de manifiesto las exigencias de aumentar la permeabilidad social de los primeros, o el siempre polémico de equiparación entre sexos, recogidos ya por todos los estatutos analizados con la excepción de los del PP. Es éste también el partido que se muestra más beligerante con la existencia de corrientes internas, considerando el art. 10.f) de sus Estatutos que constituye una falta grave «ejercitar acciones encaminadas a crear corrientes de opinión organizadas en el seno del partido», previsión completamente incompatible con el principio democrático. Aunque los demás partidos se muestran más permisivos con las corrientes, el establecimiento de determinados límites permiten concluir que se trata más de una tolerancia formal que real.

Otra cuestión que es abordada con una cierta profundidad es la financiación partidista. Del análisis de la ley de financiación vigente, de las aportaciones doctrinales y de las diferentes proposiciones de reforma de aquélla, el autor concluye que un mayor peso de la financiación privada mejoraría el funcionamiento democrático de los partidos. En todo caso, no podemos olvidar las cautelas que habría que adoptar ante esta posibilidad de incrementar la financiación privada. Los límites y controles deberían ser muy estrictos para garantizar, sobre todo, la transparencia de los ingresos.

Tras el estudio de las variables organizativas de los partidos, se aborda el del *status* de los afiliados. Para empezar, se distinguen los diferentes grados de vincula-

ción personal a un partido. Todos los partidos seleccionados, menos el PP, distinguen diversas situaciones de vinculación, a saber: militantes o afiliados, simpatizantes y los simples electores o votantes. Me parece interesante subrayar esta diversidad por la necesidad de que los partidos se abran a la sociedad, permitiendo, como ya lo hacen algunos, la participación en sus procesos de los simpatizantes.

Entrando de lleno en los derechos que se reconocen a los afiliados, el autor resalta en primer lugar que todos los partidos analizados cumplen las garantías mínimas en los procedimientos de admisión de nuevos militantes. Por el contrario, no considera del todo correcta la regulación de la libertad de expresión, pues en los estatutos se produce un reconocimiento más aparente que real. El ejercicio de dicha libertad, sobre todo en su vertiente externa, se encuentra muy mediatizado, siendo la configuración del PP la más restrictiva. Considera el autor que la regulación que de esta libertad contiene el Estatuto de Nueva Izquierda debería ser el modelo a seguir por el resto de partidos.

A continuación son analizados los mecanismos electivos en el interior de los partidos, sobre los que la Ley de Partidos guarda un silencio absoluto (12). Propone el autor un cambio en el que las bases tengan un mayor peso en la designación de candidatos electorales por los partidos políticos. Tras analizar los procedimientos que los estatutos prevén para la designación de los candidatos, Navarro Méndez comenta la experiencia de las primarias socialistas en cuanto constituyen un modelo eficaz para abrir los partidos a la sociedad y aumentar la participación de los afiliados (13). Se apuntan a una serie de requisitos mínimos que deberían respetarse en cualquier proceso similar al del PSOE, tales como la necesidad de que el aparato del partido no sólo sea neutral «sino que, además, debe parecerlo»; mayores facilidades a la militancia para presentar candidaturas, la garantía del principio de igualdad de oportunidades para todos los candidatos en relación con la utilización de los medios humanos y materiales del partido; el secreto del voto; la previsión de un mecanismo jurídico interno partidista de impugnación del proceso en el caso de que no se hubiesen respetado las debidas garantías, así como la posibilidad de acudir a la vía judicial ordinaria, constituyendo la de la Ley 62/1978 el medio idóneo para ello. En todo caso, y como bien señala el autor, si se produjera en un futuro la incorporación legal del proceso de primarias, ésta debería ser de «mínimos», permitiendo su adaptación

---

(12) Sobre el procedimiento de designación de los candidatos por los partidos véase el capítulo V de mi libro *El candidato en el actual sistema de democracia representativa*, Comares, Granada, 1999.

(13) En el mismo sentido, me pronuncio en *El candidato en el actual sistema de democracia representativa*, cit., págs. 354-377. Sin embargo, NAVARRO MÉNDEZ no incide en los efectos negativos que el proceso de primarias ha tenido en el PSOE, el cual ha puesto de manifiesto la conflictiva existente en el interior del partido. Como análisis rigurosos de este proceso, véanse RAMÓN VARGAS-MACHUCA: «A vueltas con las primarias del PSOE», *Claves de razón práctica*, núm. 86, 1998; CARLES BOIX: «Las elecciones primarias en el PSOE. Ventajas, ambigüedades y riesgos», *Claves de razón práctica*, núm. 83, junio 1998; ROBERTO BLANCO VALDÉS: «Carlos públicos, participación, sociedad: la revolución de las primarias», *Anuario de Derecho Parlamentario*, Cortes Valencianas, núm. 6, 1998.

a cada modelo concreto de partido. Igualmente hace referencia al debate casi permanente de la reforma del sistema electoral en el sentido de la apertura de las listas, mostrándose el autor, como lo hace la mayor parte de la doctrina, cauteloso ante dicha posibilidad. Concluye que el ámbito local podría ser el ideal para introducir esa reforma pues es donde se da una relación más estrecha entre candidatos y electores. En la misma dirección plantea la conveniencia de que los partidos articulen mecanismos de democracia directa en favor de la militancia, extremo que sólo se reconoce expresamente en los estatutos del PDNI y en los de IU.

Es evidente que el reconocimiento de dichos derechos no sería eficaz sin la articulación de unos adecuados mecanismos internos de protección de los mismos así como de procesos internos disciplinarios con las debidas garantías. Del análisis que el autor realiza de los órganos encargados de la defensa de los derechos de los afiliados, merece destacarse que, mientras los órganos de NI y PSOE son nombrados por los órganos de representación del conjunto de la afiliación, los Comités de Conflicto y Disciplina del PP son designados por los órganos directivos, lo cual compromete de manera evidente su imparcialidad. En cuanto a los procedimientos disciplinarios, cabe deducir de los estatutos estudiados el incumplimiento de garantías mínimas, en grado diverso según el partido, tales como la determinación de las sanciones, el principio de proporcionalidad o el de presunción de inocencia.

En cuanto a los deberes de los afiliados, todos los partidos analizados poseen unas previsiones estatutarias semejantes, pudiendo distinguirse de manera general tres tipos de obligaciones: el deber de «lealtad» hacia el partido, el de participación interna y el de pagar la cuota.

Se ocupa a continuación Navarro Méndez del *status* de los cargos públicos y dirigentes del partido, entendido como conjunto adicional de deberes que no se predicán respecto del resto de afiliados y que supone la sujeción de su actuación a un cierto control político por el partido. Entre ellos, cabría señalar los deberes de información patrimonial, los económicos, el deber de lealtad y sometimiento a la disciplina del partido en el ejercicio de sus funciones y la sujeción a un régimen de incompatibilidades. Se subrayan además las previsiones, ya contempladas en algunos estatutos, dirigidas a garantizar un cierto grado de control político sobre los dirigentes del partido. Medidas como la revocabilidad, el establecimiento de un estricto sistema de incompatibilidades o el acortamiento de mandatos, deberían ser establecidas por todos los partidos.

Como grandes conclusiones de este estudio, el autor resalta que desde el punto de vista organizativo, las principales carencias de democracia interna se refieren a la mala configuración de algunos aspectos relativos al funcionamiento de ciertos órganos partidistas, especialmente los congresuales. No son muy optimistas sus conclusiones con respecto al reconocimiento de los derechos fundamentales de los afiliados y a los procedimientos disciplinarios y de selección de candidatos electorales. De la misma manera, no están suficientemente garantizados los mecanismos para asegurar la circulación de las elites y el control de sus actividades por la militancia. Por lo tanto, se plantea la necesidad de una serie de reformas que garanticen, en la

medida de lo posible, los límites que la Constitución española establece a la libertad de organización y funcionamiento de los partidos.

En definitiva, de esta obra, desigual pero interesante, deducimos una vez más la necesidad acuciante de regular de manera más estricta la organización y el funcionamiento interno de los partidos de forma que se ajusten a la exigencia democrática que marca nuestra Constitución. Una regulación no exenta de dificultades, más políticas que jurídicas, y que habrá de estar orientada por la relevancia pública de las funciones que los partidos asumen en las democracias actuales. Una ordenación jurídica en la que, además, habrá de equilibrarse en la medida de lo posible el respeto a los derechos del ciudadano-afiliado con las exigencias de eficacia propias de una organización partidista. Todo ello porque lo que sí parece fuera de toda duda es que gran parte de los problemas e insatisfacciones que generan las democracias representativas actuales tienen su origen en el funcionamiento y estructura de los partidos, y aunque el Derecho tenga una capacidad limitada para resolverlos, a él le corresponde tratar de ajustar la vida de los partidos a los valores y principios en que se fundamenta nuestra convivencia (14).

*Octavio Salazar Benítez*

PETER HÄBERLE: *Europäische Verfassungslehre in Einzelstudien*, Ed. Nomos, Baden-Baden, 1999, 400 págs.

La década de los noventa ha confirmado la naturaleza política de la Unión Europea (UE). Al margen quedó la comprensión del fenómeno comunitario como realidad tecnocrática en la que las instituciones europeas se limitan a ejecutar los objetivos dispuestos en los Tratados. E, igualmente, ha resultado preterido el *intergubernamentalismo*, es decir, el entendimiento del proceso integrador como mecanismo para la mera satisfacción de los intereses de los gobiernos estatales. En verdad, la UE se ha mostrado desde sus inicios, pero especialmente en las últimas dos décadas, como ordenación jurídica del pluralismo político. Pluralismo político que se manifiesta tanto en su funcionamiento institucional como en la formación de la voluntad de los gobiernos estatales. Las instituciones comunitarias no son meras instancias administrativas, sino que incorporan distintas posiciones políticas. Pero es que además, el pluralismo propio del Estado consuetudinario repercute en la UE: no es extraño que particulares o unidades políticas *infra* estatales discrepen de la voluntad expresada por su gobierno en el Consejo, contradicción que habitualmente toma la forma de controversia jurídica.

---

(14) Aunque no estaría de más recordar los riesgos que resultan de la democratización de la organización de los partidos, entre los que cabría señalar el de disgregación interna y el de posible supresión de cualquier señal de identidad ideológica o de defensa de sectores sociales, LUIS LÓPEZ GUERRA en el prólogo al libro de FERNANDO FLORES, cit., pág. 21.

Así, se entiende con facilidad que la naturaleza política de la UE justifique el recurso a los valores acuñados históricamente por el pensamiento y la práctica constitucional —al constitucionalismo como ideología— como método para analizar la racionalización y limitación del poder comunitario. Ahora bien, con esa apuesta metodológica se sientan a la sazón las bases desde las que abordar los problemas de legitimidad del orden comunitario, pues no es imaginable una UE al margen de los principios clásicos del constitucionalismo. Es en este estado de cosas donde se incardina el libro que hoy comentamos: la tesis central del Profesor Häberle consiste en trazar los elementos de un Derecho constitucional común europeo, Derecho común que ha de servir como parámetro para la organización de la UE y como sustento de su legitimidad.

Para el desarrollo de su tesis el autor recoge en este libro conferencias y artículos dictadas y escritos en la segunda mitad de los noventa; los divide en dos partes, una general, en donde establece los presupuestos del Derecho constitucional común europeo, y una segunda parte en la que analiza concretos problemas constitucionales de distintos países. El hecho de ser una recopilación resta sistemática al trabajo y a veces provoca redundancias, pero en su lectura final, estas redundancias tienen la virtud de tejer con seguridad los argumentos del Profesor alemán. Centrándonos en la primera parte del libro, intentaremos exponer someramente esos argumentos.

El Profesor Häberle gira una y otra vez sobre su concepto de Constitución, base en la que se apoya todo su libro y por ende su reivindicación de un Derecho constitucional común europeo. Para él, la Constitución no es sólo un conjunto de reglas, un material para los juristas, es también la expresión del desarrollo cultural, del propio entendimiento cultural de una sociedad política y el fundamento de sus esperanzas. Esta teoría, expuesta al detalle en su obra capital *Verfassungslehre als Kulturwissenschaft*, lo vincula a un concepto material de Constitución, siguiendo la línea de quienes reconoce como inspiración intelectual: Smend, Heller, Ehmke, pero sobre todo su maestro Hesse. Sin embargo, el reconocimiento de la Constitución como realidad normativa, pero también cultural, no lo acerca en nada al positivismo sociológico de corte schmittiano —tan en boga actualmente en Alemania por su radical expresión en la sentencia Maastricht— que entiende la Constitución como la decisión de una unidad política preexistente, el Estado, que no se funda por el derecho, sino en elementos perennes de corte lingüístico, histórico y cultural, fundamentos de la existencia intemporal de un pueblo. Para el teórico de la Constitución como proceso abierto (recordemos su libro *Verfassung als öffentlicher Prozeß*), la cultura es una realidad viva que se renueva en el marco de una sociedad abierta, alejándose ciertamente de un concepto inamovible de pueblo. Y es en ese carácter cambiante de la cultura donde el momento normativo de la Constitución cobra sentido: con los procedimientos que dispone se regulan los poderes estatales, pero también el espacio público y el ámbito privado, de modo que permite integrar las distintas interpretaciones culturales, reconduciendo el pluralismo a la unidad. No sorprende, pues, que para Häberle el Estado sólo exista en los límites de la Constitución, niega, por tanto, la posibilidad de una unidad política previa al orden constitucional.

Desde la dimensión cultural de la Constitución el Profesor Häberle da cuenta del constitucionalismo como realidad euroamericana. En el ámbito europeo adjudica la idea del parlamentarismo a los británicos, la igualdad y la libertad son para él fruto de la revolución francesa, el federalismo es tributario de Suiza, junto al que aparecen el regionalismo español e italiano, los países escandinavos han aportado la tolerancia como principio constitucional y Alemania, en esta segunda mitad de siglo, la cultura de los derechos fundamentales. Pero ante este precipitado histórico, el Profesor alemán pretende levantar acta de la situación actual. Desde su punto de vista el signo distintivo de este principio de siglo es la revisión total que han experimentado de modo silencioso las Constituciones nacionales: éstas ya no ordenan la realidad política de modo completo, sino que temática y funcionalmente aparecen como Constituciones parciales, complementadas por el espacio constitucional europeo, compuesto tanto por el Derecho comunitario como por el sistema jurídico alrededor del Consejo de Europa. Europa es un conglomerado de *Constituciones parciales*, ya sean de carácter nacional o supranacional. Y es además, para él, una situación que así debe continuar: rechaza la posibilidad de una Constitución que ordene todo el orden político, ya sea por una extinción del espacio supranacional o por una expansión de éste que aniquile los Estados nacionales.

Es precisamente el hecho de que Europa aparezca hoy como un conjunto de *Constituciones parciales* lo que provoca la necesidad de atender a un Derecho constitucional común europeo. En esa tarea se descubren los elementos compartidos por las distintas *Constituciones parciales*, a la vez que se reconocen los valores que legitiman el Derecho europeo supranacional. Pero el desarrollo de esa labor exige, según el autor del libro, una doble actitud metodológica: la comparación en el espacio y la comparación en el tiempo. La primera nos conduce a la utilización del Derecho comparado como quinto método interpretativo, añadiéndose a los cuatro métodos de la clasificación de Savigny. La segunda comparación nos lleva al fenómeno denominado por Häberle como *desarrollo paradigmático de los textos (Textstufenparadigma)*. Con esa expresión pretende referir la conversión en texto constitucional de lo que inicialmente aparecía únicamente como propuesta dogmática o resolución judicial. Ambas consideraciones metodológicas son especialmente provocadoras en una doctrina como la alemana. En nuestro Derecho constitucional, si bien su uso es común desde 1978, no ha resultado en una propuesta teórica autónoma como la del Profesor Häberle.

El fenómeno de las *Constituciones parciales* tiene al lado de las consecuencias metodológicas, otras de cariz temático. A lo largo del libro, el Profesor Häberle se centra especialmente en cuatro, que considera objeto primordial del Derecho constitucional común europeo. En primer lugar se esfuerza por destacar los principios de ese Derecho constitucional común europeo. Entiende que la dogmática debe trabajar sobre ellos, tanto para reconocer su peso en el constitucionalismo actual como para facilitar su futuro desarrollo. Esos principios serían: la protección de los derechos fundamentales, el Derecho constitucional de la religión (término que prefiere al clásico de Derecho Eclesiástico), los fines del Estado, la protección de

las minorías y el federalismo (incluyendo cualquier otra forma de descentralización política).

La segunda consecuencia temática supone la relativización de la idea del poder constituyente como ilimitado. En conexión con los clásicos trabajos de Ehmke (*Grenzen der Verfassungsänderung*) y von Simson (*Souveränität im rechtlichen Verständnis der Gegenwart*) reconoce la existencia de unas condiciones sin las cuales el constituyente carecería de legitimidad para arrogarse el poder que le caracteriza —idea que ya expuso en «Zur gegenwärtigen Diskussion um das Problem der Souveränität», AöR 92, 1967. Entre esas condiciones, según Häberle, se incluye la vinculación a Europa. No en vano ya dispuso el autor que en la segunda mitad de siglo el Estado constitucional sólo era posible en la forma de «Estado cooperativo», es decir, en continua colaboración con otros Estados (*vid.* «Der kooperative Verfassungstaat», FS Schelky, 1978).

En tercer lugar, se interroga sobre la existencia de un espacio público europeo (el artículo que aborda tal problema ha sido traducido al español por Carlos Ruiz Miguel en la *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 3, 1998). Esta cuestión surge a partir de la sentencia Maastricht del TCFA (E 89, 155). En ella, el citado tribunal vincula la legitimidad de la UE a los Parlamentos nacionales en cuanto que no existe un pueblo europeo —definido en términos lingüísticos, históricos y culturales— que dote de funcionalidad a un sistema parlamentario supranacional. Como vimos el Profesor Häberle rechaza la idea de una Constitución europea que socave la realidad estatal: es partidario de entender Europa como un conglomerado de *Constituciones parciales*. Sin embargo, ello no le es obstáculo para distinguir la paulatina consolidación de un espacio público en el que se discuten controversias políticas de dimensión supranacional. Tales controversias existen, como demostró el conflicto entre la Comisión «Santer» y el Parlamento europeo o la crisis en torno al ganado británico. Para el autor, el origen del espacio público europeo reside en la historia cultural europea (¿es Montesquieu un filósofo francés o europeo? ¿es Beethoven un compositor alemán o europeo?) y la consolidación de ese espacio público es misión del Parlamento europeo, pero sobre todo de los partidos políticos en su dimensión supranacional.

Como cuarta consecuencia temática tiene por necesario criticar la definición del Estado a partir de sus tres elementos clásicos: pueblo, territorio y poder estatal. Frente a esta conceptualización formal, invoca la utilización del componente cultura como constitutivo esencial del Estado. En este sentido, el elemento pueblo nos habría de referir a una «sociedad abierta» que permite el continuo desarrollo del pensamiento alternativo. Del mismo modo, el territorio sería entendido en términos culturales, afirmación un tanto críptica que le sirve para reconocer a los países del Este como miembros de la entidad cultural «Europa», postulando así en favor de su integración en la UE. Y finalmente, el poder estatal se explicaría en su servicio a la libertad cultural. No extraña, pues, que, a la hora de analizar el régimen jurídico de la nacionalidad en Alemania, abogue el Profesor Häberle por preferir el *ius sanguinis* en favor de una ciudadanía construida en la lealtad a ciertos valores constitucionales.

Con la breve exposición de las consecuencias temáticas cerramos esta recensión, en la que hemos intentado espigar las principales tesis de la obra del Profesor Häberle. Nuevo libro que confirma, a sus sesenta y cinco años, el vigor intelectual del autor, caracterizado por su capacidad para plantear interrogantes, ensanchando así el horizonte del Derecho constitucional. En esta serie de trabajos esboza la silueta del Derecho constitucional común europeo, realidad intelectual que puede convertirse en la base sobre la que se asiente el futuro del Estado constitucional. Y ello lo hace cuestionando más que aseverando: ofreciéndonos sus hombros de gigante para ver más allá.

*Miguel Azpitarte Sánchez*

L. M.<sup>o</sup> CAZORLA PRIETO: *El Congreso de los Diputados (Su significación actual)*, Editorial Aranzadi (Colección Divulgación Jurídica), Pamplona, 1999, 141 páginas.

Aunque el Derecho Parlamentario ha conocido un singular, y por otra parte lógico, desarrollo en los últimos veinte años, apenas se ha dispuesto de reflexiones generales sobre el lugar que ocupa la institución parlamentaria en el cuadro de los poderes del Estado, de las que concluir su más idónea organización y el modo más eficaz para cumplir sus funciones. El libro escrito por Luis María Cazorla Prieto afronta este reto, sin duda para él factible porque a su condición de jurista prestigioso y de amplio espectro une la de Letrado de las Cortes Generales y Secretario General del Congreso de los Diputados durante más de seis años. Este ensayo, pues, es fruto de la racionalización de un jurista que conoce a fondo el Parlamento, no sólo en su dimensión formal sino en aquella que no aparece reflejada en las normas. El autor ha sido capaz de integrar la pluralidad de facetas —la institucional, la funcional, la organizativa y la medial o instrumental— que presenta el Congreso de los Diputados con las miras puestas en su fortalecimiento, en su vitalización; es decir, el profesor Cazorla Prieto no permanece en el análisis del ser actual de nuestra Cámara Baja sino que incide inteligentemente en la búsqueda de respuestas a los déficit institucionales, funcionales, organizativos e instrumentales que hoy presenta. Profundiza, en fin, en el camino que se abrió en 1985 con el texto «Las Cortes Generales. ¿Parlamento contemporáneo?», publicado en la colección de Cuadernos Civitas.

Comienza el autor su estudio con un planteamiento valiente que consiste en la reconsideración de distintos conceptos que, por mor de la herencia, se siguen aplicando al Parlamento aun a pesar de las dificultades que presenta en un juicio de contraste con la realidad: «el Congreso de los Diputados junto al Senado son *soberanos*» dentro del sistema político de la Constitución de 1978 en cuanto representan al pueblo español, que es soberano, mas en la realidad del ejercicio de tal soberanía nos encontramos con que cada vez le queda menos a la institución que analizamos, limitada en su atributo máximo por la aparición de fenómenos «como el ascenso de la Unión Europea, la pujanza de las Comunidades Autónomas, una y otras con sus correspondientes Parlamentos representativos, el neocorporativismo social y la in-

fluencia de las organizaciones nacidas al aire de la globalización económica, que han asestado tales tajos al ejercicio de la soberanía tradicional que hoy ésta sería poco reconocible» (págs. 28-29). Poco más adelante, Cazorla Prieto pone en tela de juicio otra afirmación tradicional, la de la *centralidad parlamentaria*, pues la centralidad, que identifica con el peso político, se ha desplazado hacia el Gobierno; pero recurramos a sus palabras: «hablar en términos tajantes de la centralidad política del Congreso de los Diputados no constituye una idea acertada, por un lado, y tampoco responde a la realidad, por otro; tiende a convertirse en un estribillo que repetitivamente se proclama y que dificulta entrar en la verdad de las cosas... El Congreso de los Diputados es la institución central del sistema político español en un aspecto: el de la legitimidad democrática de primer grado... Sin embargo, en otros aspectos de la centralidad política su papel es menor y desde luego no es el principal dentro de los órganos constitucionales» (pág. 32). Concluye el autor su revisión de criterios y conceptos tradicionalmente admitidos con una reflexión sobre la difusa y difuminada *separación de poderes* entre el Congreso de los Diputados y el Gobierno entendida aquella como la capacidad de la Cámara Baja de adoptar decisiones en función y al servicio de sus propios intereses, opuestos a veces a los del Gobierno: «las dos décadas que de Constitución democrática se han cumplido recientemente demuestran que tal capacidad de la Cámara ha ido a menos, hasta quedar reducida a expresión menor con ocasión de alguno de los acontecimientos parlamentarios vividos» (pág. 35); «el principio de la separación de los poderes en lo que atañe a la relación del Congreso de los Diputados con el Gobierno queda en la realidad empañado y puede quedar hecho añicos por la superposición de las consecuencias del sistema de partidos y el brazo largo de la mayoría gobernante instalada tanto en el Gobierno como en la Cámara» (pág. 38).

Aunque pueda inducir al pesimismo una visión de tal naturaleza —que es, en realidad, una constatación de la vigente realidad del Congreso de los Diputados en apenas nada diferenciada de los de nuestro entorno en el parlamentarismo contemporáneo— Cazorla Prieto huye de tal estado de ánimo precisamente por la legitimación democrática, la única o superior fuente justificadora del poder, que expresa esta institución fundamental y fundamentadora del sistema político democrático. A tal efecto el autor, sin discutir obviamente tal aserto, define una vía no tanto alternativa como complementaria, la del *refuerzo de la legitimación funcional o de ejercicio*, que desemboca en centrarse en las funciones que el Congreso de los Diputados desempeña, analizando su cumplimiento y propugnando la mayor eficacia en el mismo.

A partir de aquí, y como parte segunda y más extensa de la obra, el autor va desgranando cada una de las funciones parlamentarias, comenzando por la legislativa, en relación con la cual incide en el «peligro extraordinario» que para la misma suponen las llamadas leyes de acompañamiento presupuestario (pág. 53), de dudosa constitucionalidad en cuanto «impiden que el Congreso cumpla su función legislativa con las exigencias propias de un Parlamento contemporáneo. Dicho de otra forma, se ha ideado un mecanismo que reduce en la práctica a un papel casi formal al

Congreso de los Diputados con respecto a las materias que se someten a su conocimiento por medio de estos proyectos de ley» (pág. 57) (1).

Por lo demás considera el profesor Cazorla Prieto que el vigente Reglamento de la Cámara de 10 de febrero de 1982 —aprobado, pues, al final de la I Legislatura y por tanto nacido «en una realidad superada en mucho hoy» (pág. 131)— es un instrumento muy inapropiado para el mejor desarrollo de las funciones del Congreso en general y de la legislativa en concreto, razón por la cual aporta, siempre en aras al reforzamiento de la legitimación de ejercicio, distintas propuestas de reforma desgranadas de un modo compendiado y apretado por la naturaleza de esta obra, es decir, sin el exigible desarrollo pormenorizado. En todo caso estas pautas, sobre las que en términos generales existe una suficiente coincidencia en los ámbitos político y académico a pesar de la reiterada postergación de su adopción, son importantes para el fortalecimiento institucional de nuestro Parlamento, base imprescindible para que su crédito no disminuya en la opinión pública (entre paréntesis, destaco en esta materia la obra de I. Delgado, A. Martínez y P. Oriate, *Parlamento y opinión pública en España*, CIS, Madrid, 1998). De manera quizás en exceso resumida las líneas de revisión apuntadas son las siguientes:

- Previsión del debate de totalidad en el Pleno como fase reglamentaria obligatoria del procedimiento legislativo, al margen de que haya o no enmiendas a la totalidad.
- Recuperación del espacio de la Ponencia «como órgano preparatorio de trabajo legislativo que posteriormente otros proseguían donde el intento de integración y conjunción de intereses ocupaba un lugar principal» (pág. 61), añadiendo la idea de designación de un ponente general en cada proyecto de ley, que se encargaría de la mejor llevanza de los trabajos de la Comisión.
- Replanteamiento de la relación entre Pleno y Comisión, preservando aquél para los debates generales; de este modo el Pleno contaría con más tiempo para otros contenidos que le son propios y se acentuaría el interés por el trabajo de la Comisión, en la que deben evitarse los «atropellamientos temporales» y cuyo debate como regla general sería el último en el procedimiento legislativo, salvo que el Pleno acordase conocer de nuevo de la materia.
- Atención debida a la preservación de la calidad de las leyes (Alejandro Nieto ha calificado las aprobadas en los dos últimos decenios, salvo excepciones, como «técnicamente deplorables»), a cuyo efecto sugiere dictar una instrucción de la Presidencia de la Cámara en la que se recojan las reglas de técnica legislativa a seguir, y asimismo la designación en cada Ponencia de un ponente redactor o relator que, junto al ponente principal, se encargue de velar por su observancia con la asistencia y asesoramiento del Cuerpo de Letrados de las Cortes Generales (págs. 64-67).

---

(1) A esta cuestión se ha referido en otros trabajos de modo más extenso y de modo destacado en *Las llamadas leyes de acompañamiento presupuestario. Sus problemas de constitucionalidad*, Madrid, 1998.

• En lo que a la *función de control* concierne tras la afirmación de que esta vital función parlamentaria «no la lleva a cabo el Congreso de los Diputados como institución, porque ésta, por mor del juego de las mayorías, expresa la voz de la mayoría política, que es a su vez la que tiene que ser controlada» (pág. 73), además del fortalecimiento de las Comisiones de Investigación facilitando su creación, deberían encontrar alojamiento en el Reglamento del Congreso de los Diputados: la reserva de un tiempo en el orden del día dedicado al control exclusivamente para la oposición del que podría disponer con la libertad de materia y de distribución de tiempo siempre con el conocimiento previo del Gobierno con el fin de la necesaria preparación; la intensificación de la publicidad de las propuestas o mociones de la oposición; la intensificación de ciertos campos especializados como el presupuestario mediante la dotación de los medios materiales imprescindibles como sería la Oficina Presupuestaria; la inmediatidad para cuestiones urgentes o impuestas por una súbita actualidad; y la agilización de los modos de obtener información documental del Gobierno (págs. 74-75).

• En cuanto a la *función electiva* —que no debe limitarse a un mero acto formal de «estampillado» de la propuesta de los grupos— se suma a la propuesta, que ya figura en alguno de los programas políticos para la legislatura en curso, de prever reglamentariamente un trámite de debate público acerca del candidato presentado dentro del cual se prevea la posibilidad de que sea llamado a comparecer (págs. 80-81).

• En el planteamiento de la relación diputado-grupo parlamentario, pone sobre la mesa que debe abrir éste, que ha adquirido un predominio excesivo, «algún resquicio por el que puedan respirar más libremente» con la apertura de un turno para los diputados individuales tras el de los grupos —que deben asegurar su funcionamiento democrático— o con la supresión del visado de las enmiendas, extremos éstos sobre los que no puedo ocultar un claro pesimismo salvo que se diera paso a un sistema de listas de candidatos abiertas o no bloqueadas, al menos, es decir a una fórmula de individualización o personalización del voto.

Muy atinadas, en fin, resultan las reflexiones sobre el deber institucional de imparcialidad del Presidente de la Cámara —al que corresponde la tarea esencial de proteger los derechos de los grupos y diputados que conforman la minoría parlamentaria y en general procurar dar «satisfacción a la legitimación funcional o de ejercicio de la institución» (pág. 97)— y sobre la naturaleza eminentemente servicial de la Administración Parlamentaria, cuyos funcionarios se encuentran de forma inmediata y cercana junto a los diputados y los órganos parlamentarios, propugnando que la Secretaría General «goce de autonomía en el seno de la Cámara sin que sufra, por tanto, injerencias de carácter político» (pág. 107), sin olvidar las que se centran en la conexión entre la autonomía decisional de la Cámara en el orden presupuestario y el cumplimiento de las funciones parlamentarias o en el incremento retributivo de los diputados, que entiendo no obstante debería referirse a todos los cargos públicos y no circunscribirse sólo a los mismos.

Al margen del ya «amortizado» suficientemente Reglamento de 1982, que ha acreditado una probada capacidad de supervivencia, han surgido usos y prácticas

que han permitido la actualización del modo de cumplimiento de las funciones de la Cámara, incluso de su propia organización y funcionamiento, aunque la revisión en profundidad tantas veces manifestada como atrasada es más factible en el curso de la nueva legislatura que se abre que en el final de la pasada, como el autor propició. Cazorla escribe, *in fine*, que «la resistencia de la institución parlamentaria frente a los cambios radicales de la realidad donde está inmersa ha sido siempre aguda... Al mismo tiempo y con rara unanimidad voces políticas de todo tipo reclaman la reforma de las Cámaras» (pág. 139) por su inadaptación a los tiempos que corren, a cuyo efecto debe huirse de planteamientos radicales con vocación de «reinventarlas», de rehacerlas desde abajo. En fin, concluye de modo plenamente suscribible este atinado y oportuno ensayo, que: «el problema de los Parlamentos contemporáneos no consiste en la sustitución de los grandes cimientos ideológicos que los inspiran desde tiempo atrás; consiste, por el contrario, en adaptarlos a la realidad actual con medido conocimiento de su alcance actual y en dotar a las Cámaras de instrumentos suficientes para poder llevar a cabo su misión en consonancias con la etapa que corre y en búsqueda de su mayor legitimación funcional o de ejercicio ante sus ciudadanos y el resto de los órganos constitucionales» (pág. 141). Un gran propósito y una no menos valiente y original articulación hacen insoslayable la lectura de este estudio de Luis Cazorla Prieto sobre el Congreso de los Diputados.

Enrique Arnaldo Alcubilla

MARTHA C. NUSSBAUM (1996): *Los límites del patriotismo: Identidad, pertenencia y «ciudadanía mundial»*, compilado por JOSHUA COHEN, Barcelona, Paidós, 1999, 187 págs. (traducción por Carme Castells).

I. «El cosmopolitismo es una postura controvertida, una tendencia del pensamiento moral a la que se oponen quienes se resisten en su ideal de ciudadanía mundial en nombre de sensibilidades y apegos arraigados en la filiación grupal o en la tradición nacional» (pág. 9), según dice Joshua Cohen, el compilador de este libro. Esta obra recoge un debate que tuvo lugar en los EE.UU. a propósito de un artículo de Martha Nussbaum —publicado en la *Boston Review* (1994)— titulado «*Patriotismo y cosmopolitismo*», en el que participaron destacados intelectuales como, entre otros, Benjamin Barber, Nathan Glazer, Amartya Sen, Charles Taylor, Immanuel Wallerstein y Michael Walzer.

II. Hay dos factores que parecen haber convencido a Nussbaum de la necesidad de una defensa del cosmopolitismo. La *primera* es el contenido de las últimas publicaciones de algunos de los intelectuales estadounidenses, tales como Richard Rorty y Sheldon Hackney. En sus respectivas obras, estos intelectuales hacen un llamamiento a la nación americana para salvar a los EE.UU. de una «política de la diferencia», que, según ellos, es provocada por los diferentes grupos étnicos que viven en el territorio de los EE.UU. y sus demandas para obtener el reconocimiento de su identidad cultural en las instituciones públicas. Un *segundo* factor que parece haber

influido en su decisión de llevar a cabo este ensayo, es su preocupación por el bajo nivel de conocimiento y la poca familiarización de los estudiantes americanos con otras culturas y países del mundo.

Sin distinguir entre «patriotismo» y «nacionalismo», el argumento de fondo del ensayo de Nussbaum es que «el orgullo patriótico es moralmente peligroso y..., en última instancia, subvierte alguno de los objetivos más dignos que el patriotismo pretende alcanzar..., el de la unidad nacional en la lealtad a los ideales morales de justicia e igualdad» (pág. 14). Inspirándose en los filósofos estoicos, sostiene que nuestra pertenencia a cualquier tipo de comunidad que no sea la de la humanidad es un mero accidente. Nussbaum hace hincapié en que esto no quiere decir que debemos abandonar los afectos étnicos, religiosos o del género, ya que son una fuente muy importante de nuestra identidad. Sólo pretende argumentar que «debemos... trabajar para hacer que todos los seres humanos formen parte de nuestra comunidad de diálogo y que sean de nuestra incumbencia; basar nuestras deliberaciones políticas en esta comunidad entrelazada y conferir una atención y un respeto especial al círculo que define nuestra humanidad» (pág. 20). Por esta razón debemos imaginar el conjunto de los humanos como un cuerpo orgánico, «y a sus muchas gentes como distintos miembros de este cuerpo» (pág. 21).

Para poder alcanzar lo sugerido y para aprender a reconocer la humanidad «por extraño que sean sus disfraces» (pág. 20), resulta necesaria, según la autora una educación cosmopolita (contrariamente a una educación nacional) por cuatro razones básicas. *En primer lugar*, una educación cosmopolita nos permitirá aprender más acerca de nosotros mismos, ya que nosotros los seres humanos tenemos la tendencia de considerar a lo «accidental» (nacimiento en un determinado país) como alguna cosa «natural», confiriéndolo «un falso aire de gloria y peso moral» (pág. 22). Además, una ignorancia hacia otras partes del mundo significa una ignorancia de nosotros mismos. *En segundo lugar*, una educación cosmopolita nos ayudará a resolver los problemas transfronterizos, cada vez más importantes y frecuentes, que precisan una cooperación y deliberación internacional. Para cumplir este objetivo no sólo tenemos que estar informados sobre la geografía de los otros lugares del mundo, sino que también necesitamos «un gran conocimiento acerca de sus gentes, de manera que al hablar con ellos fuéramos capaces de respetar sus tradiciones y sus compromisos» (pág. 24). *En tercer lugar*, con un currículo escolar cosmopolita nos daremos cuenta de que nuestras obligaciones morales con el resto del mundo son reales y que, de cualquier otro modo, pasarían desapercibidas. De esta manera también evitamos que nuestros niños sean hipócritas (en el sentido de utilizar un lenguaje universal, pero a la misma hora restringiendo su aplicación). Es muy importante, continúa Nussbaum, que educamos nuestros niños de tal manera que se preocupen del bienestar de otras gentes de otros lugares del mundo. La *cuarta y última* razón a favor de una educación cosmopolita, es que ésta nos permitirá elaborar unos argumentos sólidos y coherentes basados en las distinciones que estamos dispuestos a defender. Es decir, no es nada claro, dice Nussbaum, por qué un individuo debería trascender toda una serie de fronteras (como por ejemplo religión, estatus de trabajador,

etcétera) menos la de la nación. Además, si queremos dar incentivos a la gente para superar las fronteras de su estatus de trabajador, de su religión o de su sexo también tenemos que «apelar a determinadas características de la persona humana que, obviamente, también trascienden las fronteras nacionales» (pág. 26).

III. No debe sorprender que este ensayo de Nussbaum haya provocado un buen número de críticas que son recogidas en la segunda parte del libro. En lugar de reconstruir las críticas formuladas por cada autor, parece más oportuno agruparlas en diferentes apartados. Concretamente, las críticas giran en torno a tres cuestiones: a) la relación entre el cosmopolitismo, el liberalismo, la democracia, y el patriotismo, b) la relación entre la moralidad universal y particular, c) la relación entre el cosmopolitismo, la ciudadanía y el mercado.

a) *Cosmopolitismo, democracia, liberalismo y patriotismo.* Un primer grupo de críticos son aquellos relacionados con las diferentes tradiciones o «lógicas» filosóficas a las cuales se refiere Nussbaum, tales como el cosmopolitismo, el patriotismo, el liberalismo, y la democracia.

Anthony Appiah, por ejemplo, sostiene que Nussbaum no presta suficiente atención a la relaciones entre las «lógicas» del patriotismo y el liberalismo por un lado, y entre el cosmopolitismo y el liberalismo por el otro. En cuanto a *la relación entre el patriotismo y el liberalismo*, Appiah sostiene que la presencia del patriotismo no tiene por qué excluir la posibilidad del liberalismo —como supone Nussbaum— ya que «un verdadero patriota espera que el Estado y la comunidad en la que vive se atenga a determinadas normas; tiene aspiraciones morales con respecto a ellos, y que estas aspiraciones pueden ser de tipo liberal» (pág. 36). También Benjamin Barber sugiere que si el patriotismo puede tener sus patologías, en el sentido de no respetar las exigencias de la tradición liberal-democrática, lo mismo puede ocurrir con el cosmopolitismo. Además, nos recuerda que la experiencia estadounidense, considerada ejemplar en su respeto a los derechos y libertades de los individuos, está basada ella misma en una mezcla de cosmopolitismo y provincialismo. Así, «desde el principio,.... ser americano era también formar parte de una singular historia de libertad» (pág. 45) la cual fue expresada a través de la Declaración de Independencia, la Constitución, y la Carta de los Derechos Humanos, «una muestra de devoción a valores de alcance cosmopolita» (pág. 46). También Michael McConnell proclama que sería una equivocación dejar de lado los elementos culturales, y el ejemplo de los EE.UU. es, según él, la mejor ilustración de que es imposible para el cosmopolitismo deshacerse de elementos culturales: «El orgullo específico de ser estadounidense se basa en verdades autoevidentes de aplicación universal y en la apropiación parcial de culturas de unas gentes, nuestros ancestros, procedentes de todos los rincones del mundo. ¡Qué error sería prescindir de todo eso!» (pág. 102).

Con respecto a *la relación entre cosmopolitismo y liberalismo*, Appiah señala que los cosmopolitas coinciden con los liberales en su feroz defensa de los derechos y las libertades, pero no están de acuerdo en que éstos sólo son válidos dentro de las fronteras estatales, o las «sociedades cerradas» rawlsianas, y que no tenemos ninguna obligación de garantizar y luchar por ellos fuera de nuestras fronteras. Appiah,

sin embargo, indica que el cosmopolitismo se equivoca con su fijación con las fronteras estatales porque si queremos mantener un alto grado de diversidad, entonces también tendremos que respetar lo que hace posible la diversidad: los Estados. En esta misma línea se sitúa Elaine Scarry cuando dice que la Constitución (y por lo tanto un Estado) es una condición necesaria para la defensa de los ideales cosmopolitas. También Gertrude Himmelfarb señala que el primer requisito para obtener unos Estados de bienestar es ante todo la existencia de los Estados. Con respecto al tema de las políticas redistributivas dentro de un Estado de bienestar, Charles Taylor plantea que «tales políticas exigen un alto grado de compromiso mutuo» (pág. 146), o en términos de Nussbaum, un alto grado de patriotismo.

Otro problema que ha sido suscitado por los críticos de Nussbaum es la *relación entre cosmopolitismo y democracia*. Este tipo de críticas proviene de autores como Amy Gutmann —y en menor grado de Gertrude Himmelfarb— quien sostiene que Nussbaum no presta ninguna atención a la educación democrática y a los valores democráticos, ambos necesarios para llegar a un mundo más justo. Amy Guttmann reconoce que las fronteras nacionales son moralmente irrelevantes, pero ya que son relevantes políticamente, «la educación pública debería cultivar en todos los estudiantes las destrezas y las virtudes de la ciudadanía democrática, incluyendo la capacidad de deliberar sobre las exigencias que plantea la justicia para todos los individuos y no sólo para los que actualmente son ciudadanos de los Estados Unidos» (pág. 86-87).

b) *Moralidad universal versus particular*: Asimismo, podemos destacar un segundo tipo de críticas que se centran en el argumento de que el lugar donde se nace es un «accidente» y que por tanto, las fronteras estatales y nacionales —que para Nussbaum coinciden— son moralmente irrelevantes.

Frente a esta posición, Anthony Appiah, que sí distingue entre naciones y Estados, mantiene que mientras las naciones son arbitrarias, en el sentido de depender de la voluntad, los Estados tienen una «importancia moral intrínseca». No obstante tendríamos que dar más importancia a las naciones ya que «son algo deseado por agentes autónomos, cuyos deseos autónomos debemos reconocer y tener en cuenta aun cuando no siempre podamos acceder a ellos» (pág. 41).

Otros autores, entre ellos Sissela Bok, han sostenido que ambos, tanto la moral universal como la particular, son importantes para «la supervivencia y la seguridad de la humanidad» (pág. 53). Sin embargo, reconoce que las dos morales pueden entrar en conflicto o chocar, pero de esto no podemos concluir que tenemos que rechazar la moral particular *a priori* y mantener sólo la moral universal. De este modo, no ve «razón alguna para enseñar a los niños que toda afirmación de la identidad nacional o de otro tipo es «moralmente irrelevante»» (pág. 55). ¿Cuáles de las dos morales debe tener preferencia en nuestro *currículum* escolar? Sissela Bok nos ofrece la respuesta en el título de su comentario: «de las partes a todo», porque aquellos niños que no estén familiarizados con la singularidad de su propia cultura, no podrán entender lo que significa aceptar y además respetar la cultura de otras gentes —recordemos que éste era justamente uno de los objetivos de Nussbaum en este ensayo—, y por tanto, serán incapaces de entender la singularidad de la humanidad y de crear

una lealtad hacia ella. De este modo, concluye que «si los niños empiezan a conocer el mundo “de las partes a todo”, aunque desde el principio se familiaricen con el contexto mayor, tendrán la base a partir de la cual explorar todo cuanto puedan aprender sobre el mundo y, a su vez, sabrán las formas de ir y venir entre los círculos concéntricos» (pág. 56). También Michael Walzer se opone a la sugerencia de Nussbaum de que nuestra primera lealtad debe ser el círculo exterior de los círculos concéntricos. El afirma férreamente que «mis lealtades, al igual que mis relaciones, empiezan en el centro» (p. 154). Una tesis similar es planteada por Michael McConnell cuando sostiene que demasiado énfasis en una «moral excesivamente anodina... acaba por socavar la educación moral coherente, que en el mundo real está arraigada en comunidades morales concretas con identidades específicas» (pág. 98). Por último, en opinión de Gertrude Himmelfarb el hacer posible los valores cosmopolitas y humanos, es decir, la moralidad universal, requiere «entrar en el mundo de la realidad, que es el mundo de las naciones, los países, los pueblos y las políticas» (pág. 93). Hilary Putnam lo expresa de la siguiente manera: sin ninguna forma de *Sittlichkeit* los conceptos y términos universales serían vacíos. En cambio, la *Sittlichkeit* heredada sin la existencia de una razón crítica nos dejaría con la opresión de una tradición cultural incuestionada. Dicho de otra manera, «la tradición carente de razón es una tradición ciega; la razón sin tradición es una razón vacía» (pág. 116). Para Putnam, la razón siempre está situada históricamente, y lo que necesitamos es una «inteligencia crítica» que nos permitiera «renegociar lo que entendemos por la propia razón» (pág. 119).

Otro grupo de críticas concierne al carácter puramente «occidental» de los valores cosmopolitas, y plantea que los autores cosmopolitas afirman algo que, en principio, niegan: la existencia de particularismo. Sus críticos intentan demostrar que la cultura cosmopolita, sus valores y sus narrativas están atrapadas en la cultura occidental, o más en particular aún, la cultura estadounidense. Ésta parece ser la línea de argumentación de autores como Judith Butler, Nathan Glazer y Robert Pinsky.

En efecto, Judith Butler mantiene que lo universal parece culturalmente variable y que «existen condiciones culturales para su articulación» (pág. 59). Así, continúa la autora, «si los patrones al uso de universalidad han sido históricamente determinados, parecería entonces que exponer el carácter provinciano y excluyente de un determinado patrón de universalidad es parte del proyecto de ampliar y fundamentar la noción misma de lo universal» (pág. 61). Para ella, la universalidad empieza allí donde se desafía los patrones históricos y cuando se tiene en cuenta a aquellos que actualmente están excluidos de lo universal, «quienes no tienen derecho a ocupar el lugar del “quien”, aunque sin embargo exigen que el universal como tal les incluya» (pág. 62). Nathan Glazer, en cambio, explica por qué el cosmopolitismo en muchos lugares del mundo es considerado con sospecha o rechazado directamente. Según Glazer, tiene que ver con el hecho de que muchos lo ven como un nuevo tipo de colonialismo del Occidente, no en términos económicos o militares, sino en términos de valores. También Robert Pinsky se queja del carácter provinciano del ensayo de Nussbaum, señalando que «se mueve dentro del lenguaje y los esquemas de un lugar

estrecho» (pág. 106) siendo «el pueblo de la clase dirigente liberal» (pág. 108). De hecho, lo que hace Nussbaum es desplegar «una arrogancia que supondría corregir tu provincianismo con el cosmopolitismo de mis propios términos» (pág. 108).

c) *Cosmopolitismo, ciudadanía y mercado.* La tercera gran dimensión de críticas se centra en la viabilidad y/o la deseabilidad de la práctica cosmopolita, y está relacionada con las cuestiones de la ciudadanía mundial, un Estado mundial y los mercados mundiales.

Michael Walzer rechaza sin vacilar la idea de una ciudadanía mundial, ya que «nadie me ha ofrecido nunca esa ciudadanía, ni me ha descrito el proceso de naturalización, o me ha inscrito en las estructuras institucionales de ese mundo, ni me ha explicado sus procedimientos de decisión (espero que sean democráticos), me ha ofrecido una lista de los derechos y deberes de esa ciudadanía, o me ha mostrado su calendario y las festividades y celebraciones comunes de sus ciudadanos» (pág. 154). Gertrude Himmelfarb, en cambio, plantea la pregunta de por qué Nussbaum utiliza el concepto de ciudadanía si no es partidaria de un Estado mundial.

Tampoco Immanuel Wallerstein parece muy motivado para participar en un proyecto cosmopolita a lo Nussbaum si no presta más atención a la creación de un mundo más justo, más igual y más democrático. En esta misma línea se sitúa el comentario de Richard Falk. Él sostiene que la viabilidad ética del patriotismo depende de su espacio de maniobra para poder mantener en pie un Estado humano (Estado de bienestar), pero parece ser que hasta Suiza ya no tiene esta capacidad. Esta afirmación, sin embargo, no le conduce a aceptar incondicionalmente el proyecto cosmopolita. Como dice él, «para que el cosmopolitismo resulte creíble debe combinarse con una crítica al globalismo éticamente deficiente encarnado por el pensamiento neoliberal y el globalismo que está siendo puesto en práctica de forma tal que minimiza el contenido ético y visionario de concebir un mundo como un todo» (pág. 71). Dicho de una otra manera, no es partidario de un cosmopolitismo tipo FMI, sino de un «necocosmopolitismo» que esté abierto a la participación de ONG mundiales y a otros tipos de participación democrática como los congresos temáticos de la ONU.

IV. A modo de conclusión podemos decir que este libro es una aportación enriquecedora a una de las corrientes filosóficas menos conocidas como es el cosmopolitismo. Por otra parte, sus críticas también han demostrado sus limitaciones. Sin embargo, me parece que la discusión entre cosmopolitas por un lado —o al menos la posición de Nussbaum que parece ser más bien *suave* ya que reconoce la importancia que tienen las identidades culturales para los individuos y niega que el cosmopolitismo signifique la existencia de un Estado mundial— y los patriotas por otro, no es la dirección que tiene que tomar la teoría política. Si el cosmopolitismo está preocupado por el a) individuo y su valor moral, b) que todos los individuos tengan este valor moral de una manera igual, y c) que éste genere obligaciones morales que vinculen todos los seres humanos (S. Caney), entonces no se entiende bien por qué esto tiene que ser *necesariamente* incompatible con unas manifestaciones liberales de la identidad nacional y su articulación en las instituciones políticas. Recientemente se han hecho algunas aportaciones a la teoría política, entre otros de Will Kymlicka y

Yael Tamir, que han demostrado que se puede defender la identidad nacional desde premisas liberales e individualistas. Es más, estos autores defienden la idea de que una identidad nacional reconocida públicamente es necesaria para poner en práctica los mismos valores liberales en un sentido amplio (derechos, libertades, justicia redistributiva). De hecho, no queda nada claro en el ensayo de Nussbaum cuál es la posición de las minorías nacionales en su proyecto cosmopolita.

*Sven Wynants*

LORD ACTON: *Ensayos sobre la libertad, el poder y la religión*. Estudio preliminar, edición y notas de Manuel Álvarez Tardío, Madrid, CEPC, 1999.

Esta antología de Lord Acton, editada por Manuel Álvarez Tardío y publicada por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales en su magnífica colección *Clásicos Políticos*, acoge algunos de los textos más significativos del autor. Los enciclopédicos proyectos editoriales de Lord Acton quedaron reducidos a un buen número de ensayos, artículos y conferencias, dispersos en algunas de las publicaciones más prestigiosas de su tiempo. Por esta razón, proceder a una edición de sus textos o, en este caso, de una parte de los mismos, es una tarea nada fácil si se quiere dotar de unidad de sentido a una obra en principio fragmentaria y aparentemente inacabada. El editor ha resuelto este desafío optando por un criterio apropiado, al agrupar los textos en tres grandes apartados de límites flexibles, que orientan la lectura sin por ello determinarla en exceso. Es dudoso que de haber terminado Acton alguno de los libros que inició, hubiésemos tenido una visión más completa o definitiva de su pensamiento. El método de trabajo que empleó a lo largo de su vida combinaba el rastreo erudito y riguroso de las fuentes con el análisis crítico y sintético de los grandes procesos en Historia de las Ideas. El afán por abarcarlo todo tenía que sobrepasar, necesariamente, sus capacidades, y Acton era consciente de ello: «Acton had the highest of ideals and the most modest of expectations» (1). No obstante, jamás renunció a sus ideales, ni en el método, ni en su vida, que condujo de acuerdo a una firme creencia en un determinado concepto de libertad asociado a una noción un tanto heterodoxa de lo que debía ser la moral cristiana.

«Por libertad entiendo la seguridad de que todo hombre esté protegido en el cumplimiento de lo que considera su deber contra la influencia de la autoridad, de las mayorías, de la costumbre y de la opinión» (2). La libertad es, además, el fin más elevado del hombre en sociedad. Es la de Acton una noción positiva y teleológica de la libertad. Positiva porque incluye la exigencia de que existan garantías que aseguren que cada quien pueda actuar de acuerdo a los dictados de su conciencia; y teleológica porque, como advirtió Berlin, presupone que la libertad no es nunca una ne-

(1) G. HIMMELFARB: *Lord Acton. A Study in Conscience and Politics*, Londres, 1952.

(2) «La historia de la libertad en la Antigüedad», 1877, pág. 67.

cesidad temporal sujeta a contingencias, sino un fin inmutable al que propendemos con nuestras acciones, guiadas como están por la conciencia, «... arising out of our confused notions and irrational and disordered lives» (3). Esta propensión del hombre a la libertad choca con los continuos esfuerzos de la autoridad para imponerse. Acton veía la historia como un enfrentamiento permanente entre el poder, con su efecto corruptor, y los esfuerzos conscientes del individuo por lograr la libertad. La autoridad era ejercida legítimamente sólo allí donde garantizaba la causa de la libertad. «No hay peor herejía que la que dice que el cargo santifica al que lo tiene. Ése es el punto en el que la negación del catolicismo y del liberalismo se encuentran y celebran su fiesta: el fin justifica los medios» (4). Frente al influjo creciente de la autoridad y su capacidad de corromper a quienes la ejercían, Acton, de forma muy diferente a Burckhardt (5) —quien había propuesto el ascetismo y la contemplación como única alternativa para sustraerse del efecto negativo ejercido por el poder sobre los hombres— confiaba en la fuerza de una conciencia individual de inspiración religiosa, que tendía a restringir la esfera de influencia de la autoridad y a engrandecer el ámbito de la libertad. Sería el francés Alain (6) quien, observando la realidad de la Tercera República, abundaría en la divisa actoniana del autogobierno, insistiendo en la necesidad de encontrar fórmulas que incrementaran la responsabilidad de los gobernantes frente a los gobernados.

El supuesto del autogobierno no implicaba la inhibición total del Estado en la regulación de las relaciones sociales. En contra de lo sostenido por su contemporáneo Spencer (7), Acton afirmará que al Estado le corresponde «ofrecer una ayuda indirecta en la lucha por la vida», interviniendo, aunque no precisa la medida, en los ámbitos de la religión —legislando en favor del principio de autogobierno de cada confesión—, la educación y la distribución de la riqueza.

Acton afirma que la «teoría moderna» de la libertad no provee al individuo de las garantías necesarias para ejercitar libremente su conciencia. Ello ocurre con la más esencial de todas las libertades, la libertad religiosa, pues mientras la profesión de una u otra religión es efectivamente libre, el gobierno de la Iglesia, en virtud del Anglicanismo, está controlado. Para Acton, donde la autoridad religiosa está restrin-

(3) ISALAH BERLIN: «Two Concepts of Liberty», en H. HARDY y R. HAUSHEER (eds.): *The Proper Study of Mankind. An Anthology of Essays*, Londres, 1997.

(4) «La correspondencia de Acton y Creighton», pág. 487, en *Ensayos sobre la Libertad y el Poder*. Selección e introducción de G. HIMMELFARB, Madrid, 1959.

(5) JACOB BURCKHARDT: *Reflections on History*, Londres, 1959, pág. 38.

(6) ALAIN: *Éléments d'une doctrine radicale*, París, 1925, págs. 17-18.

(7) HERBERT SPENCER expuso su liberalismo radicalmente antiestatista en *The Man versus the State*, Londres, 1909, entre otros trabajos. Es en el tema de las funciones del Estado donde los whigs y tories del período discreparon con mayor claridad. DISRAELI, en un pasaje particularmente esclarecedor, afirma: «The rights and liberties of a nation can only be preserved by institutions. It is not the spread of knowledge or the march of intellect that will be found sufficient sureties for the public welfare in the crisis of a country's freedom. Our interests taint our intelligence, our passions paralyse our reason», *Whigs and Whiggism*. Londres, 1913, pág. 338.

gida, no existe en realidad libertad de religión. Ésa es la trampa de una legislación que, sólo parcialmente, ha conducido a la emancipación de los católicos en Inglaterra.

Al analizar el problema capital de la tolerancia religiosa, Acton afirmará que quienes sostengan que los hombres son libres en materia de conciencia condenarán por igual las persecuciones religiosas llevadas a cabo por la Iglesia católica y por el protestantismo, mientras que quienes, como él, insistan en que la libertad no es sólo una cuestión de conciencia, sino que presupone la existencia de ciertas garantías para su ejercicio, se verán impelidos a aprobar la intolerancia de la que católicos y protestante hicieron gala a lo largo de la historia. En este punto, introduce un matiz fundamental al justificar las persecuciones católicas sobre la base de que éstas fueron el fruto de una época en la que existía la unidad religiosa, siendo su preservación esencial para el sostenimiento de la sociedad en su conjunto, mientras que la intolerancia protestante era absolutamente inaceptable, puesto que nacía de la necesidad de preservar el dogma contra la amenaza de disolución planteada por la existencia de sectas disidentes, y tenía, por tanto, su fundamento íntimo en la violación del principio elemental de libertad de conciencia en beneficio de un colectivo particular y no, como era el caso de la intolerancia católica, de la sociedad toda.

La Reforma había reducido el espacio de la libertad a la libertad de conciencia y había reforzado el poder de la autoridad a expensas de la autonomía de la Iglesia, único factor que limitaba la influencia del poder civil y aseguraba la independencia del individuo consciente. El protestantismo, al vincular Iglesia y Estado, venía a favorecer el despotismo y la revolución por igual, en la medida en que justificaba el derecho de resistencia sólo allí donde el príncipe no se ajustara a las condiciones esenciales de la fe. La confusión entre la autoridad religiosa y el poder político era el origen, en buena medida, de las múltiples violaciones que desde entonces se habían cometido contra la libertad. Sobra decir que la sutileza de este controvertido razonamiento le ganó muchas críticas a Acton, no sólo desde el Anglicanismo, sino también desde un ultramontanismo católico con el que siempre discrepó. Desde el momento en que concibió la política y la moral como dos esferas independientes, Acton se separó de Burke, con quien compartía la creencia en la existencia de grandes principios subyacentes a los acontecimientos políticos. Al poner en cuestión la máxima anglicana de identificación entre la Iglesia y el Estado, Acton se oponía a la famosa afirmación del irlandés: «God willed the State» (8).

La cuestión de la tolerancia no está al margen de la reflexión actoniana sobre otro de los problemas centrales de su tiempo: cómo preservar la libertad en democracia. En los años treinta Tocqueville en Francia, y unos veinte años después John Stuart Mill en la propia Inglaterra, tomaron conciencia de que en una época de profundas transformaciones sociales, propiciadas por una industrialización y urbaniza-

---

(8) Citado por I. BABBITT en «Burke and the Moral Imagination», en D. E. RITCHIE (ed.): *Edmund Burke. Appraisals & Applications*, New Brunswick, 1990.

ción crecientes, las garantías a la libertad individual debían provenir de algo más que de proclamar la existencia de derechos humanos inviolables, consagrar un sistema de monarquía limitada y de responsabilidad ministerial o afirmar la libertad de prensa y religión.

Se necesitaban nuevas fórmulas para contrarrestar las tendencias autoritarias provenientes de la extensión de un nuevo sistema político, la democracia, cuya legitimidad se basaba, en la percepción de estos autores, en el derecho indiscutible de la mayoría a hacer valer sus intereses sobre los del individuo o sobre colectivos minoritarios. Acton, como Tocqueville (9), detectó que ningún otro modelo de gobierno gozaba de una legitimidad mayor, en la medida en que su base de apoyo podía expandirse tanto como se quisiera, mediante la apelación manipuladora de la autoridad a la existencia de un interés colectivo ficticio, en virtud del cual: «La tolerancia religiosa, la independencia judicial, el temor a la centralización, el control de la interferencia del Estado, se convierten en obstáculos para la libertad en lugar de sus garantías» (10). Igual que Mill (11), Acton insistió en que en democracia el individuo corría el peligro de quedar anulado bajo el peso de los poderes colectivos.

Ocurre en las democracias que lo que constituye su principio esencial, que nadie debe ejercer autoridad sobre los demás sin su consentimiento, pierde sentido hasta el punto de que la autoridad pasa a disponer de un poder absoluto. El supuesto de que nadie se vea nunca en la situación de tener que hacer lo que no quiere se desvirtúa hasta el punto de convertirse en que nadie se vea en la obligación de tolerar lo que no le gusta, lo cual implica anular la discrepancia. La máxima de que la libertad individual no sufra ningún tipo de amenaza desplaza su base de legitimidad hacia el colectivo, de forma que éste se transforma en la prioridad. En democracia, por tanto, el poder no sólo tiende a ser supremo, pues no existe autoridad alguna por encima de él —la opinión pública, de la que deriva su legitimidad, es todopoderosa—, sino también absoluto, pues al no existir espacio para la discrepancia, se transforma en su propio amo y no en lo que originalmente se pretendía que fuera: un mero fideicomisario. Un sistema electoral proporcional, según Acton, no es suficiente para corregir los excesos de la mayoría en democracia, pues en realidad éste sólo sirve para que las minorías se disuelvan en la mayoría, perdiendo sus perfiles diferenciadores. El único correctivo eficaz es la consagración de un sistema federal, que divida el poder y distribuya equitativamente las potestades de gobierno. Estados Unidos es el modelo a seguir, hasta la contienda desatada entre los Estados del Norte y los del Sur, que puso de manifiesto que el sistema federal diseñado por la Convención de Filadelfia no era todo lo justo que cabía esperar. «La disputa entre el poder absoluto y limitado, entre la centralización y las autonomías ha sido, lo mismo que la contienda entre privilegio y prerrogativa en Inglaterra, la sustancia de la historia constitucional en

(9) ALEXIS DE TOCQUEVILLE: *La Democracia en América*, I, Madrid, 1995, págs. 240-241.

(10) «*La Democracia en Europa* de Sir Erskine May», 1878, pág. 166.

(11) JOHN STUART MILL: *Utilitarianism, Liberty and Representative Government*, Londres, 1906, pág. 251.

Estados Unidos» (12). Acton apoyará la causa sudista, en la que ve el más claro ejemplo histórico de resistencia contra la vulneración de los derechos de la minoría.

Como parte de su crítica a la democracia hay que entender sus ideas sobre nacionalismo: «La teoría de la nacionalidad forma parte de la teoría democrática de la soberanía de la voluntad del pueblo» (13). Ahora bien, existen dos tipos diferentes de nacionalismo. Uno de ellos antepone la idea de unidad nacional a cualquier otro interés, llevando hasta el extremo la teoría de la soberanía popular, sobre la que se justifica la existencia de un Estado, *de facto*, absoluto. El otro presenta a la nacionalidad como un elemento esencial, pero no supremo, para determinar la forma de un Estado y «obedece a las leyes y a las aspiraciones de la Historia y no de un futuro ideal» (14). El primer tipo tiene su base doctrinal en las teorías revolucionarias que destruyeron la monarquía francesa, mientras que el segundo se inspira en las tradiciones liberales inglesas. Como ocurre con la libertad individual, los derechos nacionales sólo tienen sentido en y por el Estado. Pretender que pueda existir una nacionalidad previa al Estado, es para Acton una aberración: «La nacionalidad formada por el Estado es, entonces, la única para con la que tenemos deberes políticos y es, por tanto, la única que tiene derechos políticos» (15).

Acton esbozó su filosofía de la Historia de acuerdo al análisis de los grandes procesos que dotan de sentido a la narrativa histórica, es decir, que convierten la historia de la humanidad en algo inteligible, en un proceso abierto en una línea de progreso. «La Historia nos obliga a sostener causas permanentes rescatándolas de las temporales y transitorias» (16). Este trascendentalismo tiene una raíz religiosa. El progreso ha sido promovido desde el ámbito de la religión que, en su continua aproximación a las verdades inmutables dictadas por Dios a los hombres, ha ido ampliando el ámbito de la libertad. La sabiduría del mandato divino se muestra no en la perfección, a la que se tiende pero que jamás se alcanza, sino en el progreso del mundo. Por eso clama Acton «El triunfo del revolucionario anula al historiador» (17). Los grandes logros de la humanidad no han tenido lugar a partir de convulsiones políticas, pues son el fruto del progreso que resulta por la creciente ampliación del espacio de la libertad individual de acuerdo al ejercicio constante de la conciencia, alentado por la religión. «Lo reconoceréis (*dicho progreso*) por signos externos: la representación política, el fin de la esclavitud, el reinado de la opinión y tantas otras cosas; y mejor aún por evidencias menos aparentes: la seguridad de los

(12) «Causas políticas de la Revolución Americana», 1861, págs. 337-338.

(13) «Nacionalidad», 1862, pág. 252.

(14) *Ibidem*, pág. 254. En este punto ACTON sigue a BURKE, con su énfasis en la tradición y la historia: «To survive, a free constitution demands the authority of pedigree; and the simplest evidence for that, and the most compelling, is ordinary observation: new states are more susceptible to violent overthrow than old ones». Citado por G. WATSON en «Burke's Conservative Revolution», pág. 84, en RITCHIE: *op. cit.*

(15) *Ibidem*, pág. 260.

(16) «Leción inaugural sobre el estudio de la Historia», impartida en Cambridge en 1895, pág. 4.

(17) *Ibidem*, pág. 18.

grupos más débiles y la libertad de conciencia que, si está completamente afianzada, garantiza la libertad» (18). En *Nacionalidad*, escrito tres décadas antes de pronunciada la conferencia de acceso a Cambridge, Acton había reconocido que las revoluciones habían servido para propagar ideas destinadas a «mantener viva la conciencia de lo injusto», aunque en ningún caso podían servir para «la reconstrucción de la sociedad civil», «lo mismo que una medicina no puede servir de alimento» (19).

Quizás la conclusión más decisiva que puede extraerse acerca del pensamiento de Acton es que éste siempre gravitó sobre la crítica al autoritarismo. Contrario al principio anglicano de identificación entre Iglesia y Estado, crítico con la tendencia ultramontana mayoritaria en el seno de la Iglesia de Roma, defensor de los derechos de las minorías y del federalismo, siempre abogó por la búsqueda de fórmulas destinadas a preservar las libertades individuales; el derecho de cada quien a dirigir su vida de acuerdo a los dictados de su conciencia religiosa. Su inverosímil defensa de la intolerancia católica es quizás el elemento que peor encaja en este esquema de cosas. En definitiva, Acton no fue ni un liberal convencional en el contexto de la Inglaterra victoriana, ni un católico al uso, a pesar de lo cual, su participación en el Concilio Vaticano I (1870) del lado de quienes negaban la infalibilidad papal y en favor de un reconocimiento y potenciación de la combinación de los principios liberales y católicos, revelaba, como ha señalado el editor con gran acierto en su estudio preliminar, el eje fundamental sobre el que basculaba el catolicismo liberal decimonónico: «el progreso de la religión necesitaba de la libertad» (20).

\* \* \*

Hasta ahora, en España sólo disponíamos de una selección de textos de Lord Acton, traducida a nuestro idioma a partir de la edición inglesa del libro de Gertrude Himmelfarb, escrito a mediados de la década de los cincuenta. El interés, en nuestro país, por el pensamiento de este liberal victoriano, se ha reducido a los trabajos —indispensables para la comprensión del nacionalismo y del propio Acton— del profesor Andrés de Blas (21). Esta nueva antología del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales coincide con la publicación de otra, de excelente factura, editada, traducida y presentada por Paloma de la Nuez para Unión Editorial, que incluye textos no comprendidos en la selección de Álvarez Tardío, algunos de gran interés como «La Revolución inglesa» o «El auge de los whigs». Cabe esperar que este esfuerzo editorial estimule el estudio de Acton y, por extensión, del amplio campo de reflexión que proporciona a los historiadores de las Ideas el liberalismo victoriano, esa «broad political culture» (22), en palabras de un estudioso británico. *La Inglate-*

(18) «Lección inaugural...», *op. cit.*, pág. 17.

(19) «Nacionalidad», *op. cit.*, pág. 236.

(20) Pág. XXXVIII.

(21) Una buena síntesis en «Lord Acton», *Enciclopedia del Nacionalismo*, Madrid, 1997.

(22) R. BELLAMY: «Britain: Liberalism Defined», en *Liberalism and Modern Society. A Historical Argument*, Cambridge, 1992. Para este autor el liberalismo victoriano constituye algo más que una ideo-

*rra Victoriana* (23), de reciente aparición, proporciona un buen punto de partida para la realización de ese trabajo, al tiempo que pone de manifiesto el interés creciente entre los historiadores españoles por ocuparse de temas ajenos a nuestra historia. El rigor y el buen sentido con el que Manuel Álvarez Tardío ha llevado a cabo la tarea de edición y el excelente estudio preliminar que acompaña a esta antología —que incluye junto a un provechoso análisis del pensamiento de Acton una descripción notable del contexto en el que se desarrolló su vida— hacen del libro un texto indispensable para todos aquellos interesados en la historia intelectual de la Europa del siglo XIX.

Noelia González Adánez

JAVIER TAJADURA TEJADA: *El principio de cooperación en el Estado autonómico*, Editorial Comares, Granada, 1998, 148 páginas.

El libro de Javier Tajadura se abre con una cita de Tomás y Valiente que enmarca de manera contundente las reflexiones del profesor de la Universidad del País Vasco. Una cita que nos advierte que «*sin lealtad constitucional, sin una predominante preocupación por la gobernabilidad del Estado, el sistema puede romperse*». Una lealtad que debe fundamentarse en el equilibrio entre la autonomía y la cooperación, base de un sistema dinámico en el que predomine la multilateralidad y que ha de partir del carácter concurrente de la mayor parte de las competencias de los entes entre los que se distribuye territorialmente el poder.

Ya el prólogo, obra de Javier Corcuera Atienza, nos advierte de la escasa regulación constitucional de los instrumentos cooperativos y de la criticable definición de los que recoge la Constitución. Desde este punto de partida, Javier Tajadura analiza de modo completo y sistemático los problemas jurídicos que plantean las formas de cooperación articuladas en nuestro Estado de las Autonomías.

El libro se inicia con una introducción, recurrente en este tipo de estudios, en la que se reflexiona sobre el modelo de Estado diseñado por la Constitución española. Un modelo que, dentro de su indefinición, se apoya en los tres grandes principios del art. 2 CE: unidad, autonomía y solidaridad. No se menciona expresamente el principio de cooperación, lo cual hubiera sido conveniente para definir con más precisión el modelo de organización territorial de nuestro Estado. Sin embargo, esa ausencia no impide su consideración como uno de los grandes principios definidores del Estado de las Autonomías. En este sentido, el autor considera la cooperación «el resultado lógico y deseable de una correcta articulación entre unidad, autonomía y

---

logía política. Se trata de un sistema cultural desarrollado por la sociedad británica en respuesta a los desafíos planteados por la revolución industrial, destinado a ordenar y fomentar las transformaciones que ésta trae consigo.

(23) E. CANALES: *La Inglaterra Victoriana*, Madrid, 1999.

solidaridad». En definitiva, el principio que ha de conseguir un equilibrio entre las tendencias centrífugas y centrípetas de nuestro modelo de Estado.

El capítulo 1.º, titulado *La cooperación como principio constitucional*, parte de la distinción entre el *federalismo clásico o dual* y el *federalismo cooperativo*. El primero se caracteriza por una rígida separación vertical de poderes y por la independencia de los gobiernos central y de los distintos Estados. El segundo se caracteriza por la interdependencia y tendría dos manifestaciones principales: la cooperación vertical, es decir, las relaciones que se pueden producir entre el Estado federal y los Estados miembros; y la cooperación horizontal, o el sistema de relaciones que se producen entre estos últimos.

El federalismo dual se ha ido transformando progresivamente en federalismo cooperativo de manera paralela a la sustitución del Estado Liberal por el Estado Social. La consolidación de un Estado intervencionista, que presta determinados servicios a través de los cuales garantiza la llamada «procura existencial», lleva necesariamente a la interdependencia entre los distintos poderes.

Como bien hace el autor, hay que diferenciar la cooperación de figuras afines como la «colaboración» o la «coordinación». El Estado autonómico está informado por dos grandes principios: la solidaridad y la colaboración. Este último encierra la colaboración en sentido estricto, la coordinación y la cooperación. Siguiendo a Alberti, podemos afirmar que la solidaridad es un límite al ejercicio de las competencias, mientras que la colaboración tiene un contenido positivo. El principio de colaboración *stricto sensu* no es otra cosa que el deber de auxilio entre el poder central y los autonómicos, recogido en el art. 4 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Se trata de un principio no meramente programático, ya que encierra una auténtico deber jurídico. La importancia del citado art. 4 radica en la previsión de un instrumento para canalizar el cumplimiento de dicho deber: el requerimiento. Los supuestos en que la instancia requerida puede negarse a la colaboración solicitada han de interpretarse restrictivamente. Además, la negativa habrá de motivarse suficientemente pues sólo así cabe su control judicial.

El principio de coordinación sí se recoge expresamente en la CE (art. 149.1.13, 15 y 16). Supone una proyección del principio de unicidad y un límite al pleno ejercicio de las competencias autonómicas, por lo que no es posible efectuarla fuera de los casos previstos legalmente. La doctrina está dividida con respecto a su carácter. Por ejemplo, Santolaya habla de competencia material, mientras que autores como Machado o Alberti prefieren hablar de competencia formal. El Tribunal Constitucional parece haber optado por la segunda posición, que es también la que defiende Tajadura, afirmando que el titular de la competencia coordinadora sólo tiene poder para establecer un determinado método de actuación, pero no ostenta competencia material alguna.

La cooperación supone un régimen competencial sustantivo. Es el fruto de un acto libre de disposición de cada parte sobre sus propios poderes. No afecta a la titularidad de la competencia, sino a su ejercicio. El límite constitucional de la coopera-

ción se encuentra en la indisponibilidad sobre el sistema de distribución de competencias. La transformación que implica es, por tanto, cualitativa.

Dos son los presupuestos de la cooperación: la consideración de las CCAA como entes portadores de intereses generales y una interpretación del reparto competencial que rechaza la consideración de la «competencia exclusiva» como eje del sistema. Bajo el primer presupuesto, y como ha señalado Santolaya, subyace una posición de esencial paridad entre las unidades componentes del sistema y de relativa equiparación de las mismas respecto del Estado central, así como el hecho de que la relación entre esas entidades se base en el criterio de la competencia y esté garantizada por un Tribunal Constitucional.

Paulatinamente, la doctrina y la justicia constitucional han ido estableciendo distintos criterios competenciales, de forma que se puede concluir que las competencias exclusivas son la excepción y que la efectividad de la mayoría de las competencias exige la cooperación. Así, ésta se convierte en una necesidad estructural del funcionamiento del sistema autonómico en relación al cumplimiento de los fines que la Constitución se propone. El autor concreta éstos en tres ideas: la consolidación del Estado Social y democrático de Derecho, alcanzar un funcionamiento racional del Estado e integrar los nacionalismos periféricos en el sistema político español. *La síntesis entre estos fines es problemática ya que responden a principios a veces antitéticos.*

Como bien razona el autor, en ningún momento cabe confundir la cooperación con la «centralización». Es indudable que la consolidación del Estado social ha supuesto un reforzamiento del poder central, al que también contribuye un régimen de competencias compartidas y concurrentes. Pero esto no significa un atentado contra la autonomía, sino más bien una garantía de ella, en cuanto «convierte al interés general en objeto de atención concurrente de todas las instancias de poder».

Este planteamiento debería guiar el futuro inmediato de nuestro Estado, en el que con demasiada frecuencia la participación de las CCAA en la vida del Estado se realiza única y exclusivamente como un instrumento para la defensa de los intereses particulares. Se desconoce así el necesario equilibrio entre los intereses de las CCAA y el general del Estado, en definitiva, el principio «de lealtad» que consagra la Constitución alemana, y que puede desprenderse de pronunciamientos constitucional como el de la Sentencia de 15 de marzo de 1991 o de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

La CE es parca en la previsión de instrumentos que articulen la integración política. Junto a la deficitaria regulación del Senado como cámara de representación territorial, el reconocimiento en el art. 87.2 CE de la iniciativa legislativa autonómica corre el riesgo de convertirse en un instrumento de defensa de los intereses propios. *Se trata, como señala Santolaya, de una visión garantista y no participativa de la iniciativa legislativa, a la que habría que buscarle el sentido de establecer vínculos de unión entre dos sujetos legislativos.*

El capítulo 2.º se dedica a *La cooperación horizontal*, iniciándose con una completa exposición de la elaboración del art. 145 CE. En el debate, la atención se cen-

tró en la prohibición de federación de las CCAA. Debate que, como señala Javier Tajadura, partía de un doble equívoco: la vinculación de la prohibición de federación de las CCAA con la forma de Estado y la explicación del apartado 2.º del art. 145 en función del 1.º, y no al revés.

El precepto constitucionaliza la cooperación horizontal si bien con unos determinados límites. El principal es la prohibición de federación que se contempla en el apartado 1.º Los convenios y acuerdos a los que se refiere el apartado 2.º tienen un fundamento constitucional incuestionable, aunque ello no impide que se planteen cuestiones controvertidas, como por ejemplo en relación al territorio como límite de la actividad de las CCAA.

El art. 145 CE, que reconoce expresamente el «autonomismo cooperativo horizontal», no permite precisar en la práctica qué tipo de actuaciones cooperativas han de ser consideradas «convenios» y cuáles «acuerdos», que son los dos instrumentos a los que se refiere el citado artículo. Tampoco los redactores de los Estatutos de Autonomía se preocuparon excesivamente de la importancia de la cooperación horizontal. Su preocupación fundamental fue, como bien señala el autor, asumir el mayor número de competencias exclusivas.

De cualquier manera, le corresponde a los Estatutos de Autonomía diferenciar entre «convenios» y «acuerdos», algo que no realizan de forma unívoca. Mientras que los Estatutos de Aragón, Andalucía, Ceuta y Melilla no desarrollan suficientemente el art. 145 CE, el resto no coinciden en la definición de lo que ha de entenderse por «gestión y prestación de servicios propios». Las diferentes soluciones, que son analizadas por el autor, son constitucionales, aunque tiene distintos efectos. En cuanto a la delimitación del concepto de «autorización», en la mayoría de los casos son las Cortes las encargadas de calificar el texto como acuerdo o convenio, lo que posibilita un control adicional de las Cortes sobre las CCAA no previsto en la Constitución. El Reglamento del Senado también ha venido a desvirtuar la naturaleza de la comunicación. Su art. 137.2 atribuye una función recalificadora de todos los convenios con lo que unifica los regímenes estatutarios en lo que a efectos de la comunicación se refiere. Como señala el autor, este artículo ha de interpretarse de acuerdo con el bloque de la constitucionalidad, es decir, el Senado sólo puede recalificar los convenios cuando tal facultad le haya sido atribuido por los Estatutos de Autonomía.

En los convenios, la intervención de las Cortes Generales es *ex post*, mientras que en los acuerdos se produce *ex ante*. En este segundo supuesto, la autorización de las Cortes no supone una aprobación, sino una autorización a los órganos autonómicos para su aprobación. El autor se plantea si dicha autorización es un acto legislativo. El derecho positivo no da una respuesta clara. De acuerdo con Santolaya, la autorización no tiene naturaleza legislativa ya que no crea Derecho objetivo. El mismo autor especifica tres razones por las que las Cortes pueden recalificar un convenio como acuerdo o bien denegar la autorización para celebrar un acuerdo, a saber: que el acuerdo verse sobre materias ajenas al ámbito competencial de las Comunidades, por infracción del principio constitucional de solidaridad o por vulneración de la prohibición de federación.

Las Cortes tienen una cierta discrecionalidad en el acto de conceder o no la autorización, lo cual desde el punto de vista político puede resultar inconveniente. En el caso de que se realice un convenio entre dos CCAA que prevén distintos regímenes de intervención de las Cortes, habría que aplicar el más restrictivo.

La aprobación de los convenios y acuerdos de cooperación pertenece a la organización interna de cada CA. De las diferentes soluciones que aportan los Estatutos, Javier Tajadura destaca cómo la mayoría de ellos lo regulan no como si se tratase de una forma de ejercicio de sus competencias, sino como una competencia sustantiva propia que necesita de una regulación específica.

Este sistema da lugar a un reforzamiento de los Parlamentos autonómicos, lo cual desde una lógica estrictamente democrática es positivo. Sin embargo, se trata de un procedimiento muy rígido, lo que ha llevado a que en la práctica el art. 145 apenas se utilice. La cooperación se ha canalizado por vías distintas, tales como las consultas o los acuerdos informales.

A continuación, el autor indaga sobre la eficacia jurídica de los convenios y acuerdos. La doctrina ha rechazado la posibilidad de que de los propios actos de cooperación puedan surgir normas jurídicas. El contenido de los acuerdos no sería eficaz respecto a terceros hasta que no se incorporaran a una norma autonómica. Para las partes firmantes, el único efecto jurídico vendría determinado por el principio de buena fe.

Tras analizar los diferentes efectos que produce la conversión en normas, según la realice el gobierno autonómico o el Parlamento, el autor apunta las graves tensiones que generan los convenios y acuerdos debido a su híbrida naturaleza. En concreto, la entrada en vigor, su interpretación o la posibilidad de modificación y derogación unilateral. Con respecto a esta última, parte de la doctrina ha considerado que, como la norma que formaliza el convenio tiene origen en un pacto, sólo mediante un pacto podría modificarse. Sin embargo, y como considera Javier Tajadura, dicha tesis es inaceptable. Toda ley es, por su propia naturaleza, unilateral, aunque tenga como origen previo un pacto. La tesis pactista no puede aceptarse porque atenta contra el límite fundamental de la cooperación horizontal: el principio de indisponibilidad competencial.

El autor apunta acertadamente la necesidad de prever un sistema de garantías para el cumplimiento de los instrumentos de cooperación, sobre todo, del establecimiento de un régimen de sanciones que reforzara la cooperación interregional. Junto a esta propuesta, Javier Tajadura considera necesario reformar el poco operativo art. 145, reforma que podría llevarse a cabo el tiempo que la del Senado. De esta manera, podría suprimirse el apartado 1.º del art. 145, así como la distinción entre convenios y acuerdos, estableciendo la obligación de comunicar al Senado su celebración a los efectos de su conocimiento y registro.

El capítulo 3.º, que se ocupa de *La cooperación vertical*, comienza subrayando el objetivo marcado por los Acuerdos Autonómicos de 1992 de dinamizar el principio de cooperación. Esa voluntad se plasmó en la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento administrativo común, la cual

contempla como instrumentos de cooperación las conferencias sectoriales (art. 5), los convenios (arts. 6 y 8) y los consorcios (art. 7).

La CE no prevé mecanismos de cooperación vertical. Hasta el momento, la práctica de ésta se ha caracterizado por la falta de institucionalización, la sectorialización y la bilateralidad. El art. 149.1.18 CE, interpretado de manera extensiva por el TC, proporciona al poder central cobertura suficiente para regular los instrumentos cooperativos. Éstos, como hemos señalado, se contemplan en la Ley 30/1992. El autor analiza cada uno de ellos.

Las Conferencias Sectoriales son órganos multilaterales de cooperación, pudiéndose distinguir tres tipos: las de primer nivel o conferencias sectoriales propiamente dichas (integradas por miembros del gobierno de la Nación y de las CCAA), las de segundo nivel (integradas por directores generales) y las comisiones, ponencias y grupos de trabajo. La gran diversidad impedía una regulación unitaria. Esta laguna vino a cubrirse en parte por el art. 5 de la Ley 30/1992. Javier Tajadura hace la siguiente clasificación: *a)* el tipo general diseñado por la ley, configurado como órgano de carácter eminentemente consultivo y deliberante; *b)* cuando se trata de sectores de la acción pública donde el Estado dispone de competencias para establecer unilateralmente una forma de actuación, el régimen de adopción de acuerdos y el funcionamiento interno de las conferencias se ajustará a lo que establezca el régimen competencial correspondiente; *c)* un tercer tipo se da cuando el poder central da participación a los poderes territoriales en alguna de las funciones que le corresponde realizar. De ellas, las más frecuentes son las primeras.

El autor concluye cómo el papel de las Conferencias ha sido modesto hasta el momento. Entre los objetivos a conseguir, señala la institucionalización de una Conferencia de Presidentes, del gobierno de la Nación y de los gobiernos de las distintas CCAA.

En los órganos bilaterales de cooperación se encuentran representadas la Administración central y la de una Comunidad Autónoma. Estas Comisiones bilaterales no cuentan con una normativa propia y sólo se refiere a ellas el art. 69 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Fuero de Navarra.

Los convenios de colaboración entre el Estado y las CCAA se contemplan en el art. 6 de la Ley 30/1992. El autor insiste en la naturaleza contractual de estos convenios, de la que deriva que cada una de las partes puede participar en el ámbito de sus respectivas competencias. Dos límites operan sobre ellos: uno vertical, referido al campo de atribuciones de cada ente territorial; otro horizontal, referida a las concretas potestades del órgano que contrata. El Consejo de Ministros aprobó el 2 de marzo de 1990 un acuerdo sobre convenios entre el Estado y las CCAA, el cual regulaba aspectos relativos al contenido y al procedimiento a seguir. No existe una regulación semejante en las CCAA.

La ley establece una serie de exigencias materiales en cuanto al contenido de los convenios y dos requisitos adicionales a su formalización: su comunicación al Senado y su publicación. Una de las cuestiones más controvertidas que afecta a los convenios es el control de su cumplimiento. El art. 6.3 de la Ley 30/1992 prevé la crea-

ción de un órgano mixto de vigilancia y control, mientras que el 8.3 que las cuestiones litigiosas que puedan surgir en su interpretación y aplicación serán competencia del orden jurisdiccional de lo contencioso-administrativo y, en su caso, del Tribunal Constitucional. Los problemas se plantean la necesidad de determinar cuándo es pertinente acudir al órgano jurisdiccional competente y cuál sea dicho órgano. Como señala Albertí, la heterogeneidad de los compromisos implica considerar por igual su grado de justiciabilidad. El estudio sobre los convenios finaliza con un intento de clasificación de los distintos tipos.

El análisis de las técnicas de cooperación concluye con los consorcios. Éstos, cuya utilización era relativamente habitual, se regulan en el art. 7 de la Ley 30/1992. Como subraya Albertí, los consorcios presentan principalmente dos problemas: sus límites formales y su control. Con respecto al primero, la respuesta se encuentra en el principio de indisponibilidad de las competencias. En relación al segundo, además del sometimiento al control jurisdiccional, cada Administración ejerce su control sobre el órgano que la representa en el consorcio.

El libro concluye con la defensa de un modelo de Estado de las Autonomías basado en la multilateralidad y en el carácter concurrente de la mayor parte de las competencias. Sin embargo, y como bien señala el autor, la actividad cooperativa exige un alto grado de consenso, el cual está lejos de conseguirse en la actual dinámica de la política autonómica. El proceso autonómico aún no ha alcanzado las cotas mínimas necesarias de cooperación con carácter estable y permanente. No sólo hacen falta soluciones jurídicas, sino sobre todo esfuerzos políticos por avanzar en la construcción de un Estado autonómico basado en la conjunción de la autonomía y la solidaridad. Todo ello sin perder de vista, como apunta Javier Tajadura, el contexto necesariamente transformador de la Unión Europea.

*Octavio Salazar Benítez*