

RECENSIONES

JAVIER GARCÍA ROCA: *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Aranzadi, Madrid, 1999, 395 págs.

A pesar de que en los últimos años han proliferado los estudios sobre nuestra democracia representativa, pocos se han ocupado con exhaustividad de uno de los derechos en que se asienta gran parte de su dinámica. Me refiero en concreto al derecho de sufragio pasivo (1). El libro de Javier García Roca constituye, en este sentido, una aportación valiosísima, en cuanto que desentraña la compleja naturaleza del *derecho de los ciudadanos a acceder y ejercer los cargos públicos en condiciones de igualdad y de acuerdo con los requisitos que señalen las leyes*.

El libro comienza diferenciando en el capítulo I los dos derechos fundamentales contenidos en el artículo 23.2 CE, al distinguir el acceso a *los cargos públicos* del acceso a las *funciones públicas*, aportando un concepto de «cargo público representativo». Las primeras interpretaciones realizadas sobre el precepto no contribuyeron a determinar el objeto del derecho. Tampoco el debate constituyente o los antecedentes históricos aportaban muchos datos. Una vez aprobada la Constitución, como señala el autor, sólo resultaba claro que en el artículo 23 se constitucionalizaba el sufragio activo y pasivo, en el marco de una democracia de carácter representativo, consagrándose un derecho fundamental de los ciudadanos al igual acceso a las funciones y cargos públicos. La comparación con Constituciones de nuestro entorno cultural y con declaraciones de derechos ponía de manifiesto el carácter participativo de los derechos regulados, la relación entre cargo público y elección ciudadana, así como la relativa distinción entre funciones o empleos públicos y cargos electivos.

Sería nuestro Tribunal Constitucional el que, llevando a cabo una interpretación *constructiva y tópica*, caso a caso, forjaría un concepto de cargo público representativo. García Roca realiza un completo repaso de dicha jurisprudencia, la cual, desde la sentencia 23/1984, apoya su noción de cargos públicos representativos en tres elementos: «representación política», «elección» y acceso a «órganos del Estado ordenamiento», tanto Administración central como Administraciones territoriales. Dicha sentencia llevaba a cabo una interpretación sistemática extraída de la interrelación

(1) En concreto: MANUEL PULIDO QUECEDO: *El acceso a los cargos y funciones públicas: un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Civitas, Madrid, 1992; ENRIC FOSSAS: *El derecho de acceso a los cargos públicos*, Tecnos, Madrid, 1993; ESTHER MARTÍN NÚÑEZ: *El régimen constitucional del cargo público representativo*, Barcelona, 1996.

entre ambos apartados del artículo 23 y la soberanía popular reconocida en el artículo 1.2. La jurisprudencia posterior concretaría el resto de elementos caracterizadores del cargo público representativo: la primacía de la teoría de la representación sobre el órgano, la formación democrática de la voluntad estatal, la participación de los ciudadanos mediante sufragio universal; la elección directa o indirecta, siempre y cuando se cree por los ciudadanos una relación de representación y la delimitación de los sufragios activo y pasivo como derechos distintos y, al tiempo, como modalidades de un mismo principio de representación política. Por otra parte, y como bien apunta García Roca, la jurisprudencia en torno al artículo 23.2 ha contribuido a jurificar algunos momentos de la relación de representación sin necesidad de acudir a la teoría del órgano, ya que se apoya en un basamento no orgánico, sino dogmático: *la inescindible relación presente entre dos derechos subjetivos cuales son ambos tipos de sufragio como modalidades del principio de representación política.*

Partiendo de esta construcción jurisprudencial, el autor analiza el bien jurídico protegido por el derecho fundamental: *la representación*. En esta aproximación, se apoya en la teoría de Böckenförde, según la cual el «cargo público» en las democracias representativas no puede concebirse como «empleo», sino más bien como «comisionado» o «representante». El concepto de cargo público se caracteriza por la idea de desinterés privado y confianza pública, por *«actuar en representación de»*. Esta conexión inescindible posibilita, y éste es un elemento que debe subrayarse en relación con el permanente debate sobre el monopolio de la representación política por los partidos, la revalorización de la devaluada figura del representante en las actuales democracias. Se llega así, haciendo una interpretación comprensiva de las teorías de Pasquono, Böckenförde y Kriele, a una definición de la representación como *«una atribución de competencia y de legitimidad a ciertos cargos públicos para decidir acerca de la voluntad de los órganos del Estado con arreglo a un proyecto o programa presentado en una concurrencia electoral ante los ciudadanos»*.

La jurisprudencia constitucional ha realizado aportaciones fragmentarias a la teoría jurídica de la representación. Entre las cuestiones abordadas, merecen destacarse los pronunciamientos relativos a la *titularidad de los cargos por los representantes y al lugar de los partidos políticos*. A pesar de que la jurisprudencia constitucional no ha mantenido una línea absolutamente homogénea, creo que la cuestión de la titularidad del derecho fundamental es pacífica si distinguimos, como hace el autor, dos aspectos. En primer lugar, que la titularidad del derecho a presentarse y concurrir frente a otros a una elección sólo puede corresponder a concretas personas físicas. En segundo lugar, que una cuestión distinta es que a muchos electores, la mayoría, un partido les suscite una especial confianza. Pero esta opción pertenece al ámbito del comportamiento electoral, el cual se desenvuelve al margen del Derecho. Esta delimitación no supone desconocer la efectividad de las funciones que a los partidos políticos atribuye el artículo 6 CE. Como bien subraya García Roca, «es simplemente un límite para los momentos de conflictos de intereses». Uno de estos momentos sería el del «transfuguismo». Un problema que sólo podría ser solucionado, más que por las normas jurídicas, por los *usos constitucionales de los partidos*.

Éstos deberían asumir en su normativa interna unas reglas que penalizaran dichas conductas, tal y como propone Pablo Lucas Murillo (2). Esta solución, recogida en el libro que nos ocupa, podría consistir en no utilizar de manera socialmente injustificable el voto de los trásfugas y no incluirlos las listas electorales inmediatas. En cambio, García Roca no considera acertada la previsión del artículo 163.1.c) de la Constitución portuguesa, según la cual se permite a los poderes públicos la revocación del mandato representativo por el abandono voluntario del partido con el que se concurrió a las elecciones. El representante posee la titularidad jurídica del mandato y puede ejercitarla incluso frente al partido que lo presentó en sus listas. En este sentido, la prohibición del mandato imperativo actúa como una defensa de los derechos de aquél frente a los posibles abusos del partido.

El Tribunal Constitucional ha diferenciado los dos derechos fundamentales que surgen del mismo precepto constitucional: el derecho de acceso a las funciones públicas y el de acceso a los cargos públicos, una de cuyas vertientes es el derecho electoral pasivo. Mientras que en el primero se preservan los principios de mérito y capacidad, que concretan el genérico juicio de igualdad, en el segundo el bien constitucionalmente protegido es la representación. A través de diversos ejemplos, el autor ilustra la dificultad de resolver en cada caso la adecuación a los principios de mérito y capacidad de los distintos requisitos para el acceso a la función pública. De cualquier manera, el derecho fundamental del artículo 23.2 proyecta sobre la función pública un reforzado principio de igualdad, no sólo en el momento del acceso, sino también durante toda la relación funcional.

El capítulo II aborda la *doble —y sólo en apariencia contradictoria— naturaleza del derecho fundamental*, ya que constituye un derecho democrático o de participación del ciudadano y, a la vez, un derecho de libertad o autonomía del representante. Desde la primera perspectiva, el derecho de acceso a los cargos públicos constituye una manifestación de la soberanía popular. El principio democrático se concreta en la representación y ésta se sustancia a través de las dos vertientes del derecho de sufragio. En este sentido, el autor destaca cómo la jurisprudencia de la Comisión y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha evolucionado desde la consideración de los derechos de sufragio como *derechos institucionales* a la de *derechos subjetivos de participación*. Siguiendo la clasificación de García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, el derecho de sufragio pasivo se situaría más cerca de la tradicional categoría de *derecho subjetivo* que de la de potestad. Ahora bien, la comprensión de que el voto se ejerce en provecho del interés general o del Estado, y no en provecho del elector, puede llevar a la consideración del sufragio como un deber. Esta disociación entre intereses públicos y privados, como bien apunta el autor, ha de estimarse desacertada porque la representación que el sufragio activo y pasivo crean sólo puede construirse desde la «aparentemente» paradójica suma entre intereses públicos y privados.

(2) PABLO LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: «Problemas constitucionales de la representación política», *Debate Abierto*, núm. 7, 1992, págs. 127 y ss.

El sufragio pasivo constituye el origen de un derecho de autonomía, primero del candidato y luego del representante. El artículo 23.2 ha reforzado la debilitada posición del representante en unas Cámaras cada vez más dominadas por los Grupos y, en definitiva, en una democracia prácticamente monopolizada por los partidos políticos. Con esta concepción se refuerza el vínculo jurídico directo entre electores y elegidos y se garantiza la protección de las minorías. Además, si el origen del cargo público se encuentra en el ejercicio de un derecho, también es lógico que lo esté su renuncia.

El artículo 23.2 debe conectarse con la constitucionalización del mandato libre (art. 67.2 CE), conjunción que supone la garantía constitucional de una privilegiada posición constitucional del cargo público representativo. Dicha constitucionalización no debe considerarse como una «reliquia histórica», sino que debe revalorizarse como límite, o al menos como matización, del protagonismo concedido a los partidos políticos por el artículo 6 CE. Sólo así realidad política y ordenación jurídica pueden llegar a un equilibrio.

De la consideración del cargo público representativo como elemento organizativo del proceso democrático cabe deducir la necesidad de una *responsabilidad política individualizada*, de un *ethos democrático del representante*. En este sentido, el autor comenta el conocido *Informe Nolan*, cuyas exigencias éticas deberían entenderse fortalecidas en el caso de los representantes. En conexión con las mismas cabría igualmente apuntar una extensión de la rigurosidad del sistema de incompatibilidades así como la necesidad de configurar Códigos de Conducta no sólo en todo el sector público, sino también en el interior de los partidos.

Varias cuestiones son analizadas el capítulo III en relación a la *titularidad del sufragio pasivo*. Así, y desde la afirmación de que las personas jurídicas no pueden ser titulares de los derechos del artículo 23, García Roca se opone a la tesis de Luciano Parejo según la cual cabría conceder legitimación a las Corporaciones Locales para el amparo constitucional, poniendo en conexión la autonomía de estos entes y la garantía institucional recogida los artículos 137, 140, 141 y 142 CE con el derecho fundamental a participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes. La argumentación de García Roca es contundente: los derechos del artículo 23 tienen como titulares a los «ciudadanos» como personas físicas y están encaminados a permitir formar democráticamente la voluntad de la persona jurídica estatal mediante concretas voluntades de personas físicas y en virtud de la conexión entre el sufragio activo y pasivo; por otra parte, carecería de sentido que una persona jurídica de Derecho Público reclamara el derecho a participar en asuntos públicos frente al propio Estado en sentido estricto o frente a una Comunidad Autónoma.

Por otra parte, la extensión de la ciudadanía realizada por el Tratado de la Unión Europea ha llevado a la institucionalización de una incipiente ciudadanía comunitaria, que se manifiesta en la extensión del sufragio pasivo en las elecciones municipales a los ciudadanos de la Unión. Si bien el autor apunta la posibilidad de la extensión del sufragio pasivo a otros procesos electorales a medida que avance el proceso de integración europea, no creo que quepa ser excesivamente optimista con respecto

a la profundización democrática de un proyecto poco interesado, de momento, en los asuntos estrictamente políticos.

La titularidad individual del derecho no impide la legitimación de las formaciones sociales para el ejercicio de acciones. Así lo ha manifestado el TC al reconocer la legitimación de los Grupos parlamentarios o de los representantes de las candidaturas y de los partidos para promover recursos de amparo e impugnar actos pretendidamente lesivos de los derechos fundamentales de sus miembros. Por otra parte, la comprensión democrática del derecho fundamental lleva a reconocer su ejercicio por los representantes *uti singuli* y *uti socii*, y a distinguir entre la titularidad individual del derecho y la posibilidad de su ejercicio colectivo.

El sufragio pasivo se halla limitado por la condición de elegible y por la presentación del candidato por las organizaciones habilitadas. Con respecto a este último requisito, que lleva a que sean fundamentalmente los partidos los que concretan los elegibles, el autor apunta que el verdadero problema actual reside en la *selección interna de los candidatos*. Ésta sigue siendo un proceso escasamente participativo, realizado normalmente por cooptación de los órganos ejecutivos de los partidos, y por tanto poco respetuoso con el mandato de «democracia interna» del artículo 6 CE. Como bien concluye García Roca, la disciplina de esta materia, dada su relevancia externa, no puede continuar dejándose totalmente en manos de la regulación estatutaria de cada partido. Sería una de las cuestiones de las que debiera ocuparse una nueva ley de partidos políticos (3).

El capítulo IV constituye uno de los más interesantes del libro. En él se cuestiona la definición del derecho como «*derecho fundamental de configuración legal*». Discrepa el autor de la calificación del derecho como «de naturaleza no sustantiva» (4), en cuanto que considera que existe un contenido *ex Constitutione* del mismo. No creo que haya realmente contradicción entre ambas posiciones, más bien se da una relación de complementariedad. Mientras que García Roca se centra el bien jurídico protegido por el derecho fundamental, Pulido se refiere más bien al concepto de cargo público, el cual viene determinado por una vertiente relacional que nos lleva a distintas disciplinas legales.

En concreto, el autor incluye en dicho contenido *ex Constitutione* la regularidad de la elección (art. 66.1 CE), la constitucionalidad de los requisitos legales: capacidad electoral y causas de inelegibilidad (arts. 12, 68.5 y 70 CE), la constitucionalidad de las causas de cese (arts. 68.4 y 69.6 CE), la renuncia al cargo (art. 23.2 CE), los requisitos para la toma de posesión o adquisición de la condición de cargo público representativo (arts. 70.2, 23.1, 16 y 20.1.a CE), el derecho a desempeñar las atri-

(3) En este sentido constituye un referente digno de interés la experiencia de las primarias realizadas por el PSOE. Sobre esta cuestión, OCTAVIO SALAZAR BENITEZ: *El candidato en el actual sistema de democracia representativa* (tesis doctoral, en prensa).

(4) En concreto, M. PULIDO QUECEDO, en *El acceso a los cargos y funciones públicas...* (op. cit., págs 66 y ss.), mantiene que la Constitución «no constitucionaliza un concepto sustantivo de cargo público sino que tal sustantividad... debe buscarse en la normativa reguladora del cargo en cuestión».

buciones del cargo o «derechos funcionales» y la obligación de satisfacer los deberes propios del cargo (arts. 68.4, 69.5, 71.4 y 109 CE), o la *relativa* igualdad de los ciudadanos ante el sistema y el procedimiento electorales.

Critica García Roca la definición del derecho como «de configuración legal», en cuanto que se trata de una *equivoca, confusa y extremadamente peligrosa* categoría que puede llevar a un vaciamiento legal del derecho. Cuando una norma constitucional reconoce un derecho fundamental, el legislador se halla especialmente vinculado por la Constitución, ya que existe un ámbito del derecho constitucionalmente protegido. Los derechos fundamentales y las leyes que los desarrollan se hallan en una «tensión normativa recíproca». Dichas leyes, especialmente la LOREG y los Reglamentos parlamentarios, integran y concretan el derecho fundamental del artículo 23.2. No es necesario, pues, acudir a categorías extravagantes a nuestro ordenamiento.

El breve capítulo V concluye con la definición del único *objeto del derecho*, el estatuto del cargo público representativo, el cual se manifiesta en una triple dimensión: el libre e igualitario acceso al cargo, la permanencia en él y el ejercicio de las funciones que le corresponden. Triple dimensión que es analizada con profundidad en los siguientes capítulos. Así, el capítulo VI se plantea «*el discutible alcance del artículo 23.2 en la regularidad de los procedimientos electorales*». Realiza el autor un análisis de los criterios jurisprudenciales sobre la interpretación del sufragio pasivo, la capacidad electoral y las causas de inelegibilidad e incompatibilidad. A continuación se detiene en el estudio del amparo previsto en el artículo 49.3 LOREG, realizando una escueta pero significativa reseña de jurisprudencia sobre las irregularidades revisables por el TC. Habría que destacar cómo, a pesar de que la conjunción de los artículos 6 y 23.2 CE debería llevar a una posición distinta, el TC ha considerado que no son enjuiciables las irregularidades estatutarias, internas a un partido y anteriores al proceso electoral, tales como las que puedan darse en el proceso de selección de candidatos.

García Roca analiza el principio de igualdad en relación con las oportunidades durante la campaña electoral y la utilización de medios públicos, lo cual supone una dimensión prestacional del derecho fundamental, así como con la previsión de cláusulas de barrera legal. Con respecto a éstas, acoge la tesis del TC alemán según la cual el legislador no está obligado a prescindir de cualquier cláusula de porcentaje mínimo, pero lo que no podría hacer es establecer una cláusula uniforme para todo el territorio.

Del apartado dedicado a la proclamación de electos e irregularidades invalidantes de la elección y deducibles en amparo constitucional, cabe destacar la reflexión sobre el papel del TC en el control judicial de las elecciones, partiendo de los sucesos acaecidos en las elecciones generales de 1989 y de la oportuna reforma de la LOREG de 1991. Las conclusiones al respecto no por reiteradas son menos dignas de reseña. El amparo constitucional no puede convertirse en una plena revisión de los hechos ocurridos en las Mesas, ni tampoco puede traducirse en una labor de interpretación de las normas electorales. Ambas son funciones de los tribunales con-

tencioso-administrativos con competencia electoral. Sin embargo, y como cabe deducir de la jurisprudencia constitucional que se analiza en el libro, en la actualidad se mantiene teóricamente la no confusión de jurisdicciones pero ambas concurren con unas mismas competencias y funciones. El TC ha seguido un criterio «cuantitativo» a la hora de distinguir las meras irregularidades de las que poseen dimensión constitucional, justificando una interpretación de la legalidad electoral *secundum constitutionem*. Esto ha llevado a convertir el amparo constitucional en un recurso ordinario en materia electoral (5). Como apunta el autor, habría que distinguir entre los vicios lesivos de derechos fundamentales, que permitirían el recurso de amparo, y los demás, que son la mayoría, cuya interpretación debería corresponder a la Junta Electoral Central y al Tribunal Supremo. Junto al ejercicio de «contención» a realizar por el TC, habría que profundizar en las competencias de las juntas electorales (no sólo la Central, también las autonómicas en los procesos electorales de las CC.AA.) y en la posibilidad de recursos ante los Tribunales Superiores de Justicia.

El capítulo VII se centra en el *estatuto de los parlamentarios*, concepto que ha sido muy discutido por la doctrina y que García Roca, recogiendo las conclusiones de Pablo Lucas Murillo, concreta como el conjunto de derechos y deberes que configuran su posición constitucional. Posición coherente con la defensa de la posición individual del representante y necesaria para abordar los problemas que plantea la exigencia de democracia interna en el interior de los partidos.

Con respecto a la revisión externa de las decisiones parlamentarias, García Roca es tajante: no se puede seguir confiando en la soberanía del Parlamento, reclamando los *interna corporis* y configurando la vida parlamentaria al margen de los controles jurídicos propios del Estado de Derecho y que garantizan el pluralismo. La misma jurisprudencia constitucional ha ido superando la doctrina de los *interna corporis*, sobre todo a partir del ATC 183/1984, y ha permitido la revisión en amparo de actos parlamentarios, si afectan a derechos fundamentales, y tanto respecto de situaciones internas de los miembros de las Cámaras como externas, o de terceros situados fuera de las mismas.

También se pronuncia el autor sobre uno de los requisitos más debatidos para adquirir la condición de parlamentario: *el juramento o promesa de la Constitución*. Tras repasar los diversos pronunciamientos constitucionales al respecto, García Roca defiende su constitucionalidad siempre que la forma de cumplimentarse responda a las «deseables dosis de antiformalismo que exige el *favor libertatis*».

Las facultades de los parlamentarios han de considerarse no sólo derechos fundamentales a la participación política sino también atribuciones de un órgano. Critica el autor las que denomina tesis *tradicionales* y *organicistas* y se une a la calificación realizada por Pablo Lucas Murillo, utilizando la tipología de Santi Romano, al hablar de dichas facultades como *derechos funcionales*. Esta caracterización se co-

(5) Entre las múltiples aportaciones sobre esta cuestión, destaca, entre las más recientes, el artículo de FRANCISCO CAAMAÑO DOMÍNGUEZ: «Elecciones y Tribunal Constitucional: ¿una intersección no deseada?», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 41, 1997, págs. 91-121.

responde mejor con el fenómeno jurídico de la participación política y con la salvaguarda del pluralismo político. En este sentido, se considera desacertada la remisión de la jurisprudencia constitucional a los Reglamentos parlamentarios para la construcción del *ius in officium* de los parlamentarios ya que el contenido del derecho fundamental sólo puede ser esencial o *ex constitutione* y nunca de creación legal.

También aborda el autor la polémica cuestión, reavivada con frecuencia por los medios de comunicación, del *derecho a las remuneraciones de los parlamentarios y a las subvenciones de los grupos y su correspondencia con el deber de asistencia*. La obsoleta jurisprudencia de los ochenta, según la cual el derecho fundamental no garantizaría la remuneración del cargo público representativo, empezó a modificarse en los noventa al reconocerse que el derecho incluía la garantía de las subvenciones de los Grupos parlamentarios para facilitar la participación de sus miembros. Esta doctrina debería extenderse a las remuneraciones de los representantes, sobre todo si se tiene en cuenta que la efectividad del mandato parlamentario conduce a una dedicación prácticamente exclusiva de aquéllos y que sólo mediante una adecuada retribución es posible garantizar la igualdad. Dichas retribuciones están conectadas al *cumplimiento del deber de asistencia a las Cámaras*, obligación que puede considerarse de rango constitucional ya que la asistencia hace posible la formación democrática de la voluntad del órgano (arts. 79 y 66 CE).

En cuanto al *derecho a la información*, el autor interpreta conjuntamente los artículos 7 del Reglamento del Congreso y 109 CE, deduciendo la existencia de una potestad del Parlamento que, en parte, se traduce en un derecho de la mayoría en las Comisiones y, por otra, en un derecho individual de los Diputados. Ahora bien, el derecho a la información de éstos se halla limitado por el interés general en el buen funcionamiento del Gobierno y de las Administraciones Públicas. El problema se plantea ante la ausencia de contestación por parte del Gobierno al no estar previsto un conflicto entre órganos constitucionales a instancias de las minorías parlamentarias. Considera el autor que, dado que las relaciones entre órganos constitucionales, como son el Parlamento y el Gobierno, son también relaciones jurídicas, algunos de sus extremos habrían de ser revisables en sede constitucional.

La jurisprudencia constitucional también ha considerado entre los contenidos del estatuto de los parlamentarios garantizados por el artículo 23.2 los derechos que los Reglamentos parlamentarios reconocen a aquéllos en *la tramitación de los distintos procedimientos*. Sostiene García Roca que el problema que plantea la tesis del TC y de parte de la doctrina, consistente en que el control de admisibilidad por parte de la Mesa únicamente ha de conducir a examinar su viabilidad procedimental, reside en el establecimiento de «imprescindibles diques a esta construcción del *ius ut procedatur* como contenido del artículo 23.2 de la Constitución para evitar que cualesquiera irregularidades procedimentales devengan una lesión de un derecho fundamental». Los problemas son especialmente intensos en los supuestos de las Mesas de los Parlamentos territoriales cuando han de examinar proposiciones de ley que afecten a materias sobre las que la Comunidad Autónoma carece de competencia.

De acuerdo con la línea predominante a lo largo del libro, el autor se ocupa del *derecho de enmienda*, el cual es, en palabras de Pierre Pactet, especialmente idóneo para facilitar una participación individualizada de los parlamentarios, así como del *derecho a la interrogación*. Ambos plantean el problema de sus límites así como del papel de los órganos de dirección de la Cámara en orden a la calificación, admisión y conversión de escritos.

Los parlamentarios ejercen sus funciones *uti singuli* y *uti socii*, es decir, individualmente e integrados en los Grupos Parlamentarios que son, realmente, los protagonistas de los trabajos de las Cámaras. Así, la exigencia de una presencia proporcional de los Grupos en las Comisiones, o a la hora de designar senadores en representación de una Comunidad Autónoma, se justifica en la reiterada conexión entre ambos apartados del artículo 23, es decir, entre el sufragio activo y pasivo. Lo que ocurre es que, en la práctica, sólo puede hablarse de una exigencia restringida o imperfecta de proporcionalidad o, mejor dicho, de una mera tendencia a la proporcionalidad.

El capítulo se cierra matizando la extensión de un estatuto análogo al resto de los cargos públicos representativos. En cuanto a los miembros de las Corporaciones locales sí cabría la extensión, pues se trata de una representación que encuentra su origen y procedencia en el sufragio activo y se construye mediante el pasivo, pero no cabría con respecto a los miembros del Gobierno, ya que faltan dichos presupuestos.

El último capítulo, previo al de conclusiones, se pregunta por el *contenido del derecho*. Tras un denso excursus sobre la «igualdad» y sus múltiples concepciones, y tras recordar el concepto formal utilizado por el TC en su jurisprudencia sobre los cargos públicos representativos, García Roca concreta la medida de constitucionalidad que el derecho estudiado integra en tres cánones: la igualdad jurídica, las ideas de «representación» y de pluralismo y el llamado *ius in officium*. Es decir, junto a la igualdad de trato normativo, se incluye la posibilidad de ejercer derechos de defensa frente a perturbaciones arbitrarias y de reclamar, en algunos casos, acciones positivas del Estado que hagan viable el derecho de participación política. En este sentido, el autor rechaza la subsunción del artículo 23.2 en la igualdad del artículo 14 CE, en cuanto que la igualdad democrática del primero posee rasgos propios que superan e incluso desbordan la segunda. En conclusión, el derecho fundamental ex artículo 23.2 CE ha de considerarse como «derecho subjetivo» y como «derecho reaccional», lo que permite la defensa de perturbaciones arbitrarias que lesionen o menoscaben el derecho fundamental propio y la pretensión de su íntegro restablecimiento.

El libro finaliza con una recapitulación en la que el autor logra condensar el vasto análisis realizado, concretando las ideas que constituyen su esqueleto argumental. Entre ellas, creo oportuno destacar el énfasis puesto en la idea de que «la representación no se agota en los partidos, aunque fundamentalmente se vertebró a través de ellos» y la revalorización del papel de los concretos representantes. En este sentido, el artículo 23.2, diseccionado en toda su complejidad en esta obra, podría constituir el pilar constitucional de la tan reclamada reorganización democrática de los partidos.

En definitiva, la obra de Javier García Roca nos ofrece un estudio denso y brillante sobre uno de los derechos que presentan más «aristas» en la práctica y que menos atención específica ha merecido por parte de la doctrina, consiguiendo un perfecto diálogo no sólo entre jurisprudencia y doctrina, sino también entre la pura «normatividad» y la «normalidad» de la que hablaba Heller, entre conclusiones y apertura de debates. En este equilibrio, que creo ha de ser el inspirador de cualquier estudio contemporáneo de Derecho Constitucional, reside la mayor virtud de este trabajo.

Octavio Salazar Benítez

ÁNGEL VALENCIA SAIZ (coord.): *Participación y representación políticas en las sociedades multiculturales*, Universidad de Málaga/Debates, Málaga, 1998.

La lectura de este libro, lejos de ser un tema extraño o lejano a la realidad política que constatamos a nuestro alrededor, nos sugiere una serie de interrogantes que vuelven a incidir en el debate sobre la relación entre el Estado y la Sociedad. Un debate que no deja de ser actual aunque se mantenga desde hace más de un siglo como una asignatura pendiente que exige, como veremos a lo largo de la recensión, una respuesta desde la Ciencia Política.

Si para algunos politólogos la causa está en el contexto socio cultural y político, para otros está en la evolución de la democracia liberal con sus efectos negativos y sus imperfecciones. Cada autor se centra en una dimensión diferente cuando se refiere al distanciamiento entre representados y representantes o a la relación entre gobernados y gobernantes, pero en todos ellos existe un rasgo común que consiste en que la sociedad reivindica un mayor papel en la toma de decisiones.

El libro está estructurado en cinco partes. La primera nos acerca a la realidad política de finales del siglo xx a través de los fenómenos denominados como el multiculturalismo y el cosmopolitismo político. La segunda parte mira al pasado para obtener unas conclusiones críticas acerca de los procesos de emancipación y la propia democracia para ofrecer así las alternativas de futuro. En la tercera y cuarta parte los diferentes autores describen los elementos que conforman el sistema político y que influyen directamente sobre los conceptos de participación y representación: el sistema electoral, los partidos políticos, los grupos de interés y la propia administración; a través de ellos comprendemos el modo en que han evolucionado las formas de acercar la autoridad al ciudadano, el papel desempeñado por los diferentes intermediarios: políticos, burócratas, elites, etc. La quinta y última parte nos muestra algunas de las posibles vías de participación desde la protección y la defensa del medio ambiente, es decir, desde la teoría política verde como medio para superar los déficit de participación y efectiva representación de la democracia liberal. Para concluir el libro, el último capítulo trata de enlazar experiencias del pasado con el presente para describir cómo los déficit de participación real originaron procesos violentos.

El profesor *Murillo Ferrol*, a través de algunos ejemplos, nos justifica el incremento en la heterogeneidad que se está produciendo en nuestra civilización. Señala las posibles vías de solución que pueden evitar los conflictos originados como consecuencia de la coexistencia de diferentes identidades. Alude, el autor, a que una solución la encontramos en la posible conexión de las identidades. Es decir en destacar el encuentro de lo compartido y tolerar el desencuentro de las diferencias.

Ofrece a la tolerancia, utilizando las ideas de Michael Walzer, como un valor que acerca las distancias en la medida en que se respetan las identidades y *«se soporta algo que preferiríamos que no existiera»*.

A través de sus palabras detectamos que tiene una forma original de tratar a la historia. Él entiende que se ha destruido el pasado de la misma forma que se niega la existencia de valores universales y permanentes (nihilismo relativista). Nos recuerda que algunos intelectuales y literatos españoles como Ortega y Manrique insistían en recordar el pasado como algo mejor que el presente y el futuro, viviendo continuamente en la añoranza. En la actualidad, para él, la negación de este pasado significa el rechazo a esta decadencia a la que hacían mención tan ilustres personajes. En ambos casos, aclara el profesor, se conduce a una confusión de difícil comprensión si se tiene en cuenta que lo que tenemos como pasado no lo es en sí, sino que es la interpretación de lo que realmente ocurrió.

Finalmente hace mención a la necesidad de engarzar los conceptos tradicionales de liberalismo y democracia con lo que él denomina particularismo heterogéneo. Una propuesta difícil si se tiene en cuenta que el relato de la historia puede atender a dos intenciones, la de *«justificar y legitimar al poder»* o a la de *«compensar a las víctimas de ese poder»*. Como bien aclara el autor en ambos casos se utiliza la reconstrucción del pasado para conformar el futuro dándole a la historia una capacidad terapéutica; ahora bien, la dificultad nos la señala él mismo cuando nos reflexiona, en alto, sobre cómo reconstruir un pasado desde cada cultura para que puedan encontrarse todas en ellas mismas sin rechazarse.

El dilema que nos plantea el profesor Murillo nos invita hacia la crítica y la profunda reflexión para cuando nos atrevamos a interpretar el pasado y la conformación de la identidad de cada pueblo en una sociedad global y multicultural.

En el segundo capítulo, en continuidad con el primero, el profesor *Vallespin* recorre de forma clarificadora los tres conflictos sobre los que ha girado la propia modernidad: el factor económico como enfrentamiento entre capitalismo y socialismo, la cuestión de la legitimidad asentada sobre el Estado de Derecho, y la representación política parlamentaria. En los dos primeros casos destaca que los conflictos se han atemperado a través del consenso, sin embargo en el tercer conflicto aún quedan pendientes temas como el de las identidades políticas, el factor nacional, étnico, religioso y cultural sobre todo si se tiene en cuenta que ha desplazado al propio debate sobre *«la redistribución de los bienes económicos y sociales»*.

El autor se centra en la dimensión del multiculturalismo que considera más relevante, es decir *«el problema de la integración del pluralismo nacional y étnico dentro de una identidad política más amplia»*. Este problema se puede afrontar, según

él, desde la compatibilidad del concepto de ciudadanía y del concepto de cosmopolitismo ante el fenómeno de la globalización.

Desarrolla el proceso alternativo mediante el cual se pueden integrar en una unidad política todas las identidades, incluso la del nacionalismo; esto es posible, según él, siempre que se respete al otro y se rechace todo intento de exclusión (1), porque aunque es consciente de las diferencias entre nacionalismo y cosmopolitismo considera que la moderación de ambos y no radicalización de posturas puede favorecer una integración desde el respeto, la educación y los procesos de socialización para la tolerancia y los valores compartidos, lo que no significa impuestos por una entidad superior.

Al igual que el profesor Murillo, Vallespín hace una llamada a la necesidad de ser tolerantes con lo externo, con el otro, a través del reconocimiento mutuo, la solidaridad y la comprensión, de manera que se conforme una metaidentidad donde tengan cabida todas las identidades que se basen en principios *universalistas de la ciudadanía democrática*. Con ambos autores constatamos cómo el presente, a través de las experiencias pasadas, puede mostrar el camino hacia un futuro donde cada identidad ocupe su posición en la sociedad global y participe desde su específica aportación en la determinación de su representación.

La segunda parte supone un cambio en la forma de afrontar los conceptos de participación y representación. El profesor *Rafael del Águila*, desde una crítica dura hacia *la utopía*, se centra en el concepto de emancipación. Se detiene en dibujar el contexto político en el que se origina y en las críticas realizadas a los procesos seguidos e identificados con este concepto.

Al detenerse en el origen de la emancipación reconoce que ésta siempre se ha producido como consecuencia de situaciones de dominación y explotación. Describe el proceso de la siguiente forma: «*la unidad de los oprimidos*» busca una salida a estados de sometimiento, más tarde se agrupan sentimientos que comparten el interés por defenderse, se identifica a una sola voz para la defensa de la identidad compartida e inevitablemente se produce el freno al pluralismo inicial —en pro de la eficaz representación se sugiere la sumisión a esa sola voz—.

Al final, lo que se inició como un proceso de liberación se vuelve contra la libertad y acaba con los valores que lo impulsaron. Como bien argumenta Del Águila *la unidad del sujeto, la certeza del saber y la indefectibilidad histórica de la liberación constituyen una identidad política especialmente tensa y dura*, que en el intento de superar una situación de desigualdad ha formado otra de mayor injusticia.

El autor fundamenta su tesis sobre la crítica e ideas de Popper, Berlin, Hayeck o Dahrendorf, Rousseau, Marx, etc.

Finalmente, como el discurso más sugerente del profesor Del Águila, explica que *ni la utopía ni la emancipación pueden apoyarse en las formas en que se han*

(1) Para profundizar en el tema sobre la inclusión del otro en las sociedades multiculturales son muy interesantes los trabajos de J. HABERMAS (1983, 1991, 1997) y J. RAWLS (1996).

producido los procesos que los han caracterizado, porque no tiene sentido hablar de utopía y emancipación sino que lo que hay que hacer es repensar los conceptos de dominación, liberación, solidaridad, pluralidad, etc. Reconstrucción necesaria si se quiere llegar a la formación de una ciudadanía responsable capaz de tener *un principio político en el mundo de los excluidos y la complejidad*. En definitiva lo que pone en duda el autor es no el fin de ambos procesos sino los medios utilizados porque los valores de la utopía o de la emancipación encuentran un sentido, no desde el pasado sino, desde la formación de una ciudadanía responsable y tolerante.

El capítulo de *Escáñez* trata de ofrecer argumentos para repensar la *tradición comprometida con la preservación de la libertad integrada por las Teorías de la democracia*. Para este autor el *demos* ha quedado reducido a la administración y a la racionalidad de la distribución de los recursos públicos conforme a criterios estratégicos y de rentabilidad electoral. Una situación que puede ser superada, a su entender, por los nuevos movimientos sociales en la medida en que estos facilitan y transmiten a la esfera pública las demandas y necesidades concretas de los ciudadanos.

Según el autor, la participación está afectada por diferentes transformaciones en los canales de comunicación entre el ciudadano y la autoridad, por tanto, busca nuevas alternativas. Así, con los nuevos movimientos sociales se facilita no sólo la participación en la configuración de la toma de decisiones sino la acción colectiva de unos sujetos que no sólo buscan satisfacer intereses privados de forma aislada.

Quizá este capítulo debiera estar integrado en la cuarta parte, junto con la valoración de los partidos políticos en su papel de intermediarios, junto con la revisión del sistema electoral como medio para corregir las disfunciones de la representación o con la relación entre funcionarios y políticos en la elaboración de políticas públicas que respondan a demandas concretas de la sociedad. No obstante insistimos en que la amplitud de temas que se tratan, conceden gran discrecionalidad para destacar un aspecto sobre el resto.

En la tercera parte, los dos autores de los dos capítulos que la forman reflexionan sobre la participación, el primero, y sobre la tensión entre políticos y funcionarios el segundo.

El autor de este capítulo, *Oliet*, define la participación política como *la delegación representativa de las democracias liberales*. Entiende que no existen dos tipos de Democracia, la directa y la representativa, sino que existe un tipo ideal que se aplica de diferente forma. Reconoce que los procesos electorales tienen sus errores pero que facilitan cierta participación efectiva. Sin embargo cree que la cuestión importante está en que la representación entre elegidos y electores cuenta con otros medios, diferente a la convocatoria electoral, para asegurar la defensa de los intereses de estos últimos.

Profundiza, el autor, en los momentos más influyentes que se producen en la elección de los representantes, o lo que es lo mismo, los estadios que definen el proceso que facilita la participación electoral, desde la autopromoción de los candidatos pasando por la elección de estos conforme a unos intereses concretos del

votante hasta la formación del gobierno. No obstante expone que la discontinuidad de esta participación y la discrecionalidad de estos representantes favorece, en cierto sentido, el control de la autoridad en detrimento de los representados. Porque la forma en que los representados pueden defender sus intereses es a través de la organización de los colectivos que comparten reivindicaciones y si éstos están condicionados por los intereses de la autoridad sus demandas son determinadas por la propia oferta.

Se trata, así, de volver a reconocer dos realidades que plantean una dicotomía difícil de abordar cuando se destaca la ya *sacralizada separación entre Estado y sociedad*.

Destacamos que el profesor hace un recorrido histórico para llegar a cinco conclusiones importantes referentes a la crisis de los conceptos de participación y representación. En primer lugar señala que existe una desigualdad real en la organización y reivindicación de los intereses de cada grupo que puede llevar a la *infra* o *sobrerrepresentación*. En segundo que el poder de cada grupo dentro del propio sistema es diferente. En tercer lugar que la diferente representación corporativa hace que muchos grupos queden fuera de la negociación en detrimento de sus intereses. En cuarto que no existe una asociabilidad plural y libre sino que está impuesta por la eficacia y posibilidad de consecución de resultados (quinta), mermando derechos y libertades. Y la sexta conclusión que describe cómo la intermediación entre autoridad y representantes de los colectivos no está sujeta a una publicidad eficaz ni transparente, lo que ponen duda a la propia representación y participación.

En definitiva Oliet insiste en la dificultad que existe para acercar al Estado a la sociedad y si la distancia entre representantes y representados aumenta con estas circunstancias no es menos importante considerar otro elemento que también influye en esto, la tensión continua entre políticos y burocratas, objeto del capítulo sexto.

El autor *Carlos Alba* cambia el discurso expuesto hasta ahora sobre la participación política y profundiza en cómo la gestión o administración de los recursos públicos afecta a la representación.

Destaca la complejidad y el gran desequilibrio entre el desconocimiento de lo que los políticos profesionales pueden o no hacer y la competencia técnica de los funcionarios, o por el contrario, del desconocimiento de lo que políticamente es más oportuno y desconocen los funcionarios. Porque aunque la rutina permite *gobernar con piloto automático* (Rose, 1987) la necesaria relación entre el que decide, el que asesora y el que ejecuta es diferente en cada país.

No obstante, insiste en que la voluntad política es un elemento común para que se coordinen acciones y no responde tanto a la definición de objetivos sino a la estrategia para alcanzarlos. El autor destaca la necesidad de que cada actor implicado, políticos y burócratas, colabore en pro del acercamiento entre los intereses de los representados y los intereses determinados por los representantes. De esta forma el autor cree que la tensión, también tradicional, entre funcionarios y políticos repercute en la participación y la representación en la medida en que distancia al ciudadano de quien toma las decisiones.

Con este capítulo se cierra esta parte para iniciar un recorrido por las aportaciones positivas que pueden ofrecer una posible reforma del sistema electoral, o un cambio en los partidos políticos como consecuencia de la percepción que de ellos se tiene.

En el capítulo siete el profesor *Montabes* identifica el modelo español con el modelo clásico liberal de la representación política. Es más, considera que la opción por la democracia representativa vino condicionada por la situación sociopolítica y cultural en la que se formó el sistema político. Condiciones que además han influido en las críticas sobre los déficit de proporcionalidad del sistema electoral como generador de unos efectos sobre la representación. Más aún cuando en esas circunstancias había que combinar la referencia estatal con la incorporación de los partidos nacionalistas.

El profesor *Montabes* alude a la capacidad integradora del sistema electoral si bien insiste en la línea que lo hace el profesor *Montero* en las limitadas posibilidades de mejorar los déficit de proporcionalidad o los rendimientos alcanzados por éste en los últimos veinte años.

Finalmente hace referencia a que la modificación del actual sistema de votación, el de listas cerradas y bloqueadas, quizá pudiese favorecer una relación más directa entre elector y elegido, pero entiende que no existe una fuerte demanda que justifique tal reforma.

En otro orden de cosas, el profesor *Montero* junto con *Gunther* y *Torcal* se acercan a los efectos de la práctica política para describir los sentimientos de desconfianza hacia los partidos, tanto de las elites políticas como de los intelectuales y ciudadanos en general. Las causas de esta desconfianza las describen en torno al particularismo en que caen los partidos, las crisis internas en las que constantemente se ensalzan los líderes de diferentes corrientes dentro de los partidos políticos y en la tendencia a incurrir en prácticas corruptas.

Los autores se cuestionan si esto se produce en todos los países de Europa, si se debe a causas diferentes en cada uno de esos países y qué consecuencias conllevan para el comportamiento electoral, la participación política y para la legitimidad de los regímenes democráticos.

Para responder a estas cuestiones realizan un análisis preliminar de las actitudes de los ciudadanos hacia los partidos en España y otros países del sur de Europa utilizando datos del Centro de Investigaciones Sociológicas.

Concluyen su análisis describiendo que los sentimientos antipartidistas *no tienen un impacto significativo sobre la participación electoral* porque reconocen que aunque a los ciudadanos no les gusten los partidos políticos *votan de todos modos*, sin embargo consideran que este sentimiento sí afecta al porcentaje de afiliación. También relacionan estos sentimientos a la eficacia o no del partido en el gobierno durante varias legislaturas ya que suele influir negativamente sobre ellos el permanecer más de una legislatura. Así, tales sentimientos provocan un descontento sobre la propia capacidad de la democracia pero sin afectar a la estabilidad de un régimen o a su legitimidad. Finalmente, entienden que este sentimiento es

también, en parte, heredado de generación en generación y a través de los procesos de socialización.

En el capítulo nueve se sigue profundizando en los instrumentos de intermediación entre el Estado y la Sociedad. Así, *Durán Muñoz* relaciona la crisis de los partidos políticos con la aparición de los nuevos movimientos sociales. El autor hace un breve repaso de los valores y actitudes que con los procesos de modernización han experimentado las sociedades avanzadas en la línea de Inglehart (1991), y cómo han influido en la caída de los partidos y en la aparición de los nuevos movimientos sociales. Entiende que la crisis no es tal, sino que más bien se debe de hablar de transformaciones de los partidos y de los sistemas de partidos que han afectado a su propia capacidad de relacionar al ciudadano con la autoridad para que esta responda a sus necesidades sentidas y expresadas y no a las normativas.

De alguna forma, utilizando los argumentos de Montero, Panebianco, Katz, etc., trata de demostrar que una prueba de estas transformaciones y de la disminución de la eficacia de los partidos es que ya no se emplea el término democracia de partidos (García Pelayo, 1986) sino que se insiste en incorporar una participación más eficaz. Argumento que utiliza para señalar la oportunidad y el sentido de los Nuevos Movimientos Sociales.

Con este capítulo se cierra otra parte de las establecidas por el coordinador para señalar el papel que han tenido tanto el sistema electoral, como los efectos no deseados de la organización de los partidos y de la crisis de éstos ante la aparición de los nuevos movimientos sociales. Podríamos decir que se cierra el presente para iniciar un posible futuro a través de otros cauces.

En esta última parte, *Valencia Saiz* se introduce en un tema muy innovador que pudiera ser una vía a descubrir y experimentar cara a las carencias detectadas con los instrumentos anteriormente descritos como servidores de la participación y la representación.

Con su aportación conectamos con la Teoría de la *democracia verde*. Él la presenta como una alternativa posible a la incapacidad demostrada por la democracia liberal que además puede afrontar la crisis ecológica. Considera que la teoría y la práctica de la Teoría de la democracia liberal no se ha cumplido porque no han sido neutrales y han seguido valores o procedimientos particularistas y sus objetivos se han fijado conforme a diferentes intereses y en función de cada materia.

Siguiendo a Eckersley establece una conexión interesante entre la democracia y los valores verdes como parte de los derechos de los ciudadanos. Argumenta que los conceptos de representación y participación política están *anclados todavía en criterios de territorialidad circunscritos al viejo concepto de Estado nación*. Reconoce, con un ejemplo, la necesidad de que para defender el medio ambiente hay que incrementar la participación ciudadana. Así el medio ambiente o la relación con la naturaleza se convierten en un ámbito a partir del cual se superan elementos tradicionales y desfasados como los límites fronterizos, el territorio o los intereses de cada país por separado. De esta forma se consiguen dos objetivos: Por un lado defender la

naturaleza y por otro superar las diferencias entre identidades, entre naciones, entre intereses particulares, etc. considerando un espacio común de encuentro y no de diferencias.

Señala, también, varias medidas para alcanzar dichos objetivos, pero destaca sobre todas la de crear unos principios como el de que *la diversidad biológica debe ser preservada* para encontrar puntos de encuentro.

Concluye su exposición destacando la oportunidad que nos ofrece la *Teoría Política Verde* en la construcción de una Teoría de la democracia que supere las deficiencias de la Teoría Liberal.

Profundiza aún más el autor, junto con *Maldonado*, en las posibilidades terapéuticas de la democracia basada en la Teoría Política Verde que refuerza las potencialidades de la participación y la representación. Ambos autores describen las razones por las que la democracia liberal ha sido insuficiente y presentan al ecologismo político como un mecanismo que permite corregir los desequilibrios de la crisis medioambiental. Así, redefinen los conceptos de participación política y representación para acentuar la necesidad de que los ciudadanos, desde una conciencia ecológica y social, influyan eficazmente en la toma de decisiones. O lo que es lo mismo, considerar a la participación no como un medio sino como un fin que pasa a ser un elemento esencial de la revisión verde de la política ligada desde esta visión a *los procesos de descentralización del poder y sus efectos, al reforzamiento del papel de los ciudadanos y a la conciencia ecológica*.

Finalmente concluye el libro el profesor *Cazorla* con su análisis sobre una forma concreta de participación: La violencia política como una disfunción de la convivencia pacífica.

El profesor Cazorla, en el estilo que le caracteriza, aborda un tema muy complejo para destacar cómo una realidad del pasado y del presente puede ser reconstruida de diferentes formas. Nos recuerda algo de lo que exponía el profesor Murillo al comienzo del libro cuando se refería al pasado y a su interpretación. Cazorla señala a la desigualdad como una de las causas que pueden generar el enfrentamiento violento contra «el más fuerte», o como la única forma de defenderse. En estos casos describe ejemplos, como los vividos en China en la plaza de Tienanmen, donde la injusticia y la opresión no ofrecen otra oportunidad que la de defenderse por la fuerza. En este caso es una voluntad manifestada y expresada que puede identificarse como una forma de participación: Una minoría actúa contra una democracia formal que no real de la única forma que puede.

En estos casos tales formas de participación ejercieron una influencia importante en la toma de decisión de la autoridad y en la aceptación por parte de la opinión pública de los actos realizados. En cambio describe que esto no ocurre cuando la mayoría de esta opinión considera desacertada la forma de participar (violencia) y la rechaza manifiestamente (Manifestaciones en Ernuva).

Contrapone, por tanto, el pasado y la forma de actuar de ETA a la de su actuación durante la década de los ochenta y noventa.

Insiste el profesor Cazorla en que esta forma de participación, más o menos legítima en función del contexto, sólo puede ser aminorada desde la propia sociedad y desde la actuación pacífica de los ciudadanos.

Con este libro podemos reconstruir un importante campo de hechos que nos facilitan comprender todo aquello que influye en la participación como un instrumento de comunicación con los que han de tomar decisiones públicas. No se puede reducir la cuestión a la crisis de los partidos o a los déficit del sistema electoral, ni tampoco a los conflictos de los intereses corporativos o nacionales, sino que depende de muchos aspectos. Entre otros del pasado y su interpretación (Murillo) del respeto a cualquier pasado desde la tolerancia (Vallespín), de la aceptación de los errores del pasado para construir lo no construido (Del Águila), del acercamiento eficaz entre el Estado y la sociedad (Escanez, Oliet, Alba, Montabes, Montero, Gunther, Torcal, Durán y Cazorla) y de la creación de un espacio común donde todo ciudadano tenga algo que perder o que ganar: El medio ambiente (Valencia y Maldonado).

Es por tanto que recomiendo la lectura de este libro, que como buena compilación encierra numerosas visiones de una parecida si no igual realidad, a aquellos que traten de buscar, sobre todo, respuestas útiles sobre el futuro de la democracia y los valores que la han de sustentar.

Susana Corzo Fernández

JOSÉ ASENSI SABATER: *La época constitucional (Materiales para una introducción al constitucionalismo y al Derecho Constitucional)*, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 1998, 399 págs.

El libro del profesor Asensi aparece como un trabajo interesante con sólo hojear los títulos de sus nueve capítulos, que se acompañan de una amplia referencia bibliográfica posterior a la segunda guerra mundial. Se trata de una introducción al constitucionalismo y al derecho constitucional. Consta también de un anexo que contiene una breve pero interesante selección de textos constitucionales representativos.

La obra se inicia con un primer capítulo de carácter introductorio en el que se conceptúa el constitucionalismo como una herencia cultural, «producto de un movimiento histórico-jurídico profundamente arraigado en las sociedades occidentales, puesto que algunos ideales constitucionales se remontan más allá de las revoluciones liberales del siglo xviii y no han cesado de producir manifestaciones hasta la actualidad». El constitucionalismo, sostiene el autor, «se reconoce en un acervo de textos normativos, instituciones políticas, principios y técnicas, aunque se implica también en un modo de pensar, una filosofía y una aproximación ética acerca de las reglas que rigen la convivencia en el seno de una comunidad política». Pero esta herencia cultural obliga a interpretarla y para ello, el profesor Asensi, advirtiendo que ninguna lectura puede ser excluyente, propone no preguntarse por la esencia de esa tradición sino por el modo y las condiciones en que se ha efectuado esa transferen-

cia, reconociendo la aparición de circunstancias nuevas que obligan a revisar los dogmas recibidos con el fin de enfrentarlos a la luz de los problemas que están surgiendo ya en los albores del siglo XXI. Asensi no pretende, dice, «proporcionar respuestas concretas en forma de otra dogmática sino realizar una exposición que puede llamarse también tradicional sin rehuir la complejidad en la que todo discurso tradicional se ve ya inevitablemente implicado. Si de lo que se trata, es de introducir, de manera sencilla, al estudio de las reglas básicas que disciplinan las instituciones jurídico-políticas contemporáneas, es preciso hacer referencia a las tensiones que en ellas se producen, haciéndose inviable una exposición pacífica de la materia que no dé cuenta del temblor de fondo que recorre la morfología constitucional».

El capítulo segundo describe los perfiles más notorios de los principales discursos constitucionales, el historicismo, el individualismo y el regalismo. Caracterizados, el primero, por enfatizar la importancia de la historia y de las tradiciones en el proceso de formación del derecho en una sociedad, situando preferentemente el origen de las instituciones en el pasado medieval; el segundo por la fuerza del principio revolucionario, que proclama las libertades independientemente de consideraciones de tiempo y lugar, iconoclasta respecto de las tradiciones recibidas y que concibe al hombre como un ser no vinculado más que a los dictados de su propia razón; y el tercero por considerar el estado como condición de toda posibilidad de convivencia y por tanto de todo derecho y de toda constitución.

El constitucionalismo revolucionario de fines del siglo XVIII, ocupa el capítulo tercero y en él se apunta que la promulgación de las constituciones puede considerarse como la manifestación más emblemática de las revoluciones liberalburguesas y que, por otra parte, el citado constitucionalismo, como movimiento histórico-político, propició la realización de los ideales burgueses y el desarrollo económico del mercado sobre la base del reconocimiento de la libertad y la autonomía individuales. Tuvo dos versiones principales, la norteamericana o angloamericana y la del *civil law* que se formó en diversos países de la Europa continental. Respecto a la norteamericana, apunta el profesor Asensi cómo la primera concreción constitucional del nuevo ideario liberal se produjo en Norteamérica a través de la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de Norteamérica (4 de julio de 1776), la Constitución Federal (17 de septiembre de 1787), las diez primeras enmiendas de derechos o *Bill of Rights* (1791) y ciertas resoluciones judiciales, como la del Tribunal Supremo norteamericano en el caso *Marbury v. Madison* (1803), articulándose así un conjunto de documentos que consagran un régimen de gobierno y un sistema jurídico bajo los cuales la constitución de los Estados Unidos ha perdurado en lo esencial hasta nuestros días, siendo de destacar los principios de garantismo, eficacia normativa de sus normas, forma de gobierno presidencial equilibrada, estructura federal y principio pluralista, lo que conduce a pensar, en opinión del profesor Asensi, que el constitucionalismo norteamericano tiene, a la vez que un carácter individualista, una raíz inequívocamente historicista. Mientras que el constitucionalismo revolucionario de origen francés consagra el principio individualista sin elementos del historicismo. Su constitución es escrita como la norteamericana pero más racio-

nalista, como refleja la estructura formal más depurada de sus textos. Son textos donde se definen valores básicos de la cultura constitucional: la libertad, la igualdad y la fraternidad, así como todo un conjunto de derechos considerados fundamentales cuyos titulares son los ciudadanos (libertad de expresión, de religión, de prensa, propiedad privada) y en un sentido diferente al constitucionalismo norteamericano, se afirma en ellos la doctrina del poder constituyente, la representación política y la soberanía popular. También se refieren estos textos a la separación de poderes. En palabras del profesor Asensi «el constitucionalismo revolucionario francés supone un cuestionamiento frontal del antiguo régimen y de su orden jurídico, no se trata únicamente de garantizar el ejercicio de una serie de derechos, sino también de combatir todo un orden jurídico-social de privilegios. Por todo ello el punto de vista individualista se verá teñido de una fuerte tendencia estatalista pudiéndose afirmar de este modo que estamos ante un constitucionalismo que, al contrario de lo que nos manifiesta el ejemplo norteamericano, concibe el estado como un instrumento imprescindible para conseguir los objetivos revolucionarios de libertad e igualdad».

El capítulo cuarto, bajo el título «constitucionalismo liberal», trata de la plasmación que históricamente merecieron los principios inspiradores del constitucionalismo revolucionario, especialmente en el constitucionalismo europeo. Resaltando, dentro del principio representativo, que el parlamento moderno refleja la pluralidad de opiniones de individuos situados formalmente en un plano de igualdad ante la ley, opiniones expresadas públicamente en el parlamento; la prohibición del mandato imperativo pues el mandato será libre o representativo, lo que supone que el diputado vota en el parlamento según su conciencia no pudiendo ser revocado tal mandato durante el plazo establecido; la separación de la sociedad y el estado como supuesto básico de la filosofía política liberal-burguesa que fue tal vez, señala Asensi, la contribución más decisiva del constitucionalismo liberal y, finalmente, el sufragio censitario conforme al cual el derecho de voto estaba restringido por la ley a aquellos ciudadanos que se estimaba contribuían con sus impuestos o de algún otro modo relevante a sostener las cargas del estado. Respecto al principio de libertad, ésta aparece bajo la forma jurídica de derechos, junto al desarrollo de la libertad de empresa y la consagración de la propiedad privada; siendo por otra parte, en opinión de Asensi, el síntoma tal vez más evidente de las desviaciones estatistas del liberalismo, del crecimiento del poder del estado y su falta de control jurídico, precisamente, la preocupación ampliamente extendida desde los comienzos de las revoluciones liberales por someter al estado, a sus órganos y autoridades, a reglas jurídicas, especialmente en sus relaciones con los particulares.

Las notas características del constitucionalismo democrático, que surge en la segunda mitad del siglo XIX, se recogen en el capítulo quinto, entre ellas y sobre la cuestión clave de la organización del estado, nos explica el autor, que si para el liberalismo político consistió en que los distintos poderes o funciones estatales estuvieran divididos y sometidos a reglas que garantizaran los derechos civiles de los ciudadanos, para el nuevo movimiento democrático europeo, lo esencial es que el poder político esté legitimado por su origen popular, por la participación de todos los

ciudadanos, directa o indirectamente, en el gobierno. Para el ideario democrático el titular de la soberanía ya no es la nación sino el «pueblo». Aparecen los partidos de masas. Se reivindicará el sufragio universal, que traerá consigo el voto secreto. También aparecen, a fines del siglo XIX, los sistemas electorales de representación proporcional, elecciones libres con garantías de respeto a las minorías, referéndum y un poder judicial independiente.

El capítulo sexto se refiere al constitucionalismo social y al respecto explica también el autor cómo el principio social concibe la política basada en la intervención de los poderes públicos con el fin de garantizar jurídicamente a los ciudadanos asistencia, sostén para sus necesidades y un marco efectivo de igualdad de oportunidades. La Constitución de Weimar, recuerda, fue la primera que plasmó en la Europa Occidental los principales temas del estado social y es a partir de la segunda guerra mundial cuando el constitucionalismo europeo acogerá ampliamente la fórmula del estado social, caracterizado esencialmente por la complejidad y diversificación de su base. Resume como demandas sociales características del estado social la extensión de la educación, la seguridad social y la sanidad pública y constata cómo el acuerdo se juzga necesario para garantizar la eficacia de la acción política, así como la importancia de una burocracia muy especializada y estable, entrando en crisis el sistema en los años setenta como consecuencia de las dificultades económicas del sistema capitalista. En la actualidad, dice, «estamos asistiendo a un proceso de privatización de sectores que se encontraban en el sector público. Ahora bien, el principal problema sigue estando en determinar la relevancia jurídica concreta que la cláusula del estado social puede tener. El Tribunal Constitucional interpretando el artículo 9 de nuestra Constitución dice que el mismo impone a los poderes públicos actuaciones positivas para que la libertad y la igualdad sean reales y no meramente formales pero no puede pretenderse su aplicación para obtener la declaración de inconstitucionalidad de una norma que presuntamente incumple el mandato de promover la igualdad, pues esta igualdad no opera como límite concreto de los poderes públicos. Para el Tribunal Constitucional español los principios rectores de la política social y económica no son normas sin contenido sino criterios obligatorios de interpretación tanto de las restantes normas constitucionales como de las leyes».

En el capítulo séptimo titulado «Los materiales constitucionales en la Europa de fin de siglo», el profesor Asensi aborda cuestiones tales como la crisis institucional, la politización e interpretación de la herencia constitucional de postguerra, sobre la que señala que la crisis del estado social ha terminado por afectar a las instituciones procedentes del esquema constitucional de postguerra, siendo ahora objeto de crisis generalizadas la existencia de un poder ejecutivo fuerte o de un parlamento con capacidad de integración y de consenso, volviéndose cada vez más sospechosa la hegemonía de los partidos, que durante más de dos siglos ha sido el protagonista de las relaciones con el estado, abriéndose paso la hipótesis de que la mutación de los partidos políticos ya ha comenzado y parece irreversible, cuestionándose el papel de los intelectuales, siendo los *media* y no los políticos los verdaderos protagonistas, habiendo repercutido también la crisis del modelo social de Estado en el modelo espe-

cífico de sistema político, un modelo político-social caracterizado, dice Asensi, «precisamente por el alto nivel de desarrollo de los servicios públicos y de las prestaciones sociales y que, como tal, suponía una referencia para los demás pueblos de la tierra». En segundo lugar, habla de la actual relevancia del discurso constitucional en medio de la citada crisis del modelo social donde «la constitución aparece como la referencia última, como el símbolo estabilizador de una sociedad, como la norma a partir de la cual conjurar los evidentes síntomas de desintegración del estado». Finalmente, se hace referencia a la supremacía normativa de la constitución; a la importancia de las garantías de los derechos como principal tarea de la función jurisdiccional; al deterioro de las estructuras representativas del estado; a la apertura de la constitución a los ordenamientos internacionales y supranacionales; los problemas que plantea el mayor protagonismo de los órganos judiciales y el papel predominante de los tribunales constitucionales en el sistema jurídico.

El capítulo octavo lanza, en palabras del autor, «una mirada a los problemas constitucionales actuales, cuya respuesta correspondería a una teoría constitucional» que, afirma, en gran parte está por construir, apuntando como fundamentales el relativo a las relaciones entre la democracia y el mercado, entre ésta y los poderes mediáticos y el de la responsabilidad.

En el noveno y último capítulo, titulado, «un apunte sobre la constitución y las tareas del derecho constitucional», aborda el autor cuestiones tales como, una aproximación a la noción de constitución; el reconocimiento de la misma como un conjunto de normas y no de meras proposiciones; la descripción de la función de los principios y valores; la consideración de la constitución como norma de organización del sistema jurídico, norma suprema y norma fundamental, así como su relación con el Estado y también la función legitimadora de aquélla, finalizando con unas consideraciones sobre su estudio.

Como conclusión podemos afirmar que la lectura de este libro proporciona, expuestas con claridad, las claves suficientes para una comprensión del constitucionalismo y del derecho constitucional desde sus orígenes a nuestros días, trazando la forma en que ha evolucionado, referido especialmente al constitucionalismo europeo. Un libro que, además de proporcionar al lector el conocimiento de las distintas etapas del constitucionalismo que se implanta con las revoluciones liberales de fines del siglo XVIII, proporciona también el conocimiento de algunas de las nuevas cuestiones que se plantean al constitucionalismo actual sobre las que reflexionar. Un texto cuya lectura informa cumplidamente al lector de la materia objeto del mismo, producto sin duda, no sólo de lecturas y reflexiones sino de muchos años de enseñanza.

Se trata de un libro de carácter didáctico, dirigido a estudiantes, para ser comentado y utilizado en clase como referencia y como introducción al constitucionalismo. Es una obra oportuna en unos momentos caracterizados por el desconcierto ante la desarticulación del estado, los nuevos procesos en curso y el cambio del paradigma tradicional constitucional. Esta situación puede enfrentarse con un planteamiento mixto que volviendo, a la línea del constitucionalismo clásico, a fin de aprovechar

algunos elementos, permita combinar otros nuevos que ofrezcan posibilidades de utilización en el futuro. Es asimismo un libro que quiere ordenar algunas ideas; está concebido a manera de un distribuidor que permite abordar temas en los que tanto el profesor como el estudiante pueden encontrar múltiples posibilidades de interpretación. En el fondo, late en todo el libro una reflexión sobre el discurso humanista referido a su articulación actual que de pie a un nuevo planteamiento constitucional.

Rafaela Seguí Terol

ARTEMI RALLO LOMBARTE: *Garantías electorales y Constitución*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1997, 341 págs.

El presente libro del profesor Rallo Lombarte se centra en el estudio de los diferentes mecanismos normativos, judiciales, administrativos y participativos de que se compone el sistema español de garantía electoral. Resulta especialmente interesante por el hecho de que, más allá de un tratamiento meramente descriptivo de dichas garantías electorales, el autor toma frecuentemente partido a favor o en contra de la labor del legislador y formula propuestas, revelándose por ello su análisis como sumamente clarificador.

En el capítulo primero, titulado «Origen y evolución de las garantías electorales en la historia constitucional española», se describen los distintos mecanismos que a lo largo de nuestro constitucionalismo histórico han pretendido velar —sin demasiado éxito, como puede comprobarse— por un ejercicio libre del derecho de sufragio. El profesor Rallo realiza un cuidadoso y detallado análisis de la que denomina «quebrada historia electoral española», ocupándose, entre otros aspectos, del censo electoral —clave de las garantías electorales— desde su creación y de la lenta incorporación de los órganos judiciales a las tareas de control del procedimiento electoral.

El capítulo segundo, bajo el título «Constitución, Tribunal Constitucional y Elecciones», se dedica a la delimitación del concepto constitucional de sufragio, que obedece, de una parte, al análisis de las previsiones que contiene la Constitución y otros textos internacionales de aplicación en España, en especial el Convenio Europeo de Derechos Humanos; de otra, a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en este ámbito. Asimismo, conviene reseñar que el recurso de amparo electoral, una de las concretas garantías electorales en que se proyecta dicho concepto, se aborda con gran claridad expositiva, y que el capítulo se cierra con una interesante reflexión sobre la conveniencia de que los mecanismos de control del proceso electoral se incorporen a la *Ley orgánica de régimen electoral general* dada la relevancia de los mismos para la legitimidad del orden político, ello a pesar del procedimentalismo que puede caracterizar a dichos instrumentos.

En el capítulo tercero se estudian, bajo el título genérico de «Constitución, poder judicial y elecciones», los diferentes instrumentos de garantía judicial de las elecciones, esto es, la revisión judicial de los actos de naturaleza censal de la Oficina del Censo Electoral y el recurso contencioso-electoral —contra los acuerdos de las

Juntas Electorales tanto de proclamación de candidaturas como de proclamación de electos—. Tal estudio de los procedimientos jurisdiccionales que desarrollan la opción constituyente favorable al control judicial de las elecciones y de los órganos integrados en la Administración electoral constituye, en palabras del autor, «el núcleo principal del libro».

Asimismo, podrá advertirse cómo el derecho de sufragio pasivo ha recibido del legislador orgánico las máximas garantías administrativas, judiciales y constitucionales, como son los procedimientos ante las Juntas Electorales, los procedimientos ante la jurisdicción ordinaria —recurso ante el Juzgado contencioso-administrativo contra la proclamación de candidaturas y candidatos y recurso contencioso electoral contra los acuerdos de las Juntas Electorales sobre proclamación de electos— y los dos supuestos de amparo electoral contemplados por los artículos 49.3 y 114.2 LOREG. Sin embargo, el derecho de sufragio activo goza de una menor protección, pues la elaboración, revisión, actualización y rectificación del censo electoral no se atribuye a una Administración independiente como la electoral sino a la Oficina del Censo Electoral; la LOREG regula defectuosamente la revisión judicial de los actos censales de la OCE; y no existe un procedimiento especial de amparo constitucional del derecho de sufragio activo.

En el capítulo cuarto se examina minuciosa y exhaustivamente el concepto, naturaleza y principios de la Administración electoral, mientras que los órganos que la componen, esto es, Juntas y Mesas electorales son objeto de examen en el quinto capítulo.

Partiendo de que dicha Administración especializada tiene su origen en la voluntad del legislador orgánico, que sin embargo no ha dado un concepto autónomo de la misma, el profesor Rallo se adentra con gran acierto en la resolución de cuestiones relacionadas con la definición de la Administración electoral o su ámbito material de actuación, entre otras. La normativa electoral española acoge un concepto de Administración electoral restringido tanto desde el punto de vista objetivo —que comprende las funciones, la vigilancia y la supervisión del proceso electoral, pero no su organización— como subjetivo —que incluye a las Juntas y Mesas electorales, pero no a otros órganos del proceso electoral como la Oficina del Censo Electoral. Ahora bien, la realidad podría ser otra y en este sentido, el autor se manifiesta a favor de un concepto amplio de Administración electoral desde la perspectiva objetiva, modificación del modelo actual que conllevaría aparejada la del ámbito subjetivo del concepto. Tampoco elude la cuestión de la naturaleza de la Administración electoral describiendo las diferentes tesis que le atribuyen naturaleza parlamentaria, judicial o administrativa respectivamente; y, optando por esta última, llega a la conclusión de que la Administración electoral es una administración independiente, es decir, exenta de control gubernamental.

En el capítulo siguiente se analizan con detalle los órganos que forman la Administración electoral, desde el nivel superior donde se ubica la Junta Electoral Central hasta el inferior donde se encuentran las Mesas Electorales, pasando por las Juntas Electorales de Comunidad Autónoma, Juntas Provinciales y Juntas de Zona. Para

ello se repite un riguroso y claro esquema —composición, estatuto de sus miembros, competencias y notas definitorias— que permite el planteamiento de numerosos interrogantes y un ejercicio crítico respecto de la normativa electoral correspondiente. En nuestra opinión, se revela especialmente interesante el tratamiento otorgado a las Juntas Electorales de Comunidad Autónoma en la legislación orgánica y en la legislación electoral autonómica.

Concluye el profesor Rallo su estudio con un capítulo titulado «Participación política y garantías electorales» dedicado a los dos sujetos más importantes del proceso electoral, los electores y los partidos políticos; dicho en otras palabras, las garantías participativas de dicho proceso electoral. En este sentido, se describen, en primer lugar, los supuestos en los que el cuerpo electoral está legitimado para intervenir en la supervisión y verificación de las elecciones, lo que da una idea de la limitación de sus facultades de control; y en segundo lugar, las posibilidades de control de los partidos políticos, haciendo referencia tanto a las funciones que les están expresamente atribuidas, como a las que *de facto* realizan a través de los representantes de las candidaturas y de los candidatos. Unas breves pinceladas sobre los instrumentos de control marginales —las autoridades y Corporaciones públicas, los Notarios, los jueces de Primera Instancia o de Paz y el Ministerio Fiscal— cierran el completo análisis del sistema español de garantía electoral que el profesor Rallo Lombarte ha realizado con notable acierto.

En suma, esta monografía resulta de obligada lectura para quien desee profundizar en el conocimiento del sistema español de garantías electorales. No pretende, como bien expresa el profesor López Guerra en el Prólogo, «formular consideraciones de *lege ferenda*, prefiriendo ceñirse a la tarea académica de examinar el ordenamiento, los problemas que presenta y las alternativas que se han ofrecido. Pero es buena prueba de la calidad y utilidad de este trabajo el que estas cuestiones se planteen en la mente del lector, como resultado de un análisis que, yendo más allá de la letra de la ley, ha tenido también en cuenta cómo se ha aplicado ésta y a qué consecuencias ha llevado esta aplicación».

Beatriz S. Tomás Mallén

E. LA PARRA LÓPEZ y M. SUÁREZ CORTINA (eds.): *El anticlericalismo español contemporáneo*, Biblioteca Nueva, Madrid, 1998, 383 págs.

«Nadie que tenga buena fe y buena información puede negar los horrores de esta persecución. Que el número de sacerdotes asesinados haya sido diez y seis mil o mil seiscientos, el tiempo lo dirá. Pero que durante meses y aun años bastase el mero hecho de ser sacerdote para merecer la pena de muerte ya de los numerosos —tribunales— más o menos irregulares que como hongos salían del suelo popular, ya de los revolucionarios que se erigían a sí mismos en verdugos espontáneos, ya de otras formas de venganza o ejecución popular, es un hecho plenamente confirmado» (pág. 260). Así comentaba Salvador de Madariaga, en 1944, la oleada de anticlerica-

lismo salvaje con que inauguró su guerra particular el bando republicano en 1936. El asesinato de clérigos y religiosos o el saqueo e incendio de iglesias y conventos no eran nuevos. Sí lo fue su magnitud, su macabra representación y su trasfondo ideológico. Se repetían, curiosamente, aspectos heredados. Como en las matanzas de religiosos de 1834 o como en los incendios de templos de 1931, las autoridades se revelaron impotentes en unos casos o claramente indiferentes en otros frente a los excesos anticlericales. Asimismo, a los hechos no sucedió una condena explícita por parte de quienes se calificaban de liberales o demócratas partidarios de limitar la influencia y el poder de la Iglesia. Por el contrario, la prensa, la propaganda, las arengas y los mítines del ámbito anticlerical repitieron siempre el mismo análisis: a pesar de los excesos, la actuación del pueblo era comprensible, bien porque el envite anticlerical desde el gobierno no había sido suficientemente rápido y eficaz, bien porque, al fin y al cabo, enfrente estaba una Iglesia poderosa, alejada de las virtudes cristianas y de las actividades pastorales, una Iglesia entregada a los brazos del poder y separada de las clases oprimidas, una Iglesia, en definitiva, monárquica, antidemocrática, antiliberal, reaccionaria...

No es sencillo distinguir entre tanta sobrecarga ideológica los diferentes planos de análisis o las reacciones de los distintos actores ante lo que, en términos generales, ha sido el conflicto religioso en la España contemporánea. Durante años, la historiografía ha tendido a considerar que podían establecerse relaciones causales —al poder de la Iglesia respondía la voz de los oprimidos— y se ha dicho que el anticlericalismo sería una reacción al clericalismo, a la influencia educativa y social de las órdenes religiosas. Eso, claro está, formaría parte de un enfrentamiento de mayor calado político; esa lucha entre anticlericales y clericales sería una de las puestas en escena de un combate histórico entre la modernidad —entiéndase secularizada— y el pasado —entiéndase confesional en lo político y religioso en lo social y educativo.

El libro coordinado por Manuel Suárez Cortina y Emilio La Parra, en el que colaboran reconocidos especialistas en diferentes aspectos de ese conflicto religioso en la España contemporánea, no es una reedición de esas interpretaciones, aunque no cabe duda de que sí es, en gran medida, deudor de las mismas. Al tratarse de un libro colectivo, cada autor refleja de distinta manera las aportaciones que en últimos años han abordado el tema del anticlericalismo español, tanto de aquellas que han revelado la presencia de un importante conflicto cultural tras los comportamientos anticlericales como de las que, dentro del ámbito de la política y el debate de las ideas, han puesto de relieve la importancia del anticlericalismo para la construcción de una cultura política de izquierdas —no siempre republicana, aunque sí en la mayoría de los casos— y la movilización de clientelas políticas en la batalla por el control del poder y las conciencias. En todo caso, el estudio del anticlericalismo que se nos brinda tiende a situarse en el plano del debate político e ideológico. Lo que en definitiva importa en este trabajo, tanto para explicar los contenidos del lenguaje anticlerical como para encontrarle posibles justificaciones es el trasfondo político: la política religiosa, las diferencias entre los partidos, las relaciones entre el gobierno y la Iglesia,

las medidas y las proclamas a favor de la secularización por parte de los actores políticos, el mayor o menor peso del carlismo en la Iglesia católica, las posiciones políticas de la jerarquía eclesiástica, etc.

Todos estos aspectos son abordados en cinco largos capítulos que abarcan desde mediados del siglo XVIII hasta los últimos gobiernos socialistas de los actuales años noventa. Emilio La Parra se encarga de los inicios del anticlericalismo, desde la crítica de la Iglesia católica hecha por los ilustrados hasta el Trienio Liberal. Antonio Moliner aborda los primeros compases de un anticlericalismo mucho más violento en el clima de la primera guerra carlista y llega, atravesando toda la legislación desamortizadora y la política religiosa de los moderados, hasta los años del Sexenio. Sin dar toda la importancia que cabría al fracaso de esa experiencia revolucionaria basada, entre otros aspectos, en el contenido anticlerical y las proclamas secularizadoras, Manuel Suárez Cortina aborda el nuevo equilibrio de fuerzas que trajo la Restauración canovista, prestando especial atención a los diferentes aspectos y contenidos de los posibles anticlericalismos de la escena política. La primera década del siglo XX nos depara, en ese mismo capítulo, un giro trascendental en las tácticas anticlericales. La movilización lerrouxista y la alianza entre los liberales monárquicos y los republicanos y socialistas se construyeron sobre un discurso común basado en la crítica anticlerical. Fueron los años en que quedó sentada la fuerte impronta anticlerical de los discursos modernizadores y progresistas del país. Impronta que pronto se reveló determinante en la construcción política y jurídica de la Segunda República, aspecto que aborda Julio de la Cueva en el cuarto capítulo, junto con el escalofriante relato de la persecución religiosa durante la Guerra Civil. Finalmente, Alfonso Botti y Nieves Montesinos estudian los años del franquismo, la transición y la democracia, revelándonos aspectos cuanto menos singulares: la oposición en el exilio, sin llegar a una autocrítica explícita, sí abandonó paulatinamente el lenguaje anticlerical y a la vez hizo de sus postulados laicos un punto más pero no una condición insalvable para la transición democrática.

Una reflexión surge, a modo de balance, al acabar de leer las páginas sobre el franquismo y la transición. En treinta y cinco años de dictadura confesional, la *desecristianización tan anhelada por las voces anticlericales de antaño se produjo sin la intervención del Estado o el efecto de las propagandas, todo lo contrario*. Ante una confesionalidad asfixiante no hubo demostraciones anticlericales de fuerza al modo popular y radical en que se habían producido en otras épocas. Iglesia y Estado mantuvieron una relación estrecha y una comunión de intereses como no se había dado en la España de Isabel II y la Restauración. Aun así, no hubo una reacción anticlerical radical. Al margen de los factores culturales, fue en el ámbito de la política en el que se experimentó el cambio decisivo. Había motivos para criticar al clero, para recordar a los españoles la asociación entre franquismo y catolicismo; poco podía importar que existieran voces críticas dentro de la Iglesia o que algunas iglesias urbanas fueran lugar de reunión para la oposición al régimen. Había confesionalidad en la escuela, censura cinematográfica supervisada por el clero, prohibición de la libertad de culto externo no católico, etc. Hubieran sido motivos suficientes en otra épo-

ca para fundamentar un anticlericalismo político. Sin embargo, el anticlericalismo —tuviera o no razón de ser— dejó de tener utilidad política; chocaba con las nuevas actitudes dialogantes y negociadoras y con los dictados de una memoria política dispuesta a no repetir conflictos sangrientos. Quienes resolvieron que así fuera tomaron una decisión política. Igual de política y conforme a valores que las decisiones y el análisis historiográfico de quienes en el pasado habían decidido que en una sociedad y en una política en transición —también, aunque se olvide muy a menudo, en transición de un Estado y una sociedad confesionales a un sistema de relaciones más democrático y tolerante— sólo las proclamas y los golpes de efecto revolucionario conducirían a la modernidad.

Con estos datos, ¿puede la historiografía actual seguir considerando el conflicto religioso español contemporáneo de manera crítica sin cuestionarse o preguntarse por lo móviles políticos que indujeron a sus protagonistas —clericales y anticlericales— a interpretar la historia como un enfrentamiento de suma cero entre secularización y confesionalidad? Más por su desarrollo que por sus premisas, el libro que aquí comentamos da un paso más en ese camino de la revisión crítica del anticlericalismo español contemporáneo.

Manuel Álvarez Tardío