

## RECENSIONES

M. CALISE (ed.): *Come cambiano i partiti*, Bologna, Il Mulino, 1992.

Pese a la abundante literatura sobre la «crisis» de la *forma-partido* y a la generalización de críticas que este tipo de organización suscita sigue siendo bien constatable que los partidos son los actores privilegiados del proceso político. Por una parte, la crisis ha sido más de expectativas sociales quizás por haberse esperado de los partidos mucho más de lo que éstos podían dar de sí, y por otra, ha resultado decepcionante la concreción en el poder de los programas de ciertos partidos históricos que aspiraban a «cambiar el mundo». Por tanto, no sólo las expectativas han sido excesivas, sino que se han achacado a la denostada *forma-partido* defectos, en realidad imputables a todo el sistema político. En todo caso, lo cierto es que hay «sobrecarga» de demandas, máxime en tiempos de incertidumbres (escasa claridad de perspectivas) y dificultades (*impasse* estructural del «nuevo orden mundial»).

En este sentido, no está de más recordar que las críticas a las insuficiencias de los partidos son tan antiguas como su aparición, sin que haya resultado posible hasta el presente concretar un sistema democrático y pluralista que pueda prescindir de tales plataformas de mediación. Es cierto que prácticamente todos los tipos de partido tienen grandes dificultades para cambiar internamente, aunque los menos ideologizados tienen menos problemas para adaptarse a la siempre mudable realidad social. En consecuencia, hay que matizar de forma casuística y empírica la tradicional asociación crítica que atribuye indistintamente a los partidos inmovilismo e ineficacia.

El excelente conjunto de estudios dirigido por M. Calise supone una aportación de notable relieve para perfeccionar los métodos analíticos y los criterios interpretativos de la estasiología, ya que reúne tres grandes cualidades: se trata de una aproximación rigurosa hecha desde las más modernas técnicas de la ciencia política, combina los principales enfoques disciplinarios desde una perspectiva unificadora basada en el hilo conductor del *party government* y adopta un criterio comparado no estrictamente eurocentrista. Así, se estudian los partidos en tres grandes secciones desde el punto de vista organizativo (Testi, Hill, Di Leo, Mair), desde la concreción de sus políticas (Budge-Hofferbert, Pappalardo, Schmidt) y desde su papel institucional (Calise, Cotta, Morlino, Von Beyme, Lowi) a partir de las experiencias no sólo de Europa occidental, sino también de los Estados Unidos y de los sistemas que han instaurado el pluripartidismo en tiempos recientes (Europa del Sur, Europa del Este, URSS en su fase final). Al

margen del interés específico de las transiciones del autoritarismo a la democracia pluralista basada precisamente en el régimen de partidos, uno de los aspectos más novedosos de este libro es que permite relacionar las tradiciones europea y norteamericana al respecto, algo bastante insólito en el magro panorama de estudios comparados de los partidos pese a la sorpresa que ello pueda producir. Esto es así porque los especialistas de una u otra área tienden a ignorar, respectivamente, las otras experiencias en sus investigaciones. En consecuencia, de un lado se suscitan diversos interrogantes a la hora de profundizar en el debate sobre las teorías de la «gobernabilidad», las propuestas de partidos «livianos» en todos los sentidos o la revisión de los procedimientos habituales de mediación social (en particular, el mecanismo representativo de raíz liberal). De otro, el colapso de los regímenes hiperpartidistas (no pluralistas) del *socialismo real* y el resquebrajamiento —siquiera parcial— del modelo consociativista/*partitocrático* en algún sistema paradigmático en ese sentido (Italia) ha revalorizado la importancia de abordar el estudio de estas cuestiones no sólo sin prejuicios ideológicos, sino con ciertas revisiones del bagaje teórico-doctrinal tradicional a propósito de la «americanización» de la vida político-partidista occidental y, quizás, por extensión mundial.

En efecto, los estudios de los partidos no sólo se han centrado excesivamente en el «síndrome trinitario» de la arena electoral, la organización interna y su impacto en las instituciones públicas, sino que, además, han solido considerar separadamente estos diferentes aspectos. Estos enfoques han proyectado, a veces, una imagen bastante unilateral de los partidos como entidades encaminadas a buscar el máximo consenso social a toda costa, el cierre de filas alrededor del *aparato* y la institucionalización estatal. En este sentido, la aproximación metodológica ensayada en esta obra se centra en el *party government* como conjunto de manifestaciones de este fenómeno que incluye globalmente la movilización y el consenso, la selección y estabilización de su propia dirección política y la intervención en la elaboración e *implementation* de las políticas públicas. En suma, se trata de pasar de la lógica sectorial (electoral, organizativa e institucional) a la lógica de gobierno que relaciona los tres ámbitos. Los estudios estasiológicos hegemónicos se han centrado en los partidos como intermediarios de las preferencias políticas de los electores a través del *mercado* electoral competitivo. En los Estados Unidos el modelo ha llegado hasta las últimas consecuencias lógicas a la hora de articular gobiernos de partido basados en los principios de la economía de mercado. Sin embargo, la teoría de la democracia de partidos como receptora de las demandas de los electores que se transforman en decisiones de gobierno es deudora de la interpretación *racionalista* que parte de la base de que los ciudadanos son bien capaces de valorar y comparar los programas de los partidos y las prestaciones de los mismos en el poder. Numerosas investigaciones relativizan e incluso niegan empíricamente tal criterio (Calise).

En el modelo ideal de *Westminster* la relación entre el partido mayoritario y la oposición se produce en un espacio de competición interno de un sistema de interdependencias partidistas. En este caso, se combinan la lógica electoral y la institucional y el discurso debe matizarse incluso a la hora de analizar los gobiernos de partidos cuyo origen fue extraparlamentario y que tardaron mucho en llegar al Ejecutivo (los laboristas británicos, por ejemplo). En suma, no sólo el «síndrome trinitario» es reductivo, sino que incluso ha dado resultados limitados por aplicarse de modo unilateral a modelos concretos: la aproximación electoral para los Estados Unidos, la institucional para Europa occidental y la organizativa para la URSS.

El papel *constituyente* de los partidos no ha solido tener una proyección adecuada en la gran mayoría de las Constituciones modernas cuyas menciones a esta realidad política determinante son más bien escasas. La cultura jurídica tradicional tendió a desconocer la centralidad real de los partidos y ello ha tenido un reflejo en el mantenimiento de la teoría liberal clásica de la *representación* basada en los principios de la *soberanía nacional* y del no sometimiento a mandato imperativo de los elegidos. Dicho de otro modo, tales conceptos han evolucionado de aspirar a la limitación del poder a preconizar la participación en el mismo, lo que ha reforzado a los partidos. Los cuatro grandes modelos se han ido transformando, y así: 1) los gobiernos de partidos de tipo *liberal* ya no responden al prototipo de regímenes basados en personalidades y camarillas; 2) los partidos asimilables en cierto modo a *corporaciones* se caracterizaron, sobre todo, por ser «estructuralmente» partidos de oposición, como la socialdemocracia en el Imperio alemán o los comunistas en la primera República italiana (véase el imprescindible libro de Panebianco); 3) la «partitocracia» italiana, por cierto, se acercó al tipo *pluralista* de organización de los partidos en el gobierno por la falta de alternancia electoral, insatisfactoria e insuficientemente sustituida por el consociativismo; 4) en el modelo de gobierno *racional* de partidos éstos serían meros instrumentos coyunturales y flexibles al servicio del elector, aunque este tipo diste de ser real (Calise).

Algunos analistas han querido ver una de las manifestaciones de la crisis de los partidos en la tendencial discontinuidad de los sistemas de partidos perceptible desde los años setenta y ochenta. Para verificarla se recurre a la volatilidad electoral y a los sondeos que evalúan la autoubicación partidista de los ciudadanos. En este sentido, aun revisando sus conclusiones, los métodos clásicos de Rokkan y Sartori siguen proporcionando útiles pautas interpretativas. La combinación de criterios histórico-sociológicos y político-institucionales, respectivamente, es propia de la interdisciplinariedad y del comparativismo hoy asumidos por el grueso de la comunidad científica. Por una parte, parecen haberse agotado las alternativas, y por otra, muy pocos partidos nuevos consiguen abrirse camino. Es cierto que viejos *cleveages* ya desaparecidos están en el origen de sistemas de

partidos vigentes, a la vez que otras fracturas se han añadido al panorama existente. Se constata que los partidos bien instalados en un determinado sistema contribuyen decisivamente a perpetuarlo, pero el apreciable resquebrajamiento de la continuidad posterior a 1945 se ha confirmado tras 1989, ya que el hundimiento del *socialismo real* ha afectado a *todos* los partidos, tanto a los que justificaban (con los más diversos matices) tales sistemas como a los que se oponían a los mismos. Por supuesto, es diferente la cuestión en el caso de países sin continuidad democrática (las democratizaciones de la Europa del Sur en los años setenta y de la Europa del Este en los años noventa). Por tanto, han de ser diferentes las hipótesis de la continuidad-discontinuidad según los precedentes, las raíces de los partidos, el tipo de transición y cuestiones similares. En cualquier caso, parece obvio —aunque ello no siempre se resalte suficientemente por el difuso prejuicio social antipartidista existente— que los partidos son las únicas estructuras que tienen un interés *vital* en la supervivencia del régimen democrático (Cotta).

En sus funciones de gobierno se constata la gran adaptabilidad y permeabilidad de los partidos por encima de su adscripción ideológica tradicional, aunque ésta no sea del todo irrelevante. La cuestión no es la de saber si los partidos son importantes en las democracias contemporáneas —lo son—, sino cómo y en qué medida, lo que exige analizar las políticas de los gobiernos a largo plazo (Schmidt). En este sentido, es de gran interés analizar las «ortodoxas» políticas de ajuste en tiempos de crisis económica hechas por los socialistas franceses y españoles durante los años ochenta. En este caso, hay que evitar las reductivas interpretaciones normativas que afirman sin demostrar (del tipo «traición» de los ideales o «claudicación» ante la oligarquía económica), sin dejar de señalar el hecho insólito de que sean partidos de la izquierda tradicional los que hayan desplegado estas políticas. Es más, la «eficacia» de sendos gobiernos socialistas se consiguió al abandonar las recetas doctrinales propias, factor que contribuye, en parte, a explicar el largo lapso temporal de permanencia en el poder y su capacidad de consolidar su influencia política en amplios sectores sociales.

El PSF y el PSOE se han mantenido en el poder a lo largo de la década de los ochenta (salvando el período de la «cohabitación» en Francia) convencidos de la «objetividad» de sus políticas y no por empeñarse en ir contracorriente respecto a los deseos de su electorado «natural». Desde el poder el PSF y el PSOE fueron capaces de forjar *de facto* amplias coaliciones sociales que les permitieron resistir pese a ciertos fracasos. La principal novedad de la experiencia habría consistido, pues, no tanto en el despliegue de radicales políticas *modernizadoras* (discurso político aparte) cuanto en la ampliación (con transacciones) de la elite política tradicional bien consolidada en el poder en sendos Estados (Pappalardo). En todo caso, este sugerente estudio se basa más en el «caso» francés —mucho mejor documentado— que en el español: su interpretación generaliza rasgos que

sí se dan en Francia, pero no en España, como, por ejemplo, la centralización del gasto público y el débil *judicial review*. La estructura autonómica del Estado y el activismo de la importante jurisprudencia constitucional del modelo español no siempre autorizan ciertas conclusiones al comparar ambos procesos.

El modelo de *Westminster*, mucho más excepcional de lo que la clasificación teórica de Lijphart sugiere (al margen de la gran calidad de su aportación), parece el más adecuado para *traducir* en políticas de gobierno la agenda electoral. El dato de mayor interés radica en el hecho de que el análisis empírico confirma que es más real de lo que se supone la correlación entre los programas de los partidos y las políticas de los gobiernos. Su sistemático y completo incumplimiento no sólo minaría los fundamentos de la legitimidad del sistema, sino que, de entrada, sería impolítico para los propios partidos que perderían cualquier credibilidad. Es más, los partidos son necesariamente receptivos —al menos en parte— *porque* deben someterse a las elecciones. Estas no son sólo un ritual legitimador o un simple mecanismo de circulación de elites, sino que pueden determinar bastantes opciones políticas. Otra cuestión es que los procesos electorales y las alternancias resulten un tanto disfuncionales para determinadas políticas a largo plazo, pero también en este caso está claro que no opera el parcial paradigma racional. En principio, cabe suponer que los partidos de izquierdas centrarán el gasto en políticas de *welfare* y los de derechas en defensa, por ejemplo, pero desde los años ochenta es mucho menos seguro que antaño presuponer tales desenlaces según el «color» político del gobierno de turno.

En el modelo de *Westminster* se produce correlación entre programas y políticas, naturalmente con diferente intensidad y precisión según las áreas y los sectores. Para saber qué política harán los conservadores en el Reino Unido hay que acudir a su programa, y en el caso de los laboristas, es asimismo importante considerar su ideología y sus apoyos sociales tradicionales, pese al desalineamiento de amplias franjas del electorado durante los años ochenta. En cualquier caso, este ejemplo relativiza algunas críticas a propósito de las insuficiencias del sistema democrático: si en los Estados representativo-pluralistas prevalecieran siempre las fuerzas no democráticas quebraría el modelo. El análisis empírico confirma que los partidos británicos traducen en alto grado sus prioridades electorales en acciones de gobierno (Budge-Hofferbert).

El declive de la partitocracia en los Estados Unidos ofrece los elementos más significativos para su comparación con Europa. La evolución de los partidos en ese sistema político puede anticipar lo que empieza a ocurrir en Europa: crisis de los partidos de masas, tendencial desmovilización social, relativización de las culturas de partido y uso cívico instrumental de las opciones electorales en función de las *issues* concretas y los intereses individuales-corporativos. El siglo XIX fue la época de oro de los partidos en los Estados Unidos, pues el *spoils system* implicaba el pleno control partidista de las instituciones representativas federa-

les, estatales y locales (siendo claves la administración postal, las aduanas y el patrimonio público) y se produjo una estrecha correlación entre los programas defendidos en las campañas electorales y las políticas desplegadas desde los poderes públicos. Sin embargo, sus *excesos* a la hora de repartir prebendas atizaron las críticas *liberales* (en el sentido radical que la expresión tiene en los Estados Unidos) contra los partidos, acusados de ser organizaciones sin principios, dirigidos por líderes corruptos, con un discurso demagógico y basado en redes clientelares. Este factor contribuyó a erosionar la posición hegemónica de los partidos en el sistema político, pero las cuestiones decisivas fueron el proceso de democratización y la aparición de nuevos *cleveages* que desbordaron a los viejos aparatos. Los cambios sociales, la generalización del consumo de masas, la centralidad de las cuestiones racial y sexual, el auge de las corporaciones y similares rompieron el monopolio político de los partidos. Es más, pronto resultó constatable el predominio de los grupos de presión y de las elites políticas transversales, así como la desmovilización de los ciudadanos menos instruidos y más desfavorecidos económicamente. Por cierto, en cuanto se confirmó empíricamente esta última realidad desapareció la anterior preocupación oficial por el elevado abstencionismo electoral. La irrupción de las mujeres modificó, a su vez, el sistema político y erosionó las lealtades partidistas tradicionales. A su vez, es notable el fracaso de los partidos obreros en los Estados Unidos: los partidos clásicos habían socializado a lo largo de casi todo el siglo XIX a oleadas sucesivas de trabajadores según fronteras que no fueron las de clase, de ahí que el socialismo se encontrara con el terreno ya ocupado (Testi).

La modernización y la centralización del sistema (el *Welfare State* y el creciente aumento de las competencias federales) redujeron el poder de *patronazgo* de los partidos que estaba en la base de su posición hegemónica, sobre todo local. Los partidos dejaron de ser el único sujeto con derecho a monopolizar el poder y ya no pudieron seguir desempeñando sus anteriores funciones ni satisfacer las nuevas demandas sociales. Con el *New Deal* se acabó la hegemonía de los partidos, que incluso habían dejado de garantizar la disciplina de voto de «sus» representantes en las instituciones desde principios de siglo. El refuerzo de la burocracia federal y, sobre todo, de la autonomía del presidente de los Estados Unidos modificaron radicalmente el anterior panorama político. Por ejemplo, desde el momento en el que Roosevelt no pudo depurar a los «ultras» sureños del partido demócrata quedó claro que éste, como tal, no servía para articular una política de tipo moderno, de ahí que el presidente buscara otra base de apoyo. Esto significó acudir directamente a los *mass-media*, utilizar a fondo los sondeos para gobernar, reforzar el poder ejecutivo y la Administración federales para aumentar la discrecionalidad a la hora de nombrar cargos de libre confianza y desplegar opciones propias y, en particular, apoyar a candidatos individuales en los procesos electorales prescindiendo del *aparato* del partido.

Surgirá, en definitiva, una suerte de «partido presidencial» con legitimidad popular directa: el presidente tendrá su organización, su base social transversal, su política, su propia financiación (pública y privada) y el apoyo de grupos de presión autónomos, factores todos ellos que destruirán las viejas lealtades partidistas en cada circunscripción. Así, pues, la democracia presidencial parece haberse configurado como una alternativa frente a la democracia de partidos. Esto es, la Presidencia, con su propio programa, su base electoral específica y su maquinaria burocrática autónoma acabó desplazando claramente a los partidos. La derrota de éstos en los Estados Unidos ha sido también la derrota del Parlamento, y si éste no renace, tampoco lo podrán hacer aquéllos. Por lo demás, el bipartidismo (muy relativo por el gran peso de la dimensión local), pese a las interesadas e idealizadas apariencias de funcionalidad, es un anacronismo que no se adapta bien a las necesidades de un Estado moderno: ningún partido puede pretender representar en solitario a una verdadera mayoría compacta en una situación política por definición heterogénea. La debilidad de los partidos en los Estados Unidos explica el mantenimiento de mecanismos formalmente tan democráticos como las elecciones primarias e incluso la excepcional revocación popular (el *recall*) de ciertos cargos representativos que, en Europa, tendrían efectos desestabilizadores en los mucho más sólidos *aparatos* (Lowi).

Durante los años ochenta ha aumentado considerablemente la volatilidad electoral en Europa occidental, aunque el fenómeno debe matizarse en el sentido de que los desplazamientos se producen mucho más en el *interior* de los grandes «bloques» en el *continuum* derecha-izquierda que de uno a otro. Cambia con relativa facilidad la lealtad partidista entre formaciones próximas, pero es mucho menos frecuente el trasvase global de opción. En realidad, lo que no ha resistido ha sido el viejo partido de masas que ofrecía todo tipo de explicaciones y gratificaciones a sus seguidores. La tendencial generalización del modelo del *catch-all party* ha debilitado el sentido de pertenencia individual a las subculturas de partido. Con esta transformación es cierto que los partidos han perdido seguidores *fieles*, pero lo han compensado con creces al captar a muchos más de tipo «fluctuante». Dicho de otro modo: cierta vaguedad ideológica amplía el espectro social a la hora de proyectar una mayor influencia política, mientras que la «ortodoxia» y el doctrinarismo la reducen. Efecto, asimismo, de la erosión del sentido de solidaridad colectiva en tiempos de crisis. Los partidos de masas, que surgieron para reforzar y controlar el acceso de nuevos sectores sociales —antes excluidos— al sistema político, se hicieron superfluos una vez conseguidos esos objetivos. En suma, este tipo de partido no resultó ser el modelo de futuro (en contra de lo que, en su momento, creyó Duverger), sino tan sólo el instrumento para la transición hacia la democracia electoral de masas. Los viejos partidos se resquebrajaron al diversificarse los intereses de «su» electorado, lógica consecuencia del advenimiento de las *sociedades complejas* en las que son más inse-

guras y endebles las antiguas fracturas de clase. Por una parte, los partidos de masas dejaron de ser capaces de monopolizar la representación de enteros sectores sociales (factor que les daba la fuerza), y por otra, abandonaron su *classe gardée* y compitieron para ampliar su influencia popular.

Tiene gran interés el estudio dedicado a los países que han conocido recientes transiciones hacia regímenes democráticos en la Europa del Sur (Portugal, Grecia y España). En particular, es muy ilustrativa la comparación de los casos italiano y español para analizar dos diferentes procesos de consolidación democrática realizados en períodos distantes. En Italia, tras 1945, se establecieron fuertes partidos de masas, con sólida organización, elevada afiliación y alta identificación cívica partidista: modelo que se mantendría en lo esencial hasta mediados de los años ochenta. Por el contrario, en España, tras 1975, los partidos optaron por serlo exclusivamente de electores, con *aparato* cupular, baja afiliación (la menor de Europa occidental como ha puesto de relieve Montero) y muy escasa identificación cívica partidista (por cierto, asimismo la más baja del área citada). Por una parte, en Italia se dio una simbiosis entre partidos y grupos de interés (el clientelismo), gobiernos de coalición de tipo consociativo (la *lottizzazione*) y, en suma, el fenómeno «partitocrático»; por otra, en España las relaciones entre partidos y grupos son de plena autonomía, los gobiernos centrales han sido monocolors y fuertemente personalizados y el papel de los líderes, las elites y las altas burocracias ha diluido el peso de los partidos. No es casual el agotamiento del modelo italiano tras casi medio siglo sin alternancia, de ahí la actual opción por fórmulas que quieren aproximarse al régimen de *Westminster*. En España el fin de la fase «hegemónica» de los gobiernos socialistas puede contribuir a un mayor juego del Parlamento y de las negociaciones entre los partidos (Morlino).

Pese a ciertas apariencias, ha resultado ser muy diferente el proceso de transición del *socialismo real* al pluripartidismo competitivo en comparación con la Europa del Sur. En la URSS todo el sistema giraba alrededor del «partido dirigente» basado en el «centralismo democrático», el monolitismo ideológico y la disciplina orgánica. Las reformas de la *perestroika* acabarían introduciendo el principio del pluralismo, que a la postre resultaría inintegrable y desestabilizador para el sistema. Por una parte, el PCUS no resistió la prueba de dejar de ser el Partido-Estado de «vanguardia» para ser un partido parlamentario competitivo como los demás, y por otra, la ausencia de cultura cíclica pluralista idónea y la escasa predisposición de las elites a las transacciones han dificultado extraordinariamente el proceso de transición. Además, los dirigentes quisieron presentarse como suprapartidistas, lo que no reforzó precisamente a los partidos. La caída del PCUS (y la disolución de la URSS muy poco después puesto que ambos resultaron estar indisociablemente unidos) ha demostrado la imposibilidad de construir una democracia sin un Parlamento que funcione, así como la inutilidad de reforzar esta institución sin auténticos partidos (Hill, Di Leo).

Algo menos incierta parece, en general, la transición en la mayoría de los países de la Europa del Este. De un lado, la discontinuidad de los anteriores sistemas de partidos ha sido habitual por la larga duración de los regímenes comunistas, y de otro, ha resultado constatable que éstos introdujeron reales modificaciones estructurales que les han permitido mantener cierta base social apreciable de apoyo. Incluso a medida que han ido avanzando las reformas, más se han consolidado los ex comunistas (que hasta han vuelto democráticamente al poder en algún caso). Todo ello prueba la incapacidad de las nuevas elites democráticas (se han desintegrado todos los partidos de tipo *forum* que protagonizaron la transición), la enorme complejidad de cambiar las estructuras económico-sociales y la ausencia de clases medias vertebradoras. Una vez más se confirma la importancia de factores tales como la legitimidad política, el consenso social, la estabilidad económica y la articulación de intereses diversificados para construir una democracia de partidos (Von Beyme).

Cesáreo R. Aguilera de Prat

R. DAHRENDORF: *Réflexions sur la révolution en Europe, 1989-1990*, París, Ed. Seuil, 1993; 184 páginas.

En la sorprendente atonía y/o desorientación de la sociología frente a los acontecimientos que han jalonado la historia del mundo en este fin de siglo cabe mencionar algunas excepciones. Entre ellas, la representada por Dahrendorf es una de la más destacadas. Este libro, de resonancias burkelianas es buena prueba de lo dicho, siempre que a sus méritos no se añada el de la previsión ni la intuición. Como casi todos sus colegas, el rector de St. Anthony's College no avizó el derrumbamiento de un sistema político y de la cultura basada en él. Aunque, quizá más por corporativismo que por vanagloria personal, Dahrendorf sugiera que en algunos de sus libros anteriores se atalayara este súbito hundimiento, lo cierto y verdad es que sus pretendidas profecías no pasan de ser vaticinios y cálculos a muy largo término, insertos, además, en perspectivas muy generales.

Ello, insistimos, no resta valor a una de las primeras interpretaciones globales del fenómeno antes citado. Análisis ciertamente global y precoz, pues se dio a la imprenta un año antes de que el proceso llegara a su desembocadura en agosto de 1991 con el frustrado golpe de Estado de los últimos guardianes de la ortodoxia soviética, suceso éste, sí, augurado más o menos explícitamente por el autor como ineluctable.

Dividido en cuatro capítulos, el ensayo adopta el discurso epistolar —tan desusado y tan provechoso en manos expertas—, en forma de una larga misiva a

un ciudadano de Varsovia. Conforme se ve, el paralelismo formal con una de la obras más célebres de la literatura política, *Reflexiones sobre la Revolución de Francia*, es muy estrecho y casi mimético, bien que, como el autor tiene empeño en probar, las semejanzas sólo alcanzan a aspectos externos, pues tanto la intención de Dahrendorf como la materia por él analizada distan de las del fogoso irlandés Edmund Burke. Este quería trocarse en un Don Quijote campeón de la civilización cualitativa, impregnada de sensibilidad y tradicionalismo creador, frente a un igualitarismo que ponía en grave peligro a las libertades fruto del tiempo y del esfuerzo de numerosas generaciones. Por el contrario, el sociólogo alemán no rompe ni siquiera una pequeña lanza en pro del mundo desaparecido tras el eclipse del comunismo; y aunque, ateniéndose al sentido etimológico de la palabra —muchos cambios en poco tiempo—, no duda en englobar a los acontecimientos mencionados bajo el concepto de revolución, es discutible dicha categorización al menos en términos rotundos y, desde luego, comparativos. La Revolución francesa señaló un punto y aparte en la marcha del mundo de un eco e intensidad tales, que es difícil que admitan cotejo con las grandes transformaciones operadas en la Europa central y oriental dos centurias más tarde. «A despecho de algunas analogías superficiales, Burke podría parecer un padrino extraño para esta misiva. Es la suya una gran polémica contra la destrucción de la época caballeresca; la presente es una oda a la sociedad abierta. Burke escribía espoleado por la consternación y desagrado que le inspiraban los acontecimientos sobrevenidos al otro lado del Canal; yo escribo impulsado por la complacencia y la esperanza que me han provocado los sucesos acaecidos en Europa» (pág. 37).

Más acertada parece mostrarse la tesis del autor según la cual el rechazo del denominado «socialismo democrático» en manera alguna puede circunscribirse a la repulsa de un régimen político-social, sino al rechazo de cualquier concepción e interpretación del mundo dogmática y cerrada. Por su reluctancia, éstas, las sociedades alumbradas en la postrera década del Novecientos, se han sumergido plenamente en la configuración y mentalidad de las llamadas, popperianamente, «sociedades abiertas», en las que no hay absolutismos ideológicos ni caminos teleológicos hacia la felicidad y la plenitud.

Cantados epiniciamente los Estados en los que el disfrute de las libertades y el ejercicio de la democracia se alían con un alto grado de desarrollo económico y social, Dahrendorf se afanará en una crítica demoledora de las utopías, proclive siempre al despotismo, al tiempo que de alejar de su corresponsal la imagen de cualquier Capua. Incluso en las sociedades abiertas, no identificadas necesariamente con el triunfo del capitalismo, al menos en su versión manchesteriana, los paraísos terrestres son difíciles siquiera de soñar. *Tertium non datur*. Ni la Suecia de la socialdemocracia ni ningún otro país informado por esta ideología puede ya servir como paradigma o espejo a las naciones que han vuelto a recuperar sus destinos. En el pensamiento del autor, el modelo político-social de dicho ideario

pertenece ya al pasado. Un pasado al que ciertamente enriqueció de manera sustantiva. Ni en él ni en un capitalismo en estado puro pueden encontrarse las recetas del porvenir. Este se construirá en la concurrencia formal y fecunda del pensamiento contrastado con la historia y las nuevas realidades. De ahí precisamente su severa crítica, trocada en ocasiones en sátira, de la visión de la historia abanderada por Fukiyama, al que acusa más de ignorante que de audaz. Todo es posible en las páginas aún por escribir de la Historia, incluso los desaciertos y hasta las catástrofes. Los flamantes Estados de casi una mitad de Europa tendrán que incorporarse sin perder su personalidad al ritmo más desarrollado social y económicamente en los de la Europa occidental, merced ante todo a su esfuerzo. Contarán con las simpatías y solidaridad de los segundos, pero su acceso a un nuevo horizonte histórico ha de ser fundamentalmente el fruto de su imaginación, de su trabajo y, en definitiva, de su espíritu creador.

Tal es acaso el extremo más reiterado por el autor en las consideraciones a su corresponsal. No existe para Polonia ni para ningún otro de los pueblos que la han acompañado en el retorno a su común *hábitat* histórico otra senda que la del sacrificio a lo largo de una o dos generaciones, y ello en el caso más afortunado. (Aquí realizará Dahrendorf una de sus escasas incursiones por nuestro país, al encarecer la singular fortuna que ha significado para la España de la transición la actuación de Juan Carlos I, así como la de Suárez y Felipe González; coincidencia astral muy infrecuente en cualquier otro pasado reciente.) El autor comprende todas las dubitaciones que las nuevas sociedades experimentan ante el camino a seguir para alcanzar en el menor tiempo y con el menor coste la tierra prometida de la democracia y el desarrollo. No se atreve, como es obvio, a apadrinar ninguna receta y piensa que en la simultaneidad entre desarrollo jurídico y económico-social se halle acaso el *desiderátum*. La panacea constitucionalista del período de entreguerras se demostró inválida por una historia trágica que enseñó que sin una sociedad adulta y responsable aquélla no pasaba de ser un artificio. Economía y Derecho constituyen así un binomio indisoluble para el logro de una democracia real. Las políticas económicas y las sociales deben combinarse. Simultáneamente a la reconstrucción de la vida económica en torno al mercado, los poderes públicos han de proteger a los individuos más débiles. Alabeando un tanto su liberalismo, el autor llegará incluso a sostener que las políticas sociales, al garantizar una distribución equitativa de los costos sociales, consolidarán las instituciones democráticas.

El ejemplo de la Alemania de Adenauer es presentado aquí como un modelo de estudio, extendiéndose el autor en reflexiones muy agudas sobre la evolución de su patria en la década de los cincuenta. Un historiador del tiempo presente muy citado y admirado por Dahrendorf, T. Garton Ash, ratificaría pocos meses más tarde el anterior diagnóstico de su también muy estimado rector del St. Anthony's College: «Así que estos países están bien encaminados. ¿Pero llegarán a

la meta? Es un tópico decir que las probabilidades de éxito de una transición política desde la dictadura a la democracia dependen en gran parte de la transición económica de una economía planificada a una de mercado. Pero también es cierto que las probabilidades de éxito de una transición económica dependen de la transición política. Me parece ligeramente engañoso presentar el problema como el de un posible «fracaso» de la transición económica. Porque incluso el «éxito» será, en sus pasos iniciales, de gran dureza. Esta transición es, tal como ha escrito Dahrendorf, necesariamente un valle de lágrimas. El valle podrá ser más o menos profundo, largo o corto, pero valle al fin y al cabo. Incluso los alemanes, con condiciones de partida mucho mejores en 1948, se empobrecieron antes de enriquecerse... En Checoslovaquia se habla de lograr un «aterrizaje suave». Pero el problema reside en si podrán lograr un despegue suave. Ni Alemania del Este va a lograrlo. La pregunta inmediata es, pues: ¿qué variante de la política democrática puede poner en pie un gobierno lo bastante fuerte, estable y consistente como para imponer los rigores necesarios de política fiscal, monetaria y económica durante un período de varios años, y que al mismo tiempo sea tan flexible y abierto que pueda absorber el inevitable descontento popular mediante canales parlamentarios, o por los menos legales, evitando tener que recurrir a métodos extraparlamentarios, ilegales y, en último caso, no democráticos? (*Los frutos de la adversidad*, Barcelona, Ed. Planeta, 1992, págs. 461-462).

Penetrado del descollante papel que representará la Alemania unificada en todo el proceso histórico abierto en el otoño de 1989, el autor, europeo antes que germano y atraído irresistiblemente por la forma de vida inglesa —«isla bendita, si no perfecta», llegará a decir (pág. 139)—, consagrará el cuarto capítulo de su libro a estudiar las vertientes más destacadas de dicho protagonismo. Inmisericorde con H. Köhl y, en general, con la clase política alemana, pondrá en cuarentena su pretendido europeísmo, y en todo caso dudará del acierto de su postura hacia los territorios liberados de la ocupación soviética. No existe justificación para albergar la mínima sospecha sobre un imperialismo alemán; pero sí es comprensible contemplar con cierta aprensión la falta de una actitud generosa y clarividente por parte del único país que ha acrecentado sus fronteras en el gran *tournant* finisecular. Acaso con excesiva severidad, cree Dahrendorf que para la mayoría de la elite política germana el europeísmo es una carta que se juega siempre en coyunturas difíciles, para preterirse en los tiempos de bonanza —apaciguamiento de las tensiones entre los bloques y los continentes, distensión estratégica, etc.

Con todo, el final de la breve obra estará marcado por un optimismo sofrenado. Si los pueblos actores de la Revolución de 1989-90 no caen en el espejismo de un Arcadia feliz e identificada con una Suecia imaginaria; si excluyen decididamente una tercera vía y asumen con ilusión y esfuerzo el gran envite frente al que los ha colocado la Historia, no entrará seguramente en el terreno de la supo-

sición gratuita augurarles en un tiempo no demasiado dilatado un derrotero más afortunado que el seguido en la interminable posguerra.

Sin caer por nuestra parte en la tentación de acompañarle por este camino profetizador, sí nos arriesgaríamos a pensar, cara al valor de su libro, que si éste no constituirá un clásico de la ciencia y la reflexión políticas como el de Burke o una piedra miliar del análisis sociológico como su menos estimado Tocqueville —en su *La democracia en América*, pero aún más en *El Antiguo Régimen y la Revolución*—, sí será siempre una obra de provechosa lectura.

Finalmente, y en tono menor, casi en sordina, sentimos la obligación de expresar las reservas quizá de mayor calado que nos provoca el sugestivo libro de Dahrendorf. La noción del tiempo es, como es bien sabido, una de las diferencias capitales entre la Historia y la Sociología. La obra acabada de reseñar lo confirma con nitidez. (El autor reincidirá así en una limitación confesada por él mismo en un libro, por desgracia, muy poco difundido en nuestro país: *Oportunidades vitales. Notas para una teoría social y política*, Madrid, Espasa-Calpe, 1983, pág. 10.).

A pesar de la acuidad de su pluma, Dahrendorf permanece cerrado a una realidad sustantiva de las sociedades analizadas. En todas ellas, la memoria histórica es un componente medular en su comportamiento. En contraste con un Occidente casi por entero sumergido en la actualidad, los pueblos de la «otra» Europa presentan una mentalidad historicista, como lo evidencia desgarradoramente, entre otros hechos, el drama de la antigua Yugoslavia.

El planteamiento, hoy tan vivo y tensionado de las fronteras estáticas en los países de dicho ámbito, posee, por ejemplo, la misma fuerza que en tiempos pasados, vehiculada por una tradición oral que asombra en los Estados de la Europa atlántica en los que este medio cultural apenas ya sí funciona.

*José Manuel Cuenca Toribio*

MANUEL ARENILLA SÁEZ: *Modernización de la Administración periférica*, Madrid, MAP, 1991.

La obra que a continuación vamos a estudiar aparece publicada en noviembre de 1991, pero es fruto de una tesis doctoral leída en 1987.

El título del libro recoge tres palabras claves: modernización, administración y periferia, que son capaces de atraer no sólo a los expertos e interesados en la evolución de la Administración, sino también a cualquier profano en la materia, pero que sin duda se sentirá cliente de ésta y con derecho a recibir de ella sus servicios con eficacia y rapidez, y como no, a los propios administradores políticos o profesionales.

El enfoque de la obra creo que es lo más interesante a subrayar desde un primer momento debido a que el tema de la Administración española, y en concreto la periférica, va a ser aquí estudiada desde un punto de vista multidisciplinario, aunque tomando como enfoque central el de la Ciencia de la Administración.

El libro consta de seis capítulos que estimo merece la pena ir desglosando paulatinamente.

\* \* \*

El primer capítulo es introductorio. En él se plantea cuál es el objeto de estudio, el encuadramiento científico que de él se va a hacer y las fuentes que han sido utilizadas para su elaboración.

Desde el inicio el autor deja claro lo que entiende por Administración periférica: el conjunto de órganos de la Administración central del Estado implantados en el territorio. Aunque la Administración periférica es parte de la Administración central, ésta posee una serie de características que la definen y permiten estudiarla de forma singular; entre éstas, la fundamental: el territorio. Frente a la teoría normativista que pretende establecer unos límites claros entre las competencias de los diversos entes y órganos, para Arenilla la realidad de la Administración periférica muestra que en casi todos los casos se da una concurrencia de competencias, incluida en éstas la competencia del territorio. Ello se recrudece aún más en el nuevo Estado de las Autonomías que surge a partir de la Constitución de 1978.

El papel de los órganos periféricos en el Estado de las Autonomías es el eje principal sobre el que va a girar gran parte del libro, como iremos comprobando.

La Ciencia de la Administración para autores como Baena del Alcázar, Canales Aliende o el propio Arenilla Sáez es entendida como campo de estudio que trata sobre las organizaciones públicas y los grupos que la manejan e incluye dentro de su objeto de investigación la ordenación territorial de las Administraciones públicas; es desde este encuadramiento científico desde donde se estudia el tema de la modernización de la Administración periférica.

La aproximación al objeto de estudio ha sido realizada por el autor desde diferentes puntos de vista, y me atrevería a decir que obligado no sólo por su afán multidisciplinar, sino también por las deficiencias que ha ido encontrando, tanto en legislación como en los estudios doctrinales existentes que están realizados, la mayoría desde un punto de vista jurídico y en el que la Administración periférica es tratada con los mismos parámetros con los que se estudia la Administración institucional, autonómica o local.

Respecto al tema de la legislación, el autor señala la dificultad con la que se ha encontrado para acercarse a ésta debido a su dispersión y fragmentación, y como la mayoría de las veces la legislación no se adapta a la realidad de las

prestaciones de actividades o servicios, sino que lo que realmente hace es ocultarla o distorsionarla, esto produce la falta de cohesión entre Administración y sociedad.

\* \* \*

En el capítulo II empieza estudiando la noción de órgano periférico y su tratamiento constitucional.

Es evidente que para poder extenderse en el espacio, las organizaciones sitúan en los diversos ámbitos del mismo a una serie de órganos, que son los que conocemos como periféricos. Al aplicar la noción de órgano periférico a la llamada Administración periférica, el autor afirma que ésta y la denominada Administración central son una misma organización, y que a veces se ha producido por la doctrina un posible equívoco al estudiar la Administración periférica como algo diferente y desconectado de la Administración central. Señala que en España la Administración periférica por excelencia es la del Estado no sólo por su antigüedad, sino también por la forma que tiene de cubrir todo el territorio nacional y las tareas que realiza.

Para Arenilla, la Administración periférica se considera en la Constitución o bien desde su perspectiva provincial (art. 141.1), sin aclarar debidamente si en ese marco debe existir una estructura estatal al decirse solamente que en la provincia deben prestarse los servicios del Estado, o bien desde la perspectiva autonómica (art. 154).

La postura que mantiene Arenilla en el presente estudio consiste en entender que el cumplimiento de las actividades del Estado no exige el mantenimiento de una estructura periférica en el marco provincial; según él, porque el escalón provincial debe entenderse subordinado al autonómico. Si se primara este escalón autonómico se cumpliría no sólo el principio de desconcentración, sino también el de eficacia, recogidos en el artículo 103, otra mención a la Administración periférica en la Constitución.

Con respecto a los espacios territoriales, el autor señala que de los tres espacios básicos que recoge la Constitución: Municipio, Provincia y Comunidades Autónomas, la Administración del Estado utiliza de forma preferente para organizarse territorialmente los dos últimos, aunque la novedad de las Comunidades Autónomas debería haber obligado al Estado a replantearse la estructuración.

En esta misma línea, el autor señala que en la Constitución aparece la Comunidad Autónoma como división administrativa; pero, sin embargo, en ningún momento se dice que la Administración deba organizarse en el territorio tomando como demarcación a la Comunidad Autónoma. Si se respeta la preponderancia de las Comunidades Autónomas en el territorio, la Administración del Estado

debería facilitar al máximo el normal funcionamiento de aquéllas, lo cual implica la eliminación del mayor número de redes de delegaciones periféricas. Para Arenilla, la estructura de la Administración periférica debería quedar de la siguiente manera: una serie de delegaciones con sede en la capital de cada Comunidad Autónoma y unos servicios provinciales dependientes de las delegaciones de ámbito autonómico. Se haría necesario una redefinición del delegado del Gobierno y del gobernador civil, que serían las figuras esenciales de la nueva estructura periférica.

Con este esquema no pretende suprimir la división provincial, sino eliminar una redundancia de medios y un despilfarro de recursos que en modo alguno puede permitirse la sociedad española. Piensa que no hay ninguna razón para que el Estado mantenga una profusión de redes periféricas como las que todavía hoy existen.

Indica que también en la Constitución hay una ordenación de las autoridades administrativas. Se hace mención de la figura del delegado del Gobierno, que parece ser la cabeza de la Administración periférica del Estado en la Comunidad Autónoma, pero el delegado del Gobierno ha encontrado en su territorio a otros delegados estatales que cuentan con unas estructuras administrativas estables y con unas competencias funcionales concretas; por ello, expone el autor, el delegado del Gobierno está en inferioridad de condiciones, sin olvidar que las funciones de éste están influidas por la Comunidad Autónoma de que se trate. Apunta Arenilla una ausencia de mención importante que tiene carácter negativo y a la vez positivo, como es la de la figura del gobernador civil; en la Constitución, la Provincia no tiene asignada ninguna autoridad específica ni se dice que deba existir. Esta no mención facilita, sin duda, la racionalización.

Todo lo expuesto va a crear situaciones difíciles, problemas políticos abiertos, como los denomina el autor: la figura del delegado del Gobierno se ha convertido en un embajador de las Comunidades Autónomas, no dirige la Administración del Estado, ya que la situación estructural de los órganos periféricos permite que cada delegado ministerial sólo rinda cuenta de sus actos a los servicios centrales respectivos, su situación se salva, piensa sólo por la eventual relevancia política del titular del órgano. Para Arenilla, no se ha cumplido lo dictado en el artículo 154 de nuestra Constitución, y la consecuencia inmediata es que las autoridades de las Comunidades Autónomas se relacionan directamente con las autoridades de los servicios centrales de Madrid.

\* \* \*

En el capítulo III, «Teoría y realidad de los órganos periféricos», Arenilla da una visión de las redes periféricas de los Ministerios y de los organismos autónomos.

Se enumeran los órganos periféricos de competencia general: Delegación del Gobierno, Gobierno Civil, Delegaciones Insulares y Delegaciones del Gobierno en Ceuta y Melilla, y los de competencia específica: director provincial, director regional o territorial, director comisionado, señalando el aumento de los primeros de forma irracional, sobre todo porque son de carácter permanente. Pero la realidad es que gran parte de las actividades que asume el Estado actualmente son realizadas por la Administración institucional, por los organismos autónomos en el caso español. Y dada la autonomía de éstos, piensa que no se producirá su integración en los órganos periféricos de competencia general, pero tampoco en los de competencia específica. Recuerda que lo que define que un órgano sea permanente es el tipo de actividad que realiza; sin embargo, admite que no existe una relación directa entre actividad y número de organismos dedicados a prestar dicha actividad.

Para Arenilla, la modernización de la Administración periférica debe venir del lado del diseño de un modelo estructural de interrelación administrativa que tenga en cuenta los siguientes factores: redefinición de conceptos como jerarquía, dependencia, coordinación; clarificar la relación existente entre los organismos autónomos y sus casas matrices, lo que llevaría al control de aquéllos por los Ministerios y al reforzamiento de las instancias centrales de éstos; tener como objetivo la eficacia y el ahorro del gasto como criterio administrativo el primero y político el segundo, y diseñar una presencia estatal en el territorio desde el conocimiento exacto de lo que se debe realizar en él.

También hace ver el autor que existe una desigualdad normativa en la regulación de la Administración periférica. El límite legal formal se encuentra en las leyes de presupuestos, porque en ellas pueden fijarse las partidas correspondientes para el establecimiento de una nueva red, la ampliación de una existente o la creación de un organismo autónomo.

Otro factor que se apunta, y que puede ser el principal o definitivo, es el ejercicio y el papel que desempeña la competencia territorio debido a que ésta es previa para poder ejercer el resto de las competencias. Ello produce un doble conflicto entre las Administraciones públicas: por un lado, el que tiene por origen la coincidencia en un mismo territorio de varias Administraciones; por otro, el conflicto derivado de la asignación de competencias funcionales del mismo tipo a varias Administraciones, también en un mismo territorio.

En el caso de los entes territoriales esta teoría es perfectamente asumible; el problema puede plantearse respecto de los entes no territoriales y en especial de la Administración institucional. Arenilla afirma que también los organismos autónomos poseen la competencia territorio.

La teoría del autor le permite explicar una serie de disfunciones que ocurren en el ámbito de la Administración periférica, como, por ejemplo, la descoordinación en el seno de un Ministerio entre las diversas delegaciones incluso las de los

organismos autónomos junto con la fragmentación y la dispersión. Se apuntan dos factores importantes y decisivos para conseguir el equilibrio y no la pugna entre las diversas Administraciones: la estructura administrativa que tenga implantada en el territorio y los recursos financieros de que esté dotada.

\* \* \*

Es en el capítulo IV donde el autor profundiza y desarrolla el tema de la competencia territorial.

En primer lugar, señala que el territorio puede estudiarse desde dos perspectivas: la que lo ve como un elemento estático, es decir, un espacio en el que se asientan una serie de órganos administrativos, y la que lo ve como competencia, es decir, el territorio está atribuido a un órgano que actúa con pretensión de exclusividad sobre la competencia territorial. El supuesto general es la asignación de un ámbito territorial, pero la creación de ámbitos territoriales no responde a una necesidad de realizar unas actividades o prestar unos servicios, sino a presiones corporativas o a la mera implantación de centros de poder en el espacio, lo cual, sin duda, creará problemas y conflictos; pero también la proyección territorial de los centros que no tienen asignado un ámbito espacial es grande: aduanas, puestos fronterizos, puertos, centros de inspección en general... Su justificación se encuentra en que estos centros tienen la función de controlar.

En segundo lugar, Arenilla hace un recorrido por los principales espacios territoriales utilizados, diferenciando entre los convencionales y las divisiones que siguen accidentes naturales. Las delimitaciones convencionales que estudia son: local o municipal, infraprovincial, provincial y supraprovincial.

Para él, las materias que ahora se gestionan en el ámbito local no variarán sustancialmente, dado que lo normal es que se utilice el espacio local para una prestación de servicios que dependen de una delegación de ámbito superior.

De entre los espacios infraprovinciales, la Isla es el primero a tener en cuenta al existir en cada una de ellas una Delegación del Gobierno. Su implantación es vista por el autor desde la perspectiva de que el Estado establece una serie de representaciones que llevan su poder mediante su presencia a todos los límites del territorio.

El espacio provincial. Este es el espacio más concurrido de la Administración. La capital de la provincia se constituye en un enclave de poder como lo demuestra el tener en ella su sede todas, o casi todas, las delegaciones de los Ministerios y de los organismos autónomos; es la sede de los Gobiernos Civiles y de las Delegaciones de Hacienda, delegaciones estas dos que representan el poder genuino del Estado. El autor, no obstante, advierte que no se puede olvidar la aparición de las Comunidades Autónomas y que la realidad de la existencia de la provincia como demarcación administrativa del Estado dependerá del papel

que cumpla la Comunidad Autónoma a esos mismos efectos, por lo que se debe plantear la idoneidad del espacio provincial.

En cuanto a los espacios supraprovinciales, expone que aún hoy no se ha realizado una simplificación necesaria de éstos, además de por su heterogeneidad porque las antiguas regiones administrativas no coinciden con las demarcaciones actuales de las Comunidades Autónomas.

Todo esto encuentra explicación en la teoría, que expone el libro, de la reducción del aparato estatal en la periferia. Arenilla propone que la división normal en la periferia sea la Comunidad Autónoma. Ese escalón habría de contener la Administración estatal imprescindible, con ello se mitigaría el efecto competencia territorio y se favorecería la coordinación entre las Administraciones estatal y autonómica. Para el autor, hasta ahora el Estado no ha tenido en cuenta la nueva división territorial en Comunidades Autónomas. De los once Ministerios Civiles con red periférica, sólo tres se han adecuado a la nueva situación, y de las doce redes periféricas localizadas de la Administración del Estado de ámbito supraprovincial, sólo seis coinciden con el territorio de las Comunidades Autónomas.

En el estudio de las divisiones siguiendo accidentes naturales, el autor pone de manifiesto cómo un espacio natural condiciona la implantación de la estructura administrativa en el territorio. En el caso de los puertos y costas, esto se ve acrecentado porque muchas de las actividades administrativas que se realizan en estos espacios están relacionadas con la soberanía del Estado. Piensa que se hace necesaria una reorganización de medios para evitar duplicidades y, sobre todo, luchas de intereses en un espacio tan importante. Hace también el autor un estudio minucioso y pormenorizado de las provincias insulares y de las plazas de soberanía por tener éstas una situación peculiar.

\* \* \*

Arenilla, en el capítulo V, estudia a los titulares de estos órganos periféricos. Como consecuencia de las redes fragmentadas y dispersas, a las que antes ha aludido, afirma desde el inicio de su exposición unas características similares para los delegados de la Administración periférica.

Trata, en primer lugar, de los delegados de los Ministerios. Recuerda que la reforma que se inicia en 1981 contempla como delegado más generalizado al director provincial; éste sustituye al delegado provincial de cada Ministerio, salvo en el caso de Hacienda, que sigue conservando la denominación tradicional. Ello hace que se convierta en un jefe cualificado de cada Ministerio en la provincia, pero señala que es incapaz de realizar una integración efectiva de todas las jefaturas que teóricamente deberían depender de él y la razón es la falta de competencia jerárquica efectiva. Otros delegados a los que hace mención el autor son los delegados territoriales y los comisionados. El aspecto que resalta es la ambi-

güedad que existe en la vinculación jerárquica; así, el director territorial se somete a la autoridad del delegado del Gobierno si lo hubiera, y en caso contrario, a la del gobernador civil de la provincia en que radique su sede. Para Arenilla, resulta dudosa la subordinación de un órgano de competencia territorial, de ámbito normalmente superior a la provincia, a una autoridad de competencia provincial como es el caso del gobernador civil. La explicación la encuentra en la no coincidencia, a veces, de la sede de la Dirección Territorial con la sede de la Delegación del Gobierno, dándose el caso entonces de que un órgano pluriprovincial está sometido a una Delegación Provincial, aun siendo éste el Gobierno Civil.

En cuanto a los delegados de competencia general, según Arenilla, aquellos que sin tener unas funciones definidas sobre cada aspecto de la actividad administrativa, sí tienen una autoridad sobre los delegados funcionales de cada Ministerio y de los respectivos organismos autónomos, les faltan instrumentos para que puedan denominarse así. Empezando por el delegado del Gobierno, demuestra que sus funciones son principalmente de naturaleza política al no concretarse en instrumentos efectivos, como son la jerarquía y la intervención real en el nombramiento de los directores provinciales. Algo similar ocurre con el gobernador civil. La autoridad de éste sobre el resto de las delegaciones puede verse reducida a su autoridad política o personal, que no siempre prevalecerá, por la inexistencia de una apoyatura legal que le permita imponer una jerarquía efectiva. Concluye el autor afirmando que el gobernador civil, desde esta perspectiva, es fundamentalmente un jefe político, y esto lo corrobora el tipo de funciones que realmente realiza. Trata la situación de las competencias de los delegados insulares como idénticas a la del gobernador civil, si bien matiza que la Administración periférica en el nivel insular cuenta con menos jefaturas que en el ámbito provincial y, por tanto, con menos problemas.

En segundo lugar, estudia a los delegados de los organismos autónomos, advirtiendo que lo normal es que tengan un jefe de dependencia distinto del director provincial. La consecuencia inmediata que deduce de ello es la existencia de una pluralidad de delegaciones por provincia y Ministerio debido al gran número de organismos autónomos que existen. Basándose en la importancia cuantitativa y cualitativa de las funciones que realizan estos organismos, afirma que, aunque las jefaturas de los organismos autónomos en las provincias se hallan subordinadas orgánicamente al director provincial o territorial de su Ministerio, dependen en la práctica y en la realidad de la dirección del organismo autónomo. Aclara también la vinculación existente entre los órganos de la Administración central y los organismos autónomos afirmando que éstos mantienen una relación con sus Ministerios en sentido estricto que va más allá de la simple relación de tutela que fija la legislación vigente. Por tanto, y en consecuencia, la relación que mantienen con figuras como el delegado del Gobierno o el gobernador civil es muy débil. Según Arenilla, y desde el punto de vista prác-

tico, difícilmente estas jefaturas pueden asumir eficazmente competencias que conllevan funciones de gestión y de prestación de servicios; pero tampoco, desde el punto de vista orgánico, debido a que las relaciones entre éstos y los organismos autónomos se canalizan a través de los directores provinciales o territoriales, y ya hemos apuntado que piensa que la competencia general de éstos es supuesta y no real.

Se aborda también en este capítulo el sistema de nombramiento de los delegados realizando una secuencia histórica de cada Ministerio y una clasificación según el tipo de nombramiento, que no expongo por su extensión, pero que recomiendo a todos aquellos que quieran tener una visión profunda y minuciosa al respecto.

Afirma Arenilla que los Reales Decretos 1.801/1981, de 24 de julio, y 1.223/1983, de 4 de mayo, que son un intento de reordenar el sistema general de nombramientos, no parten de un análisis profundo de la situación, y la prueba es que sólo regulan el nombramiento de los directores provinciales y territoriales el primero y el de los directores comisionados el segundo. Este sistema de nombramiento no implica que se elija para esos cargos a quien está más capacitado, lo cual lleva al autor a manifestar que los peldaños de director provincial o territorial no se pueden considerar, en general, dentro de la carrera profesional y sí quizá dentro de la política. Este y otros aspectos le hacen dudar de la posibilidad de una carrera administrativa en el nivel periférico, lo cual no le extraña al entenderlo como un reflejo de lo que ocurre a nivel general en la Administración española.

\* \* \*

El capítulo VI ofrece, en primer lugar, una serie de cuadros que resumen y prueban de una manera gráfica y numérica lo que anteriormente ha ido exponiendo. Reflexiona el autor sobre la adecuación entre las redes que pertenecen a un Ministerio y las funciones que éste debe desempeñar, afirmando que en muchas ocasiones esas divisiones responden a criterios corporativos-burocráticos.

Para terminar estudia un tema que ya había apuntado en otros capítulos: la relación entre los órganos periféricos y las Comunidades Autónomas. En opinión de Arenilla, en el momento actual cualquier reforma de la Administración periférica tiene fuertes implicaciones en las Comunidades Autónomas. La gran cuestión, que no se ha abordado en ningún momento y que es el eje de la reforma periférica, es el papel que debe corresponder al Estado en el Estado de las Autonomías. Le llama la atención que no se haya producido un debate nacional sobre la modernización de la Administración periférica, entendiéndolo que quizás tras la promulgación de la Constitución no hubiera sido aconsejable, pero que en los momentos actuales el estado de la situación lo requiere e incluso podría unirse al

tema de la ampliación de competencias para las Comunidades Autónomas. En cambio, la política que se practica para la Administración periférica, argumenta Arenilla, es la de dejar pasar el tiempo. Una de las causas de ello pudiera ser el escaso conocimiento de la estructura periférica por parte de las autoridades; a ello añade el autor que el traspaso de las competencias ha supuesto para las diversas delegaciones la idea de un proceso de automutilación, oponiéndose los funcionarios con más poder al traspaso a las Comunidades Autónomas. Pero la Administración periférica debe ir adaptándose ya a la nueva situación no sin que antes se realice una definición de los conceptos más utilizados —algo primordial para el autor—, porque esta carencia de definición nos remite a su vez a la falta de un plan de reforma. Pocas veces en la historia de nuestro país, dice Arenilla, se han dado circunstancias más favorables para entrar a fondo en la reforma de la Administración periférica. Sin embargo, no se ha realizado. Ello indica, para el autor, que las voluntades políticas que se han ido sucediendo a lo largo de estos años han coincidido en dejar morir a la Administración periférica, lo cual considera que es grave, sobre todo porque la Administración del Estado en el territorio tiene que competir frente a la Administración autonómica y local y su imagen entre los ciudadanos puede verse muy resentida.

No olvida recordar que todo lo que se ha estudiado encierra problemas políticos estrictos, de los cuales deriva una serie de cuestiones abiertas sobre la eficacia administrativa que habrá que resolver.

\* \* \*

A modo de resumen, hay que decir que el libro plantea como imprescindible el análisis de la Administración periférica en las Comunidades Autónomas, subrayando que el Estado no dejará de ser tal por basar su Administración periférica en la circunscripción autonómica. Señala que uno de los rasgos que actualmente la definen es la descoordinación, que no es sino la consecuencia de la descoordinación interministerial e intraministerial, agravada por la existencia de los organismos autónomos, direcciones generales u otras unidades que compartimentalizan más allá de la lógica la Administración. A ésta añade la dispersión y la fragmentación.

La tesis que mantiene en el trabajo parte de la simplificación de la red periférica para que se ajuste a la nueva organización espacial del Estado. Esta debe acomodarse a la nueva división territorial, que tiene a la Comunidad Autónoma como elemento básico. Nada impide que el artículo 141.1 se interprete de forma amplia. La provincia, como división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado, debe entenderse, según Arenilla, desde la proyección de dichas actividades en ese espacio y no como mandato de establecimiento de órganos administrativos en ese marco espacial.

El objetivo, para él, sería diseñar una presencia estatal en el territorio buscando llegar a un equilibrio con una cuidadosa delimitación de la implantación y con un justo balance financiero. Esta implantación territorial debe ser propia, no teniendo por qué acomodarse, según su opinión, a las redes periféricas existentes. El mantenimiento de éstas ha estado en relación con el número de funcionarios superiores que los Ministerios tienen fuera de los servicios centrales. La modernización de la Administración tiene que considerar la ubicación profesional de éstos y el resto de los funcionarios. Sería necesaria la permanencia del Estado en todas las Comunidades Autónomas, lo que no le resulta óbice para considerar que la presencia del Estado ha de ser lo más reducida posible.

Según Arenilla, el modelo a seguir se centra en la figura del delegado del Gobierno como jefe de las Administraciones periféricas. En un escalón inferior se hallaría el gobernador civil como órgano desconcentrado de aquél y jefe de la Administración periférica en la provincia. Esta básicamente estaría compuesta por las delegaciones prestadoras de servicios estatales, suprimiéndose todas las delegaciones que se han denominado funcionales, excepto las de Hacienda. Con el modelo propuesto, la presencia del Estado queda garantizada y se consigue a la vez la no interferencia con las Comunidades Autónomas.

Para llevar a cabo este modelo se debe superar el miedo del Estado a su automitilación y la capacidad de las Comunidades Autónomas de asumir eficazmente todas las competencias que se le transfieran. Esto sólo se puede lograr con la voluntad política de todas las autoridades implicadas.

*M. Nieves Saniger Martínez*

JOAN OLIVER ARAÚJO, *La objeción de conciencia al servicio militar*, Prólogo del Dr. Luis López Guerra, Editorial Civitas-Universitat de les Illes Balears, Colección Monografías Civitas, Madrid, 1993, 505 págs.

Es evidente que el tema tratado en la obra, la objeción de conciencia al servicio militar, está rodeado de dudas y envuelto en la polémica, porque el mismo se ve afectado por las posturas personales de los ciudadanos frente a determinadas obligaciones impuestas por el Estado. Además, la tardía regulación legal de la objeción de conciencia, su defectuoso desarrollo reglamentario y las dubitativas resoluciones judiciales que sobre la misma se han dictado, no han logrado superar totalmente la inseguridad jurídica y la provisionalidad que sigue presidiendo, en ciertos aspectos, esta materia.

De forma clara y sencilla, el autor realiza una primera aproximación al concepto de objeción de conciencia, definiéndola como «la negativa a cumplir el deber jurídico del servicio militar, alegando que existe en el fuero interno un

imperativo superior, religioso o filosófico-moral, que impide dicho cumplimiento». Por tanto, son las motivaciones personales, éticas o religiosas, las que impiden el cumplimiento de este deber jurídico frente al Estado. Pero para llegar a la consideración de la objeción de conciencia como derecho se ha tenido que recorrer un largo proceso histórico. En efecto, aunque el primer movimiento generalizado de objetores de conciencia al servicio militar surge con el cristianismo, sólo en épocas muy recientes se ha reconocido la objeción de conciencia como un «auténtico derecho». La crueldad y el horror que acompañan a todas las guerras, así como la terrible desolación y la desesperación que se producen en los enfrentamientos bélicos, han sido motivos que, desde siempre, se han alegado contra la obligación de empuñar las armas. Sin embargo, sólo en nuestros días han sido aceptados jurídicamente. Ello demuestra, una vez más, que las necesidades y las demandas sociales se adelantan sensiblemente a las regulaciones legales.

El artículo 30.1 de la Constitución española de 1978 señala que «los españoles tienen el derecho y el deber de defender a España». Y el segundo párrafo del mismo precepto reconoce el derecho a la objeción de conciencia, remitiendo a una ley su posterior desarrollo normativo. Pues bien, sobre esta base se centra el estudio que hace el profesor Oliver Araújo para «abordar los problemas políticos y constitucionales, teóricos y prácticos, que plantea la objeción de conciencia al servicio militar». Y ello sin olvidar el resto de las fuentes de investigación utilizadas, concretamente la legislación, la jurisprudencia y la doctrina sobre la misma. El autor, con estos elementos, lleva a cabo un análisis exhaustivo y razonado del tema de la objeción de conciencia en el supuesto del servicio militar. Aborda las más relevantes y complejas cuestiones, las disecciona cuidadosamente, pone de relieve los valores e intereses subyacentes, presenta las distintas respuestas doctrinales y jurisprudenciales que se han elaborado y, en último término, indica cuál es —a su juicio— la solución más acorde con una lectura generosa de la Constitución.

Esta monografía se divide en dos partes: la primera, referida a la *introducción al estudio de la objeción de conciencia*; y la segunda, centrada en el estudio de la *objeción de conciencia en España en la actualidad*. Estos dos bloques están, a su vez, divididos en diferentes capítulos, que desarrollan, punto por punto, las diferentes cuestiones que se van planteando. Es evidente que el peso específico de la obra reside en su segunda parte, pues la primera es una sugerente aproximación al tema, tratado con absoluto rigor y exhaustiva documentación. Finalmente, la obra termina con un apéndice que contiene un amplio *repertorio bibliográfico sobre la objeción de conciencia*, sin ninguna duda el más extenso que se ha publicado hasta la fecha.

La primera parte de este estudio, como ya he dicho, está dedicada a hacer una *introducción al estudio de la objeción de conciencia*. En ella están integrados dos

capítulos de diferente extensión. El Capítulo I, en el que se realiza una *aproximación al fenómeno de la objeción de conciencia*, trata de situar el enclave sistemático de esta institución, para proceder posteriormente a su estudio en profundidad. Establece, asimismo, una serie de precisiones terminológicas, algunas referencias sobre la objeción de conciencia a lo largo de la historia, y finaliza refiriéndose a la regulación de la objeción de conciencia en el Derecho extranjero. El Capítulo II hace una incursión en la evolución de esta figura en el *Derecho histórico español*, desde que empieza a tener relevancia —a finales de los años cincuenta de este siglo— hasta la época postconstitucional-prelegislativa.

La segunda parte, mucho más extensa que la primera, entra de lleno en la problemática que plantea la objeción de conciencia a partir del análisis de la *legislación, la jurisprudencia y la doctrina* sobre la misma (Capítulo III). En efecto, este capítulo se ocupa del análisis del artículo 30.2, precepto con el cual la Constitución de 1978 «intentó sentar las bases para una definitiva solución del problema de la objeción de conciencia», según indica el propio autor. Acto seguido, el profesor Oliver Araújo pasa a estudiar la evolución legislativa seguida, desde los primeros intentos de desarrollar el derecho a la objeción de conciencia, pasando por la referencia a la Ley 48/1984 y a la Ley Orgánica 8/1984, ambas de 26 de diciembre (leyes aprobadas con gran retraso y fuerte polémica), hasta las disposiciones reglamentarias dictadas en ejecución de la Ley 48/1984. A continuación, se analizan las sentencias del Tribunal Constitucional que resuelven el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Defensor del Pueblo contra el desarrollo normativo del derecho a la objeción de conciencia y las cuatro cuestiones de inconstitucionalidad promovidas por la Audiencia Nacional, así como las reacciones frente a dichas sentencias.

El Capítulo IV se dedica a la *dimensión constitucional del derecho a la objeción de conciencia*. Dicho capítulo puede ser considerado como el núcleo central de este trabajo de investigación, punto crucial en una obra que pretende solventar las dudas que se plantean a partir de las referencias constitucionales y que se manifiestan en el desarrollo normativo del derecho a la objeción de conciencia. Siguiendo rigurosamente un método jurídico y científico, el profesor Oliver Araújo se refiere a la relación que existe entre la libertad de conciencia y la objeción de conciencia, aludiendo al conflicto entre dos bienes constitucionales (la defensa de España con las armas, impuesta por el artículo 30, y el respeto a la conciencia individual, garantizado en el artículo 16). También se pretende en esta parte de la obra *conceptuar* de forma clara el derecho a la objeción de conciencia, concretamente como «derecho a ser declarado exento del deber general de prestarlo (el servicio militar) y a ser sometido, en su caso, a la prestación social sustitutoria». En cuanto a la *naturaleza y a la configuración* de este derecho, el autor destaca el cambio de orientación jurisprudencial del Tribunal Constitucional entre 1982, cuando parece inclinarse hacia la conceptualización de la objeción de concien-

cia como derecho fundamental, y 1987, cuando califica este derecho como autónomo, pero no fundamental. Más adelante, el profesor Oliver Araújo analiza *la amplitud de los motivos relevantes para poder ser reconocido objetor de conciencia* y, por tanto, para quedar excluido de la obligación de prestar el servicio militar. En este sentido, el artículo 1.2 de la Ley 48/1984, de 26 de diciembre, prescribe que podrán alegarse «motivos de conciencia, en razón de una convicción de orden religioso, ético, moral, humanitario, filosófico u otros de la misma naturaleza». Precisamente esta última expresión permite plantear la posibilidad de admitir como válidas las motivaciones políticas (como causa de la objeción de conciencia al servicio militar); cuestión que presenta algunos problemas en las solicitudes de jóvenes independentistas de algunas nacionalidades históricas.

Finalmente, la segunda parte de la monografía concluye con el análisis del *reconocimiento de la condición de objetor de conciencia* (Capítulo V), pues «el derecho a la objeción de conciencia, reconocido en el artículo 30.2, no es un “derecho incondicionado”, ya que la finalidad última es conseguir la exención de un deber general»; y, por tanto, debe seguirse un procedimiento con las debidas garantías. En este capítulo el autor también se ocupa de *la definición y naturaleza del Consejo Nacional de Objeción de Conciencia*, que, «encuadrado en el Ministerio de Justicia, es el órgano competente para conocer las solicitudes de reconocimiento de la condición de objetor de conciencia». En principio, hoy por hoy, la alegación de alguno de los motivos del artículo 1.2 de la Ley 48/1984 es suficiente para que este organismo reconozca la condición de objetor al solicitante.

Se trata, sin duda, de una obra muy interesante y de gran valor científico, no sólo para el estudioso, investigador o práctico del Derecho, sino también para cualquier persona culta interesada en esta temática. Hemos de reconocer que el tema tratado es especialmente importante para los jóvenes varones, que en un momento crucial de su vida —precisamente cuando deben encauzar su actividad intelectual o profesional— se ven sometidos a la prestación obligatoria del servicio militar, que puede ser contraria a sus convicciones por motivaciones muy diversas. Pero también afecta a la sociedad en su conjunto, en atención a las tensiones que todo este entramado puede ocasionar, concretamente en el planteamiento de una serie de cuestiones como la insumisión, la inconstitucionalidad de la exención de las mujeres del servicio militar, la posible desaparición del servicio militar obligatorio, el establecimiento de un ejército profesional y, finalmente, la inadecuada regulación de la prestación social sustitutoria (especialmente por lo que se refiere a la mayor duración de la misma frente a la del servicio militar).

Ahora bien, como pone de manifiesto el autor a lo largo de la obra, no debemos olvidar que el servicio militar no es el único supuesto que puede provocar la objeción de conciencia. Efectivamente, la libertad del individuo ha determinado la existencia de una serie de casos típicos de objeción de conciencia: a la guerra, a los juramentos, al pago de determinado porcentaje de impuestos por presuponer

su destino militar (la llamada «objeción de conciencia fiscal»), a la aplicación de la pena de muerte, a la realización o colaboración en las prácticas abortivas legales, a la venta de anticonceptivos, a ciertos tratamientos médicos, al sometimiento al ideario de un centro docente privado, y a no revelar los datos protegidos por el secreto profesional. Sin embargo, el legislador, ante la desconfianza sobre las consecuencias que se derivarían de una aceptación amplia de la objeción de conciencia, sólo la ha reconocido en supuestos muy concretos.

Sea cual sea la evolución posterior que se siga en esta materia, lo cierto es que la obra de la que hoy damos noticia (brillantemente prologada por el profesor López Guerra) es un trabajo importante para aportar luz sobre las cuestiones oscuras y controvertidas que todavía se manifiestan en nuestro ordenamiento. Se trata de un trabajo que refleja las preocupaciones humanistas del autor, pero también el profundo rigor científico con que ha procedido en todo momento. No quiero finalizar la recensión de esta monografía sin agradecer a Joan Oliver Araújo, con quien me unen vínculos de gran amistad y profundo respeto, la posibilidad de analizar y comentar su excelente trabajo.

*María Ballester Cardell*