

RECENSIONES

JUAN CANO BUESO: *La política judicial del régimen de Franco (1936-1945)*. Centro de Publicaciones, Secretaría General Técnica, Ministerio de Justicia, Madrid, 1985; 194 págs.

En los últimos años, a medida que va quedando atrás en el tiempo esa etapa que conocemos como el régimen de Franco, el Estado franquista o, simplemente, el franquismo, aumentan los estudios que se ocupan de profundizar en sus distintos aspectos institucionales y sociopolíticos. Así, junto a la importante bibliografía sobre la guerra civil, imprescindible para comprender sus orígenes, se dispone ya de investigaciones que ponen de manifiesto extremos relevantes del régimen político que sale de la guerra civil.

Indudablemente, la creciente distancia en el tiempo —han pasado ya más de diez años desde la muerte de Francisco Franco— va ofreciendo la perspectiva adecuada para afrontar, de forma sosegada, el análisis de lo que fue el Estado del 18 de julio. Además, obvio es decirlo, no existen trabas ni cortapisas que puedan obstaculizar las investigaciones que sobre el mismo se inicien. Por otra parte, su necesidad es evidente. Y ello no sólo por el propósito de conocer cuáles eran los mecanismos políticos que permitían su funcionamiento o cuáles eran los presupuestos ideológicos que lo justificaban, sino también por la exigencia ineludible de dar cuenta de un período de nuestra historia.

Nos parece, sin embargo, que junto a estas razones existe otra de no menor importancia: al establecer qué era el franquismo, cuáles eran sus fundamentos y cómo funcionaba, se lleva a cabo implícitamente una comparación con el Estado social y democrático de Derecho que instituye la Constitución de 1978, cuyos resultados es necesario que se tengan siempre presentes.

Conviene subrayar esto último porque da la impresión que, en algunas ocasiones, cuando se analizan y valoran las instituciones constitucionales, no se tiene debidamente en cuenta cuáles eran las anteriores. Un adecuado conocimiento de las instituciones franquistas y de su dimensión política tiene que conducir necesariamente a legitimar y prestigiar la democracia constitucio-

nal. Sólo cuando se tiene en cuenta esta perspectiva se puede comprender realmente el profundo significado material que conservan las conquistas jurídicas del liberalismo político. Ese Estado de Derecho que, en su formulación inicial, contendrá elevadas dosis de formalismo, resulta, sin embargo, que todavía hoy implica unos postulados irrenunciables para toda convivencia libre y civilizada, cuyo verdadero valor desgraciadamente a veces sólo se aprecia cuando se han perdido o están en peligro.

Desde luego, al hacer estas observaciones no pretendemos negar la posibilidad de que se critiquen y combatan los defectos e injusticias que, sin duda, existen en un ordenamiento jurídico democrático. Por el contrario, lo que pretendemos es indicar la necesidad de que esa crítica se encuadre en su verdadero contexto y que los afanes por perfeccionar un Estado democrático no suministren elementos de apoyo para aquellos que pretenden su destrucción.

Estas consideraciones las hacemos tras haber leído este libro de Juan Cano Bueso. Nos parece que la lectura de esta investigación, seria y documentada, sobre lo que fue la política judicial del primer franquismo no puede sino reforzar la convicción de que un poder judicial independiente, inamovible, responsable y sometido únicamente al imperio de la ley —como quiere el artículo 117.1 de nuestra Constitución— es una conquista irrenunciable de la cultura política occidental.

Es importante, en estos tiempos en los que las instituciones judiciales están con frecuencia en el centro del debate político, no perder de vista que solamente en esas condiciones pueden llevar a cabo los jueces y tribunales esa función decisiva de resolver los conflictos de intereses que se suscitan en la vida social mediante la interpretación y aplicación del Derecho. Y tampoco se puede olvidar que únicamente entonces pueden concurrir a la tarea indispensable de limitar jurídicamente el poder y garantizar los derechos e intereses legítimos de las personas.

Cuando no sucede así, cuando la justicia no es independiente, cuando los jueces no son inamovibles, cuando no impera el principio de legalidad y la separación de poderes, entonces nos encontramos con jueces adictos al poder político, prestos a llevar a cabo una política «justiciera», encaminada a tomarse una revancha bélica y a realizar una labor de represión del discrepante. En esos casos, y el franquismo es un ejemplo excelente, sobre todo en la fase que aquí se estudia, los detentadores del poder político controlan la judicatura, depuran a los jueces políticamente sospechosos, manipulan la carrera judicial para asegurar su dominio sobre la misma. De esta manera, la convierten en un disciplinado instrumento a su servicio. Así ocurrió en la España de la posguerra y, por eso, se comprende que en tales condiciones no sólo las jurisdicciones especiales que se crearon —en las que, sin embargo,

también estuvieron presentes los jueces «de carrera»— procedieran con especial celo a la represión política, sino también que la jurisdicción ordinaria llevara «el peso de la 'restauración' moral, social y económica».

Y aunque es sabido que en España, al igual que en Italia, no se produjeron los excesos que se dieron en la Alemania nacionalsocialista, sin embargo, no deja de causar asombro al jurista la reconstrucción de los elementos que configuraban el marco en el que operaban los jueces. Como dice el autor, se trata de «una batería de designios de política judicial situados en la antítesis del Estado de Derecho». Conviene mencionar algunos de ellos, simplemente para recordar que se aplicaron en nuestro país, aunque desde nuestra perspectiva actual nos parezca algo casi increíble. En efecto, se dio retroactividad a las leyes penales, se violó el principio de legalidad de los delitos y de las penas, se aplicó la analogía en el derecho sancionador, se retribuyó un mismo hecho delictivo con distintas penas en diversas instancias judiciales, se enjuició a fallecidos para confiscarles sus bienes... En fin, un panorama que hoy es difícil de explicar a un estudiante de nuestras Facultades de Derecho y más difícil aún de convencerle que se dio en nuestro país.

Cano Bueso explica pormenorizadamente estos y otros extremos de la actuación de la judicatura en el período 1936-1945. Los datos que ofrece son contundentes, como sin duda lo fue la realidad en la que surgieron. Pero, como decíamos antes, este es el mérito principal de esta obra: poner de manifiesto el sinfín de monstruosidades jurídicas que se producen cuando el poder político manipula el Derecho en vez de someterse y verse limitado por él. Serán, ciertamente, cosas sabidas por quienes vivieron el franquismo, pero conviene diseccionarlas científicamente y demostrar en qué consistían, quiénes se ocupaban de ellas y con qué finalidades. Este libro da cuenta cumplidamente de estas cuestiones. Además, su construcción y sistemática son claras y su lectura es fácil, virtudes éstas que no siempre se encuentran.

El análisis de la política judicial del franquismo en el período reseñado—que se expone en dos partes: una dedicada a la política judicial especial y otra a la ordinaria— está precedido por un par de capítulos en los que se abordan las «Bases para el entendimiento de la función política del juez» (capítulo I, «Política y Justicia») y los «Problemas derivados de la valoración de su independencia en el marco de la separación/concentración de poderes» (capítulo II, «La posición institucional de la Magistratura»).

Se trata de una introducción preocupada por ofrecer un marco teórico de referencia que precise la naturaleza de la función judicial y su específico cometido en el Estado de Derecho. En torno al primer punto, el autor examina la polémica, ya clásica, que existe sobre si la jurisprudencia puede ser considerada una fuente del Derecho. Después de exponer sumariamente las

posturas que se mantienen a este respecto se pronuncia a favor del carácter creativo de las sentencias judiciales. No obstante, conviene precisar que esta posición, mantenida en las conclusiones que figuran al término de la obra, no se extrae con claridad de las páginas en las que se aborda la cuestión, que tal vez pequen de cierto eclecticismo en la exposición. Por otra parte, también es preciso advertir que la tesis finalmente asumida se inserta básicamente en los planteamientos kelsenianos sobre el cometido del juez en el sistema normativo.

La parte de la obra que estudia el significado de la judicatura como aparato del Estado y, en general, las consideraciones que se hacen sobre cuál ha de ser la función política del juez se construyen fundamentalmente sobre las aportaciones de la cultura jurídica de izquierdas que se ha desarrollado en Italia en los últimos años. De ahí que, sin desconocer su valor, tal vez conduzcan a unos resultados un tanto unilaterales que podrían haberse corregido si se hubieran utilizado en mayor medida materiales de otra orientación.

Finalmente, nos parece necesario efectuar algunas observaciones en torno al planteamiento general de la obra. Se trataba de estudiar en ella la posición y el cometido de la judicatura en los años inmediatamente posteriores a la guerra civil, es decir, ese período en el que el régimen franquista adopta unos modos que diversos autores han considerado totalitarios. ¿No hubiese sido más oportuno, en ese caso, dedicar un mayor esfuerzo a determinar en qué consiste el Estado totalitario y cuál es la diferencia que le separa, si es que la hay, del modelo autoritario? En otras palabras, nos parece que sin perjuicio de abordar con carácter general cuál es la función del juez ante el Derecho y cuál es su cometido según se inscriba en un sistema de separación o de concentración de poderes, se debería haber profundizado en este último. Sin embargo, el autor pasa con demasiada rapidez por este punto, recogiendo en unas páginas demasiado escasas únicamente las posiciones de Poulantzas sobre el «Estado capitalista de excepción».

A nuestro juicio, podría haberse completado la exposición con un enfoque menos ideológico y más jurídico-político. En la misma doctrina italiana nos encontramos con valiosas aportaciones de esta naturaleza sobre el Estado autoritario y totalitario.

Luego, también en relación con estas cuestiones, se nos ocurre que podría haber sido útil profundizar en la comparación con las experiencias fascistas de la época en lo que toca a la política judicial. Especialmente con la italiana, pues, como el propio autor reconoce, es la que más se aproxima a la vida en España. Sin embargo, dentro del escaso espacio que les dedica, se centra sobre todo en el caso nacionalsocialista.

Ahora bien, estas reflexiones, así como las anteriores, deben entenderse

en sus justos términos. No pretenden restar valor al libro que comentamos, sino solamente apuntar algunas ideas que habrían contribuido, a nuestro entender, a incrementarlo. No nos cabe ninguna duda de que este estudio de Juan Cano Bueso es una obra valiosa que refleja un trabajo serio y documentado sobre un tema de indudable interés. Por eso, no podemos sino recomendar su lectura, que será obligada para quienes se interesen por las instituciones y por el Estado franquista.

Pablo Lucas Murillo de la Cueva

ROSSANA ROSSANDA: *Un viaje inútil o de la política como educación sentimental*. Editorial Laia, Barcelona, 1984; 160 págs.

A veces libros no estrictamente académicos pueden ser útiles para los que se preocupan por temas de ciencia política. *Un viaje inútil* probablemente se convierta en uno de este tipo cuando se aborde el estudio del franquismo y de nuestra transición política, con la tópica «distancia» que se propugna como imprescindible para hacer análisis desapasionados y válidos.

Y no porque Rossana Rossanda se acerque a estas realidades con el espíritu de un entomólogo, al cual la vida del insecto observado le importa poco. No se trata de eso, ya que mal podría una persona de la militancia política de la autora italiana —una de las cabezas más claras de la izquierda crítica de aquel país— asumir una objetividad en la que difícilmente puede creer.

Lo que ocurre es que Rossanda está —quiera o no— alejada de la realidad española. Lo estuvo en 1962 cuando viajó a nuestro país con el encargo de preparar una reunión de antifranquistas para que el PCE no perdiese el tren de los contactos entre los diversos grupos que se oponían al régimen y lo está ahora. Sus reflexiones tienen siempre mucho que ver con los problemas italianos, más próximos para la autora y, por supuesto, vividos por ella día a día, en una actividad política que puede considerarse como bastante agitada.

Y, sin embargo, es este alejamiento el que hace que su visión de la realidad política española de principios de los sesenta resulte especialmente aguda. Tampoco son de despreciar las reflexiones generales sobre la «posmodernidad presente» (1) que le inspiran sus recuerdos de entonces.

El libro, además, al responder al esquema de la mezcla de géneros (2)

(1) Tomo el término de LLUIS BASSETS en *El País* (Libros), domingo 11 de noviembre de 1984, pág. 2.

(2) Como dice también BASSETS en *loc. cit.*

—novela, libro de viajes, ensayo—, se lee con gran facilidad. Resulta muy agradable pasar de las reflexiones políticas más o menos profundas a la mera aventura, para encontrarse en la siguiente página con la descripción del personaje de turno. Es éste uno de los principales méritos de la obra, puesto que la hace accesible y entretenida a la vez, sin que por ello pierda interés en su vertiente más «seria».

Pero es hora ya de pasar al fondo del asunto, a exponer en qué terrenos el libro de Rossanda puede ser útil para quienes se ocupen de los problemas políticos de nuestro país. Para hacerlo con orden se ha dividido esta recensión en tres bloques: el dedicado al reparto de personajes de su época, campo en el que la autora es especialmente aguda; el de las reflexiones políticas sobre nuestra realidad en sus más diversos aspectos, que obviamente es el más amplio y, por último, el del traslado de sus experiencias españolas a otros terrenos.

I

La visita de Rossanda en 1962 tenía por objetivo el entrevistarse con una serie de personas a las que pediría su adhesión a un congreso antifranquista a celebrar en Roma. Ello hizo que tuviera ocasión de conocer a muchos de los personajes de la oposición de aquellos tiempos, dejando de ellos unos retratos muy diversos; algunos despiadados, otros tiernos, casi todos interesantes. Gil-Robles le parece «un hombre sin dudas. Duro de pelar. Aunque segregue antipatía, no debe ser subvalorado; es un verdadero reaccionario, que no da su brazo a torcer» (pág. 60), mientras que con un grupo de anarquistas que conoce en Barcelona se muestra más benévola —«no podían ser más que ellos, tres hombres maduros, demacrados, serios, muy tristes, muy gastados» (pág. 43)—, como ocurre también con don Manuel Giménez Fernández, que aparece pintado con colores muy vivos en su visita a Sevilla.

Dionisio Ridruejo la desconcertó hasta cierto punto (3), como le ocurrió con el líder socialista Amat: «Nunca he visto un abogado menos parecido a un abogado» (pág. 107). Con las personalidades de izquierdas es en general menos dura, y así nos describe a Raventós como «un profesor un poco tímido, dispuesto a responder a mis preguntas, comprometido, preocupado» (página 39), y de Javier Pradera dice: «Es alto y robusto, y como algunos hombres altos, se retuerce sobre sí mismo, los cabellos le caen hacia los lados,

(3) «Me lo esperaba dannunziano; quizá lo sea, quizá no. Ciertamente es un hombre decidido y convencido de que le espera un gran papel. Con modales algo enfáticos y sacrificiales, como alguien que hubiera hecho en rigor mucho daño y tuviera que redimirse con la misma energía» (pág. 64).

mantiene la cabeza inclinada hacia abajo, mirando al resto del mundo, y de vez en cuando la levanta bruscamente interrogando al cielo, de donde no llega ninguna respuesta» (págs. 45-46).

También resulta interesante su descripción de una de las personas más atractivas que conoce: Martín Santos. Lo ve como «uno de esos perros de raza, grandes, que fingen no tener una larga cadena al cuello; en el círculo en el que podía moverse lo hacía sin disimulo, con desenvoltura, partiendo del hecho de que era un miembro de la oposición y un desterrado» (pág. 102).

No le falta a Rossanda cierta ironía, como en su descripción de los turistas (4) o en las frases lapidarias que dedica a personajes con los que nunca ha hablado, como Felipe González —«circulaba aquel partido socialista... con el aspecto de un elegante joven con rostro aún infantil y con poderosas amistades internacionales» (pág. 149)— o Tejero —«grotescos como la facha del teniente coronel Tejero, que parece un monigote de opereta» (pág. 159).

De todas las figuras que circulan por el libro da la autora una descripción sugerente, y ello hace de la obra un interesante testimonio sobre las personas que, no conviene olvidarlo, son al fin y al cabo uno de los actores de la política, dándonos un interesante fresco de quienes, a principios de los sesenta, podían considerarse como los líderes de oposición al franquismo en el interior. De modo que sin ser, ni mucho menos, la parte más importante del libro, no conviene dejarla a un lado, porque ayuda a comprender nuestra situación política de entonces y también —como ocurre con todos los retratos— el punto de vista desde el que la autora se acercaba a la misma.

II

El aspecto más importante del libro para un español preocupado por este tipo de problemas son, sin duda, las reflexiones sobre nuestra propia realidad política, y a ellas debe dedicarse, por ello, el bloque central de esta recensión. Para hacerlo ordenadamente conviene agruparlas en varios apartados, que pueden ser los siguientes: *a)* la caracterización del régimen franquista; *b)* el papel de la oposición al mismo; *c)* la influencia de la guerra civil, y *d)* nuestra transición. De acuerdo con este esquema se intentará aclarar qué ideas de interés expone Rossanda en su obra.

(4) «Maravillosos turistas; pasan por un país como la lluvia por las plumas de un ánade, no ven, no hablan, no preguntan, no hablan más que de moneda. ¿Qué régimen tiene algo que temer de ellos? Ninguno. El turista no es hombre, es un visitante de hoteles, playas y oficinas de cambio; éstas le fascinan; el cambio bajo de la peseta le encanta, lo seduce, lo apura» (pág. 74).

a) Respecto al primero de los problemas —caracterizar al franquismo— Rossanda partía de la inevitable comparación con lo que para ella era una realidad conocida —el régimen fascista italiano— y pronto se dio cuenta de que se hallaba ante una realidad muy distinta, y quizá mucho más terrible y duradera. Como ha afirmado posteriormente, está claro que «no bastaban las categorías del antifascismo para comprender qué era la España de los años sesenta» (5), y sobre todo el régimen español poco tenía que ver en aquellos momentos —aun externamente— con las experiencias autoritarias europeas de la primera posguerra. Así, «las últimas imágenes del fascismo eran llamativas y vulgares; aquí no había ninguna, ni escritos en las paredes ni fotografías del Generalísimo en las tiendas ni anuncios de manifestaciones, ni convocatorias, ni órdenes cívicas, ni nada» (pág. 24). Incluso en la prensa se notaba esa falta de relaciones con el fascismo clásico: «El régimen era ABC, era *Ya*, diarios siniestros, pero más parecidos a *Il Corriere della Sera* de los peores años cincuenta que a *Il Popolo d'Italia* de los años treinta» (pág. 41).

Pero es precisamente la desmovilización política de la sociedad española lo que impresiona más a Rossanda. «España —afirmó luego— ya no era la misma que surgió de la guerra civil. El régimen de Franco la despolitizó profundamente y la historia la había aculturado y modernizado» (6). Aquello no coincidía con sus prejuicios al respecto (7), pero era una realidad innegable, de modo que a la autora no le quedó otro remedio que dedicarse «a desmentir la idea, muy arraigada en mí, de un país cortado en dos como una manzana: la parte fascista en marcha (ejército, monarquía, bancos, latifundios) y la parte popular horriblemente herida y amoratada, pero con miles de trabajadores, intelectuales, campesinos que en cuanto se abriera alguna brecha en el bloque del poder, en cuanto alguna rendija rompiera aquel muro, irrumpirían como una marea imparable» (pág. 54). Rossanda extendía así el certificado de defunción de las dos Españas, cuya muerte se atribuirían más adelante algunos políticos, jugando con la imagen para obtener determinados comportamientos por parte del electorado.

En efecto, la sociedad española de entonces se parecía «a una ameba, regulada por el silencio del Gobierno y el silencio del pueblo, espléndido ejemplo de comunidad antipolítica en la que el poder se reduce a administración y control y el individuo a sus asuntos» (pág. 34). Como le confesaban

(5) En la entrevista publicada en el suplemento de libros de *El País*, pág. 1.

(6) En *idem*.

(7) «Mentalmente, siempre me había representado una España expresada por un régimen visible y aullante y por un pueblo retraído, subterráneo, que se movería en vivaces circuitos ocultos» (pág. 30).

los estudiantes sevillanos, la indiferencia era más fuerte que la opresión (página 88), y en estas condiciones el trabajo político de los «opositores» se hacía especialmente difícil, ya que se trata de poner en marcha a quienes no tenían ningún interés en moverse.

De este país «enfermo como un cuerpo humano, pero privado del don de la inmortalidad» (pág. 157), no podía esperarse una reacción romántica o violenta para deshacerse de un régimen que no era «de carácter transitorio, feroz pero frágil, una degeneración del dominio de clase burgués», sino «un poder conservador, explícito, directo, despiadado, burocrático y además viejo» (págs. 104-105). Muchos de los hechos de nuestra transición se comprenderán mejor partiendo de esta base que de otra reflejo del error, tan humano, de confundir la realidad con el deseo.

La represión también era peculiar. Se trataba de un sistema omnipresente pero selectivo, sin estridencias. «Me movía y se movían mis interlocutores con mayor o menor audacia entre las zarpas de un tigre soñoliento» (página 86). El símil que usa Rossanda es el de que todos actuaban como si Dios siguiera sus pasos. «Dios no interviene cada vez que ve algo lanzando un rayo. Aquel ojo intervenía fríamente, de un modo glacial, de un modo selecto y simbólico, aludiendo sin más a la libertad o a la vida de un hombre» (pág. 81).

b) En estas condiciones la labor de la oposición debía resultar especialmente difícil y, sin embargo, es ella la que recibe las mayores críticas de Rossanda por cultivar «su sueño sobre España, sin preocuparse demasiado por su realidad» (8).

En primer lugar, los encuentra anticuados y poco al tanto de lo que se estaba moviendo bajo sus pies. El diálogo con ellos «estaba cargado de mensajes emotivos del pasado y daba muy pocas claves sobre el presente» (página 38) y además demostraban un desconocimiento de la situación española bastante grave, teniendo en cuenta que estaban muy cercanos a ella, y así, «del mismo modo que me negaban un desarrollo importante, que se me aparecía a simple vista..., me aseguraban que existía una rebelión popular que no conseguía descubrir» (pág. 40).

Este fenómeno de «despiste» se agrava por la famosa tensión entre los militantes del interior y los del exterior. Salvo los anarquistas (9), todos los que luchaban en España eran claros en sus quejas: «Los de fuera eran lo negativo; en primer lugar porque eran el pasado, que ya no cuenta mucho

(8) En la entrevista ya citada.

(9) «Fueron los únicos que no me dijeron que la dirección en el exilio no lo entendería. Federica Montseny estaba al día, entendía y dirigía» (pág. 43).

para quien cada día intenta tejer hilos que se le rompen o que, aún peor, viejas historias, jugadas dictadas por antiguos resentimientos, le rompen; luego estaban la falta de realismo, los métodos de dirección de viejo tipo, con decisiones tomadas desde lejos. La lejanía era una fuente de error» (pág. 108). Algo debió de haber de cierto en ello cuando la transición se encargó de demostrar que los exiliados que retornaban a la política activa cosechaban los fracasos más espectaculares y que, en el caso de los socialistas, los que presumieron de «históricos» veían cómo lo que para ellos era un timbre de gloria se convirtió en un lastre.

En estas condiciones era inevitable que en la «nueva oposición» naciese «una conciencia reivindicativa liberada del pasado, de sus fantasmas, pero también de sus instrumentos» (pág. 41), de modo que los socialistas «renovados», que entonces eran «una sombra, una potencialidad, una presencia que se manifiesta por su ausencia» (pág. 49), se convirtieron en el partido hegemónico en la izquierda.

Especialmente dolorosos eran para Rossanda los errores de los comunistas, ligados a una guerra civil que hacía que su exclusión del futuro político —en posiciones de verdadera importancia, se entiende— fuese «más que una opción, casi una fatalidad histórica que sólo se superaría con el transcurrir del tiempo y de las generaciones» (pág. 85). Por ello, sus huelgas generales, sus maniobras políticas carecían de trascendencia: «lo que para el Partido Comunista había sido esencial era irrelevante para la historia del movimiento obrero..., lo cual demuestra que ni por arriba ni por abajo funcionaba ya el frentismo, porque las fuerzas del cambio pasaban por otros lugares, subterránea y paralelamente» (pág. 125). Sólo cuando el partido por excelencia logró ponerse en contacto con el movimiento obrero a través de Comisiones pudo superar en parte esa grieta que lo separaba de la realidad del mismo, pero esto, evidentemente, ocurrió mucho después del viaje de Rossanda y es dudoso que hayan sabido aprovechar toda potencialidad que encerraba durante nuestra historia más reciente.

En el debe de la autora hay que anotar su incompreensión del nacionalismo. No se puso en contacto con él más que esporádicamente (10) y, aunque en Barcelona fue el único signo político que podía percibir en la gente, lo despreció, clasificando a uno de los fenómenos más importantes de nuestra realidad política «como un viejo fantasma, un retraso, un error» (pág. 31). La transición, que en tantas otras cosas ha confirmado la justeza de sus análisis, aquí se encargaría de demostrarle lo equivocada que estaba.

(10) Es curioso que el único político nacionalista con el que contacta es Heribert Barrera.

El cuadro general que formaba a aquellas alturas nuestra oposición no era muy esperanzador. Divididos, anticuados y en un penoso fuera de juego, todos estos fenómenos explican su incapacidad para representar un papel hegemónico en la transición a la democracia.

c) A la hora de explicarse esta situación que le desconcierta, Rossanda recurre, además de a otros factores, a uno que considera fundamental: la guerra civil. Es el recuerdo de la gran tragedia del siglo xx español y de los acontecimientos que la precedieron lo que tiene atenazada a la sociedad y, desde luego, este acontecimiento, como se ha señalado, es «el motor inmóvil que anda detrás de todos los supuestos de la transición política española» (11).

En primer lugar, la matanza no aparecía lejana. «Nadie me hablaría de ello en mi viaje como si hubiesen transcurrido algo más que unos pocos años, sino como una herida reciente en la espalda, como una cicatriz abierta» (página 25), nos dice la autora.

En segundo lugar, su recuerdo paralizaba tanto a quienes la habían vivido como a quienes, naciendo después, oyeron hablar de ella. Como le dijo Heriberto Barrera: «España está aún paralizada por aquel terror. La guerra civil no, nunca más» (pág. 35). Se trataba de un «miedo del pasado que podía volverse actual». Nadie quería repetir o experimentar por primera vez aquel estallido de violencia que todos —vencedores, vencidos y hasta los que tuvieron la suerte de no vivirla— recordaban como un desastre nacional.

La influencia de la guerra explica también muchos de los hechos de nuestra transición. Tanto el rechazo electoral de las figuras que hicieron excesivas referencias a ella o no pudieron evitar que se les relacionase con la misma como el modo en que se desarrolló todo el proceso. Así, «la España profunda no sólo se movía, mientras que el viejo dictador aún movía sus hilos, sino que se movía de un modo distinto de su tradicional y temido modo de rebelarse, siempre con peligro de resucitar el fantasma de la guerra civil del más allá donde duermen los fantasmas» (pág. 148).

d) Es a este fenómeno del cambio político español al que la autora dedica quizá mayor espacio, intentando explicarse por qué fue como fue y rechazando los intentos de mitificar el proceso; más bien lamentando que se desarrollase de la manera prudente y silenciosa en la que se llevó a cabo.

Señala, por ejemplo, que en su informe final al partido predijo que el «cambio» se iba a producir como se produjo y que ya entonces escribió: «El régimen se disolverá con toda probabilidad en los próximos meses y años en formas totalmente distintas de las que caracterizaron el final de otros

(11) DÍEZ DEL CORRAL Y MURILLO, en prólogo a NICOLÁS RAMIRO RICO: *El animal ladino y otros escritos políticos*, Madrid, 1977.

fascismos (pág. 129)... (porque)... la derecha parece situarse concretamente como fuerza de recambio, proponiendo una experiencia histórica nueva, la liquidación de un fascismo desde el seno de la misma clase que lo ha creado» (pág. 130).

Los acontecimientos de los años setenta confirmaron, según ella, sus profecías y en España la transición fue prudente. «Nada parecido a aquella ruptura festiva, simbolizada en una fecha memorable, que había visto en Portugal. Nada parecido a aquella especie de alcohol puro que había sentido correr por las calles de Lisboa... la nueva España... nacía como Franco moría, a pasos posiblemente imperceptibles. Como si hubiese que vigilar para no despertar a alguien, a alguien no claramente definido, pero amenazador, más que a un grupo o un hombre, una cosa que, de resucitar, lo convertiría todo en sangre y catástrofe. Y a la que había que desplazar sin que se diera cuenta, de modo que, cuando abriera sus ojos, se encontrara transformada o atada, o en todo caso inoperante» (pág. 150).

Debido a que «las democracias ahora nacen así, sin necesidad de tantas historias» (pág. 150), pudo comprobarse que «Juan Carlos resultaba que no era un maniquí sino una especie de superpresidente» (pág. 151), y que Suárez, «aun jurando entre los crucifijos de costumbre, procedería con paso ligero a hacer lo que había que hacer, pero muchos no querían hacer, la constituyente, las elecciones, los primeros pasos de las autonomías» (pág. 151).

Las únicas que no aprovecharon bien la situación fueron, para la autora, las izquierdas. «En cuanto tuvieron alguna libertad la usaron para hacer política en los límites tolerados, suavizando incluso los aspectos más agudos de los que había sido su modo de actuar antes de ser regularmente reconocidas y constituirse en representantes elegidos del pueblo» (pág. 152). Un ejemplo es, para ella, la política sindical del PCE, ya que «no había duda que las Comisiones Obreras... se habían formado según el modelo del sindicato de los consejos y lo practicaban; pero en cuanto el PCE fue legal, las metió primero en sus listas, destruyendo toda apariencia de autonomía, y luego en el Pacto de la Moncloa, quitándoles todo margen de movimiento» (pág. 152).

La amargura de la autora ante esta situación es evidente y le lleva a acusar a nuestra democracia de consolidarse «como azúcar cande: igualmente vistosa, seca y frágil» (pág. 152). Aquí su alejamiento de la realidad política española y su «italianismo» le llevan a identificar interés en la política con altos índices de votantes o de militancia. No se puede pedir más a quien, al fin y al cabo, sólo de vez en cuando ha tenido contactos con nuestro país.

III

Pero criticar dichas afirmaciones nos llevaría demasiado lejos. Ahora es mejor cerrar esta recensión ocupándonos de las enseñanzas que Rossanda pretende extraer de sus experiencias españolas.

El primer campo en el que su viaje a España la marcó fue el de las relaciones de un militante comunista con su partido. Al fin y al cabo el libro es para Rossanda «la historia de la primera vez que siendo yo miembro del Comité Central... no me salieron las cuentas» (pág. 7), y fue en España, donde los fenómenos como la falta de crítica interna y el control ejercido desde la cúspide a base del famoso centralismo democrático empezaron a plantearle problemas.

Así, supo pronto que ella era, para nuestros «peceros», un ejemplo a seguir, un miembro «del gran Partido Comunista Italiano, que discute y comprende, a diferencia del no tan gran partido español, que en parte a causa y en parte con el pretexto de la clandestinidad, no discute» (pág. 45).

Y tuvo también la sensación de que los comunistas se equivocaban. «Y no hay ningún comunista que no vea que su partido no ve sin experimentar una gran inquietud. Se puede carecer del fervor religioso del militante... Y considerar con la misma pasión que el instrumento se estropea, que sus señales son imperfectas, que lo que lee no es verdad» (pág. 123). Pero ni siquiera eso —y acontecimientos posteriores, como su propia expulsión del PCI— pudo limitar su lealtad, porque, según Rossanda, «ciertas travesías sólo se pueden realizar con grandes barcos y uno espera con toda su alma que el barco siga la ruta correcta y que la siga es más importante que todas las obligaciones que te imponen. Cuando se sale del mismo, tal vez uno conoce la ruta, pero no tiene el barco, y así el mundo sigue siempre fuera de trayecto» (pág. 124).

El segundo terreno en el que su experiencia española marcó a Rossanda o, mejor dicho, ella cree que le marcó, fue el que le lleva a cerrar su libro con un capítulo titulado «La muerte de las formas», en el que reflexiona sobre el problema del llamado fin de las ideologías. Allí se ocupa sobre todo del fracaso del antifascismo, que, según ella, no es capaz de combatir las nuevas formas de explotación capitalistas.

Este es el hilo conductor de toda la obra. «La gran duda de si el capitalismo no es inmensamente más fuerte que sus formas políticas y capaz de utilizarlas como un pañuelo que se usa y se tira» (pág. 50) y, en concreto, si el antifascismo clásico en la izquierda de los años cuarenta fue un error. A Rossanda se le ocurrió en España que «la clase dominante podía desemba-

razarse del fascismo como quien se quita un abrigo en primavera y dejarlo abandonado como una prenda podrida que se descompondría con el calor... El frente había cambiado de posición. La cuestión planteada ya no era el fin del fascismo sino del capitalismo» (pág. 145). Al recordar años después su viaje escribe: «He visto en la España de hace diecinueve años algo que ahora veo cada día y, como entonces, giro la cara con un sobresalto» (pág. 160).

IV

Para acabar, algunos comentarios marginales. No hay más remedio, por ejemplo, que criticar la traducción, que no es demasiado correcta (12); el desastre se agrava por el alto nivel literario del original, que, por desgracia, se pierde en la versión española (13). Peor aún, hay incluso una ridícula autocensura cuando se trata de la figura del Rey —entonces Príncipe— Don Juan Carlos (14).

Sólo queda esperar que esta recensión anime a algunos a abordar la lectura de este libro, que se hace, como la misma autora predice, con una «sonrisa en los labios» (pág. 7), pero moderada, porque, como también apunta Rossanda, «el desmentimiento de las certidumbres, si bien tiene algo de inevitablemente cómico incluso para el observador más allegado, es inmensamente desconcertante y difícilmente liberador para quien lo vive» (pág. 7), de modo que es imposible no sentir respeto por quien en España empezó a hacerse preguntas sobre las que hasta entonces habían sido sus más firmes convicciones.

Ignacio Torres Muro

(12) Por ejemplo, varias veces se traduce el *partire* italiano por el «partir» español en vez del más normal «ir». Uno tiene la impresión de estar leyendo una tragedia del DUQUE DE RIVAS.

(13) Con un poco de esfuerzo —un buen diccionario— puede leerse la versión italiana: *Un viaggio inutile o della politica come educazione sentimentale*, Milán, 1981.

(14) En italiano el texto «borrado». «En la descomposición lenta del antiguo régimen, el pueblo, amordazado en 1939, tornaba (*sic*) a vivir, y una vez muerto el viejo (*simbolo non sfidabile di immobilità ne avrebbe travolto l'eredità, bruciando le impalcature del Bunker, deponendo il giovane re, fantoccio costruito in accademie e palazzi*), el pueblo volvería a convertirse en protagonista» (pág. 148; pág. 229 en el original italiano).

JUAN JUNQUERA GONZÁLEZ: *La función pública en la «Europa de los Doce»*. Instituto Nacional de Administración Pública, Alcalá de Henares, Madrid, 1986; 271 págs.

El tema de la burocracia en los Estados modernos pasa por ser uno de los que ha merecido más atención por parte de los expertos tanto del Derecho administrativo como del Derecho político, sin olvidar la aportación de los cultivadores de la Sociología. Los burócratas representan en el funcionamiento del Estado un factor condicionante de extraordinaria importancia, puesto que en sus manos figuran los resortes de la técnica, del saber, o incluso del poder si nos referimos a las élites burocráticas que se sitúan en los niveles más altos del aparato estatal. Por ello, cuanto contribuya a descifrar y conocer todo lo que se relaciona con la función pública es un objetivo necesario que debe ser perseguido con perseverancia a fin de alcanzar una valoración lo más completa posible de lo que es y de lo que significa el funcionariado en el seno de un Estado y una sociedad determinados.

Curiosamente, y pese al protagonismo social y político de la burocracia en nuestro país, y puesto de relieve por trabajos recientes de Garrido Falla, Beltrán Villalba, Baena del Alcázar, Nieto García, etc., es todavía poco lo que sabemos objetiva y fiablemente de nuestra función pública, es decir, del colectivo aproximado de millón y medio de personas que trabajan en las diversas Administraciones públicas. Muchas veces lo que funcionan y circulan son los tópicos, los enfoques estereotipados, los juicios carentes de base real y empírica, con los que los ciudadanos se llegan a formar una imagen de nuestros burócratas y de nuestros funcionarios que coincide poco o nada con la verdadera realidad. Ello es grave porque la sociedad suele utilizar un conocimiento deformado e irreal de sus servidores públicos y porque los gestores estatales, autonómicos y locales se mueven a ciegas a la hora de planificar y aplicar una política racional de personal que sirva para que éste responda a exigencias de dedicación, rentabilidad y eficacia.

Dentro de este contexto debemos situar el libro de Junquera González, porque representa un trabajo serio, riguroso y actualizado que trata de ofrecer al lector un poco de luz en ese mundo desconocido, tantas veces desfigurado y trastocado, cuando no manipulado, de nuestra función pública. El autor, especialista de renombre en el área del Derecho funcional, aprovecha la circunstancia de nuestra incorporación a las estructuras comunitarias europeas para establecer comparaciones y construir una visión de la función pública española sobre la base de relacionarla con la de los demás países de la Comunidad Económica Europea, lo que le permite llegar a conclusiones.

que señalan algunos de los perfiles más singulares y caracterizados del sector público en España.

En los planteamientos iniciales, Junquera González llama la atención sobre un fenómeno que se ha venido dando entre nosotros, como es el de que en España, al igual que en otros países occidentales, los estudios sobre la Administración y sobre la función pública han sido casi siempre llevados a cabo por juristas con una «primacía o preeminencia absoluta». Por tanto, las investigaciones económicas, estadísticas, financieras, sociológicas han brillado por su ausencia, con lo que inevitablemente se ha desembocado en una exposición formalista y juridizada de la burocracia que de ningún modo sirve para una contemplación global y certera de la misma. Pese a la investigación despertada en los últimos años sobre la burocracia española e impulsada por hombres ilustres, algunos de los cuales hemos citado más arriba, y a los que cabe añadir Murillo Ferrol, Linz, De Miguel, etc., la triste conclusión es que «todavía desconocemos en gran medida la dimensión real de nuestra función pública, sus orígenes sociales e intelectuales, los rasgos típicos de su estructura profesional, su movilidad geográfica y funcional, los perfiles ideológicos más típicos de este complejo grupo social y su incidencia en el mercado de trabajo, en el sistema educativo y en la economía en general».

Si a nivel de Estado faltan las estadísticas, mucho más se advierte esta carencia a nivel comunitario, porque «no es posible hablar de la existencia de estudios comparados sobre la función pública europea». Sólo existen algunas obras de desigual valor que analizan aspectos determinados del régimen funcional, como, por ejemplo, el proceso de selección o el sistema retributivo; y también pueden encontrarse monografías de tratadistas de Derecho político, Ciencia de la Administración o Sociología que abordan cuestiones puntuales y específicas desde sus respectivos prismas científicos. Pero no hay estudios amplios y completos sobre los funcionarios europeos comunitarios, entre otras razones porque las dificultades a superar en orden a la homogeneización de conceptos y definiciones son de tal calibre que resulta costosa su superación para llegar a unas formulaciones concluyentes que sean siquiera medianamente fiables y aparezcan como medianamente útiles y significativas.

Las fuentes que para remontar estos obstáculos ha consultado el autor son las estadísticas y cuentas que elabora la Comunidad Económica Europea debidamente perfeccionadas con otras fuentes de carácter complementario, bien de procedencia oficial, bien de origen meramente científico. Y aun en estos supuestos, los resultados y datos conseguidos han tenido que ser sometidos, en una posterior fase, a una imprescindible armonización y ponderación con arreglo a los criterios que se contienen en el Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas (SEC).

Varios son los aspectos que, con el arsenal estadístico descrito, se analizan en el libro, todos ellos con la finalidad última de definir los rasgos más acusados de la función pública europea y, lógicamente, de la función pública española. De tal modo que, al hilo de la exposición de las peculiaridades y magnitudes propias de los burócratas europeos, se hace también la descripción de la burocracia española para encuadrarla comparativamente en el marco general de la función pública comunitaria, lo que permite hacer valoraciones, unas veces positivas y otras negativas, del estado y situación del funcionariado español con respecto a los puntos de referencia que suponen el estado y situación de los demás funcionarios occidentales.

El primer aspecto a considerar es el de la *dimensión o magnitud* de la función pública en los diversos países de la Comunidad Económica Europea (capítulo I), tema siempre sugerente y polémico porque en torno al mismo se vierten con frecuencia opiniones contradictorias y antagónicas entre sí. Partiendo de la noción de funcionario que proporciona el SEC, y que obviamente no coincide con la que nosotros usualmente manejamos, los datos que se reflejan en el libro indican que en la Europa de los Doce hay nada menos que cerca de veintinueve millones de funcionarios. Por países, para 1983, Gran Bretaña figura en primer lugar con 5.241.000, seguida por Alemania Federal con 4.026.000 y Francia con 3.654.000, mientras que los últimos lugares los ocupan Irlanda con 174.000 y Luxemburgo con 17.000. En cuanto a España, su posición es intermedia, ya que ocupa el quinto lugar con 1.696.000, precedida por Italia con 3.342.000 y seguida por Dinamarca con 762.000 funcionarios. A la vista de estos datos, Junquera González afirma que «la magnitud de la Administración pública está condicionada o íntimamente relacionada con factores tan diversos como la población total del país, su dispersión o concentración territorial, el volumen de la población activa, la estructura del empleo, el grado de desarrollo económico y el carácter más o menos abstencionista del Estado».

De los factores acabados de referenciar es especialmente interesante el de la *población total de cada país*. Pues bien, los datos disponibles demuestran que «la población, por sí sola, no puede explicar el desigual grado de expansión de las distintas Administraciones públicas», por lo que será preciso apelar a otras variables o condicionantes. Si tenemos en cuenta que en la Comunidad Europea la media de funcionarios por cada mil habitantes es de 66,9 en el año 1983, cabe jerarquizar a los diversos países con arreglo a este esquema: países con hiperdesarrollo administrativo, como Dinamarca, que tiene el 223 por 100 de la media comunitaria citada; países con desarrollo administrativo elevado, como Gran Bretaña, con un 139 por 100 respecto a la media de la Comunidad; países con desarrollo administra-

tivo típico o medio, como Alemania, Bélgica, Francia e Italia, que aproximadamente tienen unos porcentajes que coinciden con la media europea, y países con insuficiente desarrollo administrativo, como Holanda, Irlanda, Luxemburgo, España y Portugal, con porcentajes por debajo de la media comunitaria. En todo caso, llama la atención la posición de nuestro país, alineado con otros que son «claros ejemplos de subdesarrollo administrativo», si nos atenemos a este tipo de índices o porcentajes.

Si ahora correlacionamos función pública no con la población en general, sino con la *población activa* de cada uno de los países, se obtienen resultados de extraordinaria repercusión en el mundo del trabajo y la economía. Por lo pronto, las estadísticas proclaman que en la Comunidad uno de cada seis trabajadores es funcionario público, lo que es una realidad de tal peso específico y de tal envergadura que no debería ser ignorada en ningún momento por quienes, en cada Estado comunitario, tienen en sus manos las riendas de la actividad económica, la educación, la investigación, la política de empleo. Y si volvemos a hacer una ordenación de los respectivos países, según estos nuevos datos relacionados con la población activa total en cada uno de ellos, obtenemos esta graduación: países con una expansión administrativa exorbitante, como Dinamarca, donde los funcionarios representan entre un tercio y un cuarto de la población activa; países con fuerte expansión, como Gran Bretaña, donde el 20 por 100 de la población activa está ocupada en los puestos públicos administrativos; países con una expansión media, como Alemania, Bélgica, Francia e Italia, cuyos efectivos funcionariales se colocan entre el 17 y el 14,5 por 100 de la población activa, y países con una expansión débil, como Irlanda, Holanda, España, Luxemburgo y Portugal, que registran un porcentaje inferior al 13,3 por 100 de la población activa nacional. Nuevamente el caso de España es revelador, ya que en nuestro país, para 1983, el porcentaje de funcionarios sobre la población activa total fue tan sólo del 12,39 por 100, y que únicamente supera al de Luxemburgo y Portugal (10,63 y 9,95 por 100, respectivamente), por lo que se coloca por debajo de la media de la CEE, que es del 15,59 por 100.

Los datos precedentes demuestran que el grado de evolución administrativa varía de unos países a otros, pero dicha evolución no está exclusivamente predeterminada por razones demográficas o laborales. Cabe pensar, por el contrario, que dicha evolución administrativa y funcional viene condicionada esencialmente por el estadio (despegue, expansión o culminación) en que cada país se encuentre dentro del *período transitorio*, que va desde el paso de las civilizaciones agrícolas a las civilizaciones terciarias, en la terminología que, entre otros, han utilizado Jean Fourastié y Colin Clark. De manera que, partiendo de la idea de que la Administración pública se encua-

dra dentro del sector servicios, es posible concluir que los países más avanzados tienen un mayor sector terciario y que los que gozan de un nivel económico más elevado experimentan un protagonismo creciente de sus estructuras administrativas, debido al conocido fenómeno de la terciarización de la economía. Y en el caso concreto de España, dado que su estructura ocupacional no está todavía suficientemente evolucionada, a juicio del autor es previsible que, teniendo a la vista lo ocurrido en otros países europeos, «nuestra Administración pública crecerá de forma acelerada e inexorable durante los próximos lustros, hasta alcanzar en torno al quinquenio 2005-2010 la cifra de tres millones de funcionarios».

Un segundo aspecto que Junquera González considera en su estudio es el relativo a la *fisonomía de las Administraciones públicas europeas* (cap. II), tratando de identificar cuáles son las principales funciones o misiones que llevan a cabo en el espacio comunitario. Prescindiendo ahora de planteamientos doctrinales sobre las funciones esenciales o básicas que desarrolla una Administración pública en un país de corte occidental, de acuerdo con el SEC se pueden agrupar dichas funciones en tres grandes bloques: de soberanía o poder (instituciones políticas, defensa nacional, orden público y seguridad ciudadana, asuntos exteriores, administración financiera y tributaria y demás servicios generales), económicas (agricultura, industria, comercio, transportes y comunicaciones y otros servicios) y sociales (educación, sanidad, seguridad social, vivienda y otros servicios comunitarios).

Los datos disponibles señalan que «la Administración contemporánea no se caracteriza tan sólo —como piensan los más— por su intervención en el mundo de la economía, sino de forma primordial por su arrolladora fuerza expansiva en el campo social». Lo que es tanto como decir que «las Administraciones públicas europeas son, esencialmente, *organizaciones prestadoras de servicios de carácter social*», lo que se traduce en dos importantes consecuencias: los efectivos funcionariales adscritos al cumplimiento de funciones sociales ocupan en algunos países (Dinamarca y Gran Bretaña) entre el 62 y el 67 por 100 del total y en otros (Alemania Federal, Bélgica, España, Francia e Italia) entre el 55 y el 60 por 100, que son porcentajes muy superiores a los que se relacionan con las otras funciones, las de soberanía y las económicas, y los gastos públicos en funciones sociales (entre el 60 y el 70 por 100 del total) superan también a los gastos destinados a las otras funciones, hasta el extremo de que estos porcentajes rebasan a los correspondientes a los de funcionarios empleados en las diversas funciones.

Dentro de lo que el autor denomina *visión introspectiva*, en el doble frente de los recursos humanos y de los gastos públicos, se extraen varias conclusiones de interés: en la Comunidad Europea, las funciones sociales absor-

ben de modo muy notable la tarea de las diferentes Administraciones públicas; las funciones de poder o soberanía ofrecen una posición intermedia en la ocupación de los recursos humanos (entre un 17 y un 35 por 100), mientras que los gastos destinados a aquéllas son más bien reducidos con la excepción de los que se invierten en la Defensa Nacional, que también sobresale, obviamente, en el capítulo de personal a su servicio; y, por último, las funciones económicas se sitúan en un lugar secundario tanto en lo que atañe a recursos humanos como a gastos, si bien algunos países (Bélgica, España e Italia) han incrementado sus gastos en actividades económicas, superando ya a los que se dedican a las actividades de poder o soberanía.

Si ahora trasladamos el análisis de las Administraciones públicas y lo correlacionamos con el *contexto económico-social en que actúan*, los datos avalan la idea de que dichas Administraciones son protagonistas esenciales y principales de la vida económica, financiera y social de cada país. Según datos correspondientes a 1980, por ejemplo, en Bélgica el porcentaje de gastos de sus Administraciones públicas con respecto al producto interior bruto llegó a ser del 59,8 por 100, siendo en España dicho porcentaje del 38 por 100. Como explica el autor, «ni siquiera esta última cifra deja de ser importante, aunque comparada con las primeras (las de Bélgica, Dinamarca, Alemania Federal, Francia, Italia, Gran Bretaña) resulta discreta».

Ante las diferencias que se dan entre unos países y otros a la hora de cuantificar el volumen de actividad de sus respectivas Administraciones públicas, surge el interrogante de por qué se dan tales diferencias. Para el autor es preciso conjugar los siguientes postulados, fácilmente constatables en la realidad de cada Estado: primero, el desarrollo económico genera una presión fiscal creciente a cargo del Estado; segundo, dicha presión puede ser impulsada o retenida según la ideología política dominante en cada momento, y tercero, los dos factores citados son las causas que, en definitiva, provocan el intervencionismo del Estado. Y, con relación explícita al gasto público, en el seno de la Europa comunitaria se perfilan dos significativas conclusiones: un mayor nivel de desarrollo supone mayor presión fiscal y un gasto público creciente; y, entre todos los gastos públicos, los que crecen más aceleradamente son los de carácter social, a diferencia de los de tipo económico o los relativos al poder, que tienden a estabilizarse.

Entrando en el examen pormenorizado de las *principales actividades de las Administraciones públicas* (capítulo III), y en concreto de las de signo social, que hoy son fundamentales, destaca en primer término la Seguridad Social, que pasa por ser en los Estados contemporáneos un gigantesco dispositivo de prestaciones, auxilios y ayudas que acapara ingentes recursos públicos y llega a sectores amplísimos de la población. Para el autor, la Segu-

ridad Social europea se caracteriza por tres rasgos bien definitorios: el escaso número de funcionarios a su servicio; la singular importancia que alcanzan los recursos económicos de la Seguridad Social, cuyos «presupuestos son desmesurados», y los gastos, que en ella están condicionados por los niveles de renta o desarrollo económico de cada país.

Otro sector social de gran trascendencia es la Enseñanza, cuyos efectivos alcanzan en la Europa de los Doce cifras realmente impresionantes: «En Francia e Italia sus efectivos se aproximan al millón, en Alemania superan los 700.000, en España se sitúan en torno a los 325.000 y en Bélgica y Holanda —países de escasas dimensiones— alcanzan nada menos que los 262.000 y 225.000 efectivos, respectivamente.» Por eso, Junquera González afirma, «en verdad, que no hay ejércitos comparables —ni cuantitativa ni cualitativamente— con los nutridos batallones docentes». Y por lo que respecta a los gastos públicos en educación, bien conocida es su primacía en los presupuestos estatales ocupando los primeros lugares a continuación de los que se dedican a la Seguridad Social y la Sanidad. «En cualquier caso —escribe el autor—, su importancia ha crecido en el conjunto de los gastos públicos de forma ininterumpida durante los últimos decenios y es fácil predecir la persistencia de tal tendencia en el futuro inmediato.»

En el panorama europeo llama la atención «la escasa entidad que tienen en España los gastos públicos en educación», hasta el punto de que, en este área, «la situación comparativa de España es, sin paliativo, la más adversa de todas». Las estadísticas son bien reveladoras, y así, en 1980, Italia y Gran Bretaña duplicaban nuestros gastos en educación, mientras otros países como Dinamarca y Bélgica llegaron a cuadruplicarlos. «Tan estimable desproporción no se advierte ni en el caso de la Seguridad Social ni en el de la Sanidad.» Y si traemos a colación datos referidos, por ejemplo, a profesores por cada 1.000 habitantes menores de veinticinco años para el período 1974-1983, resulta que Bélgica cuatriplica el número de nuestros profesores; Francia, Italia y Holanda lo duplican; Dinamarca y Alemania Federal nos superan, respectivamente, en un 84 y un 72 por 100, e incluso Portugal nos rebasa en casi un 40 por 100.

El sector de la Sanidad es otro de los destacados en la gestión de las Administraciones modernas. Las modalidades de prestación sanitaria son múltiples, según cada Estado, que responde a un modelo peculiar de actuación de acuerdo con su tradición, su organización administrativa y su nivel de bienestar. En general, en el ámbito sanitario los efectivos funcionariales varían mucho de un país a otro según la manera en que esté configurada la Sanidad como servicio público, por lo que no es fácil tomar dichos efectivos como factor de comparación. En Inglaterra, por ejemplo, el conocido Servi-

cio Nacional de la Salud ocupa a un millón de personas, mientras que países como Francia o Bélgica carecen de tal sistema organizativo y arrojan, por ello, cifras absolutamente dispares. Sin embargo, si entramos en el campo de los gastos sanitarios se comprueba, una vez más, que son mayores en los países con mayor nivel de bienestar y además en los mismos tienden a incrementarse; por ello, Alemania, Francia, Dinamarca y Bélgica, con un mayor producto interior bruto por habitante, gastan más en sanidad que España, Italia y Gran Bretaña, que ofrecen índices inferiores en este tipo de gastos.

La posición de España en el sector sanitario, comparada con la de los demás países comunitarios, es bastante más favorable que en otros sectores sociales. «Las diferencias con la Europa comunitaria se reducen, en este caso, de forma ostensible o muy apreciable», puntualiza el autor, para resaltar que al menos en la Sanidad nuestro país no se coloca en los lugares últimos de los respectivos cuadros o gráficos. Por tanto, respecto a las demás funciones sociales que llevan a efecto las Administraciones públicas, «resulta, pues, evidente la situación menos negativa o desfavorable de la sanidad española».

La Defensa Nacional, como una de las actuaciones más singulares dentro de las funciones de poder o soberanía de los Estados modernos, merece en el libro un tratamiento detallado en una doble dirección. En lo que el autor denomina «militarización humana», los datos de los efectivos militares para 1983 permiten, al igual que en otros campos ya analizados, establecer una clasificación de los países con arreglo al número de efectivos militares con que cuenten, ya que en unos la militarización es elevada (casos de España, Bélgica, Italia, Francia y Portugal), en otros media (casos de Holanda y Alemania Federal) y en otros moderada o reducida (casos de Gran Bretaña, Irlanda, Dinamarca y Luxemburgo). España, en este área de la Defensa Nacional, ofrece unas estadísticas llamativas, ya que, para el citado año 1983, contaba con un total de 452.000 efectivos de fuerzas militares sumando los de los tres Ejércitos y los de otras Fuerzas Armadas, sólo superados por Francia (586.000), Italia (579.000) y Alemania Federal (515.000). Con razón, el autor afirma que «el caso de España es, indudablemente, el más sobresaliente» y «parece anómalo que España —con una población intermedia en el conjunto comunitario— se sitúe, en cuanto a efectivos militares, en paridad o relativamente próxima a Alemania, Francia e Italia (naciones mucho más pobladas)». No es de extrañar, por tanto, que para 1983 el índice de «militarización humana» de España fuera el más alto de toda la Comunidad, el 155,7, delante de Bélgica (124,1), Italia (117,9) y Francia (116,5), que son los países que figuran inmediatamente a continuación.

En lo que atañe a la «militarización técnica», el panorama de nuestro país cambia radicalmente, ya que si nos fijamos en los gastos dedicados a

Defensa *per capita*, ocupamos el último lugar, por lo que parece evidente que «nuestro país adolece de una expansión atípica de la Administración militar», puesto que «*padece*, simultáneamente, una insuficiencia en los gastos de Defensa y una plétora de efectivos castrenses».

Dentro del análisis que se viene haciendo de la fisonomía de las Administraciones públicas, abordando la identificación y valoración de sus principales funciones (capítulos II y III), trata también el autor un tema de gran interés, como es la *determinación del grado de centralización o descentralización* de dichas Administraciones (capítulo IV). Soslayando ahora las cuestiones meramente teóricas acerca de lo que es la descentralización y de lo que ha supuesto la plasmación histórica de la centralización y la descentralización en los distintos Estados europeos, lo que importa es averiguar la situación actual de la Comunidad Económica Europea en este punto en orden a comprobar el grado de centralización y descentralización administrativa que se da en cada uno de los países comunitarios. Si nos atenemos al porcentaje de funcionarios en las Administraciones central y local, para 1983, resulta que España es el país con un porcentaje mayor de funcionarios estatales (el 86 por 100) y con un porcentaje menor de funcionarios locales (el 14 por 100), cuando los porcentajes medios de la Comunidad son, respectivamente, el 61 y el 39 por 100. Ello quiere decir que somos un país supercentralizado, por delante incluso de Francia (porcentajes del 75 y el 25 por 100, respectivamente), que es considerado como el modelo más consagrado y tradicional del centralismo tanto político como administrativo. En una clasificación de países comunitarios, a las que el autor del libro es tan dado para reflejar mejor la situación de cada uno de ellos con relación a los demás, podemos hablar de países descentralizados (Dinamarca, Holanda y Gran Bretaña), centralizados (España, Francia, Luxemburgo, Alemania Federal y Bélgica) y de aparente equilibrio (Italia e Irlanda).

El hecho de que un país sea centralizado o descentralizado responde a justificaciones diversas y las causas hay que investigarlas en el terreno histórico, cultural, político, etc. Los países más descentralizados, como son Holanda, Gran Bretaña y, sobre todo, Dinamarca, que «parece configurarse como un auténtico *Estado hiperdescentralizado*», ya que nada menos el 82 por 100 de sus efectivos funcionariales trabajan en la Administración local, atribuyen a los entes locales competencias en materia docente, sanitaria, urbanística, de vivienda y servicios colectivos, que en otros países corresponden a los órganos centrales. Y en cuanto a los países más centralizados destacan, como se ha apuntado ya, España y Francia, en los que «ni la enseñanza ni la sanidad son incumbencias importantes dentro de las funciones de la Administración local». España, según datos aportados en los anteriores párra-

fos, ocupa en su Administración central nada menos que el 82 por 100 de los efectivos de personal; pero es que si nos fijamos no tanto en la centralización «funcionarial» como en la centralización «económica» o «financiera», también estamos a la cabeza, puesto que la Administración central, según datos de 1980, absorbía el 85,5 por 100 de los gastos totales del sector público, estando a cargo de las Corporaciones locales tan sólo el 14,5 por 100. En consecuencia, «nada de extraño tiene, pues, que la Administración local española se muestre raquítica y vacilante», lo que obliga a replantearse en profundidad el papel de nuestras Corporaciones locales para mejorar su régimen de recursos económicos y para darles un protagonismo creciente y más eficaz dentro de las coordenadas que delimitan el llamado Estado de las Autonomías. Si Dinamarca, país hiperdescentralizado, gasta el 53 por 100 de los recursos públicos a través de su Administración central y el 47 por 100 por medio de sus entes locales, quiere decirse que estas cifras están muy distantes de las correspondientes a España; y que, por tanto, en el futuro, habremos de realizar esfuerzos continuados para invertir el estado actual de las cosas reduciendo el papel del Estado a nivel central y potenciando la gestión de Comunidades autónomas y Corporaciones locales.

El capítulo V se centra en la exposición de un tema siempre controvertido y polémico, como es el de las *retribuciones de los funcionarios*. Las características y cuantías de las mismas en el seno de la Comunidad permiten establecer tres niveles retributivos: burócratas privilegiados (Luxemburgo y Holanda), burócratas o funcionarios acomodados (Bélgica, Italia, Francia, Alemania Federal) y burócratas o funcionarios modestos o menesterosos (España, Dinamarca, Gran Bretaña y Portugal). En este tercer grupo, los funcionarios lusos son los peor remunerados y en situación nada satisfactoria se encuentran también los funcionarios británicos; y en cuanto a los españoles, sus retribuciones sólo son superiores a las de los funcionarios daneses, ingleses y portugueses, estando por debajo de las de los demás países comunitarios y de la media comunitaria.

Averiguar las *causas que originan estas diferencias retributivas* entre los funcionarios de unos países y otros es tarea sugestiva pero no siempre fácil. Para Junquera González, tres son las causas principales que conducen a tales desniveles o diferencias: el mayor o menor grado de prosperidad económica de los países, la mayor o menor dimensión de su respectiva función pública y la incidencia de las retribuciones funcionariales en el gasto público. Las tres, debidamente relacionadas entre sí, sirven para dar una explicación siquiera sea elemental del por qué los funcionarios ganan más en un país comunitario que en otro y del por qué la función pública merece un tratamiento presupuestario distinto en uno u otro país.

También ofrece interés *comparar las retribuciones del sector público y privado*, ya que «constituye un tópico o mero lugar común afirmar que, por lo general, los funcionarios públicos se encuentran peor retribuidos que los trabajadores de la empresa privada». Esta afirmación, como advierte el autor, debe ser matizada con cuidado, ya que los esfuerzos llevados a cabo por las Administraciones públicas comunitarias en los últimos años para dignificar económica y profesionalmente a sus empleados y servidores ha acabado produciendo un cambio profundo respecto a la situación de épocas anteriores. Hoy los países comunitarios se aprestan a practicar una política retributiva en el sector público que incremente los sueldos funcionariales, que atraiga a los mejores profesionales, que impida el éxodo de los funcionarios hacia la empresa privada y que permita la participación de los interesados en la negociación de sus condiciones de trabajo. Es lo que han hecho, por ejemplo, Alemania Federal, Gran Bretaña y Francia en estos últimos años.

Los resultados de esta nueva política retributiva han desembocado en soluciones reales que han mejorado el nivel económico de los funcionarios comunitarios. Los funcionarios daneses y luxemburgueses están excelentemente remunerados en comparación no sólo con los trabajadores del sector privado de sus respectivos países sino con los funcionarios comunitarios en su conjunto. Los funcionarios alemanes, belgas y británicos aparecen en posiciones intermedias con relación a los trabajadores de la empresa privada, ya que aventajan económicamente a los de algunos sectores (comercio y transporte) y salen perjudicados con relación a los de otros (banca y seguros). Y en lo que afecta a España, las estadísticas para 1982 proclaman que las remuneraciones de los funcionarios son un 14,3 por 100 más bajas que las de los trabajadores del comercio, un 26,6 por 100 menores que las del personal ocupado en los transportes y un 43 por 100 inferiores a los del personal de la banca y seguros. Como concluye con cierto escepticismo el autor, «en nuestro país no constituye, pues, novedad alguna que los funcionarios públicos perciban sueldos notoriamente inferiores a los existentes en el ámbito privado. Por desgracia, se trata de una vieja y arraigada costumbre», que debiera ser superada definitivamente a fin de lograr configurar una función pública modernizada, bien conformada, incentivada profesional y económicamente y al servicio siempre de los intereses de la colectividad.

El último capítulo, el VI, trata de la *dinámica de las Administraciones públicas europeas* en una doble proyección. De un lado, hay una exposición de *cómo han evolucionado las retribuciones funcionariales en el período 1970-1982*, buscando precisar cómo los diversos Estados comunitarios han hecho frente a la crisis económica desatada a partir de 1973 y cómo han influido las tendencias inflacionistas sobre el nivel retributivo de los funcio-

narios. Según el autor, «parece, en principio, que las Administraciones de los países de la CEE han superado las insuficiencias y rémoras de antaño» y «han encontrado mecanismos eficaces para luchar contra los efectos devastadores de la inflación en la función pública». Y por lo que se refiere a España, entre 1975-1982 las retribuciones se han mantenido estables no tanto porque se hayan mejorado dichas retribuciones, «que sufren una evidente erosión» en dicho período, cuanto porque se implantaron «estimables mejoras» en la Seguridad Social de los funcionarios. Y de otro lado, se exponen algunos trazos sobre la *evolución de los efectivos de las Administraciones públicas* a fin de describir cómo éstas han reaccionado ante la situación generalizada de paro en los diferentes países. La conclusión sobre este extremo es ciertamente negativa: las Administraciones comunitarias, «lejos de contribuir a mitigar o paliar el desempleo, han generado indirectamente —al absorber menos trabajadores— mayor paro». En algunos casos, la reducción del acceso a la función pública se ha producido en términos muy rotundos: una media anual de disminución de nuevos efectivos en la Administración británica de 138.000 y de 63.300 en la Alemania Federal. Y si nos referimos a la Europa de los Nueve en su conjunto, se advierte que entre 1975 y 1983 sus efectivos funcionariales disminuyeron en más de dos millones de personas, a razón de cerca de 250.000 por año. Sin embargo, frente a este descenso, una vez más sobresale la peculiaridad de España, que si en el período 1970-1975 incrementó sus efectivos por año en 42.500, en el período 1975-1983 lo hizo en 62.600, con una diferencia, por tanto, entre ambos períodos en más de 20.000 efectivos, que no se advierte en ningún otro país comunitario. Y dentro de esta tendencia española positiva destaca la enseñanza, que si en 1973 contaba con 160.350 efectivos docentes, en 1984 alcanza la cifra de 377.564, con un incremento, por tanto, en once años del 135 por 100.

De todo lo que a lo largo de estas páginas se ha comentado y resumido del libro de Junquera González, quizá la idea vertebral sea la de que la función pública es un factor determinante y capital dentro del esquema político-administrativo del Estado moderno. Hoy no se comprende la misión del Estado dentro de la sociedad si no se abarca, íntegramente, la burocracia que sirve en las Administraciones públicas y no se conocen con exactitud sus principales rasgos y cualidades. En contra de lo que en principio se pudiera pensar, la función pública debe ser contemplada no sólo desde el prisma normativo para confeccionar su régimen jurídico-legal, sino desde otros ángulos como son el económico, el financiero, el sociológico, el político, etc. Es la única manera de evitar concepciones de la burocracia que sean incompletas y parciales y que, por lo mismo, nos resulten insuficientes.

La obra recensionada abre nuevas perspectivas en el seno de la función

pública europea y española. Este es su principal mérito, ya que ofrece al lector una visión actualizada y objetiva de las burocracias comunitarias aportando datos, planteamientos y enfoques que enriquecen el arsenal de conocimientos en la materia, al tiempo que abre nuevas perspectivas para adentrarse por caminos que el autor no toca o lo hace de manera limitada. Cuando, entre nosotros, se viene reclamando hoy una auténtica reforma de las Administraciones públicas y del régimen funcionarial, es bueno y, sobre todo, muy necesario conocer el terreno en que nos movemos para no incurrir en falsas apreciaciones y no caer en posiciones desviadas y distantes de la veracidad de los hechos. En este sentido, el libro es un instrumento adecuado para hacer un diagnóstico de la función pública española y apuntar sus virtudes y defectos, sus valores y carencias. Todo ello con un sentido indispensable de futuro, porque de lo que se trata es de anticiparse a los acontecimientos y de prevenir, en lo posible, la evolución a seguir, a fin de que no seamos inexorablemente desbordados por los hechos y de que no vayamos a remolque del curso que marca la realidad social en que estamos.

Vicente María González-Haba Guisado

J. J. CHEVALLIER: *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à nos jours*, 7.^a édition mise à jour par Gerard Conac. Dalloz, París, 1986; 941 págs.

El autor de esta importante obra apenas pudo pergeñar un esbozo del septenato giscardiano, objeto de un completo análisis por la pluma de su discípulo. Así pues, y a causa del fallecimiento del gran politólogo, cabe hacer ya un juicio global de una obra incesantemente actualizada desde su segunda edición. La sexta aportaba la novedad del análisis de la actuación de Pompidou —figura muy cara a Chevallier— como presidente de la V República, en tanto que en la edición anterior se estudiaba la obra de «un personaje excepcional», a cuyas dotes singulares tributaba el autor de *Los grandes textos políticos desde Maquiavelo a nuestros días* (Madrid, Aguilar, numerosas ediciones) la admiración más rendida. Y en las dos salidas precedentes de la obra que vamos a glosar —es decir, tercera y cuarta ediciones— se desvelaban los extremos capitales de la evolución del efímero régimen de Vichy y de la también muy fugaz IV República. Conocida en España en sus primeras apariciones, la crítica se interesó menos por las revisiones y actualizaciones de este libro modélico, sobre todo a partir de su quinta reedición, cuando precisamente se adentraba en el plano más candente y quizá de mayor

interés para el lector medio y también para el especializado. El lugar ocupado por J. J. Chevallier en la bibliografía estasiológica mundial y la ancha audiencia alcanzada por su único libro traducido al castellano convierten en innecesario cualquier esquema de presentación personal de un miembro descollante de la familia intelectual quizá más notable de la Francia de posguerra. Este *pedigree* hacía que toda la obra de nuestro autor fuera un esplendente ejercicio de la razón y del discurso del método, convirtiéndolo en un verdadero príncipe del pensamiento y las letras de su país, cuya lengua dominaba con llamativa perfección, así como toda su literatura clásica. No excesivamente pródigo en su diálogo con las prensas, optó decididamente por la calidad. El cuarteto de libros que compone su *opera magna* conserva un vigor de pensamiento y una lozanía de estilo que los convierten en objeto de provechosa relectura, de referencia a menudo obligada. Todo un ejemplo, pues, de tarea universitaria, de trabajo de un intelectual muy responsabilizado con su misión y muy entregado a su oficio. Pocos, muy pocos casos cabe citar en el Alma Mater española y en el panorama científico-humanístico de nuestro país comparables al del gran maestro grenoblenso, cuyo padre y hermano le contagiaron de una viva simpatía por lo español.

El enfrentamiento con la destrucción de la III República a manos de los alemanes y de Pétain y los acontecimientos ulteriores de la vida de su país, de dramatismo superior quizá a la de todas las grandes naciones occidentales, sitúa al autor ante un envite de enorme magnitud. Un libro que participaba con asombrosa conjugación del carácter de historia política y de tratado de Derecho constitucional corría el grave peligro de no poder superar su transformación en crónica más o menos aguda de unas corrientes aún no rematadas en todo su proceso, y a las que Chevallier, como cualquier otro de sus coetáneos, aceptaba o rechazaba. La técnica deslumbrante de su exposición y el cumplimiento heroico de la función del historiador —un intelectual que busca ante todo un distanciamiento comprometido— soslayaron los muchos arrecifes de esta navegación, aunque no siempre, según más adelante puntualizaremos, la fortuna ha sido su compañera inseparable. El contraste con la pauta habitual en nuestro país no puede ser tampoco más elocuente. La historia del presente o del más reciente ayer es un tema gafe para nuestros contemporaneístas. La mayoría de sus intentos han naufragado en las aguas del sectarismo o de la hagiografía.

La indagación-eje de *Histoire des institutions...* radica en la búsqueda de las causas por las que el régimen parlamentario ha conocido en Francia continuos sobresaltos, reveladores, en última y definitiva instancia, de su dificultosa adaptación a las condiciones nacionales, a su temperamento y costumbres políticas. Desde la Revolución, una sociedad ilustrada, progresista y rica

no ha acabado de conformar una democracia estable y, sobre todo, acomodada a los raffles y patrones de un determinado régimen. Lo cual, sobrepasando el ámbito francés, viene a corroborar la extremada aporía que subyace siempre en la aceptación de fórmulas políticas eficaces, incluso en pueblos con sociedades desarrolladas. En el caso de su patria, Chevallier cree hallar la principal razón del fenómeno en el castigo de los dioses por haber derrochado energía creadora en los días de la gran revolución, hasta un punto tal de haber agotado su capacidad política. La tesis expuesta, desde luego, de manera más matizada y abierta de lo aquí resumido, no es por completo convincente, pero refuerza la idea de tantos tratadistas acerca de la escasez de modelos para lograr la convivencia en el plano político, así como de los muchos obstáculos interpuestos para alcanzarla.

En la IV República halla Chevallier la mayor verificación de lo expuesto. La Constitución de 1946 se basaba en un sopesamiento muy detenido y aleccionador de las vicisitudes de la de 1875 y del régimen que informara. Aunque no iniciara un punto de partida —más que por falta de audacia e inventiva de sus doctrinarios, por la necesidad de compromiso de las fuerzas que representaban—, su texto era flexible y dotado de poder asimilador. Prontamente, sin embargo, se demostraría que los principales escollos de la III República no se habían superado (un ingenioso gobernante llegó a afirmar a comienzos de los años cincuenta que la IV había sido sustituida por la III...). A pesar del meritorio balance del régimen en el considerable nivel de vida de sus gobernados, en la rápida superación de los desastres de la guerra y en la presencia, además, muy dinámica en la creación de una Europa de la reconciliación, de la paz y, también, de la prosperidad, el régimen no satisfizo las esperanzas y las exigencias de la mayor parte de los franceses. Es verdad que éstos achacaron a menudo a sus instituciones responsabilidades que obedecían exclusivamente a la marcha lógica de los acontecimientos mundiales; pero aun así no puede ponerse en duda el descrédito general que acompañó al régimen en su caída. Esta se produjo, precisamente, por una cuestión como la colonial, en la que sus esfuerzos para orientarla a favor de los intereses nacionales estaba de antemano condenada al fracaso. Mas con un país solidario con sus gobiernos —sólo dos sobrepasaron el cabo anual— el sistema habría sabido encontrar una salida a la encrucijada argelina. En los últimos años de la III República ésta carecía ya de fuerza para marcar orientaciones y caminos, pero conservaba energías para impedir que las amenazas interiores se le sobrepusieran. Con la IV no ocurrió así.

Y vino otra vez De Gaulle, que habría de ser, como señala Chevallier, el fundador y el enterrador del sistema...

La apelación al soldado no era nueva en la contemporánea historia del

país. Desde Napoleón los franceses habían acudido muchas veces a ellos. Según Chevallier, De Gaulle era el único que poseía la clave del problema argelino. Empero, la solución de éste fue muy dilatada, no obstante el refrendo casi absoluto de la Constitución de la V República. Para su creador, el tema colonial era indesligable de la crisis de la partidocracia, estéril e infecunda para el país según el reiterado diagnóstico del general. Sólo con unas instituciones nuevas y con una democracia renovada la cuestión de Argel entraría en vías de definitiva resolución.

Sólo que el general no se había hecho cargo del poder con el exclusivo fin de liquidar el Imperio. Partidario de una democracia más directa que la presente, el referéndum sería, conforme es bien sabido, el instrumento predilecto del «hombre del destino». En él ve Chevallier la característica principal de la «monarquía republicana» instaurada por la V República, sistema presidencialista en mayor medida quizá que el norteamericano —tesis también expresada por Valéry Giscard d'Estaing—. La designación por el pueblo del jefe del Estado, la clara delimitación de funciones entre ejecutivo y legislativo y el novedoso papel atribuido por De Gaulle al Senado prestan en el pensamiento de Chevallier una fisonomía original y hasta revolucionaria a la «República gaulliana», convirtiéndola en asunto de apasionante estudio y análisis por los constitucionalistas y politólogos.

También sus aportas y debilidades la hacen objeto de atención. La V República era en buena parte la expresión de un líder carismático, de profundas convicciones democráticas por lo demás. A su muerte, o mejor dicho, tras su espectacular marcha a finales de abril de 1969, los puntos más infirmos del sistema se dejaron ya sentir. Pese a haber experimentado en su propia carne las incertidumbres, cuando no las contradicciones, que entre las respectivas funciones del jefe del Estado y su primer ministro explicitaba la Constitución de 1958, Pompidou no supo encontrar un término medio capaz de potenciar al máximo la figura y la gestión del responsable del Gabinete. Como expresara en su obra *Le noeud gordian* (París, 1969), Pompidou era el primer advertido de las reformas de práctica y de uso más que de texto y letra que habían de introducirse en el rodaje de la V República para hacer de ésta el régimen de síntesis de las principales corrientes de la vida contemporánea de su país. En lo esencial, aunque de otra cosa se doliera en las últimas páginas de sus inacabadas memorias, el general había dejado completa la arquitectura de su régimen y era en su profundización más que en su retoque en lo que estribaba el desafío para sus continuadores. La inesperada enfermedad de Pompidou impidió que el «delfín» coronase y funcionalizase el edificio. Ya quedó expuesto cómo para Chevallier la figura de Pompidou —el primer universitario llegado a la cumbre del Estado francés— estaba

dotada de todos los conocimientos y cualidades indispensables para el remate de la obra degaulliana. De ahí que no sorprenda el sumario tan laudable que haga de un septenado al que la muerte del político auvernés convirtió en un quinquenio.

Con su descripción acaba, como ya dijimos más atrás, la obra salida de la pluma de Chevallier, que ponía término a su trabajo en marzo de 1981, cuando las elecciones presidenciales de dicho año estaban ya a la vuelta de la esquina. La etapa giscardiana sería ya trabajo de su discípulo. La penetración con su maestro debió ser muy estrecha, por cuanto la censura apenas se hace notar. De todos modos, hay en el agudo tratamiento de la mencionada fase una diferencia notable y destacada. No obstante su maestría, el análisis chevalleriano de la segunda presidencia de De Gaulle y del de la del sucesor se resiente en ocasiones de cierta carencia de síntesis, de un excesivo apego a la urdimbre cotidiana, con referencias muy detenidas, por ejemplo, a conferencias de prensa y a textos menores en todo momento de innegable interés, pero contrastantes en demasía con los capítulos precedentes de una obra presidida hasta entonces por una envidiable capacidad de globalización. A base de un extremado rigor, Conac consigue una lejanía contemplativa que llega a hacer olvidar por más de un instante que nos habla un coetáneo. Esbozada —y temida— ya con Pompidou y hasta con De Gaulle, la «cohabitación» se colocó al frente del temario de urgencia de la labor de Giscard d'Estaing. Fiel, empero, a su obsesión-promesa de descripar el debate político, el hombre del «oui, mais» aspirará ahora a toda costa a tranquilizar a la opinión con la reafirmación de todas las premisas constitucionales y la firme voluntad de regir con normalidad al país. El avance del «Programa común» de la izquierda no fue lo suficiente como para hacer realidad en las legislativas de 1978 el fantasma de la «cohabitación». El peligro de la unidad de la izquierda quedaba así aplazado para las elecciones presidenciales, a las que, sin declararlo expresamente hasta el último minuto, se daba por descontada la aspiración de Giscard a la reelección.

Más cuerpo cobraría en un principio el dilema del antagonismo o al menos de la confrontación entre el Eliseo y Mattignon cuando Chirac quisiera ser un primer ministro respaldado por la única verdadera mayoría del régimen, la gaullista. Al designar como su sustituto a una personalidad no parlamentaria, Giscard jugó fuerte y hábilmente al mismo tiempo. Con todo, el problema quedó más hibernado que resuelto, volviendo a reaparecer incluso en la presidencia de Mitterrand y no sólo con Chirac.

Conac resalta finalmente la copiosa hoja de buenos servicios de V. Giscard a su país, en un tiempo de vacas flacas en materia económica. Tanto él como Raymond Barre, dos especialistas, sólo pudieron, sin embargo, dismi-

nuir algunos de los azotes más considerables de la crisis iniciada con la subida del petróleo. Sin regatear esfuerzos teóricos y prácticos, Giscard se afanó por situar a la sociedad francesa en el horizonte del año 2000. Exceso quizá de futurible que le costaría —viene a ser la conclusión de Conac— su reelección al producirse un *decalage*, muy sentido por la opinión pública, entre planes y realidades.

Hombre clave en la transición española, Conac no alude a la representación de este papel en la somera pero no obstante honda descripción que de la política exterior giscardiana hace el discípulo de Chevallier. Nada hay que reprocharle, por supuesto, pues el asunto no pertenece al ámbito concreto de la obra. ¿Tiene ésta, empero, una lectura española? Con valor sustantivo, sólo en pequeñas parcelas. En términos generales, las vicisitudes y deficiencias del parlamentarismo galo de los siglos XIX y XX arrojan luz sobre la trayectoria general del hispano; pero nada más. Otra cosa, y de imponderable interés, por descontado, sería el estudio de las reflexiones y experiencias suscitadas por la política francesa contemporánea en nuestros hombres públicos más lúcidos. Francia fue hasta tiempos muy recientes la cantera exclusiva de sus meditaciones y ejemplos. Y así, v. gr., el analizar el microcosmos de la II República española, el reflejo y el impacto de la III sería empresa bien gananciosa para nuestros conocimientos de este período, del que todavía seguimos ignorando casi todo.

En la misma línea apuntada ha de tenerse presente el que algunos de los planteamientos más problemáticos de la V República encuentran o están a punto de encontrar su cristalización definitiva bajo la presidencia de F. Mitterrand. ¿Será su septenado el laboratorio del que saldrá el régimen dotado de sus mejores virtualidades o significará su mandato el fin de la esperanza en un sistema con que se adentre Francia con firme andadura en el siglo XXI? Pronto se obtendrán datos de suficiente envergadura para fundamentar un pronóstico de cierta solvencia.

Al modo clásico, terminaremos esta ligera y superficial noticia de los capítulos finales de un libro cuya lectura será por largo tiempo provechosa para entender la lenta realización de la democracia en las complejas sociedades modernas. Debido a la estructura y planteamiento de la obra, que no intenta suplantar ni sustituir a las monografías y a los estudios de historia política propiamente dicha, sino que responde al deseo de analizar los factores básicos del desenvolvimiento de las instituciones políticas y de la actividad por ellas generada, la falta de actualización bibliográfica respecto al siglo XIX y al primer tercio del actual no es un defecto de relieve; pero no cabe duda de que un esfuerzo en tal sentido hubiera cimentado más en un clasicismo más perdurable. Por fortuna, la V República tiene en la obra co-

RECENSIONES

mentada unos sólidos pilares, sin que en ningún punto los árboles impidan ver el bosque, alguna atracción muy viva más que parcialidad manifiesta en el caso de De Gaulle y Pompidou pueden también esculcarse como ligeras sombras de un libro luminoso por su potencia intelectual, por su fuerza suasoria y su capacidad de diálogo con un lector al que sus páginas obligan también a la meditación sobre el tema siempre enigmático y hechizante del poder. Por qué unos —muy pocos siempre, en todo momento y lugar— mandan y otros —muchos— obedecen.

José Manuel Cuenca Toribio