

Mateos y de Cabo, Óscar:
Presente y futuro de los sistemas políticos
y los modelos constitucionales

Dykinson. Madrid, 2015. 2ª edición

La prontitud con la que se ha sido necesario publicar la segunda edición de la obra del profesor Mateos de Cabo, apenas unos meses después de su lanzamiento, muestra tanto el alcance como los méritos intrínsecos de un trabajo destinado a perdurar en el marco de los estudios comparados del Derecho constitucional.

El alcance y la ambición del trabajo descansa en dos bases. En primer término, y primordialmente, en la combinación de las categorías jurídicas centrales del Derecho constitucional con la conceptualización y riqueza práctica que la Ciencia política aporta para una correcta interpretación y un adecuado entendimiento de las formas de gobierno actuales. El concepto de sistema político, acuñado por la moderna doctrina anglosajona a partir de los seminales estudios de David Easton, Gabriel Almond, Karl Deutsch, David Apter, Samuel Huntington, Robert Dahl o Maurice Duverger, sirve de elemento central que permite dar razón de la dialéctica entre la práctica política y los modelos constitucionales y da cohesión a la perspectiva analítica, muy original e innovadora desarrollada por Mateos de Cabo en su obra.

Es posible que la doctrina no se haya detenido en demasía, a pesar de la importancia de obras ya clásicas, como la de Karl Loewenstein o, entre nosotros, de maestros como Sánchez Agesta, Lucas Verdú o Jiménez de Parga, a describir el funcionamiento concreto de las formas de gobierno comparadas, a partir de la interacción entre la norma y la conducta de los actores políticos.

La discontinuidad con esta línea de investigación en el marco del Derecho constitucional resulta paradójica, si tenemos en cuenta el impacto internacional en los estudios comparados de perspectivas orientadas a poner

* Profesor de la Facultad de Derecho. Universidad de Murcia.

de relieve la relación entre la política y el Derecho o entre el Derecho y la sociedad, que debe regirse por el mismo. Desde la visión de la Constitución, como una estructura “abierta”, en el sentido de Lucas Verdú o un “orden abierto”, en la fórmula de Díaz Revorio, esto es, como una norma suprema en funcionamiento, como *law in public action*, hasta la obra reciente de los defensores de la interpretación sustantiva del Derecho (Dworkin, Tribe, Perry, Wellington, etc.) o modernos enfoques del Derecho, que han gozado de una amplia difusión internacional, como la perspectiva del *law in context*. Asimismo, esta combinación de enfoques se está desarrollando desde el análisis político más actual, a partir de enfoques como los de Arend Lijphart, profesor de la Universidad de California, que realiza en sus obras más recientes, un análisis detallado de la relación entre los distintos componentes de un sistema constitucional con una perspectiva de Ciencia política, incluso acuñando una nueva tipología de democracias a partir de esta interrelación (las democracias mayoritarias y las democracias consensuales) o de perspectivas teóricas neoinstitucionalistas con diferentes variantes: institucionalismo sociológico, institucionalismo económico, institucionalismo histórico, institucionalismo de elección racional, etc.

A partir de estas perspectivas recientes del moderno Derecho Constitucional y de la más contemporánea Ciencia Política, el libro desarrolla una visión en la cual las condiciones contextuales del proceso político, en el sentido del citado Loewenstein, resultan fundamentales para estudiar las consecuencias de la ordenación constitucional en los distintos países democráticos. Como subraya Mateos de Cabo, “los modelos constitucionales encuentran un poderoso punto de apoyo en las distintas formas que puede adoptar un determinado régimen político”, por lo que el estudio de la regulación de las instituciones básicas del Derecho constitucional “no agota su objeto de estudio en las mismas y comprende otras muchas realidades” (p. 29). Y viceversa, como bien se encarga de enfatizar el autor, en relación con el estudio práctico y concreto del proceso político. Por su parte, resulta “innegable que un análisis realista del mismo no puede desconocer la estructura formal del mismo, normalmente recogido en la Constitución y en sus normas de desarrollo” (p. 31).

En la actualidad se hace absolutamente necesaria una mayor investigación sobre el *wirkungszusammenhang*, sobre las complejas relaciones entre las instituciones jurídico-políticas y otros factores causales para explicar de una manera más ajustada, y con una teoría adecuada, los contextos en los cuales las normas jurídicas producen efectos específicos.

En segundo lugar, es de destacar el brillante análisis que el autor realiza sobre la legitimidad del poder y las formas de organización política contemporáneas, puesto que es uno de los primeros constitucionalistas que aborda la problemática moderna de la naturaleza actual de los sistemas democráticos. Como se ha señalado reiteradamente en los estudios sobre los procesos de democratización en el mundo contemporáneo, la evolución política o el transcurso del tiempo ni garantizan ni conduce, de modo inexorable, a la consolidación de una democracia después de la fase de transición, desde

un régimen no democrático previo. Como ha escrito Adam Przeworski, la consolidación de una democracia es sólo uno entre los posibles resultados del colapso o de la quiebra de los regímenes autoritarios”: un reequilibramiento del sistema no democrático (Checoslovaquia en 1968, Brasil en 1974, Polonia en 1981 o Birmania en 1988), su sustitución por otro régimen no democrático distinto (Cuba en 1959, Irán en 1979, Nicaragua en 1979 o Etiopía en 1991), la transición hacia un sistema de “democracia vigilada” o “tutelada” (Chile, Turquía o Tailandia), a una semidemocracia o pseudodemocracia, y el paso a una democracia no consolidada pueden ser resultados posibles del proceso de crisis, decadencia y colapso de un régimen autoritario. Incluso, en algunos países africanos como Etiopía, Somalia, Liberia, Sierra Leona o Zaire, a la quiebra del orden autoritario no ha seguido un régimen democrático o semi-democrático específico, sino una verdadera desintegración política del Estado, en un sentido weberiano, dando lugar a una extensa bibliografía sobre los denominados Estados fallidos.

En el capítulo 2 de la obra, Mateos de Cabo realiza una interesante aproximación al conjunto de sistemas no democráticos, abarcando un amplísimo espectro de realidades: monarquías, etc. Asimismo, previene, aludiendo al tradicional caso de la larga hegemonía del gobierno del PRI en México, de la llamada “falacia del electoralismo”, que hace que muchos analistas confundan elecciones con democracia, no advirtiendo que otras condiciones, además de la celebración de elecciones justas, imparciales y limpias son requisitos indispensables para poder estar en presencia de una democracia en sentido estricto: la participación de todas las formaciones políticas en el proceso democrático, la protección de las libertades civiles y políticas de todos los ciudadanos y grupos sociales, la protección institucional de la oposición democrática, para el correcto desempeño de su papel de control del gobierno, la ausencia de los grupos de presión y determinados “poderes fácticos” en la toma de decisiones gubernamentales, etc. Como bien subraya Mateos de Cabo, “cuando se habla de elecciones hay que precisar que las mismas tienen que servir de instrumento a un régimen de representación política verdaderamente democrático pues, de lo contrario, no se trataría de un sistema político realmente libre.” (p. 59).

De ahí la utilidad de esta aproximación en el momento presente. Como ha señalado Vera Santos, catedrático de Derecho Constitucional, en su cetero análisis de este libro, “este segundo bloque se cierra con la exposición clara y ordenada de los requisitos que tiene que cumplir un sistema político, para ser considerado verdaderamente democrático, cuya explicación y síntesis resulta muy útil para una correcta sistematización de los mismos, y con un análisis pormenorizado de aquellos países en los que se produce una significativa ausencia de legitimidad democrática, en un listado que, afortunadamente, es cada día menos numeroso.” De hecho, muchos países que celebran elecciones se han situado hoy en esa “zona gris”, como la denomina Thomas Carothers, en la que se hace necesario conceptual y políticamente distinguir un nuevo tipo de régimen autoritario, que ha sido denominado por algunos autores como “pseudodemocracia” o “semidemocracia”, y por

otros como “autoritarismo competitivo” o “autoritarismo electoral”, donde existen formalmente una Constitución o *de iure* instituciones democráticas, y una aparente competición multipartidista que enmascara un poder autoritario *de facto*.

La proliferación actual de autoritarismos competitivos, con Constituciones aparentemente democráticas y que, celebran elecciones en ciclos regulares, es notable: México y Taiwan eran dos casos clásicos hasta mediados de los años noventa, pero los ejemplos de este tipo de régimen son cada vez más numerosos e incluyen desde la Rusia de Yeltsin o Putin, hasta la Ucrania de Kravchuk y Kuchma o Yanukovich, la Croacia de Tudjman o la Serbia de Milosevic, Perú con Fujimori, la Venezuela de Chávez y Maduro, etc.

Finalmente, entre los méritos indudables del estudio se cuenta la claridad conceptual y analítica con la que el autor aborda, en los capítulos centrales de la monografía, las tipologías de sistemas de gobierno y las formas de organización territorial de los Estados modernos. Por mencionar el caso de los sistemas de gobierno, en el capítulo 4 del trabajo, el autor desarrolla una tipología comprensiva de las distintas opciones, que va mucho más allá de la clásica dualidad entre presidencialismo y parlamentarismo, para abordar con detenimiento la problemática de las formas mixtas de gobierno y, en especial, el semipresidencialismo. Pero no se detiene en el estudio de esta clásica categoría duvergieriana, sino que analiza variantes de los sistemas mixtos de tendencia presidencial, como el presidencialismo atenuado o el presidencialismo parlamentarizado, introducidos en la doctrina por el catedrático de la Universidad de Barcelona, Rafael Martínez. El propio autor explica la relevancia que en el constitucionalismo comparado tienen estas formas mixtas de organización política, cuando señala que “formalmente son más de veinticinco países los que actualmente recogen un sistema presidencialista” y enumera algunos casos, a título de ejemplo, tan relevantes como los de Francia, Rusia, Portugal, Rumania, Ucrania, Armenia, Georgia, Sri Lanka, etc. (p. 116).

Esta sección concluye, además, introduciendo el análisis del modelo español de “parlamentarismo presidencial”, en un claro ejemplo de la progresiva convergencia práctica del funcionamiento del parlamentarismo y del presidencialismo, como consecuencia de una serie de factores jurídicos y contextuales, que el propio Mateos de Cabo ya había analizado, con extrema brillantez, en una de sus obras anteriores, absolutamente insoslayable para entender el sistema constitucional español, *El Presidente del Gobierno en España: status y funciones*, publicada por La Ley.

El libro también aborda, de una manera muy pedagógica y clara, en su capítulo 4, otro tema de gran dificultad y controversia política y constitucional: la organización territorial de los Estados. Partiendo de las categorías más depuradas de la doctrina clásica, de Hariou y de Vergottini, describe conceptualmente las características del Estado federal y del Estado unitario, así como el deslinde preciso y claro de estas fórmulas respecto a otras, que comparten algunos elementos como la confederación o los entes supracionales, del estilo de la Unión Europea. Al igual que en el capítulo anterior,

un tratamiento diferenciado dedica el autor al Estado regional italiano, después de su reforma de 2001, un *tertium genus* entre Estados unitarios y federales, como el semipresidencialismo, en el capítulo anterior, representaba un *tertium genus* entre presidencialismo y parlamentarismo.

Concluye Mateos de Cabo apelando a la prudencia, cuando se trata de realizar un cambio sustancial de régimen o modificaciones que implique “prescindir de instituciones y modelos que no han funcionado para volver a construir algo mejor”, una idea que, como recuerda el autor “no es nueva y se han planteado varias veces a lo largo de la historia” (p. 166), y para ello menciona, como ilustración, las críticas al sistema italiano vertidas por intelectuales y académicos como Gaetano Mosca, Benedetto Croce, Giovanni Gentile o Gaetano Salvemini, al régimen de Giolitti en la Italia anterior al fascismo mussoliniano. El autor advierte que “en lo relativo a la búsqueda desesperada de nuevos ideales y valores conviene ser muy cautos, pues las sociedades avanzan lentamente, aprovechando algunos elementos de los sistemas de gobierno anteriores, eliminando otros por injustos o por obsoletos, pero parece más seguro progresar mejorando y adaptando lo que se ha conseguido a lo largo de tanto tiempo, que crear nuevos órganos” (p. 166). Asimismo, la obra concluye con distintas observaciones y reflexiones sobre el futuro de la democracia, que serán de gran interés para todos los estudiosos de las condiciones de estabilidad y viabilidad del sistema democrático.

El carácter innovador del trabajo, la confluencia de distintas tradiciones modernas y la búsqueda del punto de partida para la construcción de un constitucionalismo contextualizado, así como la importancia de los conceptos teórico y analíticos desarrollados para interpretar el funcionamiento práctico de las modernas formas de gobierno y de los sistemas de organización territorial del Estado, justifican el éxito editorial de este libro, recomendable para un público muy amplio y heterogéneo, desde especialistas o estudiantes en Derecho constitucional y Ciencia política a personas interesadas en la reflexión sobre los problemas actuales de la democracia.