

RECENSIONES

IGNACIO TORRES MURO: *Las comisiones parlamentarias de investigación*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998, 158 páginas.

Las comisiones parlamentarias de investigación constituyen, en sí mismas, una figura que no suele ser ajena a la polémica. Inseparables del régimen parlamentario, su razón de ser es precisamente dotar al órgano representativo de un instrumento particularmente eficaz e incisivo, dirigido por lo general a examinar cuestiones de hondo calado político, usualmente poco pacíficas, y para cuya averiguación y esclarecimiento no son suficientes otros instrumentos parlamentarios de información y control.

En el ordenamiento constitucional español, este instituto ha representado además un papel protagonista durante los últimos años. El contexto político e institucional, con un régimen parlamentario nuevo y carente por tanto de referencias propias; la existencia de mayorías absolutas durante más de una década, y de difíciles equilibrios en los últimos cinco años; la aparición de supuestos de corrupción de diversos tipos en las esferas del poder político... Todos ellos son factores que explican la frecuente invocación política de un arma parlamentaria como ésta.

Tal protagonismo se refleja también en el ámbito estrictamente científico. De este modo, en los últimos años son varios los estudios que se han dedicado a esta figura (1), cuyos perfiles se encuentran sujetos a continua reflexión crítica incluso en países que ya disponen de una larga experiencia en su utilización, en momentos mucho menos difíciles. Y a esa corriente viene a sumarse la monografía que comentamos.

El libro del profesor Torres Muro parte del confesado propósito de «hacer una modesta aportación al debate sobre estas comisiones desde un punto de vista jurídico», si bien también afirma su intención de ser más «un texto de propuestas que un análisis de la realidad existente». Y en ese planteamiento reside en gran parte su valor diferencial. En efecto, nos hallamos ante una seria reflexión sobre el problema

(1) Baste citar, a este respecto, la monografía de Rosario GARCÍA MAHAMUT: *Las Comisiones parlamentarias de investigación en el Derecho Constitucional Español*, McGraw-Hill, Madrid, 1996; el amplio y documentado artículo de Alfonso ARÉVALO GUTIÉRREZ: sobre «Las Comisiones de Investigación de las Cortes Generales y de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas», en la *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 43, 1995, págs. 113-205; o las diversas aportaciones sobre este tema contenidas en las *VI Jornadas de Derecho Parlamentario: Problemas actuales del control parlamentario* (Congreso de los Diputados, 1997).

que se aleja de la mera descripción de una normativa sobradamente conocida y de unas relativamente fáciles propuestas reiteradas por toda la doctrina desde hace bastantes años. Es cierto que el autor, en su intento de aproximación global a la figura, no olvida las cuestiones «de siempre» que pueden hallarse en casi todos los análisis de este tema (el problema de su creación por parte de las minorías; su composición y método de adopción de decisiones; la relación con el poder judicial, etcétera). En su tratamiento de estos asuntos, no es sorprendente que sintonice con la mayoría de la doctrina, criticando en términos muy duros el régimen actual (que califica de «estado de infantilismo» o «situación de enanismo»: págs. 25 y 141), y postulando soluciones ampliamente compartidas, como pueden ser la apertura del procedimiento a las minorías como auténtico instrumento de control de la mayoría de gobierno; su composición reducida combinada con la utilización del voto ponderado, según la fórmula española que a su juicio «resuelve imaginativamente los dilemas planteados» (pág. 48); o la posibilidad de que existan simultáneamente indagaciones judiciales y parlamentarias, considerando que ningún mandato constitucional autoriza a otorgar una «precedencia absoluta» a la investigación judicial (pág. 75). En cuanto a los medios para llevar a la práctica esas propuestas, se pronuncia claramente por la necesidad de una ley reguladora de estas comisiones de investigación, que permitiría además colmar las numerosas lagunas apreciables en el régimen jurídico vigente.

No obstante, el principal valor del texto radica probablemente, a nuestro juicio, en la selección y el tratamiento de otras cuestiones, mucho menos comunes, y en las que se aprecia especialmente la solidez argumental con la que el autor respalda sus propuestas. En este caso, es especialmente relevante el recurso a la experiencia alemana, justificado porque «ha sido allí donde se han hecho... algunas de las aportaciones más interesantes al problema... como... el derecho de las minorías a crear comisiones o la aplicación analógica de las normas del procedimiento penal en el proceso de obtención de pruebas por las mismas». En definitiva, Alemania aparece en este punto como «país líder», «el que ha contado con más comisiones de este tipo y en el que éstas han sido más efectivas» (págs. 13 y 36).

Pues bien, el sistemático estudio de Torres Muro confirma la importancia de tal referente, posiblemente el menos utilizado por otros estudiosos de este asunto. Y, además, cabe destacar que en su línea de elaborar un «texto de propuestas» el autor no se limita a exponer las diversas líneas doctrinales y jurisprudenciales, sino que se pronuncia con claridad al respecto, aun reconociendo en ocasiones las dificultades de su construcción. En efecto, tras examinar la naturaleza de estas comisiones, entra en cuestiones como la ya mencionada posibilidad de creación de comisiones por parte de las minorías parlamentarias, lo que a su vez le conduce a otras ulteriores, como la de qué minorías deben tener acceso a dicho instrumento. En este punto, y dada la configuración del Congreso de los Diputados, el autor se inclina por legitimar a «un séptimo, un octavo o incluso un décimo de los miembros de la Cámara», o bien a exigir la «concurencia de varios grupos parlamentarios —tres, por ejemplo—» (pág. 38), en una línea que nos parece plausible, si bien considerando

asimismo que debe existir cierta proporción con la moción de censura, el medio más radical de control parlamentario, cuyo planteamiento exige una décima parte de los diputados. Otras cuestiones, como las razones que pueden justificar la oposición de la mayoría a la creación de la comisión, o la posibilidad de que la mayoría modifique el objeto de la misma —con el consiguiente riesgo de «desnaturalizarla»—, aportan una interesante perspectiva sobre la virtualidad del instrumento.

La misma tónica puede encontrarse en el resto de la obra, destacando la reflexión sobre algunos aspectos que también se han revelado problemáticos en la vida política y parlamentaria española. Así, al tratar el objeto de las comisiones, se revisan sistemáticamente las cuestiones relativas a sus límites: además de los derivados del necesario respeto a los derechos fundamentales y del principio general de proporcionalidad, se recogen otros que se desprenden de la estructura descentralizada del Estado. Este conflicto, que en su día se discutió respecto del Parlamento de Cataluña y las Cortes Generales, debería resolverse atribuyendo la competencia investigadora sobre cualquier materia a la Cámara competente en dicha materia, según las reglas existentes para la distribución de competencias (considerándose, incluso, la relevancia en este punto del principio constitucional de autonomía municipal). Asimismo, la clásica tesis de la «división de poderes» permite analizar la relación de estas comisiones con el poder judicial, a la que ya hemos aludido; o su capacidad de penetración en ámbitos de actuación del ejecutivo, que es obviamente su esfera «natural» de actividad, pero que debe conocer límites derivados del núcleo de competencias constitucionalmente reconocidas al mismo, de modo que las comisiones no pueden, por ejemplo, interferir en la actividad preparatoria de las decisiones gubernamentales, so pena de contradecir el esquema constitucional. Por otra parte, cabe destacar el epígrafe dedicado a la posibilidad de investigar asuntos pertenecientes al «ámbito privado», pero que pueden revestir un indiscutible «interés público», en consonancia con el presupuesto constitucional que el artículo 76 CE impone a estas comisiones.

Dentro del estudio de los poderes de las comisiones, reaparece la reflexión sobre la posición de las minorías a la hora de determinar el desarrollo de sus trabajos, en aspectos tan importantes como, por ejemplo, el de proponer pruebas. El análisis del régimen español revela el absoluto dominio de todo el procedimiento por parte de la mayoría, configurando así una situación descrita como de «permanente estado de libertad condicional». Por otro lado, la capacidad de convocar a personas para que comparezcan lleva a otra interesante discusión sobre la posición de los sujetos «afectados» o investigados, carentes de las garantías procesales que rodean al proceso penal, así como a suscitar el tema del eventual valor judicial de los materiales conseguidos por la actividad de las comisiones. En la misma forma, la capacidad para solicitar o consultar documentos encuentra múltiples lagunas normativas, que afectan a aspectos tan importantes como la capacidad de actuación ante una eventual negativa a aportar documentación, la posibilidad de solicitar datos a sujetos privados que pueden ser objeto de investigación, etc.

Otras muchas cuestiones son objeto de similar tratamiento, sistemático y argumentado: la posibilidad de participación de miembros del Gobierno en los trabajos de unas comisiones dirigidas a fiscalizar su tarea; la de integración de sujetos no parlamentarios en las mismas (o, incluso, la de su sustitución por una figura alternativa, como han resultado los *Tribunals of Enquiry* británicos); los problemas relacionados con el final del trabajo de las comisiones, y en particular con el dictamen que habitualmente cierra el mismo; o el sistema de recursos contra los variadísimos actos de estos órganos, no siempre reconducibles al amparo del artículo 42 LOTC... Finalmente, una *Addenda* relativa al tratamiento de las comisiones de investigación en los borradores hasta ahora conocidos del futuro Reglamento del Congreso, que se discute actualmente (aunque este término, referido a la reforma del Reglamento, puede llegar a abarcar varios lustros), contiene un juicio justificadamente crítico de dichas propuestas.

En definitiva, muy variadas razones aconsejan profundizar en esta obra, que al margen de su orientación práctica (son dignos de consideración sus argumentos acerca de la citada reforma y en favor de la aprobación de una ley que regule esta materia), suscitará sin duda múltiples sugerencias y reflexiones en el lector, convenciéndole de que es posible un tratamiento original —pero en absoluto extravagante— sobre una materia aparentemente tan trillada.

Ángel J. Sánchez Navarro

EDURNE URIARTE y ARANTXA ELIZONDO (coordinadoras): *Mujeres en política*, Ariel, Barcelona, 1997, 349 páginas.

A pesar de que la revolución de las mujeres puede considerarse la más importante del siglo xx, son aún escasos los estudios sociológicos y politológicos realizados sobre su participación en política, habiendo sido la mayoría de los existentes realizados por mujeres. Este libro trata de cubrir en parte la laguna existente en las Ciencias Sociales, y sobre todo en la Ciencia Política, en torno a dicho tema. Pues si bien son numerosos los trabajos sobre las fisuras de los sistemas democráticos actuales, pocos inciden en la presencia aún minoritaria de la mujer en los órganos representativos.

La obra arranca con dos estudios de sus coordinadoras en torno al estado de la investigación en esta área. Edurne Uriarte, en un capítulo titulado *Estudios de mujer y política en España* incide en la escasez y debilidad de esta parcela de investigación, así como en el casi nulo interés de las ciencias sociales por la consideración de la variable género en sus análisis. La autora aporta como razones la juventud de la Ciencia Política en España, los efectos de la dictadura y el rechazo de muchos investigadores a ocuparse de esta área de estudio, en cuanto temen ser confundidos con las feministas, olvidando que no es lo mismo ideología que ciencia. Y aunque

esta confusión empieza a diluirse a partir de 1983, todavía está lejos de una normalización académica total.

Dos han sido las áreas principales dentro de los trabajos politológicos realizados sobre la mujer en España: el análisis de las actitudes y el comportamiento político, por un lado, y las relaciones entre mujer y poder, por otro. En el primer aspecto, los datos señalan una disminución de la distancia de género en España, aunque las diferencias continúan siendo significativas en el terreno ideológico. La pautas de participación política han comenzado a asemejarse crecientemente, centrándose la mayoría de los estudios en la participación electoral así como en la presencia en las instituciones políticas. Así, la presencia femenina en el Parlamento muestra un lento pero constante aumento, por debajo de los países escandinavos, pero por encima de otros países europeos, como el Reino Unido.

Arantxa Elizondo reflexiona en el capítulo 2.º sobre el *Comportamiento político de las mujeres: evolución y paradojas en la investigación*. El modelo tradicional de investigación sobre este tema situaba al sexo como una de las variables explicativas típicas de la actividad política, destacando la mayor participación masculina como consecuencia de los diferentes procesos de socialización. A partir de los años ochenta ese modelo será sometido a crítica, defendiéndose una concepción más amplia de la política, según la cual la mujer no es que participe menos que los hombres sino que lo hace de manera diferente.

Es difícil delimitar los dos aspectos que se hallan imbricados en el feminismo: el activismo y la vertiente académica. El primero ha defendido fundamentalmente dos tendencias generales respecto al papel de las mujeres en política: la oposición al sistema institucional y a sus cauces de participación, y las corrientes favorables a la incorporación de la mujer al mismo. Desde el punto de vista académico, el feminismo ha supuesto una revisión de los métodos de investigación y de los parámetros básicos en Ciencia Política.

Como tendencias actuales, la autora incide en la evolución del comportamiento político de las mujeres, así como en su papel en las instituciones. Finalmente señala como paradojas en la situación actual de la investigación el alto nivel de desorden existente, el mantenimiento de la premisa de la existencia de diferencias entre hombres y mujeres, y cómo a pesar de reivindicar la consideración de otras esferas ajenas a las instituciones, el tema fundamental de las investigaciones sigue siendo el comportamiento femenino en el plano institucional.

La segunda parte del libro está dedicada a las *Instituciones y partidos*. En el capítulo 3.º Edurne Uriarte se ocupa de *La mujer en las élites políticas*. Los datos recogidos en todo el mundo muestran como rasgo principal el paulatino aumento de la presencia de las mujeres en los órganos de poder, y así lo muestran los relativos a los Parlamentos nacionales. Cifras similares se observan con respecto a su presencia en las ejecutivas de los partidos, siendo mayor en los de izquierda. Pocos son los datos relativos a la caracterización de las mujeres en elites políticas, siéndoles aplicables los rasgos generales, destacando como más peculiares la endogamia

así como las diferencias en cuanto al estado civil y al número de hijos con respecto al político-varón.

En cuanto a los procesos de selección, se destaca la utilización electoralista de las candidatas y la discriminación que los partidos ejercen sobre las mujeres. A ello hay que unir los menores recursos de éstas y la menor motivación resultado de su proceso de socialización. Lo que sí resalta es el efecto positivo de las cuotas impuestas por los partidos. En lo que no parece existir tal unanimidad es en el hecho de que haya diferentes maneras de ejercer el poder por parte de hombres y mujeres.

Pippa Norris se pregunta en el capítulo 4.º si *las mujeres políticas responden a un nuevo estilo de liderazgo*. La experiencia comparada demuestra que las mujeres tienen una agenda política específica. Otros datos indican una diferencia de género en las actitudes y en el comportamiento político en general, aunque no faltan razones para el escepticismo respecto a la afirmación de que las mujeres transforman la política. La autora utiliza como referente *The British Candidate Study*, una encuesta realizada a los políticos y a los miembros de partidos británicos en las elecciones generales de 1992. Concluye que el género tiene influencia en las actitudes políticas, en las prioridades y en las actividades parlamentarias, tendiendo las mujeres a apoyar con más frecuencia los temas relacionados con los derechos de las mujeres, de política social, dando prioridad al contacto con los electores y a las actividades relacionadas con el distrito electoral por el que fueron elegidas.

En el capítulo 5.º Arantxa Elizondo pone en relación *Partidos políticos y mujeres*. Como dato más interesante señalar que, aunque las diferencias de participación en la militancia tienden a reducirse, siendo mayoritaria en los partidos de izquierdas, la presencia de la mujer en los órganos directivos sigue siendo escasa. Por otra parte, la mayoría del electorado no establece sus preferencias de voto en función del sexo de las candidaturas.

La autora recoge la política existente en torno a las cuotas así como la diferente integración de las demandas de mujeres en los partidos según su ideología.

Joni Lovenduski insiste en el tema, dedicando el capítulo 6.º a la *Representación política: dinámica de género y partidos*, en el que explica cómo afecta el género a las políticas de partido. Éstos han sufrido cambios a nivel programático y organizativo. Desde el punto de vista organizativo, los partidos han desarrollado fundamentalmente tres tipos de estrategias: meramente retóricas, de acción positiva y de discriminación positiva. Resalta la autora la mayor disponibilidad de los partidos de izquierda para proponer mujeres candidatas, así como los cambios que se han producido en los modelos normales de carrera política.

La tercera parte del libro está dedicada a la *Participación política*, comenzando por un análisis de Pippa Norris sobre las *implicaciones de las diferencias de género en el comportamiento electoral*. Considera la autora, partiendo de los datos de las elecciones británicas celebradas entre 1964 y 1992, que más que hablar de distancia de género habría que hacerlo de «distancia generacional de género». El Eurobarómetro de 1994 puso de manifiesto una considerable variación internacional en la distancia de género, con más mujeres a la derecha en el Reino Unido, Australia,

Luxemburgo e Italia, y mujeres más a la izquierda en Alemania, España, Portugal y Estados Unidos. Esa evolución de la distancia de género ha tenido una influencia importante en los modelos de competición entre los partidos en Estados Unidos, y algo menos en Reino Unido, donde ha sido el Partido Laborista el que ha realizado un mayor esfuerzo.

La misma autora reflexiona en el capítulo siguiente, uno de los más interesantes del libro, sobre *los procesos de reclutamiento legislativo*, entendiendo por tales los que determinan la elección de candidatos a las elecciones generales y, por tanto, la composición de los parlamentos. Destaca tres niveles de análisis del proceso de reclutamiento: el sistema político, las estructuras de reclutamiento y el proceso en sí. Aporta unos datos muy exhaustivos sobre los estratos ocupacionales de las elites políticas. En el contexto del sistema político son analizados el sistema legal, el de partidos y el electoral, destacando con respecto a este último la dificultad de concluir cuál es el más apropiado para lograr una mayor representación femenina, aunque el proporcional con distritos de gran magnitud parece ofrecer más ventajas.

Pippa Norris clasifica las estructuras de reclutamiento en los siguientes tipos: informal-centralizado, informal-localizado, formal-localizado —que es el más común en los partidos de masas europeos, donde se establecen reglas burocráticas explícitas, las cuales se incrementan en el proceso de selección a través de la organización del partido a nivel nacional o regional— y formal-centralizado.

Concluye la autora señalando cómo los partidos de izquierda justifican la discriminación positiva para introducir cambios a corto plazo, mientras que los de derechas utilizan estrategias retóricas y de acción positiva, defendiendo un proceso de reclutamiento competitivo y libre.

Eduarne Uriarte aporta algunas conclusiones de relieve en el capítulo 9.º sobre *las pautas de cultura política y participación en España*, fundamentalmente la lenta disminución de diferencias en ambos aspectos entre hombres y mujeres. Si en el ámbito de la cultura política los cambios han sido pequeños, los datos sobre la participación política apuntan a una tendencia hacia la desaparición de las diferencias de género en los próximos años. Cultura política y participación se entremezclan en datos como el mayor porcentaje de afiliadas a los partidos de derecha. Aunque, en todo caso, las pautas de participación de hombres y mujeres tienden a equipararse en las generaciones más jóvenes.

La cuarta parte de la obra se centra en las *Políticas de igualdad*. En el capítulo 10.º titulado *Feminismo institucional: género y Estado*, Joni Lovenduski repasa las diferentes visiones de la posición del Estado con respecto a las mujeres. A continuación se detiene en la institucionalización del feminismo en el gobierno y en el «género del Estado», concluyendo que «las organizaciones burocráticas institucionalizan la preponderancia de masculinidades concretas, potenciando y otorgando ventajas de este modo a algunos hombres sobre todas (o casi todas) las mujeres y otros hombres».

Eva Martínez Hernández analiza las *Políticas públicas para la igualdad entre los sexos: reflexiones sobre el caso español (1975-97)*. Tras esquematizar las dife-

rentes etapas de las políticas públicas para la igualdad, así como las barreras que hallan, se centra en los actores de dichas políticas. Movimientos de mujeres, el «feminismo institucionalizado» y los partidos de izquierdas son los que más han influido en su adopción.

Con respecto a las políticas para la igualdad entre los sexos en España, la autora destaca el aspecto paternalista de muchas de ellas, así como la especial atención prestada a los temas relacionados con la sexualidad y la fecundidad. Igualmente han sido varias las medidas adoptadas en relación a temas como la violencia, la educación y el empleo.

Finaliza Eva Martínez con un estudio del papel de los actores en dichas políticas, insistiendo en el carácter desigual del impacto del movimiento feminista en la actividad institucional así como en las críticas que genera el Instituto de la Mujer como manifestación del feminismo institucional. En todo caso, resalta la aún escasa voluntad política con respecto a estos temas. Al final, la esperanza en la remoción de obstáculos parece centrarse en los actores sociales y políticos.

Joni Lovenduski se ocupa en el capítulo 12.º de las políticas relativas a *Igualdad de oportunidades y violencia contra las mujeres*. La autora pone de relieve, como ejemplo más relevante, la igualdad de oportunidades en el empleo para hombres y mujeres como una de las constantes en las políticas públicas de Europa Occidental. En este sentido, los mejores resultados se han obtenido en Suecia y Noruega. Lovenduski destaca cómo en el tema del acoso sexual se entremezclan elementos relativos a la igualdad de oportunidades y a la violencia.

Frances Gardiner se pregunta en el capítulo 13.º si *la Unión Europea es un hada madrina para las mujeres*. Aborda la gestación de políticas de igualdad desde la firma del Tratado de Roma hasta el reciente Tratado de Maastricht, siguiendo las estrategias y programas surgidos. Igualmente analiza el papel de las instituciones comunitarias en dichas medidas. En cuanto a la evaluación de la efectividad de las mismas, existe diversidad de opiniones. Lo que sí parece claro es que las políticas de igualdad han intentado evolucionar desde la «igualdad de oportunidades» a la «igualdad de resultados». Por otra parte, hay que tener en cuenta que las políticas de la Unión acaban siendo aplicadas sólo a una minoría de mujeres, con determinados niveles de estudios y económicos, que son las que están en posición de beneficiarse de la integración europea.

En este sentido, estas políticas se sitúan en el proceso generalizado de construcción europea en el que las cuestiones relativas a efectividad en el ejercicio de los derechos no parecen gozar de atención preferente y, en todo caso, dada la escasez de instrumentos de coacción así como la pobre democratización de las instituciones comunitarias, acaban convertidas en líneas programáticas o en meras proclamaciones de intenciones.

El libro finaliza con una quinta parte centrada en *una perspectiva práctica de la política*. En ella, bajo distintos enunciados, mujeres que han participado activamente en política exponen sus experiencias y sus puntos de vista en torno a la adopción de medidas que faciliten el acceso de la mujer a las elites políticas. En concreto, Cristina

Alberdi, Cristina Almeida, Cristina Ruiz Bujedo, Concepción Dancausa Treviño y Txaco Ortega aportan su experiencia en relación a su presencia en la política y a las políticas de igualdad. Aportaciones en las que se mezclan sus vivencias personales con un cierto tono de defensa ideológica que empobrece la solidez de sus discursos. Hubiera sido interesante recoger, por ejemplo, la opinión de algún político «hombre», al menos desde un punto de vista estrictamente científico, o por qué no, ideológico. Se observa una cierta endogamia en este tipo de estudios, no sé si pretendida o forzada por las características de la comunidad científica.

La obra incluye al final un interesante apéndice con una compilación de datos sobre la situación sociopolítica de las mujeres, tales como su presencia en partidos o en Parlamentos nacionales de todo el mundo.

En conjunto, el libro ofrece una visión bastante completa de la situación de la mujer en relación a la participación política, aportando un conjunto de reflexiones que, aunque de desigual interés, aclaran un panorama escasamente transitado por los estudios de Ciencia Política o del Derecho Constitucional, ámbitos aún deudores de unos esquemas en los que la ideología continúa confundiendo con el interés científico.

Octavio Salazar Benítez

VV.AA.: *Defensa de la Autonomía Local ante el Tribunal Constitucional*, INAP, Colección Estudios, Serie Administraciones Territoriales, Madrid, 1997, 139 páginas.

A finales de 1993, en la Asamblea Extraordinaria de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), se defendió la reivindicación de un Pacto Local que tuviera como principal objetivo la clarificación del ámbito competencial de la Administración Local respecto del de las CC.AA. y el Estado de manera que quedara reforzada su autonomía.

Como consecuencia, y tras las oportunas negociaciones con el Ministerio de Administraciones Públicas el 29 de julio de 1995, éste elaboró el «Acuerdo para el desarrollo del Gobierno Local» que fue aprobado el 30 de mayo de 1997 en Consejo de Ministros, dando lugar a lo que se ha denominado «Bases para la negociación del Acuerdo para el Desarrollo del Pacto Local».

Entre las medidas que se reivindican para la mejora del Gobierno local se encuentran, en primer lugar, una serie de modificaciones que se centran en la realización de una lista de transferencias de competencias a las Corporaciones Locales, tanto del Estado como de las CC.AA., en distintas materias. Y en segundo lugar, se incluyen también cuestiones institucionales entre las que destaca, como una de sus principales, la creación de algún mecanismo procesal que permita el acceso directo de los entes locales al TC, de forma que puedan impugnar aquellas disposiciones autonómicas y estatales que invadan o afecten sus competencias locales.

El libro *Defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, ha sido publicado por el INAP con intención, precisamente, de que se abra un debate sobre esta segunda cuestión de forma que la controversia coadyuve a la solución de los problemas, como se advierte en el Prólogo firmado por el Director del mismo D. Enrique Álvarez Conde. Por ello, los estudios que se incluyen en él, realizados por Javier García Roca, Pablo Pérez Tremps, Luis Morell Ocaña, Tomás Font i Llovet y Luciano Parejo Alfonso intentan estudiar, tanto constitucional, como procesalmente, dicha situación, proponiendo, incluso, diferentes proyectos de resolución (1).

El análisis del texto va a realizarse a partir de puntos comunes que son utilizados, de una u otra forma, por todos los autores, queriendo evitar así las reiteraciones e intentando conseguir con ello una visión general y completa de la obra: existencia de una situación insatisfactoria, fundamentos que hacen posible la creación de un nuevo procedimiento y propuestas elaboradas.

I

EXISTENCIA DE UNA SITUACIÓN INSATISFACTORIA

Todos los autores citados coinciden en afirmar, como así quedó patente en las reivindicaciones de la FEMP, que el actual sistema de defensa constitucional es insuficiente a todas luces.

Tras analizar cada uno de los procesos que permiten el acceso al TC, se llega necesariamente a la conclusión de que existe una zona «gris» en la que, aunque es posible el control y la protección de la autonomía local, éste aparece, en palabras de Pérez Tremps, como insatisfactorio.

Insatisfacción que se produce, primero, por la imposibilidad de planteamiento directo por parte de los entes locales de *recurso de inconstitucionalidad* ante sus posibles reivindicaciones competenciales ya que, como queda claro en el artículo 162.1.a) CE, tal legitimación queda restringida, de forma que, para poder incluirlos, se tendría que acudir a la reforma constitucional. Y no parece, si es que se puede buscar una solución alternativa menos lesiva, que sea ésta la más acertada. Como apunta García Roca, un límite que se propone a las propuestas de *lege ferenda* es la reforma constitucional.

Este mismo problema de legitimación es trasladable al *conflicto de competencias*, pues queda reservado para la resolución de conflictos entre el Estado y las

(1) Los trabajos presentados son: «Sobre la posibilidad de configurar una acción para la defensa de la autonomía local por sus propios titulares ante el Tribunal Constitucional: ¿es factible un conflicto local e indirecto contra leyes?»; «Autonomía local y procesos constitucionales»; «La autonomía local: cualidad de una colectividad o de una institución»; «El recurso de protección constitucional de la autonomía local»; «La protección jurídica de la autonomía local en el derecho español», presentados por los autores mencionados respectivamente.

CC.AA. y de los de éstas entre sí, no pudiendo, por tanto, los entes locales acceder a sus pretensiones por este procedimiento de delimitación competencial.

Tampoco se puede emplear el *recurso de amparo*, pero en este caso no por razones de falta de legitimación sino por falta de objeto. Como es sabido, el amparo constitucional sólo puede ser utilizado para la defensa de los derechos y libertades fundamentales entre los que no se encuentra, aunque se ha intentado conectar como en el caso de Parejo Alfonso con el derecho fundamental del artículo 23 CE en la medida que garantiza la participación en los asuntos públicos de los ciudadanos directamente o mediante representantes, la autonomía local, como así la ha excluido de forma reiterada el propio TC.

Incluso, la *cuestión de inconstitucionalidad*, que no tiene limitaciones por razón de legitimación u objeto como en los recursos anteriormente mencionados, también cuenta con salvedades derivadas de la propia naturaleza concreta, y, a la vez abstracta, que restringen su efectividad con respecto a las partes afectadas. Por ejemplo, son los jueces y tribunales los únicos legitimados para su planteamiento o las partes del procedimiento no pueden constituirse como tales en el proceso constitucional propiamente dicho, no pudiendo, por tanto, intervenir en su defensa; pero en este caso no respondiendo, como en supuesto anterior, a la naturaleza concreta de la cuestión, sino a la naturaleza abstracta de la misma.

Así pues, parece que a los entes locales sólo les quedan mecanismos de control indirecto como instrumento de defensa de la autonomía local con las limitaciones que de ello se derivan como se ha explicado. Además, pensemos, por ejemplo, en el retraso con el que se deciden las cuestiones de inconstitucionalidad como ha ocurrido recientemente con la Sentencia de 21 de mayo 1998, que ha decidido sobre unas cuestiones acumuladas desde 1992, que tenían como objeto la defensa de la autonomía local en relación con unas leyes del Parlamento de Cataluña. Por todo ello, se ha planteado la posibilidad de creación de un nuevo procedimiento que permita su acceso directo, que intente superar la insuficiencia del sistema de protección actual sobre todo con respecto a las normas con rango de ley que vulneren la autonomía local (pues los actos y disposiciones ya son controlados por la jurisdicción ordinaria) y que tenga como límite la reforma constitucional.

II

FUNDAMENTOS QUE HACEN POSIBLE LA CREACIÓN DE UN NUEVO PROCEDIMIENTO

Entre los fundamentos que se presentan como existentes para la defensa de la posibilidad de la creación de un nuevo procedimiento de control destacan, de un lado, *la sustantividad constitucional propia predicable de la autonomía local*; por otro, *la cada vez menos justificable asimetría o trato normativo desigual* con respecto a las CC.AA. y Municipios y Provincias en materia de garantías en su esfera de autonomía, como así lo explica García Roca; y, por último, *la no expresa prohibición de acceso a la jurisdicción constitucional*.

Los dos primeros argumentos podrían quedar englobados en uno solo, ya que el segundo no es sino consecuencia de la afirmación de la existencia de un tipo de autonomía, la local, reconocida constitucionalmente en el artículo 137, no teniendo sentido el injustificado trato normativo desigual de una respecto de la otra.

Y es que, en la mayoría de los casos, el error parece partir de la interpretación que se hace de ésta. Es decir, de calificarla de simplemente administrativa, y no como un verdadero tercer nivel de descentralización que se diferencia de la autonomía de nacionalidades y regiones, no tanto en su naturaleza, es decir, por cuanto a su significado que parece ser el mismo, sino por el tipo de funciones o facultades que pueden ejercitar los entes locales, así como por el calibre de las materias sobre las que recaen sus competencias. Quizás es debido al significado que históricamente han tenido Municipios y Provincias, y que respondían más a criterios de desconcentración propios de un sistema centralizado, que a los de descentralización propiamente dichos. Pensemos, al respecto, en el origen democrático de los miembros de los entes locales que otorga a la autonomía local un componente político y no sólo administrativo, que no puede ser negado; o, por ejemplo, en la naturaleza de determinadas decisiones adoptadas como la aprobación de sus propios presupuestos.

Si se entendiera verdaderamente así la autonomía local, tendría sentido la creación de un procedimiento de control directo de la misma. Es más, con ello se conseguiría dar sentido y coherencia al sistema globalmente considerado.

Además, y entramos ya en el segundo fundamento, la Constitución no establece una prohibición expresa dirigida a la no legitimación de los entes locales de acceso a la Jurisdicción Constitucional. Como explica García Roca, esta situación parece más una imprevisión constitucional sobre la protección de la autonomía local, que tiene que ser entendida como una ausencia de regulación, pero no como una prohibición constitucional de acceso del legislador que no pueda ser hoy reparada.

Por ello, la autonomía local, también reconocida en la Constitución, puede ser susceptible de control de constitucionalidad como así se ha expuesto ya en diversos ordenamientos como el alemán y austríaco, que cuentan con sistemas de control de constitucionalidad concentrada, y en los que se ha legitimado a los Municipios y Provincias para el planteamiento de recursos directos contra leyes (Alemania), e incluso a cualquier persona natural o jurídica siempre que lesionen de forma inmediata sus derechos (Austria).

Así pues, mediante ley orgánica, sea de reforma de la actual LOTC (García Roca), o de una ley orgánica específica que encontraría apoyo en el artículo 162.1 CE (Font i Llovet), se podría decidir la creación de un procedimiento específico de control y defensa de la autonomía local, que pudiera desembocar en una sentencia de inconstitucionalidad de una ley en virtud de lo establecido en el artículo 161.1.d) CE, y que de esta forma apoyara el control que efectúa actualmente la jurisdicción contencioso-administrativa. Pues, para la mayoría de los autores, la existencia de control por los jueces ordinarios no empece la posibilidad de control directo ante el TC. Incluso, Parejo Alfonso, que la cree suficiente, no la descarta.

III SOLUCIONES PROPUESTAS

A partir del análisis de la situación por parte de cada uno de los autores, éstos intentan construir un sistema de protección que dé solución a la insuficiencia anteriormente mencionada, teniendo en cuenta las limitaciones que hay que considerar a la hora de su elaboración, como son: la reforma constitucional, es decir, no puede ser ampliada la legitimación ni en el recurso de inconstitucionalidad ni en el conflicto constitucional; no puede ser un recurso de protección de derechos porque la autonomía no es un derecho fundamental; no puede ser un proceso con el que se pueda impugnar de forma directa la inconstitucionalidad de la ley porque sería burlar el control en vía directa; y, en todo caso, la vía indirecta está reservada para Jueces y Tribunales que son los únicos que cuentan con facultad de decisión en el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

Las propuestas se dividen, inicialmente, en aquellas que apuestan de forma decidida por la *jurisdicción constitucional como jurisdicción protectora de la autonomía local*, contando con dos vías igualmente practicables: la constitucional, a través de un *conflicto local*, y la ordinaria (García Roca); y las que, aunque creen en la jurisdicción constitucional como jurisdicción protectora, ésta aparece como una *jurisdicción subsidiaria respecto de la contencioso-administrativa*, bien a través de un *conflicto local subsidiario* agotando, además, todas las posibilidades de actuación de la cuestión de inconstitucionalidad de forma que se ampliará la intervención de las partes en ella, como en el caso de Pérez Tremps, o una cuestión de inconstitucionalidad *ad hoc*, una *cuestión de la autonomía local*, como exponen Font i Llovet y Parejo Alfonso.

Subsidiariedad que se plantea en virtud, primero, y como apunta Pérez Tremps, por el flaco favor que se haría a la justicia constitucional, acrecentando, aún más, el ya abultado trabajo del TC reproduciendo todos los problemas de articulación entre jurisdicción constitucional y orden contencioso-administrativo; y, segundo, porque dado el carácter exclusivamente administrativo, tal y como señala Parejo Alfonso, el sistema de protección jurídica de la autonomía local debería quedar inscrito enteramente, en principio, en la órbita del Poder Judicial.

Así, entre las varias alternativas apuntadas por Font i Llovet, la que se propone finalmente es la de un recurso indirecto contra leyes que admita conjugar una vía previa en la jurisdicción ordinaria, con el acceso posterior al TC. La esencia de la propuesta consiste en crear un procedimiento que consta de dos fases: un recurso contencioso-administrativo especial de protección de la autonomía local acompañado de una ulterior cuestión de autonomía local ante el TC, y que tuvieran como objeto actos y disposiciones sin fuerza de ley en la primera fase, y la propia disposición con rango de la ley en la segunda.

Dicha *cuestión ad hoc* trataría de solventar las insuficiencias de la cuestión regulada en el artículo 163 CE a través de innovaciones que consistirían, de un lado, en establecer la *regla del obligado planteamiento de la cuestión*, tanto si existe duda

como si existe convicción de lesión de la autonomía local por ley, con suspensión del plazo para dictar sentencia; y de otro, permitir que contra el auto del tribunal ordinario de denegación de la cuestión de inconstitucionalidad cupiera *recurso de protección de la autonomía local* ante el TC por parte del ente local.

Con respecto a la primera medida, hay que señalar que con ella parece que no se consigue ningún efecto distinto que solvante la insuficiencia de la cuestión de inconstitucionalidad del artículo 163 CE, primero, porque desde el principio se ha considerado ésta como un derecho-deber, o mejor dicho, una facultad-deber del juez en la medida que no puede ser instado a su planteamiento, pero que éste se convierte en obligatorio cuando le surgen dudas de constitucionalidad (arts. 9.1 y 163 CE) y, segundo, porque es incontrolable llegar a determinar si realmente existen dudas en el órgano judicial que es quien, en última instancia, decide, o no, plantearla.

La segunda medida, es decir, la creación de un recurso de protección de la autonomía local ante el TC contra el auto de denegación de planteamiento de la cuestión, no es sino el replanteamiento de la posibilidad de interposición de recurso de amparo ante la negativa por parte de los jueces por vulneración del artículo 24 de la CE. Pero, como ha reiterado de forma constante el TC, en ese caso no existe tal vulneración, primero por configurarse como un derecho, y, segundo, porque puede ser intentada en sucesivos grados o instancias. Asimismo, no parece quedar claro cuál es la naturaleza del recurso que se propone. Es decir, si tiene por objeto la impugnación de la decisión de no planteamiento por vulneración de la tutela judicial efectiva, o por vulneración de la autonomía local, que como ya se ha adelantado, no es un derecho fundamental y por tanto no susceptible de amparo constitucional.

En cuanto a la segunda fase ante el TC, se prevé un trámite de admisión atribuido a la competencia de las Salas con criterios de resolución parecidos a los existentes para el recurso de amparo; en la que serán *partes* la entidad local y el Estado o la Comunidad Autónoma autora de la ley cuestionada; y cuya *sentencia*, emitida por el Pleno, deberá contener necesariamente un pronunciamiento acerca de la vulneración, o no, por la ley cuestionada de la autonomía local constitucionalmente garantizada, así como otros contenidos según las pretensiones que se hayan formulado.

Por su parte, Parejo Alfonso, también sugiere la inserción de la *cuestión de la autonomía local* en la órbita del control judicial público. Pero, advierte, que el sistema descansaría no tanto en la previsión de un proceso especial de defensa de la autonomía local cuanto en la ampliación-modificación de la regulación general del recurso contencioso-administrativo.

La proposición de Parejo Alfonso se sustenta, por un lado, en la distinción del doble plano de la validez y la vigencia o eficacia de la ley en el juicio de aplicabilidad que efectúa el juez ordinario, y, por otro, en la dicción del artículo 5 de la LOPJ en la que se ordena a los jueces y tribunales que interpreten y *apliquen* las Leyes y los Reglamentos según los preceptos y los principios constitucionales. Según su interpretación, la aplicación debe implicar también la inaplicación, salvo, en el caso, de que el órgano judicial tenga dudas sobre la constitucionalidad de la Ley, supuesto

en el que debe recurrir al TC vía «cuestión de inconstitucionalidad». Y así, el órgano judicial, podría dejar de aplicar la ley si considerase, sin ningún tipo de duda, que es contraria a la Constitución o al bloque de la constitucionalidad.

Por tanto, en función de la obligación que le impone dicho artículo, el juez podrá: aplicar la norma si se llega al convencimiento de su constitucionalidad; plantear la cuestión si existen dudas de inconstitucionalidad; o inaplicarla directamente por considerarla, sin ningún tipo de incertidumbre, contraria a la Constitución en relación con la autonomía local. Para ello habrá de existir, como lo explica el autor, un «grado de contradicción suficiente» que justifique la inaplicación.

Todo este razonamiento se complementa con una última medida: «La previsión en la regulación del recurso de casación —así, como en su caso, de apelación— contra Sentencia que haya inaplicado una norma con rango formal de Ley, aparte de que las partes interesen el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, la preceptividad de dicho planteamiento por el Tribunal Supremo cuando considere improcedente la apreciación de cualquier oposición con el bloque de constitucionalidad en materia de régimen local, incluida la contradicción frontal que debiera determinar la inaplicación de la correspondiente norma legal acordada por la sentencia recurrida».

Es decir, consiste en un juicio previo de inaplicación susceptible de ser recurrido en apelación y casación cuando se considere improcedente la apreciación de cualquier oposición con el bloque de constitucionalidad, que podrá ser o no apreciado, y que igualmente podrá dar lugar, o no, al planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad en caso de la existencia de dudas por su parte. Sin embargo, contra la decisión del TS de conformidad de la ley cuestionada con el bloque de constitucionalidad, cabría recurso de amparo contra la sentencia con fundamento en el artículo 23, pudiendo dar lugar a la correspondiente autocuestión de inconstitucionalidad (la posibilidad del amparo en relación con el citado artículo ya ha sido tratado en páginas anteriores).

Sin embargo, no parece que la interpretación que Parejo Alfonso sigue del artículo 5 de la LOPJ sea la más adecuada a nuestro sistema de justicia constitucional, pues, de alguna forma, invierte el sentido del planteamiento de la cuestión, dejando en manos del juez la resolución del conflicto de constitucionalidad a través de la inaplicación de la ley cuando la contradicción constitucional sea evidente. Es cierto, como expone el autor, que al juez le corresponden dos funciones que le son propias: la determinación de la norma aplicable y la valoración de la duda de inconstitucionalidad, pero sobre esta afirmación cabría hacer algunas matizaciones.

En cuanto a la duda, hay que decir que es un criterio subjetivo difícilmente definible y cuantificable, y que por tanto será el propio órgano judicial el que deberá decidir cuál es su intensidad. No obstante, la obligación de planteamiento de la cuestión surge, como mínimo, cuando se plantean dudas de contradicción con la Constitución, así que, ¿cómo no va ser obligatorio plantearla cuando exista convencimiento? Y es que, según la jurisprudencia constitucional, la regla contenida en el artículo 5.3 de la LOPJ ofrece únicamente a los jueces y tribunales la alternativa

entre llevar a cabo la interpretación conforme a la Constitución o plantear la cuestión (STC 105/1988).

Por tanto, la interpretación que debe hacer el órgano judicial sobre la constitucionalidad de una norma con rango de ley tendrá que ser siempre en sentido positivo, es decir, conforme a la Constitución, y no negativo, ya que en ningún caso el juez ordinario puede decidir la inconstitucionalidad de una norma en un sistema de jurisdicción constitucional concentrada como el nuestro, en el que el TC es el único que cuenta con el monopolio del rechazo de la constitucionalidad de las leyes, incluso cuando la medida adoptada por el órgano judicial sea la inaplicación, propia de los sistemas de jurisdicción difusa, y no la declaración de inconstitucionalidad propiamente dicha.

Con lo que sí cuentan los jueces es con capacidad de decisión sobre el juicio de aplicabilidad, es decir, determinar cuál es la norma aplicable que resuelve su caso. Pero, no obstante, habrá que distinguir si en ese juicio se está, a su vez, efectuando un juicio de validez o de vigencia o eficacia. Evidentemente, cuando una de las normas que entran en contradicción en ese juicio de aplicabilidad es la Constitución o cualquiera de las integrantes del bloque de constitucionalidad (art. 28 LOTC), no estamos ante un supuesto de vigencia o de eficacia, como se intenta argumentar en el trabajo con respecto a la oposición en grado de contradicción absoluta entre la LBRL y una ley sectorial con la correspondiente inaplicación, si es que se considerara la citada norma como integrante del mismo, sino claramente de validez. Es decir, de constitucionalidad y por tanto sólo controlable por la jurisdicción constitucional, con la excepción de que se trate de normas preconstitucionales encontrándonos, pues, ante un supuesto especial como es el de la inconstitucionalidad sobrevenida en el que se entremezclan ambos planos: validez y derogación.

Sin embargo, si nos encontramos ante el supuesto de un conflicto entre normas infraconstitucionales no integrantes del bloque de constitucionalidad de igual o inferior rango o entre las que hay relación de competencia, el juicio de aplicabilidad corresponderá al juez conocedor del caso porque entonces no estaríamos ante un juicio de constitucionalidad sino de legalidad (de eficacia o vigencia) propiamente dicho, del que únicamente son competentes los jueces ordinarios.

Tras lo expuesto se podría afirmar que la postura, acaso intermedia, es la presentada por Pérez Tremps que planteando las insuficiencias de la cuestión de inconstitucionalidad y apostando por una flexibilización en la interpretación de las normas procesales en temas como la personación de los interesados en los procesos y en lo relativo al control de las negativas de los órganos judiciales a plantear las cuestiones de inconstitucionalidad, para solucionar el problema, en ningún momento hace referencia a una cuestión de inconstitucionalidad especial para la autonomía local.

En todo caso, dibuja una nueva hipótesis basada en la creación de una acción de defensa de la autonomía local, configurada como un *conflicto local subsidiario* respecto de la jurisdicción contencioso-administrativa, exigiendo el agotamiento de las vías procesales ante ella existentes en el que la defensa ante el TC tuviera como objeto normas con fuerza de ley, sobre todo en relación con las autoaplicativas.

Por su parte, García Roca propone, y además expone detalladamente, la elaboración de un nuevo conflicto de competencias que se crearía por Ley Orgánica, añadiendo al Título IV, denominado «De los conflictos constitucionales», un nuevo conflicto: el conflicto local. Tendría que ser un conflicto distinto porque, como se explica, «los entes locales no tienen la misma naturaleza que los órganos constitucionales, y en el caso de los conflictos entre Estado y Comunidades Autónomas, y de éstas entre sí, porque aun siendo entes de carácter territorial aunque de distinta calidad, es necesario disciplinar las especificidades propias de la autonomía local que dan lugar a un *iter* procesal, que suscita peculiares problemas propios».

Se trataría de un conflicto que tendría como *objeto* «actos y disposiciones dictados por el Estado y las Comunidades Autónomas sin rango de ley, pero no para cualquier clase de disposiciones, ya que éstas son controlables por la jurisdicción ordinaria, sino para aquellas que fueran consecuencia de la aplicación de una ley o norma con rango de ley», evitando solapamientos o yuxtaposiciones entre ambas jurisdicciones, pues, como explica el citado autor, «las labores del Tribunal Supremo y del TC deben ser complementarias en la garantía de la autonomía local, pero no concurrentes».

Es decir, se crearía un *conflicto constitucional, local e indirecto contra leyes autonómicas o estatales*, que es en última instancia lo que se requiere, aunque sea mediante el expediente procesal de impugnar disposiciones y actos aplicativos de la ley discutida, sin tener que acogerse al recurso directo que cuenta con una legitimación claramente tasada por la propia Constitución. Por ello, como se aclara, se necesitaría de un *expediente de transformación procesal* análogo al dispuesto en el artículo 67 de la LOTC que obligaría a la tramitación del conflicto como un recurso de inconstitucionalidad frente a leyes, permitiendo la comparecencia como partes de las Cámaras, y permitiendo alcanzar, a instancias de los Municipios y Provincias, un pronunciamiento de inconstitucionalidad y una declaración de nulidad de la ley recurrida en sus distintas variantes.

En cuanto al *plazo de impugnación*, se propone que éste exista al igual que en el caso de los conflictos positivos entre el Estado y las CC.AA. (dos meses desde la publicación o comunicación de la disposición, resolución o acto), pero que sea ampliado a tres meses, por paralelismo con el plazo para recurrir las leyes que dispone el artículo 33 LOTC.

Uno de los problemas con el que se enfrenta la propuesta es el de concretar la *legitimación* de impugnación, porque, evidentemente, y en eso están de acuerdo los que proponen un acceso directo (Pérez Tremps y García Roca), es que hay que restringirlo en función de criterios poblacionales, ya que sería inviable que más de ocho mil municipios tuvieran legitimación para hacerlo. Las soluciones que se proponen, o bien son aritméticas (García Roca propone en una primera aproximación una sexta parte de los municipios o provincias que directamente afectadas supongan un sexto del censo electoral de los destinatarios de la norma discutida), o se decantan por legitimar a una representación nacional o autonómica de municipios y provincias, por ejemplo la FEMP o la Comisión Nacional de Administración Local (García

Roca). No obstante, conscientes de la necesaria restricción de legitimación, parece más adecuada la que responde a criterios de numéricos pues sería, cuando menos, discutible, la representación y legitimación constitucional que pudieran ostentar los órganos mencionados.

Por tanto, o bien se abren las posibilidades de impugnación de la cuestión de inconstitucionalidad con carácter general, de forma que también afecte a la defensa de la autonomía local como fin concreto, o parece que el método de acceso directo más eficaz y que se ajusta mejor a las limitaciones constitucionales, es la creación de un conflicto que acabe siendo, como explica García Roca, un *cauce de control indirecto contra leyes inconstitucionales*. De lo que no cabe deducir que se trate de un inconstitucional recurso de inconstitucionalidad fraudulento y encubierto, como se explica por él mismo, ya que se inicia y se traba mediante la impugnación de una disposición o acto sin rango de ley.

Otra cuestión distinta será discutir sobre la efectividad real de este tipo de conflictos, sobre todo, en la medida en que es necesaria la restricción en la legitimación. En todo caso, es cierto que con este recurso se abre a los entes locales una puerta de acceso al TC no planteada hasta estos momentos, lo que le obligará a tener que delimitar con más claridad, a falta de listas competenciales, las competencias de unos y otros entes territoriales, y así interpretarlas a la luz de normas como la LBRL y la legislación sectorial de desarrollo, cuestión poco tratada en el libro y que atañe a la consideración de la LBRL como integrante del bloque de constitucionalidad y al que García Roca añade como canon de constitucionalidad el Convenio Europeo sobre Autonomía Local.

Susana García Couso

J. TAJADURA TEJADA: *El Preámbulo constitucional*, Edit. Comares, Granada, 1997, 305 páginas.

En una de las últimas entrevistas que se le hicieron a E. Tierno Galván, y ante la pregunta de la entrevistadora sobre las condiciones que debía reunir una obra para merecer nuestra atención, recuerdo que señalaba dos: la de tratar sobre un tema original, del que no se hubiesen ocupado ya otros autores; y que se dijese algo nuevo sobre el tema objeto de tratamiento.

No cabe duda que la obra *El Preámbulo constitucional* se ajusta plenamente a las condiciones señaladas, como si el joven profesor J. Tajadura, a la hora de elegir y desarrollar el tema, que originariamente fue el objeto de su Tesis Doctoral, se hubiese inspirado directamente en las indicaciones del «viejo profesor» quien, como es sabido y el propio autor se encarga de ponerlo de manifiesto en su obra, fue el principal artífice del Preámbulo de la Constitución de 1978.

Basta repasar la amplia literatura doctrinal en estos últimos veinte años sobre nuestra Constitución para constatar, a la par que la saturación sobre algunos temas,

en los que la producción doctrinal se limita en ocasiones a hacer un ejercicio de reiteración de estudios ya realizados, las lagunas sobre otros temas que, por razones diversas y que no es el caso examinar aquí, no han merecido apenas la atención de los comentaristas de nuestra Constitución. No es éste el lugar para hacer un balance de la producción doctrinal en materia constitucional en estas últimas dos décadas, con sus saturaciones y lagunas; pero sirvan estas consideraciones preliminares para situar la obra que nos ocupa entre las que contribuyen a cubrir las lagunas doctrinales en nuestro constitucionalismo reciente; lo que ya, por sí mismo, es un dato a tener muy en cuenta ante cualquier obra y, en particular, en la que comentamos.

No basta, sin embargo, como ya indicaba también E. Tierno Galván en la entrevista que nos servía de pretexto para iniciar este comentario, tratar sobre un tema nuevo y original para que una obra tenga justificación; es preciso, además, hacer un tratamiento adecuado del mismo y «decir algo nuevo». En este sentido, hay que añadir que el tratamiento que hace el autor de un tema tan olvidado entre nosotros como el Preámbulo constitucional bien merece la atención de todos los que, bien por nuestra actividad profesional o, simplemente, como ciudadanos, podemos estar interesados por los temas constitucionales,

Lo primero que conviene reseñar, por lo que se refiere al contenido de la obra, es que no se limita a hacer una exégesis de las disposiciones preambulares de nuestra Constitución sino que el estudio de éstas (a las que se dedica la segunda parte) viene precedido por una primera parte, de extensión similar, en la que se aborda el marco teórico de los Preámbulos constitucionales en general, como elemento integrante de la Constitución en su conjunto. Ello permite insertar el estudio del Preámbulo de nuestra Constitución, en particular, en un marco de referencia teórico que proporciona los elementos necesarios para una mejor y más adecuada comprensión del significado y sentido de las disposiciones preambulares. En esta orientación general, que preside el esquema global de la obra que comentamos, es obligada una referencia específica a la oportunidad de la cita introductoria de N. Pérez Serrano, quien ya en 1932 nos prevenía frente a las tendencias que desvalorizaban el *Preámbulo constitucional* reduciéndole a una «fórmula solemne de introducción» para reivindicar su papel como «preludio donde se contienen los motivos capitales de la ley fundamental».

Partiendo de esta posición, avalada por la autoridad de uno de nuestros más ilustres constitucionalistas como el profesor N. Pérez Serrano, para quien el *Preámbulo constitucional* ya era objeto de atención en los términos señalados, el autor aborda uno de los principales problemas que plantean las disposiciones preambulares cual es el de determinar su *valor jurídico*. En este sentido, y frente a las corrientes deudoras de un positivismo normativo que, bajo formas y variantes diversas, no hallan en las disposiciones preambulares otra cosa que no sea retórica constitucional, el autor argumenta a favor de la proyección normativa de los preámbulos constitucionales, cuya conexión con las disposiciones constitucionales permite la adecuada interpretación de éstas, cumpliendo así una función clave en el ámbito de la hermenéutica constitucional.

Junto al valor jurídico que, aunque de forma indirecta y por la vía interpretativa, cabe atribuir a los preámbulos constitucionales, es preciso referirse, de acuerdo con la teoría general de las funciones de la Constitución y siguiendo el hilo discursivo del autor, a la importante *función política* que desempeñan.. A este respecto, el análisis del *Preámbulo constitucional* como síntesis de «la decisión política fundamental» de la comunidad de ciudadanos, como expresión del «techo ideológico» de la «fórmula política» de la Constitución y, finalmente, como factor de «integración política», brindan al autor la ocasión para adentrarse en el terreno de la teoría constitucional a través de la obra de C. Schmitt, C. Mosca, R. Smend...

Los preámbulos constitucionales son examinados, a continuación, desde una perspectiva *histórica y comparativa*, antes de pasar, en la segunda parte de la obra, al análisis de las disposiciones preambulares de nuestra Constitución. Conviene llamar la atención sobre la idoneidad de la perspectiva *histórica y comparativa* ya que ello permite situar cada *Preámbulo constitucional* concreto, y entre ellos el de la actual Constitución española, en el marco, tanto histórico como en relación con otras experiencias constitucionales, que nos facilita la mejor comprensión del objeto de nuestro estudio. Así, por ejemplo, la lectura de las disposiciones preambulares de nuestro constitucionalismo histórico —que existen en todas las Constituciones con excepción del Estatuto Real de 1834— revela que en ellas se pretendía dar respuesta, nada menos que a la cuestión clave en torno a la que se han polarizado las preocupaciones constituyentes desde 1812 como era el de la determinación del titular de la soberanía.

No tiene menor interés contrastar la propia experiencia constitucional, y dentro de ella la configuración del texto preambular, con la de otros países, a lo que el autor dedica un capítulo de la obra. El recurso al *constitucionalismo comparado* —con referencias al constitucionalismo europeo, USA y soviético; y con una alusión específica al caso excepcional del Preámbulo de la Constitución francesa de 1958— es siempre un método aconsejable para delimitar los perfiles del objeto de nuestro estudio —en este caso, el *Preámbulo constitucional*— con carácter general; y, al mismo tiempo, nos permite situar el Preámbulo de la Constitución española, en particular, en el marco más amplio de las experiencias constitucionales, especialmente las de nuestro entorno más próximo. Esta referencia comparativa, necesaria por otra parte para una mejor comprensión de nuestra propia Constitución, completa la parte (primera) de esta obra en la que el autor se ocupa de establecer el marco teórico general del *Preámbulo constitucional*.

La segunda parte de la obra está dedicada al *Preámbulo* de nuestra Constitución, examinando, en primer lugar, el proceso de gestación del texto preambular, desde la enmienda inicial (núm. 452) al anteproyecto constitucional (que carecía de Preámbulo) hasta su redacción definitiva en los términos en que finalmente fue aprobado. Es precisamente en el curso del debate constituyente sobre el *Preámbulo* donde va a plantearse uno de los problemas clave de la transición —recordemos que también en los preámbulos de las Constituciones históricas españolas se planteaba la cuestión de la soberanía— como era el de «la dualidad jurídico-política de la reforma o la

ruptura constitucionales» según las palabras de uno de los protagonistas en el debate constituyente, el diputado del PSP Raúl Morodo. Esta referencia al proceso de gestación del Preámbulo ofrece al autor, además, la oportunidad de hacer una aproximación al pensamiento político de E. Tierno Galván como principal inspirador del *Preámbulo constitucional*.

Por lo que se refiere al contenido del texto preambular en nuestra Constitución, el autor subraya la idea de *progreso* como idea nuclear del Preámbulo constitucional; pero, como nos advierte acertadamente, la indeterminación de este concepto exige rastrear históricamente su alcance y significado. Esta tarea se aborda a través de un excursus histórico-filosófico en el que se examinan sucintamente las diversas concepciones sobre la idea de progreso, desde Descartes hasta Marx, pasando por Turgot, Condorcet, Saint Simon, Comte, Darwin... Es a partir de este marco referencial como se hace posible determinar cuál es la idea de progreso por la que opta el constituyente de 1978 y delimitar el sentido que cabe atribuirle como idea nuclear del Preámbulo y como elemento que inspira el espíritu de la Constitución en su conjunto.

Junto a la idea de progreso, el objetivo de conseguir una *sociedad democrática avanzada* aparece como la noción clave del Preámbulo constitucional hasta el punto de que, según sostiene reiteradamente el autor, en esta fórmula se sintetiza el contenido de todo el texto preambular al tiempo que expresa, mejor que ninguna otra, el *telos* de la Constitución. Es gracias a la inclusión de esta referencia al horizonte constitucional del establecimiento de una *sociedad democrática avanzada* como el Preámbulo cumple plenamente la función política que es propia de los preámbulos constitucionales; y donde halla su plasmación el elemento utópico y el proyecto ético inherente a toda Constitución y que hace de ésta algo más que una ley por muy fundamental que ésta sea. Asimismo, conviene recordar, como lo hace oportunamente el autor, el valor de esta cláusula preambular como criterio interpretativo ya que buena parte del articulado constitucional sólo cobra sentido en conexión con ella.

Por último, *la cultura*, en la doble dimensión en que es contemplada en el *Preámbulo constitucional* —como *culturas* de los pueblos de España y como *progreso de la cultura* en su acepción más universalista— es objeto de la atención del autor señalando la conexión existente entre el elemento cultural y el resto del preámbulo, y en particular con la idea de *progreso* y de *sociedad democrática avanzada*, así como su proyección en el articulado constitucional. Es de agradecer esta referencia *cultural*, que enlaza con los orígenes del constitucionalismo democrático como ya lo puso de manifiesto en el siglo pasado Walt Whitman, «el poeta de la democracia», al vincular la democracia (americana) a unas formas propias y específicas de expresión cultural. Es en esta referencia preambular a la *cultura* en la que se halla el fundamento de lo que la doctrina conoce bajo la denominación de «Constitución cultural» (ver, entre otros, Pizzorusso) y que viene siendo objeto de atención creciente en el constitucionalismo comparado.

Una cosa queda clara, sin duda, tras la lectura de la obra que comentamos: que los preámbulos constitucionales, y el Preámbulo de la Constitución española en particular, no pueden ser considerados como mera retórica constitucional, lo que no

deja de ser una idea bastante extendida entre los constitucionalistas y sobre la que ya nos prevenía N. Pérez Serrano hace casi setenta años. Por el contrario, y como pone de manifiesto el autor en esta obra, es preciso considerar el *Preámbulo* como un elemento estructural de la Constitución, indisoluble del resto de las disposiciones constitucionales, cuyo significado y alcance ha de determinarse en numerosas ocasiones a partir de los criterios extraídos de las disposiciones preambulares.

En el momento en que se cumplen veinte años desde la aprobación de nuestra Constitución, la obra de J. Tajadura sobre el *Preámbulo constitucional* se justifica plenamente —y finalizamos este breve comentario con el mismo argumento con el que comenzábamos— por haber seleccionado un objeto de estudio —*el Preámbulo constitucional*— que constituía una auténtica laguna en nuestra literatura constitucional. Y si a ello se añade al tratamiento que se hace del tema, a través de la sistemática y el método adecuados, podemos concluir que la obra contribuye a cubrir esa laguna y a enriquecer nuestra cultura constitucional.

Andoni Pérez Ayala