

esta última nunca puede ser una opción de los poderes públicos para evitar su principal obligación, que es la de la educación inclusiva, y cuando se escolariza en educación especial se requiere una precisa motivación de ello.

Prosigue con un breve análisis respecto a la dignidad en las operaciones reproductivas relacionadas con la discapacidad, junto a, otros problemas específicos de derecho transversal, entre otros: la eutanasia, las ayudas sociales, la capacidad de obrar, o el acceso a la función pública, etc.

5. En el último capítulo, el autor recapitula la monografía, abogando por una dignidad que permita una interpretación extensiva de los derechos, unida al contenido de los mismos. Considera que una faceta inmaterial de la dignidad se construye con la satisfacción de todos, por ende, «hace falta una implicación o complicidad colectiva sin la cual las pretensiones espirituales de cada cual quedarían en un comportamiento estanco inaprensible al conocimiento del resto de la comunidad política». El profesor Belda expresa las virtudes objetivas del derecho para saber a qué atenerse con carácter general, si bien no debe obstaculizar una interpretación avanzada. De ahí la necesaria entrada de la dignidad como valor y fin último. Como expresa al finalizar la monografía: «La dignidad es el recuerdo permanente de que la persona es el centro del derecho».

Amir Al Hasani Maturano
Universidad de las Islas Baleares

FRANCISCO JAVIER MATIA PORTILLA: *Los Tratados Internacionales y el principio democrático*, Madrid, Marcial Pons y Fundación Manuel Giménez Abad, 2018, 152 págs.

La relación entre el ordenamiento jurídico internacional y los ordenamientos nacionales se ha planteado siempre como una cuestión poco pacífica entre la doctrina. Además, en algunas ocasiones esta problemática ha quedado sin resolver en las constituciones, y la jurisprudencia de los tribunales constitucionales ha resultado, y resulta, indispensable para intentar llegar a una conclusión adecuada. La solución no es sencilla, pero Francisco Javier Matia Portilla se adentra en esta materia para arrojar luz sobre los dilemas que se presentan en torno a ella.

El libro examina pormenorizadamente los tratados internacionales y su interacción con nuestro marco jurídico. Este tema, de tanta actualidad, posee una trascendencia mayor ya que, como bien apunta el autor en el título, concierne al principio democrático. La posición del poder legislativo y del ejecutivo o la supremacía de la Carta Magna son algunas de las claves vincu-

ladas a este asunto. Consciente de la importancia y de la complejidad que ello supone, Matia efectúa una exquisita labor recorriendo los elementos más relevantes que afectan a nuestro Estado de derecho. Estamos ante una obra contemporánea cuyo análisis es muy completo y clarificador. Es un estudio donde el profesor Matia introduce acertadamente todas aquellas alusiones históricas necesarias para una comprensión íntegra, tanto en el recorrido constitucional de nuestro país como en lo sucedido durante el proceso constituyente vivido a partir de 1977. Asimismo, también se realiza un gran trabajo en cuanto al derecho comparado (Gordillo, 2019). Siendo el derecho de la Unión parte fundamental de la interrelación de las normas jurídicas internacionales y comunitarias en los sistemas nacionales de fuentes, la apuesta por exponer lo que sucede en diversas constituciones europeas le otorga una mayor prestancia al texto. Cabe añadir también la investigación detallada de la doctrina, de la jurisprudencia constitucional y de los dictámenes del Consejo de Estado.

Esta publicación centra sus esfuerzos en dos aspectos de una enorme profundidad y dificultad, como son, en primer lugar, el rol de las Cortes Generales en el trámite de aprobación de los tratados internacionales y, en segundo lugar, cuál es su posición en el conjunto de fuentes españolas. En consecuencia, el autor divide la monografía en dos grandes partes. Antes, en la interesante introducción, se proponen de modo generalizado algunos de los planteamientos que acompañan a los tratados y a su vínculo con los ordenamientos jurídicos y cuya discusión doctrinal todavía no ha finalizado. Así, la clasificación que los monistas y los dualistas hacen al respecto muestra una diferencia de criterio que se ha mantenido a lo largo de los últimos años. Lo cierto es que tampoco han conseguido solucionar el conflicto existente. Es por eso que la realidad ha puesto de manifiesto la necesidad de crear mecanismos viables para conservar el derecho internacional y llegar a soluciones prácticas (Virally, 1964; Legaz y Lacambra, 1977; Truyol, 1977: 115 y 116; Gordillo, 2017).

La primera parte, de largo recorrido y honda reflexión, ya posee un título sugerente: «La debilitada y eventual intervención del Parlamento en la conformación de los tratados internacionales». Aquí, Matia disecciona la triple clasificación que la Constitución española (CE) hace de los tratados y de la complicación que supone, ya que, dependiendo del tipo constitucional en el que encaje esta norma, la posición del Parlamento español varía. Además, es visible el destacado protagonismo que tiene el poder ejecutivo tanto en la tramitación como en la decisión de catalogar al acuerdo internacional, y es paradójico que el poder legislativo ocupe un lugar tan poco central en todo este proceso. Si se encuadra dentro del modelo recogido en el art. 93 y en el del art. 94.1 CE será necesario la autorización previa de las Cámaras para proceder a su firma, aunque este trámite no será el mismo. Sin embargo, si el tratado se

encauza a través del art. 94.2 CE entonces solo será necesario informar a las Cortes tras la celebración de dicho acuerdo. Esto provoca el aumento de poder del ejecutivo, aunque bien es cierto que podría parecer que la intervención del Consejo de Estado pudiera tamizar esta actuación. Se confecciona entonces un exhaustivo análisis de los dictámenes de esta institución y el profesor Matia elabora una firme crítica sobre cómo el Consejo ha exonerado al Gobierno de llevar a cabo una «consulta individualizada» de cada una de estas normas internacionales (Matia, 2018: 45-81).

Unido a lo anterior, el autor estudia la STC 155/2005, que trata sobre el acuerdo de adhesión de España al sistema del Fondo Monetario Internacional a través de un decreto ley (Matia, 2018: 32-41). Se muestra de acuerdo con la decisión del Alto Tribunal y manifiesta su discrepancia con los votos particulares. De la reflexión que Matia hace de esta sentencia se desprenden varias ideas fundamentales. En primer término, hay que limitar el poder del ejecutivo en la aprobación de los acuerdos internacionales para que se cumpla estrictamente con el respeto al principio democrático. Por ello, el papel del Parlamento español se debe reforzar, y para conseguirlo es necesario que su participación sea constante en todo el procedimiento (Izquierdo, 2015: 355ss.). Solo así podrá ejercer su función de control político de manera adecuada. Y finalmente, y no menos importante, la autorización previa que se necesita para aprobar las normas jurídicas previstas en los preceptos 93 y 94.1 CE es diferente a la legislación interna que puede ser asumida para completar, desarrollar o ejecutar ese tratado internacional.

Asimismo, Matia centra sus esfuerzos en delimitar la naturaleza jurídica del instrumento formal utilizado para contener la autorización previa de las Cortes Generales. Este examen pormenorizado resulta de suma utilidad porque en los dos casos en los que se necesita, el profesor detalla que no estamos ante una norma legislativa, sino ante un acto. A pesar de que el art. 93 CE mencione que se hará a través de ley orgánica, lo cierto es que no se encuadra en una norma de estas características. Es más, para acabar con este obstáculo se propone unificar este acto y acabar con la triple clasificación de los tratados (Matia, 2018: 20-21). A tal efecto, la autorización debe ajustarse al modelo del art. 94.1 CE y de sus preceptos de desarrollo. No solo se simplifica este trámite, sino que permite una participación más equilibrada de las Cámaras (Sainz y Herrero, 1989: 3916-3917), y el posicionamiento de la mencionada autorización como un acto que se encuadrará dentro de la función de control político, y no como una ley, es decir, dentro de la potestad legislativa.

Por último, esta primera parte habla sobre la aplicación provisional de los acuerdos internacionales y de todas las cuestiones ambiguas que proyecta. La Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, ha sido una de las claves en la evolución y clarificación en cuanto al

papel de estas normas en nuestro derecho nacional. No obstante, esta ley sigue teniendo deficiencias, como bien muestra el autor. Una de estas carencias se observa en la regulación de la aplicación provisional de estas normas. Desde luego, es una herramienta útil, pero no está desprovista de algunos riesgos, tales como abusar de su utilización por parte del Consejo de Ministros, que acarrea, a su vez, el debilitamiento de rol del Parlamento (Remiro, 1998: 567). En general, todas las contingencias que ocasiona esta herramienta se deben a que todavía no existe una legislación lo suficientemente prolija en este aspecto. Matia mantiene que la aplicación provisional de un acuerdo internacional tiene que preverse en nuestra estructura democrática, pero siempre y cuando cumpla con una serie de requisitos, como su utilización en caso de que se den razones excepcionales, la suficiente motivación por parte del Gobierno para justificar esta medida, y que el Tribunal Constitucional haga una interpretación restrictiva de estas exigencias.

La segunda parte de este libro, que es más breve pero de gran profundidad jurídica, se centra en la relación entre el derecho nacional y el internacional y, en concreto, en cuál es la posición de los tratados en nuestro ordenamiento. No estamos ante una problemática concluida y el debate todavía permanece abierto (Gómez Fernández, 2005). No existe una respuesta clara en nuestra Carta Magna, al contrario de lo que sucede en la Constitución francesa, entre otras. Por lo tanto, para abordar este aspecto el autor realiza un detallado examen de la doctrina y de la actuación del Tribunal Constitucional. El profesor Matia desarrolla aquí una aportación muy significativa e innovadora, ya que argumenta una tesis que ha sido después corroborada por la STC 140/2018. Hasta esta decisión el Alto Tribunal solo había distinguido, en su Declaración 1/2004, entre el principio de primacía reconocido en el derecho de la UE y el principio de supremacía que mantiene a la Constitución como norma suprema (Gordillo, 2012: 61-69). Pero la sentencia de 2018 matiza esta conclusión y alarga su doctrina sobre la posición de los tratados internacionales en nuestro marco jurídico.

Matia sostiene la idea de que el lugar que ocupan los acuerdos internacionales en España no hay que abordarlo desde el principio de jerarquía, sino que hay que afrontarlo desde su aplicación. Así, están por debajo de la Constitución, pero poseen una autoridad superior a las leyes, eso significa que en caso de conflicto se aplica el tratado. Este conjunto de disposiciones, introducidas válidamente en nuestro ordenamiento, están sometidas, además, al control de constitucionalidad que ha sido previsto para las normas con fuerza de ley. Otro de los argumentos utilizados en esta obra se sustenta en el propio art. 96. 1 CE, ya que los preceptos de estos acuerdos no podrán ser modificados, derogados o suspendidos más que por la forma que se haya previsto en el propio acuerdo. Y, como bien defiende el profesor Matia, esto

supone una limitación de la capacidad legislativa de las Cortes Generales en el futuro. En este sentido, «estamos ante una norma que se integra en el escalón de las normas con fuerza de ley aunque con una aplicación preferente sobre ellas» (Matia, 2018: 125).

Y de todo este razonamiento, el autor nos dirige hacia otra conclusión que supone una aportación esencial en esta monografía, y es que los encargados de hacer cumplir con la autoridad superior del tratado con respecto a las leyes son los jueces y tribunales ordinarios. No estamos ante un problema estrictamente de constitucionalidad, en cuanto estamos tratando la aplicación de la norma internacional, así que en este caso estamos ante un control de convencionalidad (Jiménez Quesada, 2019). Dicho control ya fue reconocido en Francia, en la Decisión 74-54 del Consejo Constitucional de 15 de enero de 1975 (sobre la Ley relativa a la Interrupción Voluntaria del Embarazo: IVG) y sustentada en el art. 55 y en el art. 61¹ de la norma suprema gala de 1958. Este control de convencionalidad permite a los jueces establecer la inaplicación de una norma legislativa si esta es contraria a un tratado internacional. El Alto Tribunal español ya encomendó esta tarea a los jueces ordinarios en sus Sentencias 49/1988, 28/1991 y 180/1993. En esta última decisión, en su Fundamento Jurídico tercero, se dice que: «Como ya quedó establecido de manera general en relación con los tratados internacionales, la supuesta contradicción entre estos y la leyes y otras disposiciones normativas posteriores —por lo que aquí interesa también las anteriores— no es cuestión que afecte a la constitucionalidad de estas que, por tanto, deba ser resuelta por el Tribunal Constitucional, sino que, como puro problema de selección del Derecho aplicable al caso concreto, debe ser resuelto por los órganos judiciales en los litigios de que conozcan (STC 49/1988)» (Matia, 2018: 127).

El profesor reconoce que este control puede plantear problemas en cuanto a la posición del Tribunal Constitucional, ya que parece que se introduce un examen difuso por parte de los jueces sobre la validez de las normas legales, aunque el parámetro utilizado sean los propios tratados y no la Constitución. Tampoco hay que olvidar el papel ni la influencia del derecho de la UE en nuestro ordenamiento. Y así, estos elementos pueden intervenir en la labor del Alto Tribunal como órgano encargado de verificar la vigencia de las normas legales. Esa es la razón por la que esta institución ha incluido una garantía con

¹ «El Consejo Constitucional no es competente, según lo dispuesto en el artículo 61 de la Constitución, para examinar la conformidad de una ley a las disposiciones de un tratado o de un acuerdo internacional». Decisión 74-54 DC de 15 enero 1975, p. 19. Traducción propia. Consultado en <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-membres/controle-de-conventionnalite-et-controle-de-constitutionnalite-en-france>

respecto a la utilización del control de convencionalidad (propia también de otros tribunales constitucionales europeos). La STC 140/2018, en su Fundamento Jurídico sexto, establece que «el análisis de convencionalidad que tiene cabida en nuestro ordenamiento constitucional no es un juicio de validez de la norma interna o de constitucionalidad mediata de la misma, sino un mero juicio de aplicabilidad de disposiciones normativas; de selección de derecho aplicable, que queda, en principio, extramuros de las competencias del Tribunal Constitucional que podrá, no obstante, y en todo caso por la vía procesal que se pone a su alcance a través del recurso de amparo constitucional, revisar la selección del derecho formulada por los jueces ordinarios en determinadas circunstancias bajo el parámetro del artículo 24.1 CE».

Finalmente, el autor sugiere que si se plantea el conflicto de convencionalidad, la ley debería ser derogada con urgencia para mantener intacto el principio de seguridad jurídica; no obstante, bajo este control, no se incide en nulidad. De este modo, se da prioridad a la inmediata aplicación del acuerdo internacional y no es necesario impugnar esa norma legal ante el Tribunal Constitucional (Matia, 2018: 128).

La monografía, de una importante enjundia jurídica, presentada por el profesor Matia, se centra en un tema de extraordinaria actualidad con incidencia directa en nuestra democracia representativa. El análisis íntegro de cómo afecta la aprobación y posición interna de los tratados a nuestro poder legislativo demuestra una gran visión conjunta del alcance que posee el sistema de fuentes para nuestros Estados democráticos de derecho. Esta significativa aportación se une a la crítica al procedimiento de aprobación de los tratados en España y a la percepción novedosa y compleja de cómo debe tratarse la ubicación de estas normas internacionales en nuestro ordenamiento. Y todo ello, sin olvidar las dificultades que proyecta el derecho de la Unión Europea en las interacciones con nuestro derecho nacional.

Bibliografía

- Gómez Fernández, I. (2005). *Conflicto y Cooperación entre la Constitución y el Derecho Internacional*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Gordillo Pérez, L. I. (2012). *Constitución y ordenamientos supranacionales*. Madrid: CEPC.
- Gordillo Pérez, L. I. (2017). Understanding the current fragmentation of the Law and the coexistence of supranational legal orders. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 21, 59-80.
- Gordillo Pérez, L. I. (dir.) (2019). *Sistemas constitucionales europeos y comparados*. Sevilla: Athenaica.

- Izquierdo Sans, C. (2015). Artículo 17. Trámites internos previos a la manifestación del consentimiento en obligarse por un tratado internacional. En P. Andrés Sáenz de Santa María, J. Díez-Hochleitner y J. Martín y Pérez de Nanclares (dirs.). *Comentarios a la Ley de Tratados y Otros Acuerdos Internacionales (Ley 25/2014, de 27 de noviembre)* (pp. 341 y ss.). Pamplona: Civitas.
- Jimena Quesada, L. (2019). La consagración del control de convencionalidad por la Jurisdicción Constitucional en España y su impacto en materia de derechos socio-laborales. Comentario a la STC 140/2018, de 20 de diciembre. *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 53.
- Legaz y Lacambra, L. (1977). La primacía del Derecho de gentes sobre el Derecho interno como problema jurídico y político. *Revista de Política Internacional*, 152, 7-26.
- Matia Portilla, J. (2018). *Los tratados internacionales y el principio democrático*. Madrid: Marcial Pons-Fundación Manuel Giménez Abad,
- Remiro Brotons, A. (1998). Comentarios a los artículos 93 y 94. En Ó. Alzaga Villamil. *Comentarios a la Constitución española de 1978*, 2ª ed., vol. VII (pp. 507 y ss.). Madrid: Edersa.
- Sainz Moreno, F. y Herrero de Padura, M. (eds.) (1989). *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, 2ª ed., 4 vols. Madrid: Cortes Generales.
- Truyol y Serra, A. (1977). *Fundamentos de derecho internacional público*, 4ª ed. Madrid: Tecnos.
- Virally, M. (1964). Sur un pont aux ânes: les rapports entre droit international et droits internes. En H. Roling *et al. Mélanges offerts à Henri Rolin. Problèmes de droit des gens* (pp. 488-505). Paris: Pedone.

Cecilia Rosado Villaverde
Universidad Rey Juan Carlos