

## RECENSIONES



NICOLÁS PÉREZ SERRANO (2022). *La Constitución de 1931*, Madrid: Tecnos.

Esta afortunada reedición de los Comentarios a la Constitución de nuestra II República, debidos a la buena pluma de Nicolás Pérez Serrano, bien merece una glosa elogiosa. Al rogárseme que escriba esta nota en *Teoría y Realidad Constitucional*, mi avejentada cabeza ha pensado en que ello podría deberse al básico paralelismo que guarda esta obra –escrita en 1931 por su autor, que había seguido muy de cerca la elaboración del texto constitucional de aquel año, en su condición de letrado de las Cortes, desde 1912, y, a la par, profesor de nuestra asignatura<sup>1</sup>– con mi Comentario Sistemático a la Constitución de 1978, también redactado desde mi participación en los trabajos constituyentes, cuando era diputado por Madrid y, a la vez, joven catedrático de Derecho Político. A la glosa científica del texto que ha de presidir el ordenamiento jurídico de un Estado de Derecho, quien ha participado en el debate del proyecto de Constitución y de sus enmiendas está en condiciones de aportar una visión muy próxima, con claves y reflexiones útiles para otros juristas. Por ello, las más de doscientas cincuenta páginas de esta obra, escritas con claridad digna de elogio, son de consulta inexcusable para los colegas de nuestra disciplina y también muy reco-

1 Pérez Serrano, discípulo de Adolfo Posada en la cátedra de Derecho Constitucional de la Universidad de Madrid, al jubilarse este, accedió a esta cátedra poco tiempo después de publicar el libro que glosamos.

mendables para los buenos estudiantes de las facultades de Derecho

La reedición de estos Comentarios de Pérez Serrano a nuestra Constitución de 1931 es todo un acierto, por el que hemos de felicitar a su hijo Nicolás y al profesor Eloy García, autor de una magnífica nota de presentación de la obra, en que aborda brillantemente como nos encontramos ante una *Lex superior* que expresa un anhelo de renovación institucional. Todo ello, sin perjuicio de hacer un análisis tan breve como interesante sobre el contexto doctrinal y fáctico en que se redacta y aprueba la Constitución de nuestra II República.

La trayectoria profesional del jurista Pérez Serrano –de cuya pluma emergieron numerosos dictámenes, cuya lectura aún hoy despierta nuestro interés– explica bien que esta obra muestre tanto su gran dominio de la Teoría y de la doctrina constitucional, como su capacidad para tener presente en todo momento la problemática que en la dinámica política se derivará a la hora de construir una práctica aplicativa de la norma fundamental. Lo que se percibe al afrontar la lectura, entre otros tantos temas, del poder moderador que la Constitución otorga al presidente de la República. Así se observa en la potestad que este texto otorga al presidente de la República de disolver el Congreso de los Diputados y en la obligación que, a la par, le establece el artículo 81, cuando medie una segunda disolución, de responder ante las nuevas Cortes para examinar y resolver sobre la necesidad del decreto de disolución de las anteriores. De

manera que el voto desfavorable de la mayoría absoluta de las Cortes llevaba aneja la destitución del Presidente. Pérez Serrano anotaba que esta disposición era problemática e indicaba la conveniencia de diseñar una fórmula que permitiese al presidente de la República, pese a disponer de un poder débil, frenar al Parlamento cuando este incurriese en abusos de poder. De manera que esta preocupación de nuestras Cortes constituyentes y de nuestra doctrina de la época ejerció su influjo en la redacción de las vigentes constituciones de Italia y de Alemania.

De la excelente nota previa a este libro, debida a la buena pluma del profesor Eloy García, debemos subrayar la aportación de un apartado sobre “La construcción de la categoría de normatividad constitucional y sus consecuencias en el orden expositivo y práctico-operativo”, en que se expone impecablemente como el proyecto del 14 de abril suponía una reconstrucción del pacto constituyente, incorporando nuevas fuerzas y redefiniendo los equilibrios internos con la finalidad de concluir la regeneración nacional iniciada en 1808. Para ello se practicó un consenso integrador que dotaría a la *Norma fundamental* y del especial *valor normativo de la Constitución*. Como bien sostiene el profesor Eloy García, nuestra Constitución de la II República es una de las representaciones primeras y más acabadas técnicamente de lo que posteriormente García-Pelayo denominaría *Constitución racional-normativa*.

También merece nuestro modesto aplauso, la glosa elogiosa que Eloy García dedica a lo que describe como el olfato de Nicolás Pérez Serrano para detectar los problemas que suscitaría la aplicación de los mecanismos destinados a conducir la vida republicana y las importantes consecuencias que de ello se derivan en orden a la falta de legitimidad de un régimen fundado en la institucionalización de la política. En este sentido, se elogian con razón

los inteligentes comentarios de Pérez Serrano al artículo 1º de esta Constitución, que declaraba a España *República de trabajadores de todas clases*, por sus certeras referencias al *Estado Integral*, en la terminología de la Constitución, o la polémica solución de la cuestión religiosa. También Eloy García destaca con acierto el error de los constituyentes republicanos al optar por unas Cortes unicamerales, que se plasmaba en dos atribuciones polémicas a las Cortes. A saber, la exigencia de una censura expresa del Gobierno para hacerle caer y la potestad de examinar la necesidad -en caso de producirse- de una segunda disolución de las Cortes por el presidente de la República. Pérez Serrano se lamentaba de que esta fuera “una de las materias menos felizmente resueltas y que puede provocar momentos de grave dificultad”.

Sobre esta Constitución cayó pronto un manto de silencio. El cruento golpe militar que Francisco Franco dio el 18 de julio de 1936, desencadenante de una Guerra Civil de tres años, produjo, junto a la derogación fáctica de la Constitución de 1931, el impedimento de que nuestra doctrina constitucionalista estudiase durante cuarenta años, con el debido rigor e imparcialidad, este texto constitucional, que puso término a la dilatada experiencia de un caciquismo decimonónico enmarcado en un sistema electoral manifiestamente mejorable. Puedo testificar, en mi condición de alumno de mi gran maestro Carlos Ruiz del Castillo, que este, pese a ser autor de un buen manual de Derecho Político publicado durante la vigencia de la Constitución de 1931, nos expuso -en una clase de mayo de 1961- que, como ya no le daba tiempo a explicar pormenorizadamente la constitución de nuestra II República, esta no sería materia objeto del examen final. Fue un caso más, entre tantos otros de la época, en que el profesorado de nuestra disciplina se veía en el trance de eximir al alumnado del estudio de aquella Constitu-

ción. De manera que, sin que podamos afirmar que su estudio fuese objeto de censura, cabe recordar que de hecho no se estudiaba.

Obviamente, tras fallecer Franco la atención de nuestros constitucionalistas se centró en la elaboración del texto fundamental de 1978 y no podíamos criticar la escasa atención que gran parte del profesorado de la disciplina dedicaba por entonces al texto fundamental de 1931. Pero hoy estamos a tiempo de recomendar este buen libro de Pérez Serrano, a cuantos juristas tengan interés por adentrarse en el conocimiento de tan importante periodo de nuestra historia.

Desde mi modesta experiencia como primer comentarista de nuestra Constitución de 1978, puedo apuntar que el autor que acomete la primera glosa de un texto constitucional siente una lógica preocupación por desplegar críticas sobre ciertas soluciones normativas e incluso sobre la redacción de un texto que pasa a encabezar el ordenamiento jurídico de la Nación. También tiene que optar por glosas breves o extensas de la problemática que suscita el articulado de la Constitución, mereciendo el texto de Pérez Serrano nuestro elogio por su concisión, mientras el por mí redactado sobre nuestra Constitución vigente quizás peque por su extensión.

Del grato diálogo que mantuve con el profesor Eloy García, cuando me rogó que redactase una breve reseña de este libro en nuestra revista *Teoría y Realidad Constitucional*, me llamó la atención que me subrayase tanto el escepticismo de Pérez Serrano ante las numerosas declaraciones programáticas recogidas en la Constitución de nuestra II República, como, así mismo el énfasis que me puso en que estos comentarios a la Constitución de 1931 no tienen precedente, pues responde a un tipo de Constitución racional-normativa que desde finales de los años cuarenta está en los libros de autores como los alemanes Maunz-Düring o el italiano Branca. También me insistió que estos comentarios de Nicolás

Pérez Serrano contribuían a poder mirar nuestro pasado histórico *sine ira et studio*.

En la España del 14 de abril de 1931 no tenía peso significativo ni los fascistas ni los comunistas. La Constitución de nuestra II República fue un texto fundamental no redactado desde la preocupación por los totalitarismos que se gestaban en Europa, sino desde la preocupación por solventar los problemas que nuestra monarquía constitucional no había sido capaz de resolver.

Creemos estar en el deber de reflejar en esta breve reseña que Pérez Serrano dedica a tres artículos de la Constitución de nuestra II República particular atención. Se trata del artículo 15, que no figuraba en el Anteproyecto y que enumera las doce materias en que corresponde al Estado español la legislación y podrá corresponder a las Regiones autónomas la ejecución, en la medida de su capacidad política, a juicio de las Cortes. También del artículo 26, donde se dispuso que las confesiones religiosas serán consideradas como Asociaciones sometidas a una Ley especial, dedicando a la materia disposiciones varias, que conllevaron un duro enfrentamiento ideológico entre las diversas fuerzas políticas de la época. E igualmente el artículo 42 que regulaba con detenimiento los derechos y garantías, consignados en diversos preceptos de la propia Constitución, que podrían ser suspendidos total o parcialmente, en todo el territorio nacional por parte de él, por Decreto del Gobierno, cuando así lo exigiese la seguridad del Estado, en casos de notoria e inminente gravedad.

De cuanto antecede debe derivarse nuestra sincera felicitación a la editorial Tecnos por haber reeditado estos interesantes comentarios, cuya lectura debe interesar a los profesores jóvenes de Derecho Constitucional en nuestras universidades.

OSCAR ALZAGA VILLAAMIL  
*Catedrático emérito de Derecho Constitucional*  
UNED

JAVIER GARCÍA ROCA (2023). *Lecciones de Derecho Constitucional*, Madrid: Cívitas.

I. No resulta sencillo para quien suscribe estas páginas redactar una reseñación sobre las *Lecciones de Derecho Constitucional* de Javier García Roca por varios motivos de distinta naturaleza. El primero, sin duda, es la magnitud de la obra. Se trata de un manual completo de la asignatura que impartimos en las universidades españolas habitualmente en tres semestres en el que se abordan, por tanto, todas las cuestiones relevantes para el Derecho constitucional español. Tratar de dar noticia crítica de todo el contenido de las *Lecciones* se nos antoja una tarea imposible. El segundo atañe a la propia trayectoria del autor. El profesor García Roca es uno de los más importantes referentes del Derecho constitucional español actual. Un referente que, además, ha desarrollado su carrera (sin intervalos en puestos ajenos a la universidad) desde hace más de 30 años como investigador y docente (además de ser uno de los pocos letrados del Tribunal Constitucional por oposición). Esto es, alguien que ininterrumpidamente se ha enfrentado a la tarea de formar estudiantes de grado en los elementos básicos del Derecho constitucional y que, al mismo tiempo, estudiaba en profundidad una amplísima panoplia de temas vinculados a dicho Derecho. Como buen profesor ha tenido que moverse, pues, de manera permanente entre la síntesis clara que permite formar a jóvenes universitarios y la elaborada investigación de temas controvertidos profundamente técnicos. Esa trayectoria permea de manera general el contenido las *Lecciones*, pero resulta imposible reflejarla adecuadamente en el breve comentario que aquí se realiza. Un tercer motivo dificulta mi labor como comentarista. Y este es de índole estrictamente personal. Conozco a Javier desde que a finales de los años 90 del pasado siglo me

contactara para integrarme en un, entonces, reducido grupo de profesores para elaborar una crónica de jurisprudencia del Tribunal Constitucional, Tribunal Supremo y, esta era la gran novedad para aquellos años, Tribunal Europeo de Derechos Humanos para la revista *Lex Nova*. Estas crónicas (hoy en la REDA) siguen elaborándose mediante reuniones trimestrales para discutir jurisprudencia y dieron origen a la colaboración en infinidad de proyectos de investigación y publicaciones conjuntas hasta llegar a compartir cátedra en el Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense. Esta relación profesional, de manera inevitable, ha ido generando un fuerte afecto personal entre ambos. En este comentario, por tanto, deberé moverme entre dos polos de esta relación construida a lo largo de los años. Por una parte, nuestra natural (y bien conocida) tendencia a discutir y debatir hasta la extenuación cualquier mínima diferencia de opinión en la interpretación constitucional porque ello llevaría a dar la incorrecta impresión de que no comparto sus tesis cuando lo cierto es que nuestras coincidencias son infinitamente más numerosas e importantes que nuestros disensos. Por la otra, el respeto personal e intelectual que me merece su trabajo me llevaría a elogiar sin medida el contenido de estas *Lecciones*. Escribir sobre un texto intentando demostrar una neutralidad que no se ostenta es sin duda uno de los ejercicios más difíciles de cualquier comentarista.

A la vista de estas dificultades, en esta reseñación solo intentaré alcanzar dos objetivos. En primer lugar, trataré de explicar el sentido de la obra y su utilidad a partir de su contenido y de su método de elaboración. En segundo lugar, destacaré las líneas de pensamiento transversales que

atraviesan la obra y que expresan las, a nuestro juicio, ideas maestras del contenido sustantivo de las *Lecciones*.

II. Las *Lecciones* objeto de comentario constituyen un manual de Derecho constitucional dirigido a estudiantes, pero no solo a ellos. Son también un manual para profesores. A lo largo de sus más de 900 páginas de letra abigarrada se desarrollan todos los temas relativos a la asignatura Derecho constitucional en los planes de estudio del grado en Derecho. Como no podía ser de otra forma, siguen la estructura del plan impartido en la Universidad Complutense de Madrid por lo que se divide en tres partes diferenciadas correspondientes a las tres asignaturas de Derecho constitucional previstas en dicho plan. La primera parte examina la Constitución, las fuentes del Derecho y la jurisdicción constitucional (lecciones 1 a 13). La segunda parte se ocupa de los derechos fundamentales (lecciones 14 a 27). Finalmente, la parte tercera aborda la organización constitucional y territorial del Estado (lecciones 28 a 38). La estructura como puede observarse es muy similar a la de otros manuales, si bien, por motivos que se expondrán más adelante, incluye la jurisdicción constitucional en la parte referida a fuentes del Derecho.

La novedad de las *Lecciones* no radica pues en la estructura del texto, sino que es resultado del método seguido en su elaboración y de las líneas transversales de comprensión del Derecho constitucional que serán examinadas a continuación.

El método seguido en la elaboración condiciona positivamente el resultado ofrecido por la obra. El manual es el precipitado de muchos años de trabajo clasificados en carpetas en las que se fundían dos tipos de materiales: los manejados para la preparación de la docencia y los utilizados en los diferentes trabajos de investigación realizados a lo largo de la carrera académica del autor. A partir de tales materiales

se elaboraron textos provisionales de cada lección que fueron “probados” en la docencia ordinaria por varias promociones de estudiantes de manera que se pudiera comprobar no solo su carácter omnicomprendivo (inclusión de todos los temas relevantes en la enseñanza de la asignatura), sino también su comprensibilidad para los alumnos. En este sentido las *Lecciones* han sido ya “supervisadas” por sus destinatarios en la docencia. Esta es, a nuestro juicio, una diferencia relevante del texto respecto a otros manuales de la asignatura que son, a menudo, resultado de esfuerzos colectivos y en otras ocasiones de naturaleza más teórica y menos adaptada a la docencia real impartida en las aulas. Buena prueba de esta intención didáctica se muestra en que el autor introduce, al inicio de cada párrafo, una frase en cursiva que sintetiza el contenido de manera que el estudiante vea muy facilitada la labor de lectura, comprensión y aprendizaje de la materia.

Los riesgos derivados de la autoría individual de un manual son afrontados por el autor mediante un trabajo en equipo que ya ha puesto en marcha en algunas de sus otras publicaciones. De este modo, la gran mayoría de los capítulos fueron también “probados” por otros profesores en sus clases y revisados en profundidad antes de su redacción definitiva. No es ocioso destacar en este sentido cómo el profesor García Roca agradece al comienzo de los capítulos los comentarios realizados por algunos de sus compañeros más cercanos respecto a los textos provisionales de los capítulos en los que estaban más especializados. Aparecen así entre esos agradecimientos los nombres de otros discípulos de Pablo Lucas Verdú como Pablo Lucas Murillo y Raúl Canosa, así como un amplio elenco de estudiosos del Derecho constitucional entre los que me encuentro.

Se trata pues de un trabajo individual (lo que le confiere una coherencia y consis-

tencia interna muy fuertes) pero no realizado desde el aislamiento, sino desde la conexión con los estudiantes (lo que incrementa la claridad) y con otros profesores (lo que permite la máxima exhaustividad de los contenidos) y todo ello confiere al texto, a nuestro juicio, un valor diferencial respecto a otros manuales de la asignatura.

Son precisamente estos elementos diferenciales los que provocan que las *Lecciones* sean algo más que un manual para los estudiantes. Son también un manual para profesores de Derecho constitucional puesto que los temas se abordan con una profundidad superior a la exigible a estudiantes de los primeros años del grado en Derecho. Pese a lo que algunos afirman, claridad y profundidad o síntesis y exhaustividad, no deben ser términos antitéticos, sino indisolubles. Efectivamente, los estudiantes pueden preparar la asignatura a partir de su contenido. Pero también los profesores pueden preparar y ampliar sus propias clases o sugerir nuevas investigaciones con el contenido de las lecciones. Y ello en un coherente marco conceptual y metodológico definido por el autor.

Es a ese marco conceptual y metodológico al que debemos volver la vista ahora identificando las líneas maestras que atraviesan y dan coherencia interna al texto.

III. Cinco líneas transversales conformadoras del marco conceptual y metodológico de las *Lecciones* resultan, a mi juicio, particularmente importantes.

La primera podríamos definirla como *la superación del derecho político y la generación de una dogmática del Derecho constitucional español*. La obra comienza con una lección relativa a la evolución del Derecho constitucional español. Es una lección a la que posiblemente los estudiantes no darán importancia, pero que a un lector atento no debería pasarle desapercibida pues centra adecuadamente el conjunto de la obra y del método que se va a utilizar en la explicación del Derecho constitucional. El pro-

fesor García Roca comenzó su andadura universitaria, como muchos de nosotros, cuando todavía se impartía la asignatura Derecho Político en el viejo plan de estudios de 1953. La sustitución del Derecho político por el Derecho Constitucional no fue una operación meramente terminológica, sino mucho más profunda. Aquel, viejo, Derecho político era un compendio heterogéneo de saberes fruto no solo de la inexistencia de una constitución en el régimen franquista, sino resultado de una evolución histórica más profunda que vaciaba de contenido la propia idea de constitución como norma jurídica para lo que distribuía su estudio entre ciencias distintas y con aproximaciones metodológicas en ocasiones incompatibles dando origen a una pseudociencia enciclopédica de dudosa utilidad para un jurista. Frente a ese planteamiento, desde 1978, se construyó el Derecho constitucional como una rama del Derecho objeto de estudio jurídico de acuerdo con conceptos y categorías propios y comunes a la cultura constitucional europea. Pero, no se construyó desde el vacío y el autor lo recuerda. La aparición en esta lección de los maestros de la época anterior a 1978 así lo demuestra con la específica mención a Manuel García Pelayo y, al que fuera maestro del autor, Pablo Lucas Verdú.

En fin, el punto de partida de la obra es el esfuerzo en la construcción de una dogmática del Derecho constitucional a la que las propias *Lecciones* intentan contribuir. Construcción dogmática en la que las especificidades del fenómeno constitucional español han introducido elementos novedosos y peculiares respecto al constitucionalismo de nuestro entorno que se tratan de describir técnicamente a lo largo del texto. El principio de interpretación conforme a los tratados internacionales de los derechos constitucionales, la noción de bloque de la constitucionalidad o las especificidades del recurso de amparo (en espe-

cial frente a actos parlamentarios) se encuadrarían dentro de estas categorías con contornos específicos que el autor examina en el texto. Pero en el bien entendido de que esas especificidades han de coherer de manera coherente y sistemática con el conjunto de “dogmas” (esto es, categorías y conceptos) conformadores de la dogmática del Derecho constitucional que se pretende construir.

En fin, el concepto de Derecho constitucional utilizado parte de una constitución normativa. Analizada a partir del utillaje conceptual propio del jurista y entendida como norma jurídica, vinculante, suprema y reguladora del sistema de fuentes del Derecho. Pero también como norma peculiar porque peculiar es su objeto de regulación (el Estado y las relaciones de este con sus ciudadanos) y las formas en que la que es creada y modificada, así como en el modo en que articula sus mandatos normativos. La constitución entendida como “orden fundamental del Estado” en un concepto que es a la vez normativo, formal y material constituyendo un “Derecho Común” que transversalmente afecta a todas las ramas del ordenamiento jurídico.

Ello nos lleva a la segunda de las ideas básicas que surgen de la lectura de la obra.

Nos referimos al *vínculo entre constitucionalismo y Derecho constitucional*. García Roca, con acierto, rechaza la idea de una concepción material de Constitución o incluso de la existencia de una *materia* constitucional más allá del propio texto constitucional. Pero no desconoce, sino que subraya, la profunda conexión entre constitucionalismo y Derecho constitucional. Constitucionalismo entendido como fenómeno cultural que, a la postre, muestra una ideología (y paradigma para el análisis) que propone la limitación del poder y la garantía del progreso de la sociedad a través del Derecho codificado en la norma constitucional. Este punto de vista atra-

viesa todo el trabajo y establece el parámetro último sobre el que se asienta la valoración de la interpretación de la norma constitucional realizada en las *Lecciones*: tanto en el estudio del sistema de fuentes, como en el de los elementos básicos de la división horizontal y vertical de poderes como, en fin, en el de los derechos fundamentales. Pero es posiblemente, en este último tema en el que se muestra con mayor claridad. No es, pues, casual el pormenorizado análisis realizado por el autor a cada derecho fundamental o el detenimiento con el que aborda esas materias tan poco reflejadas habitualmente en nuestros manuales como son las relativas a los derechos económicos y laborales y a los principios rectores de la política social y económica.

Como tampoco puede considerarse casual que el autor rinda cuentas de los elementos básicos en cada una de las partes del texto de una teoría general del Derecho constitucional específica derivada de esa comprensión del constitucionalismo como referencia y parámetro de análisis de la norma. Así las lecciones 2ª y 3ª sientan las bases del concepto *constitucionalmente adecuado* de Constitución, de ordenamiento jurídico y de sistema de fuentes; la lección 14ª aborda la Teoría de los derechos fundamentales y las lecciones 28ª, 30ª y 33ª comienzan definiendo la posición constitucional de los órganos que constituyen la división de poderes.

En fin, resulta lógica, por ello, la orientación utilizada en la lección sobre la historia constitucional española. En ella no solo se describen los rasgos básicos de la misma, sino que alejándose (sin rechazar totalmente) la frecuente comprensión “pendular” del constitucionalismo histórico, procura establecer los rasgos comunes y los elementos esenciales del Estado constitucional español. Las constituciones (y el Derecho constitucional a ellas asociado) no nacen en la nada. España no es una excepción.

La tercera de las líneas transversales que nos parece pertinente destacar se centraría en la comprensión del Derecho constitucional como un Derecho “vivo” en el que la jurisprudencia desempeña un papel esencial. Efectivamente, el lector puede encontrar a lo largo de la obra una constante preocupación por presentar el Derecho constitucional tal y como es entendido en la actualidad a partir de su evolución previa. En esta comprensión, el Derecho constitucional ha de adaptarse a las condiciones jurídicas y fácticas del momento y no petrificarse en concepciones previas, ni mucho menos en planteamientos originalistas carentes de justificación. En esta labor de adaptación la jurisprudencia constitucional se convierte en un punto de referencia permanente a lo largo de la obra. Jurisprudencia constitucional no solo procedente del Tribunal Constitucional sino también, sobre todo en materia de derechos fundamentales, de otros órganos judiciales de ámbito internacional y muy singularmente el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. No se trata de adoptar un neopositivismo jurisprudencial, sino de integrar plenamente a la jurisprudencia en el análisis y comprensión del Derecho constitucional en cuanto es esta la que procede a rellenar de contenido y adaptar a las realidades cambiantes el significado de unas normas constitucionales que al pasar el tiempo pierden parte de su sentido y adquieren nuevos significados. Especialmente, si como recuerda el autor a menudo a lo largo del texto, el constitucionalismo español (no solo el vigente) parece sentir una aversión atávica a cualquier intento de reforma constitucional que no venga impuesta por exigencias derivadas de la integración europea.

Esta comprensión del Derecho constitucional como derecho “viviente” en el que la jurisprudencia tiene un papel esencial en su adaptación al tiempo explica, a nuestro entender, el tratamiento de la jurisdicción

constitucional no en la parte relativa a los poderes del Estado, sino en la relacionada con las fuentes del Derecho. De esta forma siguiendo la estela de la doctrina italiana, la jurisdicción constitucional se explica sobre la base de la importancia de su producto normativo (la jurisprudencia) en el seno del sistema de fuentes. La tesis de fondo es difícilmente contestable: el sistema constitucional de las fuentes del derecho no puede entenderse sin las sentencias constitucionales por lo que la explicación de la jurisdicción constitucional no puede separarse del estudio de dicho sistema.

Igualmente, la idea de una constitución evolutiva y abierta al tiempo a través, sobre todo, de la jurisprudencia nos conduce a la cuarta de las ideas maestras del texto como sería la *compresión de la interpretación constitucional como labor creadora y no meramente exegética*. Es obvio que interpretar la constitución no es lo mismo que desentrañar el significado de una ley de montes. Pero tras esa obviedad se esconde un reto de primera magnitud como es el de establecer los métodos de interpretación constitucional y los límites de la misma. La opción del autor es clara: la interpretación constitucional ha de entenderse “como una tarea o investigación” utilizando herramientas cuyo contenido y límites no son solo doctrinales, sino que también aparecen en la legislación de desarrollo y en la jurisprudencia constitucional. Apela así a los conocidos criterios de unidad de la constitución, concordancia práctica, conformidad funcional, efectividad de los mandatos constitucionales (antiformalismo), favor libertatis, presunción de fuerza normativa de la Constitución, interpretación conforme, etc. Ahora bien, se trata de una apelación crítica pues ninguna de las herramientas resuelve por sí sola y siempre todos los problemas derivados de la interpretación constitucional. La interpretación, recuerda el autor (p. 66) es “una actividad discrecional o escasa-

mente reglada”. En definitiva, la interpretación que a lo largo de las *Lecciones* va concretando el significado de las normas constitucionales es a menudo “constructiva” a través de sus dos complementos fundamentales: el legislador democrático y la jurisdicción constitucional. Ello sin desdeñar el ofrecido por la propia realidad constitucional para explicar el significado efectivo de la norma.

El autor no pierde esa perspectiva en todo el texto y combina inteligentemente los criterios interpretativos formulados, los desarrollos legislativos y jurisprudenciales, así como la realidad constitucional existente para dar una cabal, realista y actualizada comprensión del Derecho constitucional efectivamente vigente en España acentuando unos u otros elementos (interpretación, desarrollo legislativo, jurisprudencia y realidad constitucional) en función del objeto de análisis.

Estas operaciones no se realizan exclusivamente desde la óptica española. Ello, nos lleva a la última de las líneas transversales de esta obra que deseamos resaltar: la comprensión del *Derecho constitucional español como un Derecho constitucional europeo y multinivel* que trasciende el ámbito puramente estatal. García Roca pertenece a un selecto grupo de constitucionalistas de su generación (entre los que se encontrarían los tristemente desaparecidos Santolaya Macchetti y Pérez Tremps y a los que habría que unir el nombre de Sáiz Arnaiz) que fueron capaces de ver la transformación constitucional derivada del proceso de integración europea. Muchos otros autores siguieron su estela después. Pero cabe afirmar que el autor se encontraba entre esos pioneros que, al principio, justo es decirlo, encontraron una mayoritaria incompreensión en la doctrina nacional. Resulta pues lógico que se defienda, casi como una declaración de intenciones al comienzo de la obra, la idea de la existencia de un *ius commune europeo*.

La transformación conceptual (dogmática, si se quiere) derivada de la integración europea en la comprensión del Derecho constitucional está presente en el texto objeto de comentario de manera permanente ya desde la primera lección. No se trata solo de que las *Lecciones* adopten una teoría de la pluralidad de Constituciones o de constitucionalismo en red, sino de que el análisis y la enseñanza del Derecho constitucional español se realice también desde la lógica de la integración europea. Integración entendida, y esto no es frecuente, como binaria pues se articula a través de procesos económicos y políticos (Unión Europea), pero también a través del desarrollo y promoción de valores constitucionales básicos como son el Estado de Derecho, la democracia y en especial los derechos fundamentales (Consejo de Europa).

Por ello no es de extrañar que el texto incluya las bases constitucionales de la integración política y la incorporación de su ordenamiento jurídico en el sistema nacional de las fuentes del derecho (lección 8) o el análisis específico de la apertura supranacional en la interpretación de los derechos (lección 14<sup>a</sup>). Pero, sobre todo, y este es un valor añadido infrecuente, se incorpora a través del uso de la jurisprudencia europea en la interpretación constitucional española. Ello es particularmente claro en las lecciones correspondientes a los derechos fundamentales en las que la utilización de la jurisprudencia del TEDH se convierte en uno de los elementos básicos para la comprensión del significado de los derechos constitucionales.

IV. Estamos por tanto en presencia de una obra que será, a nuestro juicio, uno de los puntos de referencia esenciales en la formación de los universitarios españoles del futuro. Pero también una fuente básica de consulta y orientación de los profesores de Derecho constitucional. En su contenido encontramos un tratamiento exhaus-

tivo, sistemático y coherente del Derecho constitucional vigente expuesto con la claridad que solo se puede alcanzar después de años de fuerte dedicación a la docencia e investigación. Claridad en la redacción que es imposible si no hubiera detrás una gran claridad de ideas sobre la materia que el autor demuestra a partir del manejo cuidadoso de las mejores fuentes de conocimiento. No se trata solo de la amplitud de las citas jurisprudenciales o de la bibliografía reseñada. En la jurisprudencia y bibliografía utilizadas se reconoce una cuidadosa selección de títulos y sentencias. Algo realmente útil y difícil en el marco de la maraña cada vez más tupida de publicaciones (y de jurisprudencia) de muy diferente nivel en parte resultado de la búsqueda de acreditaciones oficiales creciente y absurdamente exigentes en términos de cantidad y no de calidad. No se realizan listas de sentencias o de bibliografía.

Se *selecciona* la jurisprudencia y bibliografía que el autor considera más relevante.

No se trata de un trabajo escrito “por aluvión”, mediante la suma de textos elaborados en distintos momentos y contextos o por diferentes autores especializados. Es un discurso individual (que no aislado) y muy pensado. Construido con una fuerte coherencia interna y abordando todas las materias que conforman el Derecho constitucional español, incluso aquellos más áridos o especializados desde la óptica del Derecho vivo en el primer cuarto de siglo XXI.

En fin, una obra que solo puede ser bienvenida por quienes nos dedicamos a la docencia e investigación del Derecho constitucional.

RAFAEL BUSTOS GISBERT  
*Catedrático de Derecho Constitucional*  
*Universidad Complutense de Madrid*

IGNACIO FERNÁNDEZ SARASOLA (2022) *Utopías constitucionales. La España posible en los proyectos constitucionales (1786-1931)*, Madrid: Centro de Estudios Políticos Constitucionales.

Las utopías constitucionales podrían ser un oxímoron. Sin embargo, Ignacio Fernández Sarasola nos propone un magnífico recorrido por la historia del constitucionalismo en España desde una perspectiva innovadora y original. Este es un libro extenso y exhaustivo en cuanto al análisis de los proyectos constitucionales, del cual emerge la voluntad de recuperar los distintos constitucionalismos que no siempre estuvieron representados en las Constituciones promulgadas en la historia del Estado Liberal español.

En la introducción del libro el autor propone una definición de Constitución capaz de integrar la diversidad de modelos constitucionales, incluyendo también las constituciones históricas. La obra ofrece una propuesta metodológica basada en analizar las constituciones desde una cuádruple perspectiva: normativa, doctrinal, institucional y político-social. La novedad se basa en la incorporación de esta última perspectiva, la político-social, puesto que las tres perspectivas precedentes ya habían sido integradas por el historiador del constitucionalismo Joaquín Varela Suanzes. Con la integración de la historia político-social como algo más que un mero contexto, Fernández Sarasola propone una historia constitucional tetradimensional en la que se redefine la noción de constitución en función de su trascendencia política, de su contenido o de las aspiraciones políticas de un grupo o de una etapa. En definitiva, la Constitución es todo aquello que encaja con la idea de límite del Estado y que puede reconducirse en los cuatro planos referidos (normativo, doctrinal, institucional y político-social). Así es como el modelo de Fernández Sarasola permite integrar en la historia constitucio-

nal proyectos dispersos en fuentes heterogéneas como la prensa. Todo ello supone ampliar los límites de la historia constitucional y demostrar la existencia de distintos constitucionalismos simultáneamente, lo que ofrece una interpretación de la historia constitucional de España más plural y diversa a lo largo de un siglo y medio de definición del Estado Liberal moderno. El autor establece como proyecto constitucional una estructura articulada concebida con el propósito de ser una norma efectiva y que en su momento se presupuso que podía ser aplicable.

Fernández Sarasola distingue entre proyectos oficiales y privados: mientras los primeros surgieron de instituciones públicas y estuvieron o no en el origen de una Constitución, los segundos expresaron propuestas surgidas de individuos, entidades o partidos políticos en las que se sintetizan modelos políticos alternativos. En la introducción del libro, Fernández Sarasola apunta que la proporción de textos privados y oficiales “resulta inversamente proporcional al avance del tiempo”, siendo cada vez más el número de textos oficiales. Por otra parte, la identificación de estos proyectos como utopías constitucionales presupone que estos eran, o bien de difícil realización, aunque fueran normas efectivas, o bien una representación imaginativa de cómo debería organizarse el Estado Liberal de una sociedad española que se proyectaba hacia delante.

El libro se divide en seis partes que cubren la historia constitucional de España entre 1786 y 1931, periodo en el que los proyectos oficiales dieron lugar a las Constituciones de 1812 y 1931, que devienen fundamentales en la medida que reflejan la diversidad de propuestas formuladas en los

debates de dentro y fuera de las Cortes. La primera parte del libro se basa en la recepción del constitucionalismo europeo y norteamericano y los textos que formulan autores como Manuel de Aguirre y León de Arroyal a finales del siglo XVIII, con lo que demuestra cómo el constitucionalismo asumió algunos de los preceptos políticos liberales durante la ilustración.

La segunda parte del libro es la más extensa y relevante, pues ofrece una síntesis sobre la multiplicidad de constitucionalismos que confluyen en el proceso constitucional gaditano, aunque destaca sobremanera el constitucionalismo revolucionario que también tomó distintas acepciones. En los últimos treinta años se han escrito miles de páginas en torno a los fundamentos del constitucionalismo gaditano, convirtiéndose en un tema clave de los orígenes del proceso de construcción del Estado Liberal en España y América Latina. Fernández Sarasola propone una síntesis que integra el historicismo y el iusnaturalismo como pilares del constitucionalismo revolucionario, sin descuidar la influencia revolucionaria francesa. La adopción de la perspectiva político-social permite al autor mostrar de qué forma el constitucionalismo revolucionario contrapuso una formulación centralista a otra confederal, y un modelo asambleario a otro basado en la división de poderes y la responsabilidad gubernamental.

La tercera parte presenta la convivencia de distintos constitucionalismos que prefiguran alternativas del liberalismo moderado -como el doctrinario y el napoleónico-, u otros de revolucionarios. El constitucionalismo revolucionario desarrolló un modelo federal que pretendía preservar la unidad de los territorios europeos y americanos aunque, como afirma Fernández Sarasola, la discontinuidad territorial alejaba el modelo federal o confederal español de la realidad de las repúblicas federales Suiza y de Estados Unidos.

En la cuarta parte, se muestra de nuevo la coexistencia de modelos constitucionales contrapuestos que se explicitan a través del constitucionalismo republicano federal, del autoritario de Bravo Murillo, del transaccional de la Constitución nonata de 1856 y uno de transnacional europeo. La Constitución republicana de Ramon Xaudaró es analizada en detalle y se subrayan los elementos de continuidad con la Constitución de 1812, además de apuntar las discrepancias como la cuestión de la tolerancia religiosa o el sufragio censitario. El análisis del proyecto de Xaudaró pone de relieve una tradición republicana que intentaba amalgamar el constitucionalismo liberal de la división de poderes con el federalismo que se articulaba desde abajo.

La quinta parte se ocupa del desarrollo de los modelos federales que se fraguaron durante el Sexenio Democrático y también durante la Restauración. Fernández Sarasola recoge una gran cantidad de propuestas federales, tanto oficiales como privadas, que tendrán una continuidad hasta las primeras décadas del siglo XX. No cabe duda de que una de las aportaciones más relevantes del libro es el análisis del conjunto de proyectos constitucionales federales que debían configurar la federación española para los republicanos del partido federal. El análisis de los distintos proyectos estatales demostraba la existencia de un programa social que alcanzaba elevadas cotas en materia de regulación de la huelga, la jornada laboral de ocho horas o en derechos asistenciales, beneficencia o reforma social. Las más avanzadas socialmente contemplaban la igualdad en derechos de la mujer “aunque siempre con alguna cortapisa”, como escribe el autor (p. 439)

La sexta parte está dedicada a las distintas alternativas democratizadoras o autoritarias al régimen de la Restauración formuladas entre 1929 y 1931, y que

intentaron recoger algunas aspiraciones del socialismo de finales de siglo pero no alcanzaron los niveles de modernidad social, democrática o institucional de las constituciones europeas de entreguerras o la mexicana. Lo más relevante en este apartado es el estudio del anteproyecto republicano de 1931, que significaba un avance en cuestiones como la supremacía de la Constitución, la racionalización del parlamentarismo, el reconocimiento de derechos sociales y la configuración de un estado altamente descentralizado, aunque no incorporaba ninguna de las aportaciones del socialismo. La mayoría de elementos pasaron a la Constitución de 1931, pero algunos de los aspectos más beligerantes con las confesiones religiosas, la intervención sobre la propiedad privada o la supresión de la cámara alta fueron incorporados posteriormente, más allá del anteproyecto propuesto por la Comisión Jurídica Asesora.

Este libro analiza sesenta y ocho proyectos constitucionales que convivieron con las ocho constituciones que estuvieron vigentes en España en estos años. Una aportación relevante de la obra es considerar que algunas de las Constituciones promulgadas surgieron de la contraposición o alternancia con algunos de aquellos proyectos, como ocurrió con la Constitución republicana de 1931, que fue una repuesta al modelo constitucional autoritario propuesto por la dictadura de Miguel Primo de Rivera. Por otra parte, Fernández Sarasola reflexiona al final del libro sobre por qué se redujeron paulatinamente el número de proyectos constitucionales de carácter privado, atribuyéndolo al tecnicismo cada vez mayor de los textos y a la presencia creciente de los partidos políticos que a menudo convirtieron sus programas en proyectos constitucionales. También apunta que las alternativas progresistas generaron más proyectos y con articulados más largos que las moderadas o

conservadoras porque consideraron que la Constitución debía proteger los derechos individuales y proponer una suerte de programa político en el avenir. Por el contrario, los moderados planteaban una intervención mínima del Estado y reducían el número de derechos políticos y sociales. El conservadurismo asumía la existencia de una Constitución histórica; por lo tanto, los proyectos constitucionales se ocupaban de la parte no esencial del sistema político que requería de regulación.

Una de las tesis del libro de Fernández Sarasola es la incorporación del constitucionalismo español a las redes de circulación internacional del pensamiento constitucional. Son múltiples los ejemplos que se pueden ver a lo largo del libro, pero probablemente esta influencia se percibe nítidamente en el constitucionalismo federal de la I República y de la Restauración en el que los ejemplos suizo y norteamericano se rebelaron como paradigmas de cómo construir una república federal, probablemente porque fueron las dos únicas repúblicas federales que reconocieron la española, a diferencia de lo que haría la república autoritaria francesa.

El constitucionalismo federal se remonta a la etapa gaditana, por lo que la influencia extranjera convivió con el desarrollo de un modelo federal que se basaba en la práctica revolucionaria *juntista* donde la autonomía y representatividad del espacio local y regional se convirtió en el principal apoyo para el triunfo del progresismo, al mismo tiempo que dejó abierto un proceso revolucionario en el que hubo una presencia significativa de las clases populares y las élites de la periferia. Más allá de esta reflexión, la parte dedicada a los proyectos federales es sin duda una de las principales aportaciones del libro, pues en su análisis demuestra cómo los proyectos desarrollados por el partido federal a finales del siglo XIX “implantaron un auténtico Estado democrático y social en España” (p. 440), avan-

zándose cincuenta años las conquistas de la Constitución republicana de 1931.

El libro de Fernández Sarasola nos propone una historia del constitucionalismo español abierta, plural, compleja e interconectada con el mundo, que rompe con las formulaciones clásicas del constitucionalismo basadas en el análisis de las ocho constituciones vigentes en España entre 1812 y 1931. Todo ello demuestra la prolijidad de un constitucionalismo que estuvo en el centro de la vida política de los individuos y partidos políticos. Aquella prolijidad constitucional demostraba las dificultades de generar consensos y de interpretar las constituciones para que recogieran la pluralidad de significados que le otorgaban los ciudadanos.

Esta obra resulta un hito en la historia del constitucionalismo en la medida que recupera, ordena e integra en la historia política y social unos proyectos constitu-

cionales que muestran la diversidad del constitucionalismo y la pluralidad de la historia de la construcción del Estado Nación. El autor recupera el constitucionalismo republicano, mayoritariamente federal, que se generó durante aquel siglo y medio para demostrar que fue una tradición que remonta a los orígenes del constitucionalismo español y que estuvo permanentemente presente en las distintas etapas de la historia constitucional. La interpretación de Fernández Sarasola sobre el constitucionalismo español rompe brillantemente con lecturas teleológicas, deterministas y endógenas, y propone un relato novedoso y estimulante que debería engendrar nuevas relecturas sobre la formación del Estado moderno en España.

JORDI ROCA VERNET

*Professor Lector*

*Universitat de Barcelona*

MIGUEL ANGEL PRESNO LINERA (2022) *Derechos fundamentales e inteligencia artificial*, Madrid: Marcial Pons.

El libro que tengo el placer de reseñar y que ha sido publicado en una de las más prestigiosas editoriales jurídicas del país y en una colección imprescindible para los estudiosos del Derecho constitucional, versa sobre una temática de rabiosa actualidad, como es la aparición e introducción en nuestra vida cotidiana de los sistemas y tecnologías que pueden englobarse dentro de la denominada Inteligencia Artificial (en adelante, IA).

El trabajo objeto de reseña constituye una obra exhaustiva y profunda que, en cualquier caso, debe leerse como una primera aproximación teórica a la creciente interacción entre la IA y los derechos fundamentales en la sociedad actual. El autor, más concretamente, pone su foco de atención en los efectos que estos sistemas proyectan sobre los derechos de las personas, abordando cuestiones nucleares tales como la concreción del fundamento jurídico-constitucional de la respuesta del ordenamiento jurídico ante el empleo de tales sistemas (la dignidad humana y la doble dimensión de los derechos fundamentales), la proyección de obligaciones hacia los poderes públicos y el objeto, contenido y las garantías de los derechos fundamentales en liza.

La obra se estructura en tres partes o capítulos que abarcan diferentes aspectos de la relación entre la IA y los derechos fundamentales. La primera parte o capítulo constituye una introducción al lector a una temática que, aunque sea tangencialmente toca cuestiones técnicas y dinámicas (por aquello de que la tecnología está siempre en movimiento); una primera aproximación a la terminología y a las cuestiones semánticas, lo que en realidad es más que relevante si tenemos en cuenta que muchos de los problemas de desarrollo

tecnológico tienen su punto de partida en problemas del lenguaje. De forma breve y precisa el autor proporciona una sólida contextualización del desarrollo histórico de la IA, desde sus inicios hasta la actualidad, así como sus distintas acepciones y las distintas técnicas que se engloban dentro del gran paraguas de la IA. Este análisis histórico ayuda al lector a comprender cómo la IA ha evolucionado y ha llegado a tener un papel cada vez más relevante en nuestras vidas cotidianas. Para luego, a continuación, incidir en el desafío que la Unión Europea a través de la Comisión y del Parlamento ha tratado de resolver y liderar con la elaboración del Libro Blanco sobre la inteligencia artificial, así como con la aprobación de distintas resoluciones y de una ambiciosa propuesta de Reglamento que, demuestra, de un lado, la preocupación por la incidencia de estas modernas tecnologías en los derechos de las personas y, del otro, la ingente oportunidad que supone poder crear un estándar de cumplimiento normativo y ser pionero liderando el desarrollo tecnológico, tal y como ya se hizo tiempo ha con el derecho fundamental a la protección de datos y su correspondiente Reglamento europeo de referencia, cuya influencia es evidente en las normativas de protección de datos en todo el mundo y, en especial, en aquellos países que pretenden comprar y vender en el potente mercado digital europeo.

En la segunda parte, el autor analiza la incidencia de la IA en diversos derechos fundamentales, como la libertad personal, la vida privada, las libertades de expresión e información, el derecho a un juicio justo y la prohibición de la discriminación. Al hacerlo, el autor destaca los retos y oportunidades que la IA plantea para la protección de estos derechos en un entorno

tecnológico en constante cambio. Dedicar una atención especial a la inteligencia artificial policial y judicial, así como a todos los problemas que derivan de la posible adopción de medidas preventivas limitativas de derechos, en general, y de la libertad personal, en particular. El llamado *predictive policing*, que surge de la fusión de las técnicas criminológicas y herramientas actuariales de valoración del riesgo con el factor puramente tecnológico, nos dibuja un escenario totalmente nuevo en el que las predicciones son más fiables y certeras, lo que nos recuerda los dilemas que ya anticipó en la gran pantalla *minority report*. Una sociedad (del riesgo) que se preocupa principalmente en la prevención, en actuar *ex ante delictum*, no puede dejar pasar la oportunidad de contar con este tipo de herramientas y, sin embargo, es evidente que las más modernas tecnologías deben desarrollarse e implementarse tras una ponderación o evaluación del impacto algorítmico en derechos fundamentales<sup>2</sup>, es decir, tras un análisis exhaustivo y pormenorizado de los posibles sesgos, errores y opacidades del sistema (tanto en su diseño como el propio código tecnológico).

Lo preocupante es que, pese a la evidencia, algunos softwares y herramientas de análisis de valoración de riesgo delictivo (o de reincidencia), como COMPAS o HART, se hayan aplicado en la práctica, como en el paradigmático caso de Eric Loomis. Un supuesto que señala y explica a la perfección el autor de la monografía, con el que ejemplifica la proyección de efectos sobre la libertad personal del afectado y, también, sobre la ausencia de posibilidad de defensa frente a las predicciones

de la tecnología. La falta de garantías se pone de manifiesto en relación con el derecho de defensa y ante la ausencia de mecanismos para poder impugnar por vías eficaces o suficientes los resultados o predicciones tecnológicas, pero también en relación con las sombras de sesgo discriminatorio (en especial, el autor pone el foco sobre estas cuestiones en las pp. 64 a 69 de la monografía) que permanecen sobre el diseño y los factores que aplican en el empleo de la herramienta COMPAS. La solución que plantea el doctor Presno Linera frente a estos casos pasa por limitar las posibilidades de objetivar y generalizar factores y variables vinculados a pronósticos de peligrosidad o de comisión delictiva, y mantener el papel que juega la argumentación y justificación ante cada caso concreto, de tal modo que las medidas adoptadas deben estar individualizadas<sup>3</sup>.

El potencial lesivo de determinadas herramientas basadas en la denominada IA se pone especialmente de manifiesto cuando observamos la afectación a los derechos de las personas en su dimensión privada (pp. 37 a 51 de la monografía reseñada). La intimidad, el derecho a la propia imagen, el secreto de las comunicaciones y el derecho a la protección de datos pueden verse afectados en la medida que la información personal tiene un valor incalculable en los entornos digitales, su procesamiento es especialmente útil para nutrir a los códigos algorítmicos de IA y, además, los ciudadanos en general, y los colectivos más vulnerables, en particular, estamos expuestos frente al uso de la tecnología.

3 Sigue el autor en este sentido la misma dirección de Miró Llinares, F. y Castro Toledo, F. J., “¿Correlación no implica causalidad? El valor de las predicciones algorítmicas en el sistema penal a propósito del debate epistemológico sobre el fin de la teoría”, en Demetrio Crespo, D. (dir.), *Derecho penal y comportamiento humano. Avances desde la neurociencia y la inteligencia artificial*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2022, p. 524.

2 Al respecto véanse los trabajos de Simón Castellano, P. *La evaluación de impacto algorítmico en los derechos fundamentales*, Cizur Menor, Aranzadi, 2023; Mantelero, A. *Beyond Data: Human Rights, Ethical and Social Impact Assessment in AI*, Springer, 2022.

Lo analiza de forma preclara el autor, una realidad que se vuelve de poner de manifiesto hoy, al tiempo de escribir esta reseña, cuando los medios de comunicación se hacen eco del caso Almendralejo, relativo al uso de imágenes de desnudos de menores manipuladas mediante IA. Este tipo de supuestos ejemplifican las dificultades de dar respuesta desde el ordenamiento jurídico a nuevas situaciones que tienen su punto de partida en un empleo de los sistemas de IA para fines metajurídicos, cuando no ilícitos. Al margen de las dificultades de encaje de ciertos supuestos o de discusiones sobre la tipicidad de las conductas descritas (por ejemplo, por la vía del art. 189 del Código Penal), es evidente que la tecnología empleada con fines espurios ayuda a obtener beneficios económicos (en el citado supuesto, los habituales de la industria pornográfica) y facilita la intromisión en la imagen, honor e intimidad, en este caso, de los menores de edad. Por razones obvias, este caso concreto no lo comenta el autor de la monografía, pero sí anticipa el debate sobre ello al poner de manifiesto los riesgos vinculados a la técnica denominada GAN (*Generative Adversarial Network*) que permite crear imágenes y contenido audiovisual parcialmente nuevo y ficticio a partir del uso de millones de fotos e imágenes de personas reales (véase pp. 45 y ss. de la monografía).

En esta segunda parte del libro, y más allá del interesante estudio, cita y comprensión de las principales aportaciones sobre la materia efectuadas previamente por la doctrina internacional y la doctrina jurisprudencial del TC y del TEDH, el autor alcanza distintos corolarios que, en paralelo y con independencia, han sido compartidos muy recientemente por parte de la doctrina nacional, y sobre los que luego centra buena parte de las conclusiones que obran en el capítulo III de la obra.

El primero es el relativo a la insuficiencia de la normativa de protección de datos

para poder dar respuesta a buena parte de los desafíos y retos que plantea la IA para las garantías y los derechos de las personas, por las dificultades de garantizar sin mecanismos de *hard law* un auténtico poder de control de las personas sobre sus datos personales<sup>4</sup> (véanse las pp. 73 a 76 en relación con los procesos electorales y la utilización de medios tecnológicos y datos personales). El segundo es el relativo a la comprensión de que la incidencia de los tratamientos masivos y el potencial invasivo de las herramientas basadas en sistemas de IA no tiene únicamente un impacto individual en derechos de una persona en un caso concreto, sino también una repercusión colectiva que afecta al propio Estado social y democrático de Derecho<sup>5</sup> (véanse en especial las pp. 103-112 de la monografía, que son imprescindibles para comprender la importancia de ubicar la base o el fundamento de la regulación sobre IA en el necesario respeto a la dignidad humana y el libre desarrollo de la personalidad, y la doble dimensión de los derechos fundamentales). Lo anterior es especialmente relevante si se tiene en cuenta que la base

4 Es una conclusión que han alcanzado, en paralelo, otros autores. Véanse Medina Guerrero, M. "El derecho a conocer los algoritmos utilizados en la toma de decisiones. Aproximación desde la perspectiva del derecho fundamental a la protección de datos personales", en *Teoría y Realidad Constitucional*, 49, 2022, pp. 141-171 y Simón Castellano, P. "Taxonomía de las garantías jurídicas en el empleo de los sistemas de inteligencia artificial", en *Revista de Derecho Político*, 117, 2023, pp. 153-196.

5 En la misma dirección, véase Cotino Hueso, L. "Nuevo paradigma en las garantías de los derechos fundamentales y una nueva protección de datos frente al impacto social y colectivo de la inteligencia artificial", en Bauzá Reilly, M. (Coord.) y Cotino Hueso, L. (Dir.), *Derechos y garantías ante la inteligencia artificial y las decisiones automatizadas*, Cizur Menor, Aranzadi, 2022, pp. 69-105; Simón Castellano, P. "Taxonomía de las garantías jurídicas en el empleo de los sistemas de inteligencia artificial", en *Revista de Derecho Político*, 117, 2023, pp. 153-196, más concretamente, pp. 160-161.

justificativa para una legislación o normativa que establezca prohibiciones, un estándar de conformidad y distintas medidas de *hard law* en función de determinados niveles de riesgo de los sistemas de IA puede encontrarse, en lugar de en la protección *ex ante* de determinados derechos concretos, en la denominada dimensión objetiva de los derechos fundamentales y en la necesidad de garantizar la dignidad humana que opera como un *prius* lógico y ontológico de los derechos constitucionales, no en vano se encuentra reconocida por la *norma normarum* justo en la antesala de los derechos fundamentales.

En esta segunda parte de la obra el autor también explora los efectos de la IA sobre los derechos de las personas en su dimensión social, con la potencial afectación vía *deepfakes* y redes sociales en las libertades de expresión e información; así como en los relativo a los derechos de las personas en su dimensión colectiva: reunión, manifestación y huelga. Las técnicas o tecnologías que permiten afectar a las libertades informativas y a la opinión pública libre son las mismas que ponen en peligro los derechos vinculados a los procesos participativos, electorales o refrendarios. Respecto a estas últimas cuestiones lo cierto es que determinadas técnicas y usos de IA, tangibles hoy, pueden incidir decisivamente en estos procesos, alterando la percepción y las actitudes de la ciudadanía mediante las llamadas “burbujas de filtros” o “burbujas ideológicas”, como ejemplifica el escándalo de *Cambridge Analytica* en relación con las elecciones presidenciales estadounidenses de 2016, y todo ello teniendo en cuenta que el impacto y la dimensión de ese supuesto es limitada, si tenemos en cuenta las grandes diferencias en cuando al impacto exponencial desde la aparición y auge de determinadas técnicas de IA<sup>6</sup>.

6 Quién quiera profundizar en los riesgos derivados de todo lo anterior y en el peligro considerable

La tercera parte del libro (pp. 83 a 133) es especialmente destacable, ya que aborda temas menos explorados por la doctrina, pero igualmente cruciales. Aquí, el autor examina la relación entre la IA y la teoría general de los derechos fundamentales, y explora el impacto de la IA en el Estado social y democrático de Derecho. Además, se analiza la importancia de que el enfoque normativo y la respuesta del Derecho frente a determinados riesgos y usos potenciales de la IA esté basado en el necesario respeto a la dignidad humana y el libre desarrollo de la personalidad, así como en una lectura sistemática de la Constitución, los derechos que esta reconoce y la dimensión objetiva de los derechos fundamentales.

También resulta de sumo interés las reflexiones del autor sobre la cuestión de la titularidad de los derechos en relación con la robótica y la IA. ¿Pueden tener derechos los robots? ¿Es adecuado o acertado reconocer derechos a las máquinas? ¿Podría otorgarse personalidad jurídica a un robot como paso previo para reconocerle algunos derechos fundamentales, tales como los de creación artística o literaria, o los de propiedad intelectual? Buena parte de estos interrogantes son planteados y analizados en las pp. 112 a 118 de la obra, tratando de dar respuesta desde una perspectiva de lo que puede hacer la tecnología, y de aquello que puede y no debería (*Can but Should Not*).

El enfoque multidisciplinario del autor, combinando elementos de derecho, ética y tecnología, enriquece la obra y brinda una visión completa de los desafíos éticos y jurídicos que la IA plantea a la sociedad actual. Además, el autor presenta un análisis

de que los algoritmos puedan desinformar de forma selectiva a los ciudadanos y condicionar su participación en procesos democráticos clave, debe partir del análisis que el autor de la monografía realiza en las pp. 69 a 76.

sis claro y fundamentado, respaldado por una amplia investigación y un conocimiento profundo del tema, cuyas conclusiones en el ámbito de las garantías de los derechos fundamentales frente a eventuales lesiones derivadas del uso de la IA constituyen una aportación fundamental al debate regulatorio europeo actual (pp. 130 a 133).

En resumen, “Derechos fundamentales e Inteligencia Artificial” es una obra imprescindible para cualquier persona interesada en la intersección entre la IA y

los derechos humanos. El libro proporciona una panorámica completa y rigurosa de los retos y oportunidades que la IA plantea para la protección de los derechos fundamentales en el mundo digital, y ofrece una valiosa reflexión sobre cómo garantizar que los avances tecnológicos respeten la dignidad y los derechos de las personas.

PERE SIMON CASTELLANO  
*Profesor Titular de Derecho Constitucional*  
UNIR

ANGEL FERNÁNDEZ SILVA (2021) *La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico español*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Esta monografía tiene su origen en la tesis doctoral brillantemente defendida (me consta) por Ángel Fernández Silva en la Universidad de Salamanca en septiembre de 2019. Culminaba así, con un acto solemne celebrado en el aula Miguel de Unamuno, una investigación exhaustiva (785 páginas) desarrollada bajo la dirección del profesor Augusto Martín de la Vega, una garantía de rigor y solvencia. La excelente factura de la tesis fue reconocida no sólo por los integrantes del tribunal que la juzgó, sino también por el jurado que con toda justicia le otorgó el Premio *Francisco Tomás y Valiente* en su edición de 2020. Con esa carta de presentación (las mejores credenciales para un constitucionalista) se publica finalmente la columna vertebral del trabajo original, aligerado en algunos de sus capítulos, como el dedicado al Derecho comparado o a la regulación de esta figura en los ordenamientos autonómicos. Y la verdad es que uno no echa de menos la versión íntegra de esos capítulos. La liposucción acometida por imperativos editoriales mejora claramente el producto, porque a veces menos es más. Con este formato más condensado se gana en claridad, fuerza persuasiva y utilidad, sin que la obra pierda consistencia.

A lo largo de sus 543 páginas, que se leen con extraordinaria facilidad, el libro analiza en profundidad y de forma sistemática tanto el significado de este instrumento de participación en el delicado ecosistema democrático como las claves de la regulación constitucional y legal de la iniciativa legislativa popular y su impacto real en la producción legislativa de nuestros Parlamentos. Pero no se limita a describir honestamente el estado de la cuestión, en diálogo con la doctrina y la jurisprudencia, sino que toma postura, no se esconde, y con sólidos argumentos se

decanta por aquellas interpretaciones que favorecen el ejercicio efectivo del derecho de los ciudadanos a promover la puesta en marcha del procedimiento legislativo. Confiesa ya en la introducción que el objetivo de su investigación doctoral, que comienza a fraguarse en un contexto de crisis del sistema representativo y pérdida de credibilidad de los partidos políticos, fue desde el principio demostrar que esta institución no es “constitucionalmente intrascendente, políticamente irrelevante y dogmáticamente anodina” (p. 21).

El autor reivindica pues el papel de esta herramienta de participación no como alternativa al modelo representativo (a estas alturas la disyuntiva entre democracia directa y democracia representativa, supuestamente menos auténtica, carece de sentido), sino como mecanismo complementario que se encuadra dentro del proceso deliberativo de formación de la voluntad del Estado y no pone en cuestión la legitimidad de las instituciones representativas. Todo lo contrario, se trata de fortalecer la representatividad del Parlamento, que acusa una cierta “fatiga” (Kelsen, 1920). Bien entendida, esta figura puede encajar perfectamente en nuestro sistema constitucional, porque respeta la preeminencia del órgano legislativo, por lo que no estaría justificada ni la desconfianza del constituyente ni el recelo de los partidos, que se resisten a ceder protagonismo y tratan de ocupar todos los espacios que surgen espontáneamente en la sociedad civil (muy débil en nuestro país) y apropiarse de todos los resortes de participación. Y cobra sentido precisamente como cauce que permite canalizar y trasladar a los órganos representativos las aspiraciones y demandas sociales, sin la mediación de los partidos.

Reconoce Fernández Silva que con la ILP quizá no pueda hacerse gran cosa para remediar la aguda crisis de nuestro circuito representativo, porque más allá de las trabas regulatorias o los episodios coyunturales, el telón de fondo que explica tantas expectativas frustradas viene marcado por la atonía participativa y el triunfo de lo que Constant llamó en el siglo pasado “la libertad de los modernos”: los ciudadanos se desentienden de la gestión de los asuntos públicos y se repliegan a la esfera de lo privado. Son una minoría cada vez más exigua los que se mantienen políticamente activos (bien elocuentes son en ese sentido las tasas de afiliación a los partidos políticos). Estamos a años luz de la virtud republicana, o de la democracia deliberativa que propugna Habermas, que presuponen una conciencia cívica y una implicación más intensa de los ciudadanos en la vida política. No es que falten cauces, es que la gente no tiene interés en participar.

En el plano dogmático, el autor tercia en el debate sobre naturaleza de la ILP y subraya su carácter bifronte: constituye, por un lado, una fase del procedimiento legislativo (art. 87.3 CE), la fase inicial de impulso; pero, por otro, es también una proyección del derecho fundamental a participar en los asuntos públicos (art. 23 CE). Por varios motivos: la reserva de ley orgánica establecida en el art. 87.3 CE, el recurso de amparo que los promotores pueden interponer contra el acuerdo de inadmisión y los pronunciamientos del Tribunal Constitucional en ese sentido. Desde esa perspectiva (dos facetas no excluyentes) aborda con la pericia propia de un experto al que no le escapa ningún detalle las cuestiones más problemáticas que plantea al intérprete la regulación de esta institución en el ámbito estatal: las materias excluidas, la aplicación de causas de inadmisión por la Mesa y la escasa transparencia de sus acuerdos al no publicarse en el BOCG, la fase de la toma en

consideración y su hipotética supresión o el papel de la Comisión promotora en la tramitación parlamentaria posterior.

En relación con las materias excluidas, hay que recordar en primer lugar que la cautela del constituyente con respecto a cualquier forma de participación directa se tradujo en una regulación sumamente restrictiva. De entrada, no se contempla en el art. 87.3 la iniciativa popular para la reforma constitucional, una modalidad que sí existe en algunos países, como Italia o Suiza (una minoría en todo caso). No se podían correr riesgos en ese momento fundacional. Menos explicación tiene la exclusión de las materias reservadas a la ley orgánica. Reduce sensiblemente la operatividad de este instrumento, con el agravante de que no resulta fácil precisamente determinar el alcance de esa reserva. Siguiendo el criterio del Tribunal Constitucional, sólo quedaría reservado al legislador orgánico el “desarrollo legislativo directo” o la “ordenación de aspectos esenciales” de los derechos y libertades ubicados en la sección 1ª del capítulo II.

Por lo que concierne a la comisión promotora, cree el autor que la ley vigente regula de manera insuficiente su composición y sus funciones, por lo que sería aconsejable una reforma que aclare su naturaleza, fije el número de integrantes y su relación con los signatarios y enumere de forma más detallada sus funciones. Esa reforma debería prever también una serie de incompatibilidades que evitaran supuestos de mediatización de la iniciativa por parte de partidos políticos.

Fernández Silva considera que el elevado número de firmas que exige el art. 87.3 CE, por encima de lo que se requiere en otros ordenamientos si se pone en relación esa cifra con la población del país, es el principal obstáculo para el despliegue efectivo de este instrumento a escala nacional. Prueba de ello es que el 36% de las iniciativas registradas en el Congreso

caducaron al no haber reunido ese mínimo de 500.000 signatarios. De hecho, doce de las diecisiete Comunidades Autónomas han rebajado ese umbral, fijando un porcentaje menor al establecido a nivel estatal. Pero para mitigar ese “efecto de desaliento” es imprescindible una reforma constitucional que reduzca directamente esa cifra o que remita al legislador orgánico esa decisión.

Las reticencias del legislador (basta leer el preámbulo de la LO 3/1984) se reflejaron en la inclusión de límites adicionales a los recogidos en la Constitución, que responden presuntamente al objetivo de preservar la autonomía parlamentaria. El requisito de la homogeneidad del contenido (art. 5.2.c) plantea, según el autor, serios problemas, no sólo por la inconcreción del precepto, sino también porque no se exige al resto de órganos con iniciativa legislativa ni es usual en Derecho comparado. De ahí que sea partidario de su supresión. La inadmisión motivada por la previa existencia en el Congreso o el Senado de un proyecto o proposición de ley que verse sobre el mismo objeto y que esté ya en el trámite de enmiendas u otro más avanzado también parece una solución demasiado drástica, aunque se pretenda con ello una ordenación más racional del trabajo parlamentario. Entre otras razones, porque la iniciativa popular puede tener el mismo objeto, pero distinta orientación.

La LO 4/1984 introdujo el trámite de la toma en consideración para las proposiciones de ley de iniciativa popular en consonancia con el Reglamento del Congreso, equiparando así el tratamiento de las iniciativas legislativas que no proceden del Gobierno. Justamente por eso, porque su tramitación y debate se supedita al previo pronunciamiento del Pleno de la Cámara, que valora la oportunidad política de la proposición, se trata en rigor de una simple “propuesta de iniciativa”. La existencia de este filtro es una cuestión polémica,

porque el rechazo de la toma en consideración podría interpretarse con razón como un agravio o desaire a 500.000 o más ciudadanos. Un sector de la doctrina se ha manifestado en contra de esta exigencia, pero Fernández Silva no acaba de fijar claramente su posición en este punto. Dice que hay que partir de la distinción entre potestad legislativa e iniciativa legislativa y advierte que, si se elimina este filtro, la mayoría parlamentaria podría presentar una enmienda a la totalidad siempre que no comparta el contenido de la iniciativa o aprobar enmiendas al articulado que alteren el sentido inicial de la propuesta. Este escenario alternativo no es una simple hipótesis. La Ley catalana de 2006 suprimió este trámite y el consiguiente incremento de las iniciativas tramitadas ha ido acompañado de un aumento de las enmiendas totales o parciales formuladas contra las mismas.

El requisito de la toma en consideración reabre el debate sobre si la ILP es una fase más del procedimiento legislativo o una parte separada del mismo. No cabe duda de que la participación de los promotores en el iter parlamentario, una novedad introducida en la reforma de 2015, ha reforzado el vínculo entre la proposición tramitada y la iniciativa presentada, evitando la separación total entre la fase preparatoria y la fase constitutiva del procedimiento, una vez que la iniciativa ha sido tomada en consideración.

En cualquier caso, para evitar la desconexión de la iniciativa en curso con quienes fueron sus promotores se han propuesto algunas medidas. En primer lugar, extender la participación del representante de la Comisión Promotora, que ahora ya puede comparecer en la comisión parlamentaria previa al Pleno de toma en consideración, a los trabajos posteriores en ponencia y comisión, de forma que pueda valorar las enmiendas sometidas a discusión. Nada tiene que objetar el autor a esta medida. Le

parece un exceso, en cambio, que tal intervención se produzca en el Pleno del Congreso por lo excepcional que resulta la participación en el mismo de personas ajenas a la Cámara, aunque sí defiende esa intervención en los Parlamentos autonómicos, como ya sucede de hecho en algunas Comunidades. En segundo lugar, la atribución a los promotores de la facultad de solicitar la retirada de la iniciativa (sin carácter vinculante) cuando consideren que la proposición que finalmente va a aprobarse no responde a sus planteamientos iniciales (como ya disponen algunas leyes autonómicas). Conviene recordar que el Reglamento del Congreso establece en su artículo 129 que la retirada de una proposición solo será efectiva si se produce antes del acuerdo de toma en consideración o, después del mismo, si lo aprueba el Pleno. Es verdad que se ha puesto en duda la legitimidad de los promotores para retirar la iniciativa una vez que las firmas han quedado acreditadas y antes del acuerdo de toma en consideración, pero Fernández Silva considera que la Comisión Promotora sí está autorizada para ello como representante de los firmantes, dado que es imposible conocer la opinión de cada uno de ellos.

En el tercer capítulo del libro se da cuenta de la evolución que se viene observando en la regulación y el desarrollo de esta figura en las Comunidades Autónomas tras la aprobación de los Estatutos de segunda generación, que siguieron la estela del Estatuto catalán de 2006, en el contexto de un redoblado interés por impulsar la participación ciudadana como parámetro de calidad democrática y buen gobierno.

La primera cuestión que se plantea en este terreno es la de acotar el margen que le queda al legislador autonómico a la hora de regular esta institución. Porque las Comunidades Autónomas tienen atribuida la competencia exclusiva sobre sus

instituciones de autogobierno ex. 148.1.1 CE, pero en la medida en que está en juego el derecho fundamental de participación política (art. 23.1 CE), que está sometido a la reserva de ley orgánica, el legislador autonómico deberá respetar lo dispuesto en la correspondiente ley orgánica cuando se trate de un “desarrollo legislativo directo” del contenido y las condiciones de ejercicio del derecho.

En este orden, suscita serias dudas la constitucionalidad de la ampliación de los sujetos legitimados para firmar una ILP en algunas leyes autonómicas, porque la titularidad del derecho parece un aspecto esencial de su desarrollo legal. En efecto, las leyes vigentes en Cataluña, País Vasco, Comunidad Valenciana y Baleares permiten firmar una iniciativa a los menores que tienen 16 o 17 años, a los ciudadanos de otros Estados Miembros de la UE y a los extranjeros con residencia legal en España. Al autor no le parece tan problemática la extensión a los menores de 16 y 17 años, porque se trata de un ensanchamiento del círculo de legitimados y por tanto del concepto de ciudadanía (como en los demás supuestos, añadido yo). Más reservas alberga respecto de la extensión de la titularidad a los no nacionales porque además de invadir el espacio reservado a la ley orgánica contradice lo dispuesto en el artículo 13.2 CE, que atribuye solamente a los españoles los derechos reconocidos en el artículo 23. En el libro sostiene la inconstitucionalidad de esta ampliación, aunque en la tesis doctoral se esforzaba por salvar la constitucionalidad de estos preceptos, al considerar que lo señalado en el art. 13.2 CE es de aplicación únicamente al sufragio activo y pasivo y que esa extensión no contradice el núcleo esencial de la legitimación, reservada al legislador orgánico, sino que la amplía a más ciudadanos, de modo que puedan ejercer tal derecho ante la asamblea legislativa de la respectiva Comunidad, con el objetivo de favorecer su

integración política. Entiendo el argumento, pero no me convence, no me parece concluyente.

Lo cierto es que las Comunidades Autónomas disponían de un amplio margen para la configuración legal del instrumento, sin el corsé del artículo 87.3 CE, pero en un principio se limitaron a reproducir miméticamente el patrón diseñado en la ley estatal. En el año 2006 se observa un punto de inflexión. Se inicia un ciclo de reformas de cierto calado en las leyes de muchas Comunidades (10 de 17), que el autor valora positivamente, porque en general tienden a dotar de mayor virtualidad a esta figura. Se suprimen, por ejemplo, algunas causas de inadmisión carentes de justificación. A su juicio, sólo deberían excluirse las materias ajenas a la competencia autonómica y las de naturaleza presupuestaria o tributaria. Por lo que respecta al número mínimo de firmas, todas las Comunidades (excepto Extremadura) han preferido remitir esa decisión a la ley que regula la ILP. Ese umbral mínimo se suele expresar mediante una cifra absoluta de signatarios, pero en algunas Comunidades (Castilla y León, Extremadura y Navarra) se fija un porcentaje sobre el censo. Las leyes más recientes han rebajado ese mínimo de firmas. Así, la Comunidad Valenciana, Galicia y País Vasco exigen 10.000 firmantes (lo que representa el 0,30%, el 0,37% y el 0,50% de sus respectivos censos electorales), siendo la Comunidad con un porcentaje más alto Extremadura (4%). También se ha ampliado en algunas de ellas el plazo de recogida de firmas. La ley catalana de 2006 exige 50.000 firmas para la tramitación parlamentaria de una ILP, pero esa cifra se eleva a 300.000 si se trata de una iniciativa popular de reforma de su Estatuto. Ya aludimos antes a las leyes autonómicas (la catalana tras la reforma de 2014 o la Ley 4/2018 de Baleares) que prevén la intervención de un representante de la Comi-

sión Promotora no sólo en el Pleno de la toma en consideración, sino también en la ponencia, en la comisión parlamentaria e incluso en el Pleno que se convoque para su aprobación final.

No son los únicos avances que se han registrado en las regulaciones autonómicas más recientes. También le merecen un juicio positivo otras novedades, como la posibilidad de presentar una queja ante la Mesa de la Asamblea contra el acuerdo de inadmisión, sin perjuicio de la posible interposición de un recurso de amparo, el asesoramiento que prestan los servicios de la cámara a los promotores en la redacción y presentación de la iniciativa, la concreción del número de miembros de la Comisión Promotora, de las incompatibilidades para formar parte de la misma y de su relación con los signatarios, la concesión de un anticipo económico a la Comisión Promotora para sufragar los gastos relativos a la difusión, tramitación y recogida de firmas de la iniciativa o la previsión de un plazo breve para el debate de toma en consideración de la proposición desde la publicación de la misma en el Boletín oficial de la Asamblea respectiva.

Uno de los capítulos que más interés suscitará en el lector, familiarizado o no con el régimen jurídico y la exégesis doctrinal de esta institución, es el relativo a la incidencia práctica de la ILP en España, tanto ante el Congreso como en las Comunidades Autónomas. ¿Cuántas iniciativas se han presentado? ¿Con qué resultado? ¿Cuáles han sido los temas abordados? ¿Quiénes las han promovido?. La información que nos proporciona Fernández Silva es exhaustiva. Y se ha tomado la molestia de incluir un anexo de elaboración propia en el que se da cumplida cuenta de todas las iniciativas presentadas ante el Congreso desde el año 1983 hasta marzo de 2021.

Como es bien sabido, el número de iniciativas presentadas y debatidas en las pri-

meras legislaturas (hasta la VIII en concreto) fue irrisorio (una media de 12 en cada una ellas). Es verdad que se observa un repunte de las iniciativas registradas en los últimos años, como consecuencia de la crisis económica, pero no han corrido mejor suerte, porque el resultado cosechado tiene mucho que ver con la dinámica de mayorías y minorías existentes en la Cámara. Se mire como se mire es innegable que las expectativas depositadas en este instrumento como vía idónea para canalizar los anhelos de regeneración y mejora de la calidad democrática se han visto frustradas. Ni la reforma aprobada en 2006 ni la renovación de nuestro sistema de partidos han impulsado su utilización. De todas las iniciativas presentadas, sólo trece se han sometido al debate de la toma en consideración (un 12% del total) y hasta la fecha únicamente tres (el 3% del total) han prosperado y han terminado aprobándose como leyes. Su éxito en términos de innovación normativa es perfectamente describable. Es verdad que la aprobación de una nueva regulación no es el único objetivo que se persigue con una ILP (como mínimo se pretende forzar un pronunciamiento de la Cámara sobre un determinado asunto), pero si medimos su eficacia atendiendo al grado de incidencia en la agenda política del país (más allá de la agenda legislativa), me temo que no llegaríamos a una conclusión muy distinta.

La primera proposición de ley de iniciativa popular que se aprobó en las Cortes Generales dio origen a la Ley 8/1999 de reforma de Ley de 1960 sobre propiedad horizontal, cuyas principales novedades fueron la agilización del procedimiento de reclamación de cantidades a los propietarios morosos, la modificación sustancial del régimen de adopción de acuerdos y la obligación de dotar un fondo de reserva para atender obras de conservación y reparación. La Proposición de Ley de regulación de la dación en pago, de paralización de los des-

ahucios y de alquiler social, presentada en diciembre de 2011 con el respaldo de 1.400.000 firmas, fue tomada en consideración por el Pleno del Congreso en febrero de 2012, en una decisión prácticamente unánime (334 votos a favor y una abstención) y tras completar su tramitación parlamentaria se convirtió en la Ley 1/2013 de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social. Y la ILP para la regulación de la fiesta de los toros como Bien de Interés Cultural, presentada también en esa misma Legislatura, dio lugar a la Ley 18/2013 para la regulación de la Tauromaquia como patrimonio cultural.

Fernández Silva analiza las iniciativas aprobadas y extrae tres conclusiones que me parecen correctas y pertinentes. En primer lugar, las tres contaron con el apoyo de organizaciones que prestaron su infraestructura y capacidad de movilización para el éxito de la propuesta. Todos recordamos el papel que jugó la Plataforma de Afectados por la Hipoteca y los sindicatos UGT y CCOO en la iniciativa sobre desahucios. Es evidente que sin una mínima estructura organizativa no se pueden recoger cientos de miles de firmas. Y sin un mínimo soporte financiero tampoco. En segundo lugar, y en relación con la supuesta mediación de esta herramienta por los partidos políticos, no se ha podido constatar que el control por parte de éstos sea un hecho generalizado. Aunque sí fue bastante ostensible la vinculación entre la PAH y las formaciones Podemos e IU.

Más relevante es, sin duda, la tercera conclusión. Porque en todos los casos el texto finalmente aprobado difiere sustancialmente del contenido de la propuesta inicial. Así, la iniciativa sobre reclamación de deudas comunitarias terminó subsumida y diluida en una reforma más ambiciosa de la Ley de Propiedad Horizontal. La fórmula finalmente escogida para la protección de la tauromaquia fue su decla-

ración como patrimonio cultural inmaterial ante la UNESCO, una solución de compromiso descafeinada que no impide la prohibición de este espectáculo en las Comunidades Autónomas. Y la iniciativa sobre dación en pago y paralización de los desahucios se fusionó en la fase de ponencia con un proyecto de ley del Gobierno y la norma resultante está lejos de ofrecer una segunda oportunidad a los afectados, y no contempla la dación de pago, ni una moratoria o paralización de los desahucios. Sólo prevé la adhesión voluntaria de las entidades financieras a un Código de Buenas Prácticas. Los promotores denunciaron esa maniobra como una estafa legislativa. Y no les falta razón. Porque no tiene mucho sentido tomar en consideración una propuesta (bajo la presión de la opinión pública) para luego desnaturalizarla, adulterando su contenido original. Un reproche que no comparte Fernández Silva, quien viene a relativizar la importancia de esas modificaciones: en su opinión, la Cámara no debe verse obligada a aprobar una proposición por el hecho de que cuente con un gran respaldo y promotores y parlamentarios deben buscar puntos de encuentro entre la posición manifestada por los primeros y la voluntad mayoritaria del Parlamento, que no es menos democrática porque no coincida con la postura de aquéllos (p. 260-261).

El escaso rendimiento de esta figura en el ámbito estatal se debe también, según el autor, al retraso deliberado en la tramitación de las iniciativas, que en no pocos casos se trasladan a la siguiente legislatura (algunas han llegado a ser tramitadas en tres legislaturas sucesivas). Aunque esta práctica no afecta en exclusiva a las proposiciones de iniciativa popular, se acude con frecuencia al expediente de la prórroga reiterada del plazo para la presentación de enmiendas

Se aprecia, no obstante, un cambio de tendencia a partir de la IX Legislatura.

Para Fernández Silva el incremento de las iniciativas registradas (21 en la IX y 30 en la X), relacionadas en su mayoría con asuntos de índole laboral y políticas sociales (pensiones y vivienda en particular), responde a varias causas: la evolución de la cultura participativa y democrática de los ciudadanos, la crisis económica, la crisis de confianza en los partidos y las instituciones, el empleo generalizado de las tecnologías de la información y de la comunicación, que permiten difundir y apoyar las iniciativas más fácilmente, o la entrada en vigor de Ley 4/2006, que amplió el plazo para la recogida de firmas de los 6 a los 9 meses. Pero sobre todo la fragmentación de la representación parlamentaria y su reflejo en la composición de la Mesa del Congreso, que posibilita la admisión a trámite y la toma en consideración de más iniciativas, en contra incluso del criterio del grupo mayoritario.

En los Parlamentos autonómicos la regulación más generosa de este instrumento en bastantes Comunidades ha permitido un mayor protagonismo en la producción legislativa. Se han registrado un total de 233 iniciativas, la mayoría en las últimas legislaturas, siendo ostensible la diferencia entre Galicia (34), Cataluña (33), Canarias (24), País Vasco (22) o Navarra (21) y otras Comunidades en las que este tipo de iniciativas son prácticamente irrelevantes, como Extremadura (5), La Rioja (5), Castilla y León (4), Murcia (4) o Cantabria (4). De todas las presentadas, fueron inadmitidas a trámite 73, un porcentaje ligeramente inferior (31%) al anotado en el Congreso (37%). Otros datos positivos son la menor caducidad de las iniciativas (14% frente al 36% en el Congreso) y el mayor número de iniciativas que fueron finalmente aprobadas como leyes (33), aunque en muchos casos con modificaciones significativas. También este apartado es muy acusado el contraste entre las aprobadas en Cataluña (7), Gali-

cia (5), Canarias (5) o País Vasco (5) y la nula operatividad de esta institución en Aragón, Asturias, Castilla la Mancha, Andalucía, Extremadura y Cantabria.

Y así llegamos al capítulo final de conclusiones, en el que el autor resume de forma ordenada y cabal sus fundadas opiniones sobre las principales cuestiones abordadas en una monografía que se sustenta en un aparato bibliográfico apabullante. Es mucho más que un diagnóstico de las carencias y los problemas detectados o una minuciosa descripción de las vicisitudes por las que ha atravesado esta institución desde su puesta en marcha. No se refugia en esa zona de confort. Su mirada es decididamente crítica, personal e intransferible, y además se atreve a formular propuestas *de lege ferenda* para mejorar su rendimiento y corregir disfuncionalidades, como la reforma del Reglamento del Congreso y la LO 3/1984 para que los acuerdos de la Mesa relativos a la admisión de las iniciativas sean públicos y motivados y se adopten previa audiencia de la Comisión Promotora, la habilitación de una plataforma pública *on line* en la que se publiquen todas las iniciativas admitidas y se facilite su firma digital, con las debidas garantías (como se hace en la UE con la ICE), y otras a las que ya hemos aludido. En este aspecto, el valor añadido de la obra es indiscutible.

Es verdad que la ILP no ha sido entre nosotros ese revulsivo que iba a refrescar y oxigenar el circuito representativo. No se ha logrado el objetivo de que los ciudadanos influyan mediante esta herramienta en la determinación de las prioridades en la agenda legislativa y en el diseño de las políticas públicas. Pero Fernández Silva no se conforma con certificar el relativo fracaso de esta figura y flagelarse con un balance tan decepcionante. Pone sobre la mesa propuestas y alternativas muy sensatas y no se resigna: sigue creyendo que puede contribuir modestamente a la

mejora de la calidad democrática -reforzando la relación entre los ciudadanos y sus representantes- en la medida en que su uso sea responsable y su regulación sea garantista.

Si tienen interés y quieren profundizar en el estudio de la iniciativa legislativa popular en España no duden en consultar este libro y seguir la pista de este joven pero sobradamente preparado constitucionalista, que no debería abandonar esta fecunda línea de investigación. Solo me queda instarle a seguir explorando y abriendo nuevos caminos con la misma lucidez y destreza que ha mostrado en esta primera monografía, que ya es sin duda una referencia obligada en esta materia y una valiosa contribución a una tarea que tenemos que asumir desde la academia, la de monitorizar permanentemente la salud de nuestras instituciones para mejorar la calidad de nuestras democracias y hacer mucha pedagogía para revertir ese clima de desafección respecto de los poderes públicos.

JUAN MARÍA BILBAO UBILLOS  
*Catedrático de Derecho constitucional*  
*Universidad de Valladolid*

MANUEL ARAGÓN REYES, JOSÉ TUDELA ARANDA, DIEGO VALADÉS RÍOS  
-Eds.- (2023). *Derecho Constitucional del siglo XXI: desafíos y oportunidades*, Zaragoza:

Fundación Manuel Giménez Abad.

El nuevo siglo ha traído consigo una intensa transformación de nuestras sociedades. La revolución digital, la globalización, la creciente desafección política de la ciudadanía, el auge de los nacionalismos y populismos, los efectos de la pandemia de la COVID-19, la emergencia climática, la intensificación de la llegada de inmigrantes a las costas europeas, los cambios recientes en la geopolítica internacional, el regreso de la guerra al suelo europeo y otros tantos acontecimientos han dado como resultado un mundo que, en muchos aspectos, resultaría irreconocible para un espectador que no hubiera vivido las dos últimas décadas. Esta nueva realidad obliga a los juristas, y en especial a quienes nos dedicamos al estudio del Derecho Constitucional, a reflexionar sobre la suficiencia de nuestros planteamientos teóricos clásicos para dar respuesta a los problemas actuales. Este es, precisamente, el objetivo de la obra colectiva reseñada en estas páginas.

*Derecho Constitucional del siglo XXI: desafíos y oportunidades*, publicada por la Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, es una obra coordinada por dos constitucionalistas españoles tan reputados como Manuel Aragón Reyes y José Tudela Aranda, y el reconocido especialista en el control constitucional del poder de la Universidad Autónoma de México Diego Valadés Ríos. Compila los trabajos de un total de treinta y dos autores de distintas generaciones y hasta seis nacionalidades diferentes, entre los cuales se encuentran varias de las voces con mayor renombre en nuestra disciplina. A pesar de la amplitud del abanico de temas estudiados y de las diferentes sensibilidades y perspectivas de los

investigadores reunidos, los ensayos publicados bajo este nuevo título de la colección de obras colectivas de la Fundación Giménez Abad presentan un atractivo denominador común: el compromiso intelectual de sus autores con la adaptación de nuestra disciplina a los desafíos propios del nuevo siglo, a fin de garantizar la buena salud de nuestras democracias.

La obra se compone de dos grandes capítulos de similar peso y extensión. El primero de ellos lleva por título *Derecho Constitucional y globalización* y se divide, a su vez, en dos secciones; una primera dedicada al análisis de las consecuencias de la globalización para la teoría general del Derecho Constitucional, y una segunda que explora la proyección de la globalización en los derechos constitucionales nacionales. El trabajo que inaugura la primera parte, elaborado por Manuel Aragón Reyes, es uno de los ensayos más sobresalientes de la obra. Con su habitual lucidez y agudeza, el que fuera uno de los más reputados magistrados de nuestro Tribunal Constitucional reflexiona sobre los riesgos que hoy amenazan la estabilidad y pervivencia de las democracias constitucionales, así como sobre la necesidad de revisar y actualizar las categorías clásicas del Derecho Constitucional para hacer frente a las necesidades sociales de nuestro tiempo. Su trabajo constituye una decidida defensa de la democracia constitucional como modelo de convivencia orientado a la limitación del poder en beneficio de la libertad, y de la Constitución normativa como el instrumento idóneo para su configuración y garantía.

El ensayo del profesor Aragón sirve como pórtico de entrada a la obra, poniéndonos sobre la pista de los grandes temas que se tratarán con mayor detalle en las

páginas posteriores: la idea de Constitución, la soberanía popular, la división de poderes, los derechos fundamentales, la representación política y las bases del Estado de Derecho. Igualmente, su lectura nos adelanta el tono sereno y el enfoque analítico y propositivo que se deja sentir en los trabajos siguientes. En la misma sección encontramos también los escritos de Francisco Caamaño Domínguez, Juan José Solozábal Echevarría y Ana Carmona Contreras. El primero de ellos lleva a cabo una reflexión de gran altura teórica acerca del papel que está llamada a desempeñar la idea de soberanía en un mundo globalizado, marcado por una profunda transformación de los escenarios y las condiciones de ejercicio del poder propias de etapas anteriores. El autor se pregunta, en particular, qué concepto de soberanía podría resultar útil para la *democratización de la globalización*, es decir, para paliar las desigualdades y los vacíos regulatorios que hasta ahora han acompañado a este fenómeno. El profesor Solozábal Echevarría, por su parte, reflexiona sobre la evolución histórica del concepto de nación y su relación con el Estado y la Constitución, para esclarecer el lugar que le corresponde al Estado nacional en la época de la globalización. A su entender, nos encontramos en un momento de transición marcado por fuerzas de signo contrario. Por un lado, resulta evidente el debilitamiento del Estado nacional, que ha perdido el monopolio del poder público, ha visto erosionado su ordenamiento jurídico a consecuencia de los procesos de integración supranacional y asiste al nacimiento de nuevos vínculos políticos susceptibles de entrar en competición con la nacionalidad tradicional. Por otro lado, no obstante, su participación se ha demostrado imprescindible en la construcción del nuevo orden normativo de la globalización. En definitiva, pese a los cambios recientes el Estado nacional se resiste a

perecer o ser sustituido y aún mantiene un papel protagonista en el escenario político global. El trabajo de Ana Carmona Contreras examina en profundidad uno de los elementos de cambio a los que aluden quienes la preceden: las transformaciones del sistema de producción jurídica que han tenido lugar en el Estado contemporáneo. La reputada catedrática se propone dar cuenta de cuál es el cuadro de fuentes del derecho que opera efectivamente en el ordenamiento estatal y cuáles son los criterios que rigen las relaciones entre los elementos que lo componen, una tarea compleja que culmina con el rigor y la solidez intelectual que resultan habituales en sus escritos. Su análisis la lleva a abogar por la reformulación de los mecanismos de producción normativa previstos en nuestra norma fundamental, para tomar en consideración los cambios que en la práctica ha experimentado nuestro sistema de fuentes a consecuencia de la dinámica funcional del Estado social y de la integración supranacional en la Unión Europea.

La sección sobre las consecuencias de la globalización para la teoría general del Derecho Constitucional se completa con los trabajos de la italiana Tania Groppi y la venezolana Mariela Morales Antoniazzi. El ensayo de la primera, hartamente conocida en nuestro país, es una valiente reflexión sobre uno de los conceptos más trascendentes y escurridizos para el Derecho Constitucional: la dignidad de la persona. La autora repasa los distintos peligros que acechan hoy a esta piedra angular del constitucionalismo contemporáneo y dedica especial atención al vínculo entre dignidad y democracia, al hilo de su reflexión sobre el papel que ésta puede jugar en sede judicial. Mariela Morales, por su parte, desarrolla un ensayo sobre la protección transnacional de los derechos en el contexto actual en el que alude al impacto de la pandemia de la COVID-19 y la emergencia climática en este ámbito.

La segunda sección del capítulo primero, dedicada a la proyección de la globalización de los derechos constitucionales nacionales, combina, una vez más, voces nacionales de reconocido prestigio como Javier García Roca, Francisco Balaguer Callejón, María del Camino Vidal Fueyo y Marian Ahumada, con la mirada foránea de investigadores como Julia Carabias Lillo, José Ramón Cossío Díaz y Albrecht Weber. El trabajo que abre esta sección, elaborado por el profesor García Roca, ofrece una visión panorámica de los rasgos que han caracterizado a la *globalización de los derechos*. Como ya ha hecho en ocasiones anteriores, el profesor defiende que los sistemas internacionales de garantía tienden a incrementar la efectividad de los derechos. La interacción entre sus distintos órganos y tribunales en un proceso continuo de diálogo y fertilización cruzada, unida a su influencia en los operadores jurídicos nacionales, no solo permite una aproximación de los estándares de protección de los derechos y una progresiva armonización de los mismos, sino que fomenta la actualización de sus contenidos, elimina posibles obstáculos a su protección derivados de viejas inercias históricas o prejuicios locales, y refuerza la interdependencia entre su efectividad y la reparación de sus violaciones. Además, el profesor hace notar que los sistemas de protección internacional resultan una herramienta idónea para proteger los derechos en la sociedad digital, un escenario que se resiste a las regulaciones locales. Por último, aborda con maestría las dificultades que pueden plantearse a la hora de conjugar la protección internacional de los derechos con la soberanía nacional y la identidad constitucional de cada Estado, abogando por encontrar puntos de equilibrio que respeten ciertos márgenes de apreciación, especificación y diferenciación nacional.

Los restantes cinco trabajos que integran esta sección se ocupan de algunos de

los problemas transversales más acuciantes en materia de derechos fundamentales. El ensayo de los juristas mexicanos Julia Carabias y José Ramón Cossío analiza qué puede hacerse desde el Derecho Constitucional para afrontar la emergencia ambiental, poniendo el foco de atención en la respuesta que este fenómeno ha merecido en el constitucionalismo de su país. El trabajo de Francisco Balaguer Callejón se centra en los desafíos que plantea para nuestra disciplina la concentración de poder que detentan las grandes compañías tecnológicas en la sociedad digital. Balaguer, que en los últimos años contribuido notablemente a enriquecer la literatura española sobre el impacto del desarrollo tecnológico en nuestras democracias constitucionales, en esta ocasión pone de manifiesto la magnitud del potencial lesivo para los derechos y para la calidad democrática que presenta la actividad incontrolada de los nuevos agentes privados que gestionan las grandes compañías tecnológicas. De acuerdo con el autor, resulta ineludible y cada vez más urgente repensar el papel del Derecho y, muy en particular, de los instrumentos constitucionales en la gobernanza del escenario digital. El siguiente trabajo de esta sección trata sobre inmigración y refugiados, un tema en el que su autora, María del Camino Vidal, es especialista. La investigadora repasa la evolución de la universalización de los derechos tras la segunda guerra mundial, el impacto negativo que la crisis migratoria ha tenido en la regulación del espacio Schengen, la sangrante situación de los menores no acompañados y los sucesivos intentos fallidos de darle una solución a este problema que cuenta cada vez con un mayor número de damnificados. El quinto trabajo de esta sección, elaborado por el alemán Albert Weber, analiza las implicaciones de la globalización en las relaciones económicas y financieras internacionales y su impacto en el Estado cons-

titucional. El sexto y último trabajo examina los cometidos y las fórmulas de la justicia constitucional en el contexto globalizado. Como es de sobra conocido, su autora, Marian Ahumada, cuenta con una notoria trayectoria en el estudio de la justicia constitucional. En esta obra reflexiona sobre los orígenes y el sentido de la posición central que ocupan los tribunales constitucionales en el Estado constitucional contemporáneo, describe la evolución experimentada por la justicia constitucional como consecuencia de la integración internacional y supranacional y analiza los matices que el contexto actual aporta al debate clásico sobre los límites que ha de respetar el juez constitucional para cumplir su función sin poner en jaque al principio democrático.

El segundo gran capítulo de la obra reseñada se titula *El Derecho Constitucional ante la crisis de funcionamiento de la democracia. Las garantías de la democracia constitucional*. Una vez más, se divide en dos secciones; la primera de ellas agrupa diez trabajos que tienen relación con la organización del Estado, mientras que la segunda agrupa siete trabajos centrados en los derechos y libertades. La primera sección comienza con un trabajo de Diego Valadés a propósito de la importancia del control de los poderes públicos para las democracias constitucionales. El profesor aborda tanto los desafíos que encuentran hoy las formas tradicionales de control que operan dentro de las fronteras nacionales como la expansión progresiva de los controles convencionales en los últimos años. Su ensayo actualiza la reflexión sobre las mejores estrategias y diseños institucionales para garantizar un ejercicio eficaz del control político y, con ello, el buen funcionamiento del Estado democrático contemporáneo. Al trabajo de Valadés le sigue una notable aportación del profesor Bustos Gisbert sobre la aparición de un “constitucionalismo iliberal” contrario a los ele-

mentos básicos del constitucionalismo demoliberal y global que parecía haberse alzado triunfador en los años noventa y comienzos de los dos mil. El profesor describe la que se ha confirmado como una de las mayores amenazas de nuestro tiempo: el ascenso de movimientos populistas que, una vez han conquistado el poder en unas elecciones libres, utilizan el cambio constitucional como mecanismo para perpetuar su posición. Desde el pleno respeto formal al ordenamiento jurídico constitucional, destruyen los controles políticos y las garantías de los derechos fundamentales en una suerte de “golpe constitucional” que altera las bases sustanciales de la democracia. Para Bustos, la respuesta a esta nueva realidad pasa por la defensa de un concepto sustancial de Constitución que ensalce el estado de Derecho, la democracia y el respeto a los derechos fundamentales; el esfuerzo renovado de la doctrina por abordar la teoría y la praxis de la reforma constitucional; y el reforzamiento de los mecanismos de control del constitucionalismo en red.

El tercer trabajo de esta sección, elaborado por Paloma Biglino, aborda un tema estrechamente conectado al ensayo del profesor Bustos: las amenazas contemporáneas a la independencia judicial. La catedrática vallisoletana identifica de manera precisa los riesgos que el poder judicial experimenta a ambos lados del Atlántico y expone las posibles vías para enfrentarse a ellos, en una firme defensa de la necesidad de contar con un poder judicial cuya autoridad e independencia estén fuera de toda duda, una pieza indispensable para el correcto funcionamiento del entero sistema jurídico constitucional. A continuación, José Tudela Aranda analiza otra de las cuestiones que mayor preocupación han suscitado en los últimos tiempos: la crisis de representatividad del Parlamento. El profesor hace un esfuerzo por separar los elementos que distinguen esta crisis de los

problemas que ha atravesado la institución en etapas anteriores y subraya la conexión entre las dificultades actuales y los rasgos que caracterizan a nuestro nuevo modelo social. Tras este ensayo, el trabajo de Francisco Javier Matia Portilla dirige nuestra mirada a las fórmulas de democracia participativa. El autor examina con atención cuál es el uso que se está haciendo de ellas en la práctica, y advierte que existen serios riesgos de manipulación y perversión de algunas de estas técnicas.

Las dos contribuciones siguientes, de Miguel Ángel Presno Linera y Daniel A. Barceló Rojas, versan sobre los retos a los que se enfrenta el gobierno en el contexto actual. El primero analiza la limitada capacidad del ejecutivo para dar respuesta a ciertos problemas que superan las fronteras nacionales, prestando una especial atención a la inteligencia artificial. En este sentido, considera necesario regular legislativamente la inteligencia artificial siguiendo la estela de la Unión Europea y de países como Canadá, garantizar la transparencia en su implementación y funcionamiento, aprovechar las ventajas que puede tener su uso para el derecho a una buena administración, y garantizar la sujeción de su empleo por parte de las autoridades públicas a un efectivo control judicial. El investigador mexicano, por su parte, centra su estudio sobre el poder ejecutivo contemporáneo en las nuevas realidades del presidencialismo latinoamericano, haciendo hincapié en la concentración de poder en la figura del presidente y en los déficits más comunes en los mecanismos de rendición de cuentas.

El trabajo de Roberto Blanco Valdés aborda uno de los temas nucleares de la literatura jurídica de los últimos años: la crisis de los partidos políticos y la erosión progresiva de su capacidad para despertar la confianza ciudadana. El autor, reconocido experto en esta materia, reflexiona sobre cómo la financiación ilegal y la

corrupción han deteriorado hasta el extremo la percepción que los ciudadanos tienen de sus gobernantes, y cómo ello ha acentuado los rasgos de la crisis de los partidos que fuera prontamente descrita por Peter Mair. Combinando la perspectiva normativa constitucional con una mirada realista y descarnada sobre los problemas que son objeto de su análisis, Blanco Valdés examina el funcionamiento de los partidos y critica duramente los efectos de la falta de democracia interna y la profesionalización de la política en la selección de las élites partidistas, un elemento que sin duda contribuye a su desprestigio social. El siguiente trabajo es responsabilidad de María Emilia Casas Baamonde. La presidenta emérita del Tribunal Constitucional reivindica la concertación social y económica como un elemento esencial en la cultura democrática y una institución imprescindible para llevar a cabo el principal cometido de todo Estado social, la corrección de las desigualdades. Defiende que en un contexto como el actual, marcado por la crisis económica, la crispación y la polarización, es necesario reforzar la concertación social para fortalecer la legitimidad y la eficacia de las políticas públicas. Subraya especialmente que los retos derivados de la digitalización y la emergencia climática solo se resolverán con justicia y sostenibilidad si se cuenta con la participación de los interlocutores sociales.

Un tema que, sin duda, no podía faltar en una obra de estas características, son los desafíos que afronta el federalismo en el siglo XXI. De su estudio se ocupan Antonio María Hernández y José María de la Serna, que han sabido destacar los principales debates que preocupan hoy a los especialistas en esta materia. Así, examinan el tránsito a nivel global del federalismo dual al federalismo de coordinación, la tendencia de una parte de Latinoamérica a la recentralización, la importancia de las relaciones intergubernamentales y sus

manifestaciones más habituales, la necesidad de dotar de competencias tributarias suficientes a los estados federados para el ejercicio eficaz de sus competencias, y los retos específicos que afrontan los gobiernos municipales en el contexto actual. La sección se cierra con el trabajo de Delia M. Ferreira Rubio sobre los efectos de la corrupción en el funcionamiento y la calidad de nuestras democracias. Desde su experiencia profesional en primera línea de combate contra este problema, la presidenta de Transparencia Internacional describe las condiciones institucionales y contextuales que facilitan la aparición de distintas formas de corrupción y reflexiona sobre las líneas de intervención pública que pueden contribuir a su prevención y a neutralizar sus devastadores efectos en los sistemas democráticos.

Como ya anticipamos, la segunda sección del capítulo segundo se dedica al estudio de la parte dogmática de la Constitución. Reúne los trabajos de siete renombrados autores que analizan algunas de las discusiones que en fechas recientes han tenido una mayor presencia en el foro académico, el debate público y la agenda política. Yolanda Gómez relata los avances en materia de igualdad de género que hemos alcanzado en las últimas décadas e identifica los principales retos que aún nos quedan por delante en la tarea de construir una sociedad verdaderamente igualitaria. Víctor Vázquez nos traslada una interesante reflexión a propósito de la neutralidad del Estado en el Derecho Constitucional. Combina en su ensayo un diestro manejo de la doctrina y la jurisprudencia norteamericanas, punto de referencia ineludible en esta materia, con una exposición clara de los debates clásicos que se han suscitado en torno a la idea de neutralidad en el constitucionalismo europeo. Introduce además algunos elementos ligados al contexto actual que nos exigen volver a detener la mirada en discusiones

inveteradas; entre otros ejemplos, el encaje de las agencias independientes encargadas de la gestión de ámbitos públicos en el debate tradicional sobre la *neutralidad burocrática*, o las dificultades que entraña la extensión de la doctrina sobre la *neutralidad del Estado en el foro público* a los nuevos espacios comunicativos de redes sociales como Twitter o Facebook, en tanto que escenarios privilegiados en la construcción de la opinión pública. Teresa Freixes examina la evolución de la configuración jurídica del derecho a la intimidad para adecuar su contenido, alcance y garantías a las exigencias derivadas de las nuevas tecnologías. Ángel J. Gómez Montoro realiza una síntesis de los principales debates a propósito del derecho a la vida – en esencia, la interrupción voluntaria del embarazo, el tratamiento de embriones generados *in vitro* y la eutanasia –. Siguiendo la estela de sus trabajos anteriores, el autor se muestra partidario de considerar al *nasciturus* titular del derecho a la vida y de reforzar la protección de los embriones generados *in vitro*, y rechaza los argumentos de quienes defienden la constitucionalidad de la eutanasia. Issa Luna Pla aborda uno de los temas que mayor atención ha capitalizado en los últimos años: la regulación de las libertades de expresión e información en el entorno digital. Además de reflexionar sobre los cambios que la comunicación a través de Internet ha supuesto en la comprensión doctrinal de estos derechos, sintetiza los principales instrumentos de *soft-law* que han sido adoptados a nivel internacional para su garantía y señala qué desafíos tienen mayores probabilidades de ocupar la atención de los legisladores y los responsables de plataformas digitales de ahora en adelante. Tomás de la Quadra-Salcedo examina la evolución reciente del régimen jurídico de los derechos sociales y critica el retroceso en la garantía de su normatividad provocado por la introducción en la

Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea del apartado 5 del artículo 52, que ha obstaculizado la exigencia de su promoción, así como la tendencia del Tribunal Constitucional español a reducir su protección a la mínima expresión por vía interpretativa en su jurisprudencia más reciente. El autor reprocha al alto tribunal su deferencia frente al legislador en la aplicación del principio de irreversibilidad en las conquistas sociales y el haber circunscrito la aplicabilidad del artículo 10.2 CE a los derechos fundamentales de protección reforzada reconocidos en los artículos 14 a 29 y 30.2 de la Constitución. Fernando Simón Yarza cierra la obra que tenemos entre manos con un trabajo sobre los derechos colectivos. Hace un esfuerzo por trazar categorías que faciliten el tratamiento de este conjunto tan heterogéneo de derechos y sintetiza los desafíos ético-jurídicos a los que respondió su emergencia a finales del pasado siglo, las principales dificultades que suscita su tutela y algunas de las vías de protección que se han desarrollado en los últimos años.

Como se desprende de cuanto dicho hasta ahora, *Derecho Constitucional del siglo XXI: desafíos y oportunidades* resulta una

obra de imprescindible lectura para los estudiosos del Derecho Constitucional, así como para cualquier profesional del Derecho interesado en obtener una visión panorámica de los desafíos que enfrenta hoy nuestra disciplina. Los responsables de su edición han sabido asignar a cada uno de los autores temas a cuyo estudio se han dedicado en profundidad a lo largo de su trayectoria investigadora, lo que no deja de reflejarse en la altura teórica y el rigor de los escritos compilados. Además, han tenido la sensibilidad necesaria para escoger un elenco de temas perfecto para retratar el complejo momento por el que atraviesa nuestra disciplina. El resultado es una obra enriquecedora y estimulante que tiene la virtud de invitarnos a dialogar con sus autores en la búsqueda de soluciones creativas a los desafíos que la realidad contemporánea plantea al Derecho Constitucional, una tarea indispensable para que este pueda continuar cumpliendo sus funciones clásicas en los escenarios propios de nuestro tiempo.

LAURA HERNÁNDEZ LLINÁS.  
*Contratada postdoctoral Ramón Areces.*  
*Universidad de Valladolid.*