

## NOTICIAS DE LIBROS

JUAN CARLOS GAVARA DE CARA: *El sistema de organización del ejercicio del derecho de reunión y manifestación*, McGraw-Hill, Madrid, 1997, 199 págs.

El trabajo que se recensiona en estas líneas se abre con un prólogo de Isidre Molas Batllori, en el que se pone de manifiesto, entre otras cosas, la importancia que desempeña el derecho de reunión en los ordenamientos constitucionales contemporáneos al servir instrumentalmente a otros derechos subjetivos (libertad de expresión) y a la existencia de una opinión pública libre. De aquí el interés que suscita el libro de Juan Carlos Gavara de Cara, que incide en una materia que ya habían examinado anteriormente José Luis López González e Ignacio Torres Muro en sendas monografías publicadas en 1995 y 1991, respectivamente.

El autor nos recuerda en la introducción de la obra que pueden distinguirse las reuniones en lugar cerrado, las que se celebran en lugares públicos de forma estática y las manifestaciones que presentan un carácter dinámico. También se nos señala que nuestra Constitución ha prefigurado un sistema mixto de control del derecho en examen, que no puede calificarse ni de preventivo (no es precisa la autorización previa de la Administración), ni represivo (es posible que la autoridad administrativa desautorice la celebración de una reunión en lugar público o una manifestación).

El primer capítulo del trabajo se dedica al examen de *los elementos estructurales del ejercicio del derecho de reunión*. En lo relativo al bien jurídico protegido (entendido éste como la especificación del sector material o ideal que establece la norma reguladora del derecho fundamental), que no es otro (para el autor) que la reunión en sí misma considerada, es preciso, aunque difícil, delimitar el derecho de reunión respecto de la libertad de expresión (porque aquél es ejercido colectivamente y constituye una específica forma de ejercer ésta) y del derecho de asociación (siendo la reunión discontinua y temporal y precisando de un menor grado de organización). A continuación, Juan Carlos Gavara de Cara examina los elementos configuradores del derecho de reunión: subjetivo (agrupación organizada —aunque no necesariamente reglada— de personas), finalista (ya recaiga en asuntos públicos o privados, siempre que no sean ilí-

bitos), temporal y objetivo (cuyo análisis remite a un momento posterior de su estudio). Ahora bien, es posible que el objeto material de protección del derecho fundamental se vea modulado por la propia Constitución o las leyes que la desarrollen. Esto ocurre, por ejemplo, con la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del Derecho de Reunión (LODR en adelante), que se refiere a las reuniones públicas (véase La exclusión de reuniones privadas del art. 2 LODR) no sometidas a regulación específica (véase La disposición final primera LODR) y de más de veinte personas. Lo que se pretende es que el Estado no impida la celebración de tales reuniones (derecho de libertad), pero también que, en su caso, adopte las medidas precisas para asegurar ese derecho de reunión frente a eventuales amenazas de terceros (derecho de prestación). Estas ideas permiten presentar el derecho fundamental en examen como un derecho de «participación activa en el proceso de formación de la voluntad política de un Estado» (pág. 21).

Ahora bien, los elementos determinadores del supuesto de hecho del derecho de reunión es que ésta sea pacífica (lo que suscita cuestiones muy interesantes, como es la eventual atribución de la responsabilidad a la persona jurídica que la organizó o la de sí la carencia de este elemento es visible por la finalidad violenta —por ejemplo, la apología del terrorismo— de la reunión) y sin armas (en sentido amplio). El derecho de reunión es ejercitable por las personas físicas —nacionales y extranjeras, STC 115/1987/2, aunque a Juan Carlos Gavara de Cara le parezcan más convincentes las tesis expuestas por los magistrados Rubio Llorente, Tomás y Valiente y García-Mon en el Voto Particular que acompaña a la Sentencia— y jurídicas.

En las siguientes páginas del trabajo recensionado se examina *la comunicación previa como fase inicial de la organización del ejercicio del derecho de reunión en lugares de tránsito público y de manifestación*. En este capítulo se analiza la comunicación previa de los organizadores de la reunión en lugares públicos, entendida como una técnica de control consistente en comunicar anticipadamente la celebración de una reunión con la información necesaria para que la autoridad gubernativa pueda formar un juicio sobre la incidencia que puede tener en el orden público (pág. 39). El autor detiene su mirada en los elementos necesarios, cuya omisión es subsanable (art. 71 RJAPyPAC), que debe contener la comunicación (art. 9 LODR) y el plazo mínimo de su presentación (art. 8 LODR, cuyo incumplimiento no puede motivar por sí solo la prohibición porque ésta debe conectarse, por imperativo constitucional, con la alteración del orden público), así como en su naturaleza (discutida; para unos condición o presupuesto de la legitimidad de la reunión —STC 36/1982 e Ignacio Torres Muro—, para otros mera obligación de carácter personal cuyo incumplimiento puede generar sanciones —en la actualidad administrativas (art. 23.c LOPSC)—, pero no se relaciona directamente con la delimitación y el ejercicio del derecho reconocido en el artículo 21 CE —Pilar García-Escudero y Benigno Pendás, y el propio Juan Carlos Gavara de Cara, en págs. 54 y sigs.—) y analiza, a la luz de estas cuestiones, otras de indudable interés (como son, por ejemplo, las relaciones que mantienen entre sí los organizadores, el servicio de orden y los participantes de la reunión).

La comunicación de los promotores de la reunión o manifestación en lugares públicos puede dar lugar a un comportamiento pasivo o una resolución de la Administra-

ción (hasta fechas recientes, de los gobernadores civiles y, a partir de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, de los subdelegados del Gobierno y los directores insulares de la Administración General del Estado —artículo 29.3.a)—, aunque esta competencia pueda recaer en el futuro en otras autoridades integradas en la Administración de las Comunidades Autónomas), que se caracteriza por constituir un acto administrativo expreso, escrito, definitivo, firme en vía administrativa y restrictivo de derechos. Juan Carlos Gavara de Cara examina *la resolución administrativa como fase de comprobación de la adecuación del ejercicio del derecho de reunión y manifestación al ordenamiento jurídico*. Procede adoptar esta comunicación cuando existan razones fundadas (en datos objetivos y antecedentes y no en meras sospechas) de que se producirá una alteración del orden público (noción que se conecta materialmente con la delimitación del derecho de reunión del artículo 21.1 CE de que sea pacífica y remite a la defensa de la integridad de bienes jurídicos como la vida, el honor, la libertad y el patrimonio, pero sirve, en el marco del artículo 21.2 CE para delimitar el supuesto de hecho para la adopción de una determinada resolución administrativa) que implique un peligro, directo o indirecto (STC 66/1995/3), de carácter concreto para personas y bienes que no pueda ser dominado a través de los medios de defensa habituales. El contenido de la resolución administrativa puede ser de prohibición o de modificación (este último, supuesto de creación legal) de algunos aspectos (fecha, lugar, duración e itinerario, a la luz del art. 10 LODR) de la reunión o manifestación. El autor presta también su atención a otras materias, como son la notificación de la resolución administrativa, los discutidos efectos de la resolución tardía (para unos lícita mientras no provoque indefensión, para otros nula, siendo en todo caso preciso examinar, en cada caso, la existencia de un ánimo dilatorio que pretenda impedir o entorpecer el ejercicio del derecho y el impedimento de que los órganos judiciales puedan pronunciarse antes de la celebración de la pretendida reunión o manifestación —STC 66/1995—) y, especialmente, la motivación que la misma debe contener, que puede ser escueta o sucinta, pero no inexistente. El valor de los precedentes (subjetivos, respecto de los organizadores u objetivos, sobre el lugar, la fecha o la duración de la reunión proyectada, que deben ser tratados objetiva o razonablemente y correctamente trasladados al caso actual), la doctrina del abuso de derecho (aplicable cuando se da una duración excesiva y reiterativa del ejercicio del derecho), los (siempre arriesgados) pronósticos de riesgo, y la concurrencia en el ejercicio de este u otros derechos (especialmente la libertad de circulación —véase SSTC 59/1990/8 y 66/1995/3, y el VP del magistrado J. D. González Campos a la última STC citada—), y su servicio para la motivación de la resolución son analizados en detalle.

Se aborda a continuación el estudio de *la fase de control judicial de la resolución administrativa y su régimen procesal*, que puede recaer tanto en aspectos formales (incompetencia subjetiva, infracciones procedimentales) como materiales (de contenido: deficiente motivación o inexactitud material de los hechos alegados o, en fin, una errónea calificación jurídica de tales hechos) de la resolución administrativa. El organizador puede interponer en el plazo de cuarenta y ocho horas un recurso contencioso-administrativo, que se tramitará conforme a lo dispuesto en el artículo 7.6 LPJDF (fruto

de los Acuerdos Políticos de la Moncloa de 27 de octubre de 1977 —BOC 32, de 17 de noviembre de 1977—), aunque puede optar también por el recurso previsto en la sección segunda LPJDF, por el recurso ordinario (art. 107.1 LRJAPyPAC) o por el contencioso-administrativo ordinario (véase Disposición Transitoria 2.ª LOTC). De todos estos procesos el más eficiente es, obviamente, el previsto en el artículo 7.6 LPJDF, que constituye un proceso especial contencioso-administrativo de carácter declarativo, sumario y de duración máxima determinada, de única instancia y de carácter oral, aunque es conveniente hacer ver que solamente beneficia a los organizadores o promotores (que pueden actuar aisladamente, sin que precisen de la asistencia de procurador y abogado) y que contra su resolución no cabe promover recurso ulterior de carácter ordinario (cosa que no ocurre si se utiliza la vía procesal prevista en la sección 2.ª LPJDF), y que su utilidad es ínfima cuando el recurso se interpone en una fecha posterior a la prevista para la celebración de la reunión o manifestación o cuando se discute la valoración de la Administración de que no concurren las causas extraordinarias y graves que justifican la utilización del plazo de comunicación previa abreviado (veinticuatro horas). Del examen del procedimiento (iniciación del proceso y emplazamiento, vista oral y práctica de pruebas y terminación del proceso), Juan Carlos Gavara de Cara presta especial atención a la posibilidad, discutible en el plano teórico porque puede implicar una incongruencia *ultra vires* y porque el planteamiento de cuestiones nuevas puede conllevar indefensión si la parte actora no tiene la oportunidad de pronunciarse sobre ellas, de que el Tribunal module el ejercicio del derecho fundamental. Estos peligros pueden ser conjurados, precisamente, en la vista oral, donde tales cuestiones pueden ser valoradas por ambas partes, correspondiendo la carga de la prueba a la Administración que limita el derecho de reunión y manifestación en lugares públicos. La Sentencia que pone fin al proceso puede ser recurrida a través de recursos extraordinarios [recurso de revisión (art. 102.c LJCA) y, especialmente, recurso de casación en interés de la Ley (art. 102.b LJCA), pero no el recurso de casación para la unificación de doctrina (art. 102.a LJCA)] y del recurso de amparo (aunque la experiencia, cuatro sentencias —desestimatorias, además; imposibilidad de reponer el derecho fundamental y de perseguir una indemnización en vía de amparo—, demuestra que es más operativo volver a presentar un escrito de comunicación previa que subsane las deficiencias del primero que cuestionar en sede constitucional la prohibición gubernativa).

Juan Carlos Gavara de Cara examina, a continuación, *la eficacia de la ley reguladora del derecho de reunión y de manifestación* a través del grado de cumplimiento e incumplimiento que ha generado, y distinguiendo dentro de este último la desviación de conducta (incumplimiento de las prescripciones de la ley que no supone un alejamiento de las finalidades perseguidas por la misma —por ejemplo, ausencia de comunicación previa—), el incumplimiento en sentido estricto (donde no se respetan ni las disposiciones ni los efectos de la ley —por ejemplo, ausencia de comunicación previa y alteración del orden público—) y la evasión de conducta (en el que el incumplimiento de las finalidades de la ley se oculta con el respeto formal de las prescripciones legales —por ejemplo, pese a la concurrencia de una comunicación previa, se producen hechos que escapan a los fines previstos en la Ley—). El autor analiza, con un detalle que no

puede ser recordado aquí, la eficacia de la exigencia de comunicación previa en un plano general, así como su distribución territorial y material (deteniéndose, especialmente, en las temáticas laboral, social y política) y la identidad de los promotores (sindicatos, asociaciones ciudadanas, comités de empresa, etc...). Después es estudiada la eficacia de la finalidad de evitar la alteración del orden público y el análisis cuantitativo de las prohibiciones adoptadas por la autoridad gubernativa. A modo de conclusión de este capítulo, Juan Carlos Gavara de Cara recalca el aumento constante del número de manifestaciones, significativamente apreciable en el caso de las no comunicadas previamente. Ocurre, sin embargo, que estas últimas manifestaciones suelen contar con una escasa participación y conectarse con reivindicaciones concretas y puntuales. La eficacia de la Ley en este punto depende, como el autor hace ver, de la voluntad de la población, de los subdelegados del Gobierno y de los promotores de la reunión o manifestación. En relación con el incumplimiento en la finalidad de la Ley, es preciso destacar el escaso número de incidentes producidos en las manifestaciones, conectados además, casi siempre, con la restricción del derecho de libre circulación de terceros. Por último, es obligado retener que la prohibición de reuniones y manifestaciones por parte de la autoridad administrativa es un fenómeno claramente excepcional.

Las últimas páginas del libro recogen, bajo el título de *los efectos del sistema de organización del ejercicio del derecho de reunión y manifestación*, las principales conclusiones del trabajo aquí resumido. A su luz, Juan Carlos Gavara de Cara realiza algunas sugerencias que podrían, acaso, mejorar la eficacia y efectividad del ejercicio del derecho fundamental, como es conseguir una mayor implicación de las administraciones local y autonómica en el control del derecho fundamental por ser más cercanas al ciudadano, dotar de cierto poder mediatizador al órgano judicial que pueda conjugar las posiciones de los promotores de la reunión o manifestación y de la Administración, sustituir la prohibición administrativa de la reunión por la posibilidad de que la Administración pueda excitar la intervención judicial para modificar el ejercicio del derecho u obtener una declaración judicial de la prohibición por ilegalidad o diferenciar el régimen del derecho fundamental en grandes ciudades y Comunidades Autónomas con grandes poblaciones porque allí el ejercicio del derecho adquiere una singular repercusión. También sería posible extraer consecuencias de las ideas, apuntadas por el autor, de que al derecho de reunión le son aplicables los límites previstos en el artículo 20.4 CE en relación con la libertad de expresión o los referidos, en el artículo 22.2 CE, al derecho de asociación, u otros que tengan en cuenta el lugar donde se va a celebrar la reunión o manifestación (que permitirían restringir, aunque no prohibir, el ejercicio del derecho fundamental). Por último, sería deseable que la ausencia de comunicación previa u otros ilícitos relacionados con el derecho fundamental dieran lugar a una sanción penal de suspensión temporal del ejercicio del mismo, más efectiva y ajustada que la (vigente) sanción pecuniaria de carácter administrativo.—*Francisco Javier Matia Portilla.*

AA. VV.: *Legitimidade e legitimação da justiça constitucional*, Coimbra Editora, Coimbra, 1995, 254 págs.

El presente libro recoge las aportaciones a las que dio lugar el coloquio que se celebró en Lisboa en el mes de mayo de 1993, con motivo de la celebración del X Aniversario del Tribunal Constitucional portugués.

En el coloquio intervinieron prestigiosos juristas del país vecino, y de otros países europeos y del Brasil, y las intervenciones giraron en torno a dos cuestiones fundamentales para la aceptación de la justicia constitucional en nuestros días: por un lado, la legitimidad de la justicia constitucional en relación con el principio de la mayoría; por otra parte, la legitimación de la justicia constitucional con respecto a la composición de los tribunales constitucionales.

La mayor parte de los intervinientes que se refirieron a la legitimidad de la justicia constitucional en relación con el principio de la mayoría, coincidieron en la imposibilidad de entender el principio democrático y la separación de poderes en el constitucionalismo contemporáneo de la misma forma a como se hacía durante el Estado liberal, e incluso, en buena medida, hasta la II Guerra Mundial. Argumentaciones de sobra conocidas como la de la necesidad de garantizar la separación del poder constituyente de los poderes constituidos y, por tanto, de preservar la obra del primero respecto de la actuación política de los segundos, o como la de la legitimidad democrática de los tribunales constitucionales, no sólo en base al origen de su composición, sino también en cuanto a la forma de su actuación, caracterizada por la neutralidad frente al asunto a solventar y por la argumentación jurídica como método para solucionar el conflicto, se encuentran en el origen de toda defensa de la justicia constitucional, y no sólo en nuestros días, sino en los propios orígenes del Estado constitucional, o en las etapas históricas que fueron hitos en el desarrollo de la justicia constitucional (como el período de entreguerras).

En este sentido, en las intervenciones que recoge este libro se pone de manifiesto también la profunda influencia que las nuevas teorías acerca de la interpretación de la constitución —de cuño norteamericano— han ejercido en el Derecho público portugués, teorías que nos remiten a las construcciones de Dworkin, Alexy o Nozick. A ellas se refieren, con mayor o menor profusión, parte de los juristas portugueses que participaron en el coloquio, y en especial José de Sousa e Brito y María da Assunção Esteves, ambos *consejeros* del Tribunal Constitucional portugués.

Por lo que se refiere a la composición de los tribunales constitucionales, es opinión compartida de las aportaciones vertidas en este libro que en nada empaña la legitimación de la labor jurisdiccional de los mismos el origen de su designación (por regla general dependiente de órganos políticos), ni tampoco que no se exija que sus integrantes sean juristas con una acreditada experiencia en el ejercicio de la profesión, o que no sea necesario que se trate de jueces de carrera. Al respecto han de destacarse las aportaciones del profesor Pierre Bon, y del profesor Louis Favoreu por lo que se refiere a la evolución del *Conseil constitutionnel* francés.

En efecto, ya que se puede considerar que dicho *Conseil* nació en la Constitución

francesa de 1958 con todas las hipotéticas deficiencias que le hacían objeto de un más que posible *destino trágico*. Así, el profesor Bon nos recuerda en su intervención que esta institución tenía como fundamento garantizar el nuevo equilibrio político entre el poder legislativo y el ejecutivo, equilibrio que formulaba la Constitución de 1958 en beneficio de este último, de forma que la justicia constitucional tenía como objeto impedir que el Parlamento sobrepasase el papel más restringido que le asignaba la nueva Constitución. Sus componentes, además, eran designados por órganos políticos (presidente de la República y presidentes de las dos Cámaras legislativas), procedimiento que no ofrecía ninguna garantía para la intervención de las minorías en el mismo, y que llevaba implícita una tendencia a la uniformidad en los integrantes del *Conseil*. Además, las minorías tampoco tenían legitimidad para acceder como tales ante la justicia constitucional. Y, por último, la Constitución no exigía ninguna cualificación forzosa para los componentes de dicho órgano.

En estas condiciones era difícil augurar que el *Conseil constitutionnel* pudiese asumir los trazos clásicos de las jurisdicciones constitucionales concentradas europeas. Y, sin embargo, una lenta evolución acompañada al ritmo de los cambios políticos sucedidos en Francia, junto con unas muy escasas reformas normativas (en concreto, la efectuada en 1974 en la Constitución legitimando a sesenta diputados y sesenta senadores para impugnar las leyes ante el *Conseil*), han ido dotando a esta institución cada vez de una mayor legitimación en el desempeño de sus funciones, y además la misma se ha ido aproximando cada vez más a través de sus pronunciamientos al alcance del control de las normas legales y de la garantía de los contenidos de la Constitución que eran propios de otras jurisdicciones constitucionales.

Si la jurisdicción constitucional francesa nacía con un buen número de *pecados originales*, algo similar le ocurrió a la jurisdicción constitucional en Portugal, aunque en este caso los problemas de legitimación de la misma se asociaron básicamente a la forma de designación de los jueces que la integran.

Los autores portugueses que participaron en el coloquio que dio origen a este libro se pronuncian sobre la cuestión, y especialmente el profesor Marcelo Rebelo Sousa, y el vicepresidente del TC portugués, Luís Nunes de Almeida. Ambos fueron copartícipes en la elaboración de la revisión constitucional que en 1982 dio origen al Tribunal Constitucional en el país vecino, y a la forma de designación del mismo única y exclusivamente por la *Assembleia da República* (salvo los tres jueces constitucionales que son cooptados por los diez designados por la *Assembleia*). Los dos autores consideran, sin embargo, que los detractores de este sistema de designación no sólo han sido desmentidos en el tiempo por la propia actuación del Tribunal, sino que además esos mismos detractores no optaron en sucesivas reformas constitucionales por modificar dicho sistema de designación cuando tuvieron oportunidad de ello.

No obstante, y en relación con la legitimación y la legitimidad de la justicia constitucional, son otras las cuestiones que están vivas en el debate jurídico portugués en nuestros días, y tienen que ver básicamente con la extensión y los límites de la justicia constitucional. Merecen destacarse, en este sentido, las aportaciones de los profesores Jorge Miranda y Vital Moreira. Los dos se muestran abiertamente partidarios de au-

mentar tanto las competencias del Tribunal Constitucional portugués, como los sujetos legitimados para acudir a la misma.

De esta forma, en sus respectivas intervenciones, los profesores portugueses avanzan la necesidad de incorporar al ámbito de conocimiento de la justicia constitucional portuguesa todas aquellas actuaciones del poder político que se encuentren de una u otra forma reguladas por el texto constitucional. Así, para los autores, sería necesario permitir el acceso al Tribunal a aquellos sujetos colectivos, públicos o privados, que son titulares de posiciones jurídicas constitucionalmente garantizadas, como puedan ser las universidades, los municipios, las asociaciones sindicales, o incluso los diputados y los grupos parlamentarios, como titulares de poderes y derechos constitucionalmente reconocidos que se colocan como garantía esencial de las minorías y de la oposición parlamentarias.

En esta misma dirección apunta la propuesta compartida por los autores de someter al control de la jurisdicción constitucional también los actos políticos de los que se conocen en el país vecino como *orgãos de soberania*, siempre que los mismos estén sometidos a algún tipo de disciplina constitucional que debiera ser en todo caso respetada. Como recuerda Vital Moreira, esta posición referida es incompatible con el entendimiento extensivo que pueden tener las teorías de la *political question* o del *self-restraint*, pero en cualquier caso debe evitar también el activismo o la creatividad de la jurisdicción constitucional. En este sentido, hay que recordar que algún sector prestigioso de nuestra doctrina ya apuntó hace tiempo la necesidad de someter este tipo de actos al control del Tribunal constitucional en nuestro ordenamiento jurídico.

Hay que destacar también que las posiciones doctrinales que en Portugal son partidarias de una extensión del ámbito de conocimiento de la justicia constitucional, no pueden dejar de tener como referencia la Constitución brasileña de 1988 y la amplia legitimación que reconoce la misma para la interposición de la *acción directa de inconstitucionalidad*. En este sentido, son interesantes las aportaciones que efectúa en el presente libro Sidney Sanches acerca del *Supremo Tribunal Federal* del Brasil.

Para concluir en relación con los problemas que plantea la justicia constitucional en el país vecino, hay que destacar que varias de las aportaciones al presente coloquio se refieren a las cuestiones que suscita en Portugal la *fiscalização concreta da inconstitucionalidade* (similar a nuestra *cuestión de inconstitucionalidad*). A ella dedican parte de sus intervenciones J. C. Vieira de Andrade, Miguel Galvão Teles, Rui Chancerelle de Machete y A. Monteiro Diniz. En todas ellas se hace mención a la dificultad de articular el alcance de la actuación del Tribunal Constitucional con respecto a la del *Supremo Tribunal* del orden judicial en este tipo de procesos, así como las dificultades que se pueden derivar en cuanto al incumplimiento de lo establecido en las sentencias del Tribunal Constitucional por el Tribunal del orden judicial competente para decidir la cuestión material.

Por último, hay que recordar que es argumento prácticamente común de todos los participantes en este coloquio el acercamiento cada vez mayor que se está produciendo entre todas las jurisprudencias constitucionales, y en concreto entre las jurisdicciones concentradas europeas (hay que tener en cuenta, en ese sentido, las aportaciones de los



profesores Pedro Cruz Villalón y Francisco Lucas Pires). Sin embargo, se manifiesta también de forma clara en las comunicaciones recogidas en este libro que las peculiaridades de cada Constitución, y de las construcciones doctrinales en torno a ellas, son aún nítidas y diferenciadas.

En este sentido, el profesor alemán Christian Starck considera que los objetivos generales y las promesas (la *constitución dirigente*) que contienen algunas constituciones (y en concreto la portuguesa o la brasileña) no son aptas para ser utilizadas como medida para un control de las leyes, de forma que los constituyentes deberían haber considerado que el derecho constitucional no puede ser formulado de cualquier manera si pretende garantizar su supremacía. Sin embargo, para algunos de los autores portugueses, y especialmente para Vital Moreira, la justicia constitucional de cada país debe tomar en consideración las especificidades propias de su norma suprema, de manera que se garantice la plena efectividad de sus preceptos con el alcance que les corresponda, ya se trate de reglas, de principios y valores, o de objetivos para el legislador.—  
*Carlos Ortega Santiago.*

SIMONE LAUMEN: *Die Vollstreckungskompetenz nach Art. 35 BVerfGG. Eine systematische Darstellung*, Peter Lang, 1997, 251 págs.

El lector puede encontrar en este trabajo, con el que su autora obtuvo el grado de doctor en el curso 1996/1997, mucho más que una exposición sistemática sobre la extensión real de un artículo —el artículo 35 BVerfGG—, del que el BVerfG ha hecho un uso escaso (en procedimientos de prohibición de partidos, de recurso de amparo y de control abstracto de normas) y que constituye el único fundamento de las distintas posibilidades para hacer ejecutar sus sentencias.

En el primer capítulo se niega, basándose en consideraciones generales sobre el *status* del BVerfG, que su posición como órgano constitucional y «guardián de la Constitución», junto a su cualidad de Tribunal en el sentido del artículo 92 GG, suponga una ampliación competencial en materia de ejecución más allá de las previsiones constitucionales. Partiendo de los principios generales de la separación de poderes, se estudia a lo largo del trabajo hasta qué punto puede calificarse al BVerfG como «señor de la ejecución» y, con esto, cuál ha de ser la orientación de la misma.

Luego de estudiar su desarrollo histórico, se afronta el concepto actual de ejecución en el Derecho Constitucional. Ya que, a diferencia de la Constitución de Weimar, la Ley Fundamental de Bonn guarda silencio sobre la cuestión, se pasa a analizar la constitucionalidad del artículo 35. Afirmada ésta, y tras un recorrido por la doctrina y la jurisprudencia, propone la autora una concepción amplia que permite considerar ejecutables incluso a las sentencias declarativas. Ese concepto a la medida del TC, que abarca sin duda mucho más que el manejo en el derecho procesal ordinario, fue ya configurado por Arndt a partir de la jurisprudencia del Tribunal como «el conjunto de todas las medidas imprescindibles para producir tantos hechos como sean necesarios para la realización del derecho hallado por el Tribunal Constitucional». Y se avisa ya

desde el principio, en línea con lo manifestado por el Tribunal, que la ejecución no puede ser, en ningún caso, un instrumento para modificar o completar la decisión de fondo a cuya aplicación sirve.

Con buen criterio se evita adelantar un modelo general de ejecución para concentrarse después en las particularidades que ésta presenta en cada uno de los procesos. Si se estudian de forma común algunos asuntos, como los sujetos a los que se les puede encomendar, a qué órgano se imputa la medida ejecutoria, así como la no sujeción del Tribunal a las prescripciones procesales y competenciales de la Federación y los *Länder* en la aplicación de sus decisiones.

Vistos los criterios del BVerfG para ordenar la ejecución, se conecta lo dispuesto en el artículo 35 con el mandato contenido en el artículo 31.1 BVerfGG que obliga a los órganos constitucionales de la Federación y los *Länder*, así como a todos los Tribunales y autoridades a observar las decisiones del BVerfG. Ambos artículos, en opinión de la autora, son plenamente diferenciables y se aplican, normalmente, de forma independiente. Ello no cierra la posibilidad al Tribunal Constitucional de dictar una medida ejecutoria de oficio o a instancia de parte, en caso de que un órgano constitucional o todos los órganos de un *Land* no atendieran a la eficacia vinculante de sus sentencias. En relación con el artículo 32 BVerfGG, se admiten las medidas de ejecución para la aplicación de una disposición provisional dictada al amparo de dicho artículo.

Respecto al procedimiento se plantea, en primer lugar, en qué momento puede ordenarse la ejecución. Con apoyo en la —para la autora— determinante condición de *Hüter der Verfassung*, se admite la posibilidad de que el BVerfG establezca en una decisión autónoma el modo de ejecución de una sentencia anterior, pese al tenor literal del precepto que exige que las medidas se adopten «en la sentencia». Estas, además, pueden ser solicitadas por las partes a las que, en principio, se les ha de dar audiencia.

Por último, se analizan las distintas reglas especiales que excluyen la aplicación del artículo 35 y se señalan las posibilidades de tutela jurídica frente a las medidas ejecutorias.

En el segundo capítulo se abordan las especialidades de éstas en el marco de los distintos tipos de procesos en los que se han emanado en alguna ocasión: recurso de amparo, control de normas, conflictos entre la Federación y los *Länder* y prohibición de partidos políticos. Junto a ello se reflexiona también sobre los problemas que pudieran presentarse en otros supuestos y que resulten relevantes para la comprensión y el ámbito de aplicación del artículo 35.

Particular interés despierta, en este capítulo, el estudio de la «ejecución» de las decisiones de los procesos de control abstracto de normas, que cobró nueva actualidad con la Sentencia sobre el aborto de 25 de mayo de 1993 (BVerfGE 88, 203). En él se justifica, con base en el artículo 35 y (nuevamente) en la tarea del BVerfG como guardián de la Constitución, la prórroga de una ley que ha sido declarada inconstitucional, si —y sólo si— su desaparición del ordenamiento puede causar graves trastornos en la capacidad funcional del Estado.

Asimismo, se considera que el Tribunal está habilitado para dictar regulaciones transitorias cuando se ha declarado la nulidad de una ley. Coincidiendo con el criterio

que, de hecho, ha venido manteniendo el BVerfG, se estima también en este caso que el fundamento de tales regulaciones se encuentra en el artículo 35, lo que resulta coherente con el concepto amplio de ejecución mantenido desde el principio. En la práctica —se dice—, no existe ninguna diferencia entre amparar tal facultad bajo el artículo 35 BVerfGG o bajo consideraciones generales jurídico-constitucionales.

En cuanto a los límites, esta posibilidad se afirma sólo para situaciones extremas —que presupongan el «caos y el conflicto constitucional», en expresión de Böckenförde— y, en cualquier caso, deben ceñirse a las medidas indispensables de acuerdo con la situación concreta. Sólo en estos supuestos puede considerarse el artículo 35 como una habilitación general.

Pero no basta apelar a la responsabilidad de la decisión ni a la necesidad de avance para justificar la competencia del Tribunal de crear derecho transitorio, porque junto a ello, los conceptos limitadores de «situación límite» y «medidas imprescindibles» no son lo suficientemente claros. Además, la aplicación analógica de las restricciones del artículo 32 BVerfGG y del principio de la *judicial self-restraint*, es todavía menos apropiada para hallar criterios delimitadores. En tanto sea posible, la ordenación de la ejecución en forma de derecho transitorio, debe orientarse hacia la imagen constitucional del legislador y debe adecuarse además a la Ley Fundamental. Más concretamente, sólo pueden adoptarse aquellas medidas de ejecución que no sean «básicas» en el sentido de la *Wesentlichkeitstheorie* y que no recaigan bajo reserva de ley.

En virtud de una distinción entre el ámbito de regulación de la ley y el de libertad de configuración del legislador, se niega que tal facultad invada la competencia de éste en su núcleo y, por tanto, que suponga una intromisión ilegítima en su libertad configuradora. El legislador es libre para fijar una situación jurídica diferente que también sea acorde con la Constitución, dejando así sin efecto la regulación del BVerfG. Sólo cuando el legislador lo estime oportuno puede adoptar la propuesta del Tribunal. No existe, por tanto, un bloqueo de su política por parte de éste. Además, en materias de especial relevancia constitucional, como las relativas a los derechos fundamentales, se admite un control más estrecho del poder legislativo, que incluya la adopción de medidas provisionales en forma de regulaciones interinas de acuerdo con las exigencias de la Constitución.

Con objeto de redondear el análisis y aportar otros argumentos de discusión en torno al artículo estudiado, en el tercer capítulo se ofrece una comparación respecto a la aplicación y comprensión de las normas sobre la ejecución de los *Länder*, así como un excursus sobre el Derecho austríaco.

Las primeras reafirman la aparición de medidas de ejecución en una sentencia autónoma, distinta a aquella cuyo contenido pretende hacerse cumplir. Asimismo, se confirma la posibilidad de una ejecución a petición de parte (según la práctica del Tribunal Estatal de Baden-Württemberg) y la competencia de los Tribunales Constitucionales para dictar las reglas transitorias que, de acuerdo con el caso concreto, se consideren imprescindibles.

El Derecho austríaco nos muestra, por su parte, un modelo de Tribunal con unas facultades de configuración más limitadas. Para él sólo cabe la posibilidad de determinar

el plazo de cesación de la vigencia de la ley inconstitucional y, con ello, el momento en que la regulación anterior ha de entrar nuevamente en vigor. No se plantea en Austria el problema del «vacío jurídico», porque la propia Constitución determina que el Derecho anterior ha de entrar en vigor siempre que se declare la nulidad de una ley. Para impedir que el BVerfG cuente con un campo de acción tan amplio debería preverse legalmente la misma solución. Pero la autora no considera necesario tal cambio, pues, en su opinión, el Tribunal Constitucional alemán hace verdaderos esfuerzos de autocontrol en la aplicación del artículo 35 BVerfGG.

El cuarto y último capítulo se reserva exclusivamente al estudio de la segunda sentencia sobre el aborto, al hilo de la cual se observan las limitaciones a las que debe someterse el BVerfG, sobre todo en el establecimiento de regulaciones transitorias.

Tanto ésta como la primera sentencia sobre la interrupción del embarazo de 25 de febrero de 1975 (BVerfGE 39,1), vulneran los artículos 103.2 y 104.1 de la Ley Fundamental, pues suponen que la punibilidad del aborto no se deduce exclusivamente de una ley, sino también de una decisión de la jurisdicción constitucional. Sin embargo, es perfectamente admisible la regulación transitoria que en ambas sentencias se lleva a cabo, pues de acuerdo con lo mantenido en el libro, las normaciones provisionales e imprescindibles en situaciones límite quedan cubiertas por el artículo 35.

Aunque, de hecho, el legislador en su nueva regulación haya adoptado literalmente algunos de los pasajes contenidos en la Sentencia del TC, no viene obligado a ello por la regulación de la ejecución. Sólo tiene la obligación —se recuerda— de adaptar su legislación a las exigencias constitucionales, aunque no se oculta que con ello se asegura evitar la repetición del conflicto.

Como consideración final, estima la autora que el BVerfG ha demostrado, en general, gran moderación en el uso del artículo 35, lo que, en su opinión, lleva a ser optimista respecto al futuro.—*Patricia Rodríguez.*

*Rapport de la Commission de réflexion sur la justice, La documentation française, París, 1997.*

El presidente Jacques Chirac convocó en enero de 1997 a un grupo de expertos para formar una comisión de estudio e investigación, cuyo objetivo era analizar y proponer soluciones viables a los problemas que perturbaban el funcionamiento del sistema judicial francés. Con esta medida se pretendía dar respuesta a un sentimiento de insatisfacción general del que se hacían eco todos los medios de comunicación, provocado por los acontecimientos judiciales vividos en Francia en los últimos tiempos, especialmente durante los años 1995 y 1996. Se acusaba a la Justicia de estar sometida a la influencia del Gobierno y de no garantizar suficientemente las libertades individuales, en especial la presunción de inocencia.

De este modo se creó la *Commission de réflexion sur la justice*, presidida por Pierre Truché (Presidente primero de la Corte de Casación) e integrada por miembros

de diferentes sectores, entre los que se encontraban profesores universitarios, magistrados, altos funcionarios del Estado y representantes tanto de los colegios de abogados como de las asociaciones de periodistas. El libro que presentamos, que consta de dos volúmenes y se publicó en julio de 1997, es el fruto del trabajo realizado por la Comisión a lo largo de los seis primeros meses del año. El volumen primero, núcleo esencial de la obra, recoge el informe final presentado al Presidente de la República. El segundo volumen, aunque se presenta como un anexo, no deja de ser igualmente valioso, pues recopila los materiales de trabajo de los que se sirvió la Comisión para elaborar su dictamen entre los que cabe destacar los informes elaborados por expertos externos y por representantes de los sectores afectados, así como el estudio de Derecho comparado sobre la protección del derecho a la presunción de inocencia preparado por el Servicio de Asuntos Europeos e Internacionales del Ministerio de Justicia.

El trabajo de la Comisión se incardina, por lo demás, en un proceso de revisión del sistema judicial abierto desde 1990 y en el que ya habían participado sucesivamente otras comisiones de estudio. Todas ellas perseguían el mismo objetivo y habían promovido diferentes reformas legislativas (así, por ejemplo, las llevadas a cabo por las Leyes de 4 de enero y de 24 de agosto de 1993) que resultaron insuficientes para remediar la crisis que afectaba a la Justicia. De ahí que la *Commission de réflexion sur la justice* se concibiera como el foro definitivo de estudio y reflexión, lo cual explica que, a diferencia de las ocasiones anteriores, se convocara a un gran número de participantes y se requiriera la presencia de todos los sectores implicados. La Comisión asume las conclusiones de los anteriores debates y comienza su reflexión declarándose consciente de la importancia que la Justicia juega en el buen funcionamiento de las instituciones republicanas y de su papel central en la vida pública francesa. Sin embargo, su mayor preocupación serán las consecuencias que un poder judicial arbitrario y sin control o la recientemente instalada «cultura del gobierno de los jueces» podrían tener sobre el Estado de Derecho y sobre la democracia misma.

El objeto de estudio fue dividido en dos grandes bloques temáticos. Por un lado, se consideró necesario determinar los medios a través de los cuales podría asegurarse más eficazmente la protección del derecho a la presunción de inocencia y clarificar las implicaciones que esta mayor protección podría tener en las distintas fases del proceso (especialmente en la de instrucción), en relación con la aplicación de los principios de contradicción y publicidad de los debates, y respecto de las funciones y las potestades de los órganos intervinientes en el proceso. Igualmente se trataron otras cuestiones accesorias, como la de los posibles medios de reparación de los atentados contra el derecho cometidos durante la substanciación del proceso. En el segundo gran bloque, la Comisión se planteó cómo asegurar la independencia de la Justicia respecto del poder político. Ello les llevó a realizar previamente una profunda reflexión sobre la situación actual de las instituciones judiciales, su legitimidad, su lugar en el Estado democrático, la relación con los otros poderes públicos, los principios, reglas y prácticas habituales en los tribunales, el creciente corporativismo judicial y sus repercusiones respecto al principio de independencia. El resultado es un análisis detenido cuya conclusión lleva a propugnar una profunda reforma, como

condición inexcusable para hacer frente a los nuevos retos que la Justicia de nuestro tiempo tiene planteados.

Desde sus primeras reuniones la Comisión manifestó actuar orientada por la firme creencia en la legitimidad del poder judicial, legitimidad que no reside en la virtud profesional o ética de cada juez concreto, sino en el papel que la justicia ejerce en el corazón mismo del Estado. De este modo, se distancia de algunos planteamientos que proponían una solución similar al modelo anglosajón respecto a la elección popular de los jueces. También consideró que cualquiera de las soluciones que propusiera debería ser fiel a su tradición y debería conseguir un mejor equilibrio entre las partes enfrentadas en el proceso, mediante un necesario reforzamiento del estatuto y atribuciones del Ministerio Fiscal y de las facultades procesales de la defensa, tan reducidas a lo largo de la evolución histórica del proceso penal francés.

El informe final contiene tres órdenes de propuestas. El primero afecta a la relación entre poder político y poder judicial. La Comisión, que considera necesaria la existencia de relaciones y comunicación entre los tres poderes, se pronuncia en contra de conceder autonomía total al ministerio público y a favor de devolver la responsabilidad que corresponde en este campo al Gobierno. Para ello propone convertir esta materia en objeto de lo que denomina una *política de acción pública*, que consiste en la definición y fijación anticipada de las condiciones en las cuales puede exceptuarse aplicación de la Ley, de manera que tales excepciones puedan ser actuadas coordinadamente entre las diferentes autoridades. Todo ello bajo la consideración de las prioridades existentes, atendiendo a las circunstancias sociales y teniendo como piedra angular el respeto al principio de igualdad. Se pretende, con todo ello, una aplicación coherente de la ley, que debería ser garantizada por el ministro de Justicia (*Garde des Sceaux*), para lo cual la Comisión considera necesaria una reforma en sus funciones y poderes que le permita conservar y ejercer su responsabilidad política en el funcionamiento de la Justicia. Su misión sería no sólo la gestión económica o la dirección de los servicios judiciales, sino que se encargaría, principalmente, de la definición y correcta aplicación del principio de oportunidad procesal dentro del marco previamente delimitado por la «política de acción pública», excluyendo en todo caso que se pudiera utilizar arbitrariamente o de acuerdo con intereses particulares. En consecuencia, la Comisión rechaza las propuestas de algunos expertos que aconsejaban la transferencia de estas funciones al Consejo Superior de la Magistratura o a una autoridad u organismo independiente y propone como alternativa una correcta y responsable asunción de poderes por parte de cada uno de los órganos competentes de acuerdo con el esquema diseñado en la Constitución. Como colofón de este primer grupo de propuestas, la Comisión considera necesario someter periódicamente la política de acción pública a debate parlamentario. Con este fin el Ministerio de Justicia redactaría un informe anual, en el cual se recogerían las actividades concretas realizada por los fiscales (*Procureurs généraux*) en aplicación coordinada de la citada «política». Gracias a ello se garantizaría un constante diálogo entre los órganos implicados, tantas veces perseguido pero nunca logrado en la práctica. Se contempla también la posibilidad de crear un recurso contra las decisiones judiciales de «archivo de actuaciones», que sería resuelto por un órgano mixto (poder ejecutivo-poder judicial).

El segundo orden de propuestas se refiere al problema de la independencia del poder judicial. La Comisión se pronuncia unánimemente a favor de una mayor independencia y responsabilidad de los jueces y magistrados. Para ello propone una estructura jerárquica autónoma, eliminando la subordinación de los *Magistrats du parquet* al *Garde des Sceaux* y reforzando el papel del Consejo Superior de la Magistratura, cuyo dictamen habría de ser obligatorio en todas las materias concernientes a los magistrados en las que anteriormente tenía competencia el Ministerio de Justicia. A estas medidas añade otras, como la clarificación de las funciones del Ministerio Fiscal en materia de investigación sumarial y la posibilidad de que sean los jueces quienes controlen la actuación de la policía judicial.

El tercer grupo de propuestas se refiere a la necesidad de asegurar más eficazmente la protección del derecho a la presunción de inocencia. La Comisión no entra a dirimir el conflicto entre secreto de instrucción y libertad de información, tal y como se pretendía por parte de los medios de comunicación, sino que propone una profunda reforma del proceso penal fundada en la primacía del poder judicial y de la garantía de los derechos de defensa frente a cualquier tipo de intereses. Para materializar esta reforma se consideran necesarios una serie de cambios en la regulación del procedimiento penal. Así, por ejemplo, se propone la modificación de los supuestos en los que caben medidas cautelares, la revisión de la duración de la fase de instrucción (que se considera demasiado larga para cumplir los objetivos de seguridad jurídica), y la observancia del principio procesal de contradicción y el de publicidad de los debates en toda decisión judicial que afecte a las libertades individuales. Se sugieren, asimismo, otros cambios como el de separar la investigación judicial de la del Ministerio Fiscal (con lo que se pretende garantizar que la presunción de inocencia del procesado será la hipótesis de trabajo del juez instructor), o la posibilidad de que sea un órgano colegiado, ajeno a la instrucción, quien decida sobre la aplicación de medidas cautelares, evitando así que el juez que investiga se vea obligado a emitir un pronunciamiento sobre la existencia o no de indicios de culpabilidad que condicione su trabajo posterior. En este mismo orden de cosas, las propuestas más innovadoras están relacionadas con las facultades de intervención que tienen las partes en el proceso. La Comisión defiende una redistribución de dichas facultades que lleve hacia un nuevo equilibrio procesal. En concreto, propone el incremento de las facultades procesales del acusado en favor de su derecho a la defensa y a la presunción de inocencia.

En cuanto al debate más importante para la prensa, el que versa sobre la influencia de los medios de comunicación en los juicios, la Comisión propone un elenco de medidas de protección de los derechos de los encausados que, al mismo tiempo, pretenden ser respetuosas con la libertad de información. Recomienda, por ejemplo, que la fase inicial del proceso esté estrictamente protegida por el secreto, prohibiendo la divulgación de los nombres de los procesados o la publicación de su imagen durante la substanciación de proceso. Considera, además, que sería necesaria una nueva normativa legal que regule la responsabilidad por vulneración del derecho a la presunción de inocencia, tanto por parte de los funcionarios como de los periodistas. Y, por último, somete a debate público la conveniencia de elaborar un código deontológico periodístico a través

del cual se garanticen tanto la libertad de información como el resto de derechos del ciudadano.

Con todo ello se pretende dar por concluido el debate sobre la Justicia en Francia y abrir un nuevo período en el que puedan realizarse algunas de las propuestas sugeridas. De todos modos, habrá que esperar algún tiempo para verificar si, en caso de que sean finalmente adoptadas, estas medidas son suficientes para conseguir el fin perseguido o si, por el contrario, serán necesarios nuevos debates y nuevas soluciones para responder a los problemas que tiene planteados la Justicia.—*Ana María Ovejero Puente.*

M. RAMÍREZ: *El Parlamento a debate*, Fundación Centro de Estudios Políticos y Constitucionales «Lucas Mallada», Ed. Trotta, Zaragoza, 1997.

## I

En otoño de 1995 la Fundación Centro de Estudios Políticos y Constitucionales «Lucas Mallada», dirigida por el catedrático de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza, don Manuel Ramírez Jiménez, organizó un Congreso Nacional que contó con ilustres profesionales del Derecho y de la Política, para abordar un tema de candente actualidad como es la situación de lo que en palabras del profesor Ramírez podemos definir como *la pieza clave de nuestra democracia*, me refiero al Parlamento.

Resultado de las ponencias y opiniones manifestadas en ese acto por: don Antonio Torres del Moral, catedrático de Derecho Constitucional en la UNED; don José A. Portero Molina, catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad de La Coruña; don Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón, letrado mayor del Consejo de Estado y miembro de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas; don Joaquín Varela Suanzes, catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad de Oviedo; don Luis Aguiar de Luque, catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad Carlos III de Madrid; don Francisco J. Bastida Freijedo, catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad de Oviedo; don Miguel Jerez, catedrático de Ciencia Política en la Universidad de Granada; don Joaquín Molins, profesor titular de Ciencia Política en la Universidad Autónoma de Barcelona y miembro del grupo parlamentario catalán; don Joan Botella, catedrático de Ciencia Política en la Universidad Autónoma de Barcelona; don José Vilas Nogueira, catedrático de Ciencia Política en la Universidad de Santiago de Compostela; don Julián Santamaría Ossorio, catedrático de Ciencia Política en la Universidad Complutense de Madrid; don Pedro de Vega, catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad Complutense de Madrid; don Landelino Alsina, ex presidente del Congreso de los Diputados y Consejero Permanente del Estado; don Gregorio Peces-Barba, ex presidente del Congreso de los Diputados, rector de la Universidad Carlos III de Madrid y catedrático de Filosofía del Derecho; don Andrés Ollero, miembro del grupo parlamentario popular, y don Diego López Garrido, miembro del grupo izquierda unida, es la obra *El Parlamento a debate*, presentada en



febrero de 1997 en el Aula Magna de la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza por el Defensor del Pueblo.

## II

Esta obra se estructura en cuatro partes precedidas de una breve y concisa presentación.

*Presentación* a cargo del catedrático de Derecho Constitucional don Manuel Ramírez, quien nos describe al Parlamento como una pieza clave de nuestro sistema democrático. Clave ya que se convierte en la voz del pueblo (1), donde los representantes no están sometidos a ningún mandato imperativo y donde representan al pueblo en su conjunto.

La primera parte bajo la denominación *Parlamento y representación* aborda tres problemas:

a) *La necesaria reforma de la legislación electoral*. El profesor Torres del Moral expone dos ideas fundamentales: la existencia de cinco sistemas electorales (2) más las variantes autonómicas y la combinación de diversos elementos en la configuración del sistema electoral (circunscripción, barrera electoral, fórmula electoral).

Resaltar que el sistema electoral español se ha convertido, aun siendo un modelo de fórmula proporcional, en uno de los de mayor índice de desproporcionalidad, de ahí que se predique una necesaria reforma.

Desproporcionalidad que viene motivada por la combinación de tres elementos claves: la aplicación de la variante D'Hont que, desde mi punto de vista, favorece a los partidos mayoritarios, la elección de la provincia como circunscripción electoral y el establecimiento de una barrera legal para entrar en el reparto de escaños.

b) *El papel que cumple el Senado en nuestro sistema parlamentario*. El profesor Portero pone de manifiesto el escaso entusiasmo motivado por esta Cámara entre los estudiosos del Derecho, de ahí que primero se critique y luego se intente proponer reformas.

De esta ponencia podemos deducir una de las características de nuestro parlamentarismo, como es: ser un sistema de bicameralismo imperfecto atenuado, donde el Senado, cámara de representación territorial, se convierte en una Cámara de segunda lectura.

c) *La relación partidos políticos-Parlamento*. El letrado don Miguel Herrero presta su atención en la conexión de los partidos políticos —expresión del pluralismo político y medios de participación política— con el Parlamento.

Los partidos políticos aparecen en el Parlamento bajo la configuración de Grupos Parlamentarios, constituyendo el nexo de unión de los ciudadanos y la institución que los representa.

(1) La soberanía en la Constitución de 1978 recae en el pueblo, de quien emanan todos los poderes (art. 1.2).

(2) Los sistemas electorales en España son: Congreso, Senado, Autonómico, Municipal y P. Europeo.

La segunda parte aborda una de las funciones esenciales del Parlamento en un Estado democrático de Derecho como es la de *control sobre el ejecutivo*. Tras hacer un breve recorrido por la historia constitucional española, donde se pasa de un total desconocimiento de los medios de control a una racionalización del parlamentarismo con la implantación de distintos instrumentos de control que son recogidos por la Constitución de 1978.

El profesor Francisco Bastida lleva a cabo un análisis comparado de los medios más relevantes en un sistema parlamentario como el español, y señala los siguientes:

— *Moción de Censura* (3), que siguiendo el modelo alemán es de carácter constructivo.

— *Cuestión de confianza* que puede ser considerada como instrumento en manos del Gobierno para controlar su mayoría parlamentaria.

— *Preguntas, interpelaciones y mociones*, como medios más comunes usados en Congreso y Senado.

— *Comisión de Investigación*, el más importante en la actualidad.

— *Control presupuestario* (4). Si el Gobierno no consigue que el Parlamento apruebe el proyecto de ley de presupuestos debe dimitir o disolver el Parlamento.

Aparte debemos destacar la existencia de una serie de órganos dependientes del Parlamento que también ejercen una función de control sobre el Gobierno, me refiero al *Defensor del Pueblo* como encargado de supervisar la actuación de la Administración en defensa de los derechos y al *Tribunal de Cuentas* como máximo órgano fiscalizador.

En la tercera parte de la obra se aborda la relación del *Parlamento con la sociedad a la que representa* y, para ello, se presta atención especial a los siguientes temas:

a) *La elite parlamentaria* como conjunto de miembros que han formado y forman parte de la vida parlamentaria. El profesor Jerez lleva a cabo un análisis de esta clase parlamentaria, prestando su atención en dos indicadores: el nivel y tipo de estudios cursados y la capacitación profesional.

b) *Parlamento y grupo de interés*. El profesor Molins pone de manifiesto el papel que desempeñan los grupos de interés (asociaciones, sindicatos...) en la actividad parlamentaria. Si los partidos políticos son los medios de expresión del pluralismo político, los grupos de presión son, desde mi entender, los medios de reivindicación y protesta popular, la voz del pueblo ante la elite parlamentaria.

c) *Parlamento y carreras políticas*. El profesor Botella aborda una cuestión de carácter personal como es la actividad laboral de nuestros parlamentarios antes de acceder a su cargo y entrar a formar parte en esa gran carrera de la política.

d) *Influencia de los medios audiovisuales en el rol del Parlamento*. El profesor Vilas aborda la relación del cuarto gran poder del siglo XX, «los medios de comunica-

---

(3) El carácter constructivo significa que cuando se presenta la moción de censura se debe incluir un candidato alternativo a la presidencia.

(4) La no aprobación de la ley de presupuestos de 1996 fue el origen de que el Partido Socialista disolviera las Cortes y convocara elecciones.

ción» y, en especial, de la televisión, con el Parlamento. Se demuestra cómo la televisión, principalmente, es la encargada de ofrecer el debate político nacional, en cumplir con esa gran función perdida por los partidos como es la socialización política de la sociedad.

e) *Democracia parlamentaria y sistemas de partidos*. El profesor Santamaría comienza afirmando que «los partidos políticos no son elementos del Estado, sino el arco de la bóveda del régimen político y es la libre competencia política entre éstos lo que caracteriza y define a un sistema democrático». Libre competencia política condicionada, en nuestro caso, por un sistema electoral que ubica a España en un modelo de sistema de pluralismo moderado, eso sí, sin olvidar el período de 1982-1993, donde se dio un sistema de partido predominante.

En definitiva, el sistema de partidos es un reflejo del sistema electoral.

f) *Parlamento y opinión pública* cierran este tercer bloque. El profesor De Vega analiza la crisis de la opinión pública que conlleva a una crisis del Parlamento, es decir, la relación entre gobernante-gobernado.

Por último, la obra se cierra recogiendo la *opinión* manifestada por distintos miembros de la política española (5), quienes desde su experiencia analizan la situación del Parlamento actual y que coinciden en señalar una necesaria reforma del sistema electoral para evitar los efectos de desproporcionalidad y fragmentación que nos lleva a ser considerados sistema de reparto proporcional con efectos de un sistema mayoritario.

En conclusión, la situación de nuestro Parlamento, me atrevería a decir, es reflejo no de una crisis de la democracia o de los partidos, sino una consecuencia del sistema electoral instaurado en nuestra transición política. Sistema cargado de errores, que en 1985 con la aprobación de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, podrían haberse subsanado y adaptado a la realidad y sistema político vigente, y que no se hizo, dando muestra una vez más del lema que tantas veces menciona el profesor Manuel Ramírez de «la historia de las ocasiones perdidas de nuestra España».—*María Isabel Melús Gil*.

---

(5) Landelino Lavilla Alsina, Gregorio Peces-Barba, Andrés Ollero, Diego López Garrido y Joaquim Molins.

