

Tal y como se hace en los apartados anteriores, la última parte del volumen examina los instrumentos mediante los cuales se involucra a las Cortes Generales en la celebración de los acuerdos de cooperación interautonómicos, profundizando en la naturaleza y los efectos de cada uno de ellos.

Finalmente, en el trabajo que aquí se comenta el autor analiza detalladamente el estado de la cuestión a la luz de los datos normativos y de la praxis, pone de relieve los errores que se han dado en la regulación de este tema, llegando a proponer soluciones originales y muy bien argumentadas a cada uno de ellos. Se trata de una obra sistemática y completa que ofrece a los estudiosos del Derecho Parlamentario y del Derecho «regional» (además de los que se ocupan de técnica legislativa) unas claves de lectura nuevas para afrontar las relaciones interterritoriales en el Estado autonómico español.

*Sabrina Ragone*

Investigadora García Pelayo

Centro de Estudios Políticos y Constitucionales

FRANCISCO JAVIER MATIA PORTILLA (Dir.): *Pluralidad de ciudadanía, nuevos derechos y participación democrática*; CEPC, Madrid 2011, 444 págs.

K.C. Wheare, en la interpretación constitucional, nos prevenía contra el predominio de la dimensión normativa, o *constitution*, frente al plano efectivo o del *government*; pero también exigía que prefiriésemos la interpretación dinámica del ordenamiento antes que la consideración exclusiva o cerrada, meramente estática, del mismo. Entender nuestro ordenamiento de acuerdo con estos parámetros implica someterlo a una renovada revisión, verdadera o actual, que tenga en cuenta la multitud de manifestaciones que su devenir está mostrando. El libro que ha editado el profesor Javier Matia (*Pluralidad de ciudadanía, nuevos derechos y participación democrática*) es un excelente ejemplo de las posibilidades de este modo dinámico, a la vez que global o inclusivo, del derecho constitucional, al estudiar algunos desarrollos institucionales del sistema español, considerándolo no sólo en el nivel estatal sino asimismo en el de los ordenamientos europeo y autonómico, y estudiando los derechos a la vez que en el plano de la ciudadanía nacional, en el territorial y el comunitario.

En el libro en cuestión un primer objetivo es analizar la doctrina del Tribunal de Derechos Humanos en relación con las demandas interpuestas por ciudadanos españoles en los últimos años, lo que se aborda en el capítulo «Balance de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos

que afecta al reino de España». Este propósito reviste interés de acuerdo con la significación que nuestra Constitución da a los fallos de las instancias internacionales en relación con tal materia, cuya doctrina sirve de base necesaria a la interpretación de la propia declaración de derechos de la Norma Fundamental. Como se sabe, la interpretación internacional jurisprudencial determina el aporte necesariamente integrante del contenido esencial de los derechos, aunque obviamente sin agotarlo. En cualquier caso se dota así de certidumbre positiva a unos derechos cuyo reconocimiento escueto en la Constitución adolece de un resbaladizo principialismo. Además es de prever que la oclusión de la vía de amparo para la protección de los derechos fundamentales, de acuerdo con la reciente reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, cuando su lesión no tenga trascendencia constitucional, incrementará la solicitud de protección del Tribunal de Estrasburgo en el futuro. De la doctrina que se desprende de los 86 fallos analizados resultan interesantes, a mi juicio, dos cosas. Primero, la preocupación del Tribunal por la suerte efectiva de los derechos cuya vulneración se denuncia ante él, lo que lleva a tal instancia a controlar la actuación de la Administración, por ejemplo la policía, en la protección de los mismos. Y segundo, la carencia de deferencia del Tribunal respecto de la actuación del legislador o la Administración en relación con la guarda de los derechos, solicitándose por su parte, si fuera el caso, reformas normativas, así mostrando la necesidad de una regulación más correcta de las intervenciones judiciales de las comunicaciones o haciéndose más eficiente la actuación de Administración, referente por ejemplo a las privaciones de libertad o la protección del derecho de propiedad.

En relación con la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo, se llama la atención sobre supuestos en los que el parámetro, normativo o asumido por este Tribunal, rebasa el de nuestra Jurisdicción constitucional. Ello sucede, primero, en el ámbito de la privacidad, concepto más explícito y amplio que el de la intimidad de nuestro precepto constitucional (art. 18 CE), lo que permite oponerse en mejores condiciones a este tipo de supuestos. Algo parecido puede decirse, adicionalmente, en el recurso en la jurisprudencia europea de la idea de democracia militante, de modo que el control judicial de los partidos alcanza al objetivo de los mismos, y no sólo a los medios que utilizan. En suma, podría decirse que después de la lectura de esta contribución estamos en mejores condiciones para emprender el examen de la influencia de la jurisprudencia de Estrasburgo en nuestro Tribunal Constitucional.

Otro capítulo interesante del libro se refiere al derecho antidiscriminatorio europeo, que mira a la Unión, pero también se ocupa de los problemas de trasposición de las directivas sobre igualdad («El modelo europeo de lucha

contra la discriminación»). En estos momentos de crisis europea, conviene reparar en que la base de la Unión política sigue siendo la comunidad jurídica que la constituye. Lo que se hace en el libro que comentamos es un aporte al afinamiento categorial en el campo de la igualdad que el derecho de los Estados en la materia debe tener en cuenta a la hora de su regulación. La cláusulas de igualdad deben entenderse como prohibición de discriminación por las causas especificadas constitucionalmente y como mandatos positivos de tutela antidiscriminatoria por parte de los poderes públicos, que en realidad recibirían una encomienda de actuación correctora de las desigualdades a que se refiere la cláusula antidiscriminatoria (STC 128/1982) Así, se elucidan correctamente los supuestos de discriminación, que son seis: género, origen racial o étnico, religión o creencias, discapacidad, edad y orientación sexual. Se describen las prácticas discriminatorias prohibidas, distinguiendo entre la discriminación directa, esto es, trato discriminatorio actual, pasado o futuro; la discriminación indirecta, no buscada directamente pero no impedida en sus efectos verdaderos dependiendo de la situación fáctica; la discriminación múltiple o reforzada; y el acoso o creación de un ambiente intimidante u hostil.

En relación con las acciones a favor de las oportunidades o mandatos de acciones positivas a favor de las minorías, no se plantea ningún problema respecto de las actuaciones moderadas, entendiendo por tales, las que establecen un tratamiento a favor de un colectivo desfavorecido, constitucionalmente protegido por la cláusula antidiscriminatoria, y cuyo objetivo es conseguir la igualdad material como grupo.

Se trata de actuaciones compensadoras, con vigencia temporal y que otorgan una desigualdad ventajosa al sector correspondiente.

Especial atención ha de prestarse a las medidas de discriminación inversa o acciones positivas fuertes, pues, como se señala en el libro, la ventaja que deparan a la minoría desfavorecida produce un trato jurídico diferente y peor a uno o varios miembros del grupo mayoritario. Por ello tales actuaciones requieren base legal, se trata de medidas transitorias y han de admitir excepciones en razón de determinados méritos.

Se hacen dos observaciones de interés respecto, primero, la necesidad de que las sanciones a las prácticas antidiscriminatorias sean efectivas, proporcionadas y disuasorias. En segundo lugar, en relación con las organizaciones de igualdad que se imponen en el caso español, conviene reparar, se hace notar, en sus diferentes modalidades. Las hay reactivas, así las que asisten a las víctimas de la discriminación. Mediadoras, concebidas como intermedias, que encuentran soluciones a los conflictos de modo extrajudicial.

Y proactivas que preparan informes o monitoran la regulación y aplicación antidiscriminatoria.

En el libro hay diversos trabajos sobre cuestiones autonómicas cuyo análisis requiere la consideración de dos variables. Primeramente se trata de poner de relieve la trascendencia de la esfera autonómica para el rendimiento general del sistema constitucional, de modo que la validación efectiva de nuestra forma política como un Estado social, democrático y de derecho no puede prescindir del funcionamiento de los subsistemas autonómicos. En segundo lugar, la cuestión está en reivindicar la propia entidad institucional y de funcionamiento de los sistemas autonómicos, frente al orden general del Estado, que no puede imponerse miméticamente, sin cualificación alguna como modelo. Así en un trabajo dedicado al desempeño por parte de los parlamentos autonómicos de la función del control respecto de sus gobiernos («El afianzamiento del poder de los gobiernos autonómicos y su especial resistencia al control parlamentario»), se resalta que el mantenimiento de la forma democrática en nuestro sistema depende de que el ejercicio del poder respecto de las materias que ahora son competencia autonómica se lleve a cabo, como ocurre en el escenario nacional, en los ámbitos territoriales en términos eficientes. Como el control del gobierno en los parlamentos autonómicos es menos lucido dado su escueto objeto, han de tomarse medidas para que, por su parte, destaque, frente al llevado a cabo en la Cortes nacionales, por su utilidad y eficacia. Ello dependerá, de un parte, del sometimiento del gobierno a un control de especial intensidad, referido tanto a su conducta *ad intra* como *ad extra*, se trate de la Conferencia de Presidentes o en las Conferencias sectoriales, observándose que no tiene sentido exigir comparecencias a las autoridades nacionales, aunque hayan tenido repercusión autonómica. Tal labor de seguimiento se ha verificar, por otra parte, a pesar del contraste de medios entre el controlado y quien ejerce el control, que es especialmente grande en los sistemas autonómicos, por ejemplo en algunos casos como la revisión de la ejecución presupuestaria. A tales efectos resultará imprescindible reforzar el papel de la oposición, dándole preferencia a su iniciativa en las preguntas o interpelaciones, atribuyéndole la presidencia de las comisiones o la oportunidad de cierre de las intervenciones de control, etc.

En el libro hay dos estudios, minuciosamente llevados a cabo, en relación con dos instituciones autonómicas, se trate del Consejo de Garantías Estatutarias o de la iniciativa legislativa autonómica. Respecto de la primera cuestión, resulta convincente la defensa que se hace de los argumentos acerca del examen de la constitucionalidad de los preceptos referidos a esta materia en la reciente Sentencia sobre el Estatuto de Cataluña. A juicio del autor del referido estudio, la atribución del carácter vinculante al dictamen del

Consejo de Garantías sobre la constitucionalidad o estatutariedad de proyectos de normas con rango de ley en materia de derechos estatutarios supondría un atentado contra el principio democrático, el principio de separación de poderes y la forma de gobierno autonómica.

En relación con la iniciativa legislativa autonómica el autor del estudio correspondiente constata el escaso empleo de esta herramienta en los ordenamientos autonómicos, lo que coincide con el índice de éxito de las iniciativas presentadas ante las Cortes generales. Tal penuria no es achacable únicamente a una regulación sumamente restrictiva y cicatera, que sigue la pauta marcada por la legislación estatal. Apuntemos asimismo a la resistencia de las mayorías parlamentarias a tramitar cualquier iniciativa que no haya partido de sus filas y no encaje en su programa legislativo, que responde a un determinado orden de prioridades políticas. Hay algo más: «denota sin duda, la crónica debilidad de la sociedad civil en nuestro país», (pág. 380)

Si prescindimos de dos interesantes trabajos sobre derecho electoral, podríamos concluir esta reseña ocupándonos del estudio que se dedica en el libro a los referéndums autonómicos, de indudable pertinencia en estos momentos. El trabajo en cuestión («El referéndum autonómico») pretende ofrecer un panorama sobre las competencias estatutarias en relación con la materia referendaria, revisando la regulación constitucional y orgánica, lo previsto en los Estatutos en especial tras las reformas sobre los mismos de 2006, las leyes de desarrollo autonómicas en esta materia y la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, especialmente la STC 103/2008 sobre la ley autorizatoria del Plan de Ibarretxe y la Sentencia 31/2010 sobre el Estatuto de Cataluña.

De partida se señala el contexto de desconfianza de estas instituciones en el ordenamiento español, de las que hay ejemplos en modelos federales (EEUU y Suiza) pero no en los propiamente regionales, en los que opera un esqueleto centralista, como son Italia y España. En Italia, se anota, de ordinario los referéndums son abrogativos y nacionales.

En este trabajo no se encuentra ilustración sobre la naturaleza del *referéndum* consultivo del artículo 92 CE por si pudiese utilizarse para eludir la prohibición constitucional implícita de referéndums de autodeterminación. Pero si que se da contestación a la pregunta de si el parlamento catalán puede en términos constitucionales aprobar una ley de consulta que se ocupe de los referéndums y que permita su celebración sin requerir la autorización del Estado que exige el artículo 149.1. 32 CE. Según la doctrina del Tribunal Constitucional la Generalitat no tiene competencias sobre la regulación del *referéndum*, (esto es, la consulta sobre un asunto político relevante al cuerpo electoral, con las formalidades y garantías de un proceso electoral regular).

De modo que la competencia asumida sobre consultas populares en el Estatuto de Autonomía no cubre el *referéndum*. Por lo demás en el capítulo que analizamos se contienen interesantes observaciones, sea sobre la existencia de referéndums estatutarios fuera de los supuestos constitucionales, o la licitud de la previsión estatutaria de referéndums para ratificar las reformas de los Estatutos del 143 CE, cuestionándose la privación estatutaria al Rey de su competencia para la ratificación de tal Norma en el Estatuto catalán recién aprobado.

*Juan José Solozabal Echavarria*  
Catedrático de Derecho Constitucional  
Universidad Autónoma de Madrid

MIGUEL PÉREZ-MONEO AGAPITO: *La selección de candidatos electorales en los partidos políticos*; CEPC, Madrid, 2012, 453 págs.

Esta monografía tiene su origen en el trabajo de investigación del mismo título por el que el profesor Pérez-Moneo obtuvo el prestigioso Premio Nicolás Pérez Serrano (2010/11) con el que el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, editor de esta obra, distingue cada año a la mejor tesis doctoral en Derecho Constitucional. Circunstancia que ya nos aporta, a priori, un indicio muy fiable del rigor y la solidez de la labor investigadora cuyos frutos se plasman en la presente publicación.

El autor consolida con ella su condición de referente doctrinal en materia de partidos políticos, puesto que esta obra se suma a otros relevantes trabajos que abordan los aspectos más problemáticos y menos transitados hasta la fecha en el referido ámbito material. De entre ellos, debe destacarse, muy en particular, la monografía *La disolución de partidos políticos por actividades antidemocráticas*, Lex Nova, 2007.

Como es bien conocido, la doctrina ha venido desatendiendo esta decisiva fase previa al procedimiento electoral, es decir, el *quién*, el *cómo* y el *por quién* de la elección de las candidaturas electorales de los partidos políticos, como si de una cuestión ajena al Derecho se tratara o como nos encontraríamos ante un elemento muy menor dentro del sistema que el ordenamiento jurídico arbitra para el correcto ejercicio de los derechos de sufragio activo y pasivo, así como de acceso, permanencia y ejercicio de cargos públicos representativos que reconoce y garantiza nuestra Constitución. Nada más lejos de la realidad, de esa realidad de hoy que evidencia el profundo desencanto ciudadano con un sistema de democracia representativa donde el protagonis-