

NOTICIAS DE LIBROS (*)

BELDA PÉREZ-PEDRERO, Enrique: *Instituciones de apoyo a gobiernos y parlamentos (Consejos, defensorías y cámaras de cuentas. Sistema de designación y notas estatutarias)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009, 421 págs.

El objeto de estudio de esta monografía es interesante, entre otras razones, porque, como observa Luis López Guerra en el Prólogo, la cuestión que más ha llamado la atención de la doctrina en relación con el Estado autonómico ha sido la de la distribución de competencias, mientras que la dimensión orgánica de la descentralización territorial ha merecido hasta el momento sólo «una atención secundaria» (pág. 17). El interés se acrecienta porque, como también se subraya en el Prólogo, el autor (que está particularmente capacitado para este trabajo en su doble condición de constitucionalista y miembro del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha) lleva a cabo un análisis comparativo de las instituciones, permitiendo una visión global de la materia y, correlativamente, un examen conceptual más fino.

El análisis gravita sobre el carácter adecuado o no del procedimiento de designación de las instituciones autonómicas con atribuciones auxiliares o complementarias a la labor de gobiernos y parlamentos, concretamente, de consejos consultivos, defensores del pueblo, cámaras de cuentas y consejos económicos y sociales. En todos estos casos, se trata de cargos públicos diferentes de los representativos pero también de los funcionariales y de los altos cargos designados por los gobiernos para dirigir la administración. Es una suerte de «cuarto género» de cargos públicos (pág. 23).

El primer problema que afronta Enrique Belda es el de la denominación y, ligado a ello, el estatuto conceptual de todos estos órganos, que son llamados de muy diversos modos: «órganos auxiliares», «no necesarios», «otras instituciones», etc. Su posición no

(*) La Sección cuenta con las colaboraciones permanentes de Francisco Javier Matia Portilla (coordinador), Ignacio Torres Muro, Ignacio Álvarez Rodríguez, Antonio Arroyo Gil, Ignacio García Vitoria, Alfonso Herrera García, Fernando Reviriego Picón, Fran Ruiz-Risueño Montoya y Fernando Simón Yarza.

puede venir definida por la fuente normativa que les acoge, los Estatutos de Autonomía, por contraposición a los órganos establecidos por la Constitución. Con buen criterio, tampoco convencen al autor las caracterizaciones peyorativas y poco ajustadas ya a la realidad actual de nuestro Estado autonómico de este tipo de órganos como «auxiliares», «no necesarios», etc. La denominación común por la que opta Enrique Belda a efectos de su análisis es la de «órganos de menor naturaleza decisora» (pág. 27) en el entramado institucional de la Comunidad Autónoma respectiva. Ciertamente, no es tarea sencilla encontrar un nombre preciso para órganos de naturaleza tan heterogénea; sin embargo, una observación que podría hacerse al trabajo es que su título no alberga esta denominación, sino la de «instituciones de apoyo». Instituciones, por cierto, que han sido creadas con profusión en los últimos años y que han sido incorporadas a los respectivos Estatutos de Autonomía, aunque, salvo en los casos catalán y andaluz, el legislador autonómico dispone de un amplísimo margen de configuración. En la última oleada de reformas estatutarias, se han reconocido en los Estatutos dos nuevos tipos de órganos: los Consejos de lo audiovisual y los Consejos de Justicia, que el libro no examina puesto que se contemplan, por el momento, sólo en algunas Comunidades y no en la mayoría y, sobre todo, porque no se trata de órganos de apoyo a gobiernos y parlamentos.

No es posible identificar «unas reglas indubitadas para elaborar una propuesta de régimen general de elección y configuración de este tipo de institutos» (pág. 32), pero sí ciertas notas de semejanza o patrones (pág. 33), como: 1) la búsqueda de la coincidencia de fines institucionales entre los miembros de estos órganos y la mayorías parlamentarias del territorio; 2) el peso directo de la voluntad del gobierno de la Comunidad, y 3) la corrección de lo anterior con criterios de mérito y especialización de los elegidos.

El estudio comienza el análisis de los órganos estatales como «antecedente y patrón» de los autonómicos. En todos los casos se repite el mismo método: se examinan las normas de elección del órgano, el estatuto de sus miembros y, finalmente, se valora el ajuste de estas normas a la finalidad que persigue la institución. En relación con el Consejo de Estado, el autor concluye que el método de provisión de las plazas es adecuado. Primero, porque todas las personas designables están capacitadas por su origen para responder consultas de manera objetiva e independiente, sin olvidar que su órbita de actuación es la del poder ejecutivo. Los consejeros se hallan ajenos a la cadena de instrucciones del aparato administrativo dirigido por el Gobierno y su cargo tiene un estatuto reglado y garantizado que permite la libertad de criterio de los consejeros (pág. 69). Segundo, porque la mayor parte de las funciones del Consejo tienen un carácter técnico-jurídico más que político (y a ello contribuye también la existencia de un consistente cuerpo de letrados (pág. 70). Igual valoración positiva merecen al autor las normas de elección y estatuto del Defensor del Pueblo: responden al modelo, suficientemente contrastado, de otros defensores en países comparables al nuestro. Con realismo, asume Belda que es imposible «buscar un perfil desvinculado de la contaminación partidaria» (pág. 90); la independencia ha de llegar inevitablemente después, en el ejercicio del cargo. Sin olvidar que nuestra forma de gobierno es precisamente la parlamentaria, de modo que cualquier método de designación de las principales magistraturas del Estado que limitara o minimizara la participación del Parlamento

sería extraño o ajeno a aquella. Positivo es también el juicio de Belda hacia el ajuste del método de designación y el estatuto de sus miembros en relación con el Tribunal de Cuentas, donde, incluso, se limita un poco más que en el Consejo de Estado y en el Defensor del Pueblo la notable facultad de disponer que ostentan las instituciones designantes. Lo cual se produce por la exigencia de requisitos técnico-profesionales y de antigüedad concretos y por la especialización de las funciones atribuidas al Tribunal. Por último, el Consejo Económico y Social también supera el examen. El CES está al servicio del Estado como espacio de grupos más que como órgano de participación de personas vinculadas a ellos (pág. 130).

A continuación, pasa el texto a analizar los aspectos estructurales de consejos, defensores y órganos de fiscalización contable de las Comunidades Autónomas. Para ello, enfoca la configuración jurídica de la institución, su idoneidad como sustitutos de competencias de las instituciones estatales respectivas en el ámbito autonómico y las relaciones entre ellas. Antes de afrontar el examen de las normas de designación de los órganos de menor naturaleza decisora de cada Comunidad en particular, Belda enjuicia dos asuntos de carácter general. Primero, la cuestión de si debe aplicarse a este tipo de órganos la condición de cargos públicos y, por tanto, la protección del artículo 23.2 CE. Segundo, la aplicación de la reserva de género en el ámbito de los cargos no representativos. Respecto del primer problema, el autor concluye que no concurre para estos cargos la protección constitucional desde el artículo 23.2 CE. Recordando a García Roca, Belda afirmará que «los titulares de todos estos puestos no son representantes de nadie (tampoco de los que los eligieron) ni contribuyen a articular el principio democrático» (pág. 205). En relación con el segundo asunto, observa el autor que podrían establecerse cuotas de género en la composición de estos órganos (así, por ejemplo, la Ley reguladora del Consejo Consultivo de Andalucía establece que ninguno de los dos sexos podrá tener una representación inferior al 40 por 100), a partir de la doctrina establecida para las listas electorales por las SSTC 12/2008 y 13/2009. Belda pronuncia algunas reservas hacia esta idea y juzga demasiado evanescente la alusión a la igualdad material del artículo 9.2 CE como para amparar la posibilidad de establecer cuotas de género, que plantean algunos problemas de compatibilidad con el principio, también constitucional, de igualdad en el acceso a los cargos públicos. Además, encuentra inconveniente la traslación de las cuotas de género en cargos representativos a este tipo de órganos porque buscan, ante todo, la pericia técnica (pág. 224).

Por último, el libro aborda lo que el propio autor denomina una «parte especial», autonomía por autonomía, en la que se examina el método de designación de los órganos objeto de estudio. Huelga decir que se trata de un análisis tan novedoso como útil (aunque quizá hubiera sido interesante añadir un examen comparado crítico de todo el material normativo que se recoge, destacando los mejores modelos, los aspectos reformables, etc.).

El texto tiene otro valor adicional, no menor: comprende una bibliografía exhaustiva y actualizada sobre la materia. También se abarcan las fuentes normativas y las referencias a las páginas web correspondientes.

RESEÑA BIBLIOGRÁFICA

En definitiva, estamos en presencia de un libro escrito con claridad, orden, equilibrio y sensatez, que está llamado a convertirse en texto de consulta necesaria para todos aquellos que pudieran estar interesados en la temática que aborda.

Fernando Rey Martínez
Universidad de Valladolid