

## NOTICIAS DE LIBROS (\*)

FRANCISCO JAVIER CONDE: *Teoría y sistema de las formas políticas*, con un estudio preliminar de J. Molina, Comares, Granada, 2006, LIII y 80 págs; y F. J. CONDE: *Introducción al Derecho político actual*, con un estudio preliminar de J. Molina, Comares, Granada, 2006, LII y 188 págs.

La revisión del pasado en España de la asignatura ahora llamada derecho constitucional es un ejercicio que antes se hacía por imposición de las reglas de las oposiciones, pero que no ha dado lugar, salvo algunos casos puntuales, a la publicación de unos resultados que hubiesen sido muy necesarios para que los más jóvenes sepan cual es la historia de la rama del conocimiento que pretenden profesar.

El presente se explica con mayor facilidad cuando se echa un vistazo a lo que fue la manera de ver estas cosas de nuestros mayores, forzados, eso sí, frecuentemente, por unas circunstancias sociales, políticas y jurídico-constitucionales deplorables. Cuando las mismas empiezan a ser superadas, no están de más los ejercicios de recuperación de los trabajos de quienes vivieron en épocas oscuras y, aun así, dejaron algo escrito de cierto mérito.

Y de uno de esos ejercicios vamos a ocuparnos aquí. Se trata de la reimpresión, con estudios preliminares de J. Molina, de las dos obras más importantes de quien fuera una de las personalidades decisivas del Derecho político de la posguerra, tanto en su faceta de catedrático de universidad, como en la de director del Instituto de Estudios Políticos, institución precedente de nuestro actual Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, y el lugar en el que se apoyaron las reflexiones más profundas en estas materias en aquellos años. F. J. Conde tuvo una gran influencia en su tiempo en la configuración de la asignatura. Fue, por usar una terminología informal, uno de los «grandes popes» de la misma —como demuestra el hecho de que colocara a varios de sus discípulos (Jiménez de Parga o Fernández-Carvajal, por ejemplo) en diversas cátedras de universidad— lo que hace que sus ideas resulten interesantes para conocer los avatares de aquella durante el régimen del 18 de julio.

---

(\*) Sección coordinada por Francisco Javier Matia Portilla.

Cierto es que su otra faceta profesional de diplomático le alejó durante largos períodos de nuestro país, pero en los que permaneció en él, dedicado a ser consejero áulico y académico distinguido, ejerció un fuerte influjo, tanto por lo abundante de sus publicaciones, como por su cercanía a los centros de poder del sistema producto de la Guerra Civil.

Siguiendo un orden cronológico comentaremos primero su *Introducción al derecho político actual* (1942). Se trata de una versión de la memoria presentada a las oposiciones de cátedra y ese origen, indudablemente, se nota en el libro, que, sin embargo, tiene interés como ejemplo de cuáles eran los autores que se invocaban, y los problemas que se analizaban, en los ejercicios de este tipo.

Se abre reflexionando sobre las dificultades de la tarea propuesta —dar «cuenta cabal del estado en que hoy se encuentra el derecho político» (pág. 9)— y afirmando, un tanto tremendistamente, que «lo que está en trance de derrumbarse es nada menos que el Estado moderno, es decir, no sólo el Estado liberal, sino también el Estado a secas» (pág. 15).

Pasa inmediatamente al análisis de autores de derecho público, empezando por los propios del Estado liberal alemán (Gerber, Laband y Jellinek), con una breve nota sobre los de la doctrina francesa (Esmein, Duguit y Carré de Malberg). Se muestra crítico con todos ellos, considerándolos superados, hasta el punto de que de la Teoría del Estado de Jellinek, por ejemplo, afirma que «aparece a nuestros ojos como un gran edificio vacío» (pág. 34).

No menos duro es con los formalistas Kelsen y Krabbe. Califica el sistema del primero de «mezcolanza de metafísica positivista y de idealismo trascendental neokantiano» (pág. 49) y dice que su pensamiento «ha transpuesto el círculo de la utopía, confín de la realidad histórica, para perderse en el mundo del pensamiento fantástico» (pág. 53).

En el caso del marxismo, del que se ocupa a continuación, la crítica, que sigue a una sintética exposición de tal sistema, es cuando menos pedestre, pues se afirma nada menos que existe «un hecho histórico gigantesco que acaso nos releva de rebatir prolijamente en el terreno del pensamiento doctrinas y realidades que están siendo aplastadas con el argumento supremo de las armas. El aniquilamiento real del Estado bolchevique es juicio inequívoco de Dios y es también venganza implacable de la historia contra un sistema de doctrinas» (pág. 67).

Del pensamiento jurídico-político británico dedica atención a los llamados pluralistas (Russell, Laski y Cole), sin una línea sobre los constitucionalistas decisivos como Dicey o Jennings, que ya habían publicado entonces sus trabajos más importantes. Sobre los primeros concluye que en ellos «se arrebató al Estado la soberanía para entregarla a los grupos sociales» (pág. 75).

Smend y Leibholz son el objeto del siguiente capítulo. Acerca de la teoría de la integración del primero se nos dice que «pese a la belleza de sus construcciones, al aroma romántico que despierta su concepto de la comunidad y al intento fallido de fundamentar metafísicamente la realidad política, no ha podido evitar el destino trágico del Estado democrático, en el cual va también implícito el suyo propio» (pág. 87).

Con el segundo se muestra igualmente crítico diciendo que «incurre en los mismos errores» (pág. 93) que Smend.

Más condescendiente es con los representantes de la ofensiva decisionista contra el Estado liberal (Schmitt y Heller) de quienes dice que «han sabido... trasponer la cerca del derecho político liberal» (pág. 94). Del primero dice que «está grávido de promesas para el futuro» (pág. 110). De la obra del segundo que es una «herencia preciosa» (pág. 117).

El siguiente apartado lo dedica a los institucionalistas Hauriou y Renard de cuya teoría dice que hay que «despojarla de cierta ganga liberal que la ata a una situación histórica concreta ya superada» (pág. 126), aunque desde luego hay en ella «vetas fecundas que no están llamadas a perecer en el naufragio presente» (pág. 128).

No podía faltar una reflexión amplia sobre el derecho político del Estado totalitario (págs. 131 y sigs.) con referencias a las teorías italianas sobre el Estado corporativo y a las alemanas del Estado nacionalsocialista, en donde se maneja una completa bibliografía, y se caracteriza al primero como «el modo de organización de la gran potencia en su plenitud, por cuanto despliega hasta el límite máximo las posibilidades implícitas en el concepto de gran potencia. Y como quiera que la posibilidad límite es la guerra total, el Estado totalitario es el modo de organización que hace a la gran potencia capaz de mantenerse contra todos los demás... instrumento que hace posible la guerra total» (pág. 145).

Acaba el libro con unas notas para un sistema de derecho político actual en las que se afirma que «hay que plantear el problema del derecho político pensando las cosas desde la raíz en función de la nueva realidad política aún no configurada» (pág. 168). Empezando por la «destrucción» del derecho político contemporáneo, se ha de pasar a un nuevo concepto de lo político basado en un giro radical desde la metafísica y asentado en la idea de destino entendida en sentido genuinamente católico. Es preciso llevarse por delante el inservible concepto de Estado y sustituirlo por el «más ancho, de ámbito mayor, capaz de abarcar más espacio del tiempo» (pág. 183), de organización política. De ahí se deduce que es obligado «asentar el derecho político español sobre los cimientos originales de nuestro Movimiento y de nuestra doctrina» (pág. 187). La traca final es una cita de José Antonio, el José Antonio por antonomasia (Primo de Rivera), en la que se habla de aquello ya olvidado de la familia, el municipio y el sindicato, unidades naturales de convivencia.

El segundo libro, *Teoría y sistema de las formas políticas* (1994) es más breve. Comienza con unas reflexiones sobre el concepto de lo político como problema radical que concluyen afirmando que de lo que se trata es de buscar «un haz de constantes que se mantengan sobre la continua mudanza de la realidad histórico-social y sirvan de asiento a un saber genuinamente teórico de la realidad política, integrado por juicios y conceptos de validez universal» (pág. 10). Con citas sobre todo de Zubiri y Santo Tomás, continúa el autor ocupándose del supuesto ontológico y de la esencia de la realidad política. Esta última sería (sentido objetivo) «la organización autónoma del obrar común de los hombres partiendo de una idea determinada del Derecho, conforme a un plan y dentro de un espacio concreto» (pág. 30).

Partiendo de esa base se entra en el estudio de las formas políticas concretas. La polis (págs. 41 y sigs.), configurada por el Nomos; el imperio romano (págs. 51 y sigs.), basado en el *Ius*; la *civitas christiana* (págs. 57 y sigs.), fruto de la revelación; y el Estado moderno (págs. 68 y sigs.), con sus variantes de Estado absoluto, Estado liberal y Estado totalitario.

De nuevo la conclusión es llamativa, pues se dice textualmente que «solo una configuración política trasciende hoy del Estado moderno, allende el Estado liberal y el Estado totalitario: el Estado español. Es, en efecto, la única forma política contemporánea que ha traspuesto de veras el horizonte moderno de la neutralidad, inscribiéndose resueltamente en el horizonte cristiano... La actitud española entraña una nueva decisión metafísica, y, por tanto, la posibilidad de un nuevo modo de coexistencia política, de una nueva teoría de lo político y de un derecho político nuevo» (pág. 80).

Expuesto con brevedad, por evidentes imperativos de espacio, el contenido de los dos libros, conviene pasar ahora a hacer una valoración general de los mismos preguntándonos que puede aportar su lectura a un constitucionalista de hoy en día. A nuestro juicio, poco más que la reflexión amarga de que están tremendamente lastrados por las circunstancias —terribles circunstancias— históricas en las que fueron concebidos. Asistimos al espectáculo de cómo un autor, con una buena formación filosófica y jurídico política, que demuestra ampliamente, y una buena pluma, debe lidiar con la imposible tarea de hacer teoría del derecho político cuando parece que todo se derrumba y nada volverá a ser igual. Conde tuvo la mala suerte de madurar en unos momentos dificultísimos de nuestra historia, y de la historia universal. El resultado es que aplicó su indudable valía a la construcción de un entramado teórico pura y simplemente inservible, que solo merece la pena como curiosidad y advertencia para las nuevas generaciones, independientemente de que en su obra se encuentren algunas ideas interesantes, que pudieran aprovecharse en el futuro. Sería fácil hacer un juicio claramente peyorativo desde nuestra atalaya de instalados en un Estado social y democrático de Derecho. No vamos a caer en esa villanía, entre otras cosas porque los trabajos de nuestro hombre tienen un nivel de calidad bastante alto, y demuestran una capacidad de asimilación de lo mucho leído más que notable, datos estos que los hacen útiles y no mera ganga a desechar. Pero la lectura de los mismos, hecha con todo el respeto posible, demuestra a las claras que las coordenadas de Conde, no es ya que no sean las dominantes hoy en día, que eso es evidente, sino también que en su contexto suponen una entrega a actitudes autoritarias que es reprobable en quien tenía una formación privilegiada que bien pudo haberle alejado de las mismas. En ese error cayeron, sin embargo, muchos de los mejores cerebros de su generación, lo que debe moderar el reproche.

No iremos más allá en este intento de dar noticia de dos libros, que tienen su interés en que son necesarios para saber hasta que punto se llegó en la tarea, que a los verdaderos jefes del régimen probablemente les importaba poco, de construir una teoría del derecho político útil para los vencedores de la Guerra Civil. Simplemente señalar que vienen precedidos, en estas reimpresiones, de dos estudios preliminares del profesor Jerónimo Molina (Universidad de Murcia) que sirven con acierto a la

reconstrucción del yo y la circunstancia vital del autor, aun cuando hagan además algunas afirmaciones polémicas al hilo de esa tarea. La lectura de esas páginas introductorias, algo apasionadas y de una evidente simpatía para con Conde, introduce, sin embargo, bien en la peripecia vital y teórica de éste, peripecia vital y teórica que tuvo uno de sus primeros productos en los libros que comentamos, que es de agradecer que se hayan rescatado de la condición de agotados, pues quizás pudieran servir para algo en el futuro.—*Ignacio Torres Muro.*

V. FERRERES COMELLA, P. BIGLINO CAMPOS y M. CARRILLO: *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.

*Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña* es fruto del debate que los tres conocidos juristas sostuvieron en el Foro sobre La Estructura Territorial del Estado, en un seminario organizado por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales en diciembre de 2005, cuando, por tanto, el nuevo Estatuto de Autonomía se encontraba aún en fase de tramitación parlamentaria en las Cortes Generales. Con todo, las ponencias finalmente publicadas han tenido la ocasión de confrontarse al menos con el trabajo de la Comisión Constitucional en el Congreso de los Diputados.

Ya entonces, cuando se tramitaba el nuevo Estatuto, pero sobre todo ahora, que el nuevo Estatuto ha sido ya aprobado en referéndum y publicado en el *Boletín Oficial del Estado* (Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio) se percibe la necesidad de desarrollar un debate académico pausado que ponga un poco de orden en el ruido que acompañó toda la tramitación parlamentaria del *Estatut*.

El libro que comentamos pretende eso, ordenar, clarificar, el debate jurídico (con demasiada frecuencia no tan jurídico) en torno a una de las principales novedades que contiene la norma estatutaria catalana: la declaración de *Derechos, deberes y principios rectores* de su Título Primero. La tarea resulta provechosa porque la obra ofrece al lector buenos criterios para posicionarse en torno a la cuestión, a la espera de la doctrina que pueda establecer el Tribunal Constitucional con ocasión de resolver los diversos recursos interpuestos frente las reformas estatutarias.

\* \* \*

Las interesantes reflexiones sobre la declaración estatutaria de derechos parten de una premisa fundamental, que los tres autores sostienen: la constitucionalidad de las declaraciones de derechos recogidas en los Estatutos de Autonomía.

Hasta quien en primera lectura puede parecer menos convencido de los tres, el profesor Ferreres, afirma desde el inicio que «la inclusión de una tabla de derechos, deberes y principios, *aunque sea constitucional*, parece descansar en un concepto

*erróneo* de lo que es un Estatuto de Autonomía», y termina por confirmar a lo largo de su ponencia lo que todos intuimos: que en un Estado constitucional la medida de lo que es jurídicamente correcto o no lo da la Constitución y que, por tanto, todo lo constitucional es jurídicamente correcto.

Otras son, ciertamente, las medidas de lo ‘correcto’ política o ideológicamente, pero, como el lector habrá supuesto, estas unidades de medida se estudian en otras disciplinas.

Sobre lo correcto, sobre lo constitucional, de las declaraciones de derechos:

a) En *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Ferreres, hace diana con los dos problemas fundamentales que puede plantear una declaración estatutaria de derechos: la equiparación del Estatuto de Autonomía con la Constitución de un Estado miembro de una federación y la definición de la tabla de derechos como expresión del autogobierno.

Las tesis políticas que presentaron el *Estatut* como una norma «federalizante» se desmontan una a una, pues un Estatuto de Autonomía ni se convierte ni puede convertirse por incorporar una tabla de derechos en una Constitución de un Estado miembro de una federación (pues a diferencia de las constituciones, la función principal de las normas estatutarias sigue siendo la concreción de las competencias). Tampoco la expresión del autogobierno autonómico a través del reconocimiento de derechos estatutarios se convierte en una manifestación de soberanía (de la que la Comunidad Autónoma, a diferencia de los Estados federados, carece).

b) La perspectiva de la profesora Biglino en *Los espejismos de la tabla de derechos* se sitúa en la dimensión objetiva de los derechos que, en un Estado territorial compuesto, actúan como principios de carácter horizontal, proyectándose sobre el ejercicio de cualquier poder público, función que explicaría su incorporación al Estatuto de Autonomía. Esta incorporación debe respetar fundamentalmente el límite de la reserva de Ley Orgánica del art. 81.1 de la Constitución y sujetarse al requisito insoslayable de la posesión de título competencial. Esta dimensión objetiva de los derechos, reiteradamente reconocida por el Tribunal Constitucional, motivaría su encaje en el art. 147 de la Constitución que, si bien impide que un Estatuto de Autonomía pueda tener cualquier contenido, no impide que se subsuman en él las declaraciones de derechos.

c) En *La declaración de derechos en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña: expresión de autogobierno y límite a los poderes públicos*, Marc Carrillo considera a los derechos, en tanto límites al poder y mandatos u orientaciones dirigidas al mismo, como una manifestación del autogobierno que las Comunidades Autónomas tienen constitucionalmente reconocido. Así, las declaraciones estatutarias de derechos formarían parte del contenido constitucionalmente posible (y adicional respecto del contenido preceptivo del art. 147 CE) del Estatuto como norma institucional básica y como manifestación (que no incremento) del autogobierno, con los límites de reserva de Ley Orgánica (art. 81 CE), de las condiciones básicas establecidas para garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos (art. 149.1.1.º CE) y con el límite que representa la eficacia territorial de sus disposiciones (sólo incidentalmente —en tanto

norma que es también del Estado— el Estatuto puede incidir simultáneamente sobre el ejercicio de competencias estatales).

Si los derechos forman parte del contenido posible de los estatutos de autonomía parece inevitable dar un paso más y preguntarse, en abstracto, sobre ese contenido constitucionalmente posible de los estatutos que, en nuestra opinión, es el verdadero debate de trasfondo. Tanto la opinión de nuestros autores como la opinión contraria de otros (*vid.* la polémica entre L. M. Díez-PICAZO en «¿Pueden los Estatutos de Autonomía declarar Derechos, deberes y Principios?» y F. CAAMAÑO en «Sí, pueden (Declaraciones de derechos y Estatutos de Autonomía)» publicados, respectivamente, en los números 78 y 79 de ésta, la *Revista Española de Derecho Constitucional*) alimentan la necesidad de este debate doctrinal más matizado sobre el contenido constitucionalmente posible de los estatutos de autonomía, convenientemente liberados ya de muchos de los prejuicios iniciales, porque sólo así podrán explicarse y entenderse todas las reformas de estatutos de autonomía aprobadas (Andalucía, Baleares, Aragón) o en tramitación (Canarias, Castilla y León).

\* \* \*

Siempre sobre lo posible constitucionalmente, caben, en efecto, matices interesantes sobre la interpretación constitucional más adecuada, y es en este plano en el que el libro está cargado de argumentos.

Tanto para Víctor Ferreres como para Paloma Biglino, la declaración catalana de derechos no es la más adecuada constitucionalmente. Ni en su contenido (inflacionista e ideológico) ni en su configuración técnica (que se llega a tachar de incoherente). En términos de oportunidad, y en palabras de la profesora Biglino, que la declaración estatutaria de derechos sea constitucional «no significa, sin embargo, que sea *necesaria*, ni tan siquiera *conveniente*».

Al Título I del Estatuto de Cataluña, dedicado a los Derechos, deberes y principios, se le imputa una deficiente técnica-normativa, achacable en gran medida a la redacción de la Propuesta que aprobó el *Parlament* (las modificaciones introducidas a su paso por las Cortes Generales no son demasiado relevantes en este capítulo). Entre otros defectos, se apunta la positivización como derechos de lo que no son más que principios y cuya eficacia jurídica depende de la legislación posterior (art. 27 derecho a una protección ante las distintas formas de contaminación) o incluso principios que ni siquiera la ley por sí misma puede garantizar (art. 19 derecho de las mujeres a vivir con dignidad, seguridad y autonomía). O la excesiva «carga ideológica» que impregna el reconocimiento de otros derechos (paridad en las listas electorales —cuando algunos partidos del espectro político las rechazan—). Aunque también aquí hay matices relevantes pues, por ejemplo, la profesora Biglino se aparta de la opinión de Ferreres, para quien el mandato de alcanzar la paridad que instaura el art. 41.2 es un artículo escorado ideológicamente, cuando a su juicio la consecución de la igualdad de hombres y mujeres debería quedar encuadrada entre los acuerdos sociales básicos.

Se suma y sigue con la difícil integración de determinados preceptos estatutarios

que parecen contradictorios. Una muestra son el art. 4.1 y el art. 15 del Estatuto en relación con la eficacia de las declaraciones internacionales de derechos (eficacia limitada en el primero, porque sólo obliga a los poderes públicos a «promover el pleno ejercicio de las libertades», y eficacia plena en el segundo, pues, contundentemente, atribuye a «todos los ciudadanos de Cataluña» la titularidad de los derechos declarados internacionalmente).

Y, por supuesto, se critican todos aquellos preceptos que se limitan a reproducir con palabras más o menos similares (o aún forzosamente diferentes) los derechos ya reconocidos en la Constitución, como el de la educación o participación política, sin que el Estatuto vaya más allá de la Constitución, ya que no puede hacerlo sin vulnerarla.

En fin, con derechos proclamados como tal sin serlo (porque no consisten en ninguna facultad directamente exigible sino que su contenido y existencia misma depende de lo que un día diga el legislador), a los que se llega a denominar «apariencias de derechos», y con otros derechos que sí que existen, pero por partida doble, porque se solapan con otros que ya existían y eran exigibles *ex constitutione*, la tabla de derechos parece innecesaria.

Innecesaria pero no inocua, porque algunas de estas previsiones de la tabla de derechos introducen algunos riesgos que las pueden hacer altamente inconvenientes. Acertadamente la profesora Biglino avisa de que las «apariencias de derechos», siendo eso, meras apariencias, pueden decepcionar a los ciudadanos al generar expectativas que luego dependen de la voluntad política de los poderes públicos o aún de recursos económicos escasos. Y el riesgo de esta decepción de la ciudadanía trae de la mano el riesgo de la deslegitimación de su norma institucional básica.

Los espejismos del desierto adoptan la forma de oasis, pero éste no parece ser el caso de los espejismos jurídicos. En los fértiles ordenamientos europeos, el italiano nos ilustra con las sentencias de la Corte Constitucional que terminaron por negar eficacia jurídica a las declaraciones de derechos, introducidas por sus más recientes modificaciones de los Estatutos de las Regiones Italianas Umbria, Toscana y Emilia-Romagna.

\* \* \*

Con todo, se rebaten con rigor jurídico las visiones constitucionales más tremendistas al negar que las declaraciones de derechos incrementen indirectamente las competencias autonómicas.

Siendo cierto que todos los derechos contienen cláusulas habilitadoras a favor de las instituciones que están obligados a garantizarlos, si se quiere analizar seriamente los efectos de una declaración de derechos en el orden constitucional de las competencias, hay que recordar que la norma a examinar sólo puede ser el Estatuto de Cataluña (la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio). Se alejan del análisis jurídico quienes se dejan influir por la Propuesta que salió del *Parlament* y para quienes la Propuesta de reforma adquiere a veces una sobrenatural fuerza normativa.

Esto significa que se analizan a conciencia las modificaciones introducidas en el art. 37 a lo largo del debate en Comisión Constitucional de la Propuesta catalana, a saber: la cláusula de no alteración del régimen de distribución de competencias (art. 37.4) y la vinculatoriedad de los derechos sólo para los poderes públicos de Cataluña (art. 37.1) —y no para todos los poderes públicos que actuaran en Cataluña, como hacía la Propuesta—, salvo lo referente a los derechos lingüísticos que sigue vinculando a todos. Se insiste mucho en la eficacia territorial de las normas estatutarias que declaran derechos, y se insiste en remarcar la modificación tan importante que supuso su introducción en las Cortes Generales.

Precisamente en relación con la única excepción a la eficacia territorial de las normas que declaran derechos, en relación con los derechos lingüísticos, se advierte de que la regulación estatutaria de los arts. 32 y 33, que vinculan también a la Administración General del Estado, ni es nueva en nuestro ordenamiento ni se aparta de la jurisprudencia constitucional que reconoce a la Comunidad Autónoma la competencia para regular el «alcance de la cooficialidad» (STC 82/1986, 84/1986 y 87/1997).

\* \* \*

No sólo con los derechos lingüísticos se ofrece una interpretación constitucionalmente posible de una regulación del Estatuto que nació con controversia. Otro ejemplo de interpretación constitucional conforme lo brinda el profesor Carrillo para el carácter laico de la enseñanza. Huye de la visión sesgada de una locución de un apartado del art. 21, el art. 21.2, y sitúa el análisis de la laicidad haciéndolo coincidir con el campo visual de todo el apartado, y aun de todo el precepto. Por tanto, no se queda en la locución final del art. 21.2 del Estatuto que dice «la enseñanza es laica», pues al leer todo el precepto desvela que el precepto garantiza a los padres y madres, «el derecho que les asiste para que sus hijos e hijas reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus convicciones en las escuelas de titularidad pública», «en las que —añade— la enseñanza es laica».

La interpretación se ancla en una lectura constitucionalmente adecuada del art. 27 CE que, como es conocido, establece que «los poderes públicos garantizan el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban una formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones».

Se teje así el encaje en la norma fundamental de la regulación estatutaria a partir del mandato que el art. 27 CE dirige a los poderes públicos (instituciones autonómicas entre ellas) para que garanticen la formación religiosa, un mandato que no alcanza a la forma a través de la cual tal formación religiosa ha de ser asegurada en los centros públicos, y que desde luego no impone que la enseñanza religiosa se imparta como parte de la enseñanza programada.

\* \* \*

Es sabido que uno de los aspectos más controvertidos de la declaración catalana de derechos versaba sobre las garantías de los mismos, a las que el Título I del Estatuto de Cataluña dedica dos artículos agrupados en un Capítulo, el Capítulo IV.

Además de las disposiciones generales que contiene el art. 37, algunas de las cuales ya se han comentado (eficacia territorial, cláusula de no alteración de competencias), con el art. 38 los derechos se tutelan. El art. 38.1 atribuye esta tutela al Consejo de Garantías Estatutarias mientras que el art. 38.2 prevé un recurso ante el Tribunal Superior de Justicia.

Tras precisar que la regulación del Consejo de Garantías Estatutarias es sustancialmente la misma que la contenida en la Propuesta del Parlamento de Cataluña, porque las Cortes Generales sólo introdujeron alguna corrección gramatical, Marc Carrillo muestra sus conocimientos y su experiencia sobre la institución para apuntar alguno de los cambios que en el futuro afectarán al nuevo Consejo de Garantías Estatutarias respecto de su antecesor, el Consejo Consultivo.

Entre ellas, es destacable la naturaleza vinculante del dictamen del Consejo de Garantías respecto de los «proyectos de ley y las proposiciones de ley del Parlamento que desarrollen o afecten derechos», sobre todo porque trasciende la actual naturaleza consultiva de la institución dotándola de una función «cuasi-jurisdiccional».

Se barajan dos argumentos para defender a la norma de las acusaciones vertidas contra ella por romper el monopolio del control de constitucionalidad de las leyes, que corresponde en exclusiva al Tribunal Constitucional.

Primero, la interpretación constitucional es una función que se encuentra diseminada entre todos los operadores jurídicos, al que ahora se incorpora uno nuevo, el Consejo de Garantías Estatutarias, que —segundo— como expresión de la autonomía institucional de la Generalitat, tiene estatutariamente encomendada esta función de examen previo de constitucionalidad en materia de derechos estatutarios, sin que el mismo menoscabe o afecte en nada al control posterior (y definitivo) de constitucionalidad de las leyes autonómicas, del que el Tribunal Constitucional es el único titular.

Los problemas de la vinculación de la voluntad popular autonómica a la opinión vinculante del Consejo integrado por juristas no elegidos por sufragio, se resuelven con una remisión general a la relación de la democracia con la justicia constitucional.

Al final, por lo que atañe al recurso ante el Tribunal Superior de Justicia que prevé el art. 38.2 del Estatuto de Cataluña contra los actos que vulneren los derechos estatutarios «de acuerdo con los procedimientos establecidos en las Leyes», se resaltan las modificaciones que se introdujeron en las Cortes Generales a la Propuesta catalana. La Propuesta autonómica contenía una regulación mucho más detallada y que habría podido interpretarse como una predeterminación sobre la organización interna del Poder Judicial. La previsión finalmente consagrada en el art. 38.2 del Estatuto Catalán no le merece este reproche y sobre ella se destaca su incardinación en la línea ya inaugurada con la proyectada reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, orientada a sacar el máximo rendimiento a todas las medidas de justicia constitucional

(recurso de amparo), entre las que puede incluirse la posibilidad de desconcentrar la tutela de los derechos fundamentales.

\* \* \*

En definitiva, tras la lectura de *Derechos, Deberes y Principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña* se es todavía más consciente de los distintos planos de análisis jurídico a los que hay que someter el enjuiciamiento de las normas estatutarias que declaran derechos.

La constitucionalidad, la licitud constitucional, es sólo uno de ellos. Aun franqueando éste, hay otros espacios abiertos a la valoración crítica de los iuspublicistas, como el de la técnica legislativa utilizada, el del respeto a la tipología normativa arriagada en la comunidad científica, y el de la propia oportunidad de la decisión de incluir los derechos estatutarios, no como oportunidad política sino —si se nos permite expresarlo así— como oportunidad *constitucional*.—Ana Ruiz Legazpi.

M.<sup>a</sup> DOLORES MARTÍNEZ CUEVAS: *Régimen jurídico de los partidos políticos*, Marcial Pons-Universidad de Granada, Madrid, 2006, 160 págs. ISBN: 84-9768-270-X.

Robert Michels ha señalado que cualquier organización partidista conlleva «una poderosa oligarquía, que reposa sobre pies democráticos». Esta máxima expresa la paradoja que encierra el examen constitucional de los partidos políticos, un examen que aunque deba abordarse desde el método jurídico no debería agotarse en él, puesto que estamos ante una materia donde tan importante es examinar las normas que regulan su régimen jurídico como la praxis de su funcionamiento real. Precisamente porque hay una evidente discordancia entre el funcionamiento teórico y real de los partidos políticos hubiera sido deseable que María Dolores Martínez Cuevas no se limitara, en ocasiones, a exponer sus deseos, a veces respaldados por el tenor literal de las normas, y que hubiera dado cuenta de los problemas reales que existen y que exigen, además de ser constatados, la búsqueda de remedios efectos que permitan, cuando menos, paliar el desproporcionado peso que presenta el líder y sus personas de confianza frente a los electores y a los afiliados. Hay que decir, en descargo de la autora, que pretender ofrecer una visión general del régimen jurídico de los partidos políticos no es empeño modesto, y que es comprensible que ocuparse de cuestiones tan distintas como son la creación, la estructura interna, el funcionamiento, el control (registral), y los problemas derivados de su eventual disolución y suspensión, así como el régimen de su financiación, dificulte presentar más que una síntesis en la materia.

La autora comienza su análisis recordando que la posición del Estado hacia los partidos políticos ha ido variando. Del rechazo, vinculado a la concepción individualista del Estado liberal, se pasó a que fueran posteriormente ignorados y a que, finalmente, fueran legalizados y reconocidos en el plano constitucional (H. von Triepel). Nuestra Constitución dispone en su art. 6 que «Los partidos políticos expresan el

pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos». Nuestra Constitución opta, como no puede ser de otra forma, por instaurar una democracia de partidos (políticos), asociaciones cualificadas, en autorizada opinión de J. Jiménez Campo, por un objetivo determinado (convertir su programa en Derecho) y por un concreto ámbito de actuación para la consecución de tal objetivo (la competencia a través de procedimientos públicos). Si bien son asociaciones privadas, presentan una innegable dimensión pública que explica y justifica que, de forma parcial, sean sostenidos con fondos públicos o puedan usar de forma gratuita los medios de comunicación de titularidad pública cuando hay procesos electorales. Aunque con matices (en ocasiones, relevantes), todos los autores subrayan esta doble naturaleza (privada y pública) de los partidos políticos (H. P. Scheneider: eslabones intermedios entre el individuo y el Estado, F. J. Bastida: a caballo entre asociaciones de Derecho común y las instituciones básicas de la sociedad estatal; J. J. Solozábal: sujetos auxiliares del Estado...), como ha hecho el propio Tribunal Constitucional: asociaciones cualificadas por la relevancia constitucional de sus funciones (SSTC 3/1981 y 10/1983). Su régimen jurídico fue definido, en un primer momento, por la Ley 54/1978 de 4 de diciembre, anterior a la aprobación del propio texto constitucional y que ha sido derogada por la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio.

El derecho a la asociación política, contemplado en el art. 6 CE, ha sido contemplado como una proyección de la libertad de asociación (art. 22 CE) que concreta el principio del pluralismo político (art. 1.1 CE) y que se concreta en una serie de facultades concretas: *a)* libertad de crear partidos; *b)* facultad de no estar afiliado a ningún partido; *c)* potestad de organizar el partido, y *d)* los derechos del afiliado en relación con su acceso y participación democrática interna. Sin embargo, el art. 1 de la LO 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación, excluye expresamente de su campo de aplicación a los partidos políticos, que se regirán por su normativa específica.

El derecho de creación de partidos políticos favorece a los españoles (aunque se concreten incompatibilidades con el Defensor del Pueblo, Magistrados, jueces y fiscales, miembros del Tribunal de Cuentas, Magistrados del Tribunal Constitucional y existan ciertas restricciones con los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de la Seguridad del Estado y de las Fuerzas Armadas), aunque sería deseable, a juicio de E. Virgala y de la autora, extender este derecho a los extranjeros (con apoyo en el art. 8 de de la Ley 4/2000, que permite el ejercicio del derecho de asociación a los extranjeros legales). Afortunadamente, la LO 6/2002 ha zanjado la cuestión, reservando tal facultad a los españoles, decisión que se encuentra en consonancia con la titularidad de los derechos políticos (J. Pérez Royo). Si bien es cierto que los extranjeros comunitarios pueden participar en las elecciones locales, es oportuno hacer notar, a juicio del autor de estas líneas, que los órganos de representación allí conformados (Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales) no expresan un *poder político*.

Se aborda a continuación el examen de la estructura interna y el funcionamiento democrático de los partidos políticos. Aunque María Dolores Martínez Cuevas parte en su disertación de una doble tendencia en el interior de los partidos: aristocrática en sus dirigentes y democrática en sus bases, luego expresa cierta ingenuidad al enumerar los derechos de los afiliados («a conocer cuál es la situación económica y financiera de un partido, a ser escuchados y votadas sus propuestas y alternativas sin miedo a ser marginados o discriminados dentro del partido, a formar parte de la cúpula dirigente», etc...). Apela a que se cuente más con las bases de militantes y a que existan más debates y foros internos con sus propuestas y proyectos. Tal empeño es tan encomiable como ajeno al funcionamiento real de los partidos políticos existentes en nuestro país, organizados con una estructura presidencialista, y en el que el sistema ni fomenta la discrepancia interna ni, desde luego, cuando ésta se produce, la premia. En opinión de este humilde cronista, basta examinar el funcionamiento real de los dos grandes partidos políticos a escala nacional, para constatar la vigencia de aquélla celebre frase de A. Guerra: «quien se mueve, no sale en la foto». Por eso las ideas de que no se concentren todos los poderes en unas pocas manos o que los cargos dirigentes sean elegidos por amplias mayorías, también expresadas por la autora, exigiría un desarrollo lógico acerca de determinar qué reformas deben ser planteadas en el régimen jurídico (legal) de los partidos políticos para determinar sus efectos prácticos y su conformidad a la Constitución.

María Dolores Martínez Cuevas conoce, por J. I. Navarro, las carencias presentes en la democracia de los partidos (resultados poco halagüeños en lo que atañe a los derechos de los afiliados, deficiente configuración de algunos órganos centrales de los partidos —como los Congresos—, falta de garantías en los procedimientos disciplinarios y falta de mecanismos de recambio periódico de los equipos dirigentes), que han sido (formalmente) afrontados en los arts. 7, 8 y 9 de la Ley Orgánica 6/2002. Ahora se regulan los derechos (tomar parte en la vida interna del partido, estar informado de las actividades del partido, a presentarse para ser elegido como cargo directivo y a impugnar los acuerdos del partido) y deberes (pago de las cuotas, estar de acuerdo con los fines del partido, cumplir lo que disponen las leyes y los estatutos, y respetar y obedecer los acuerdos que se hayan tomado válidamente por los dirigentes del partido) de los afiliados.

Dedica la autora unas muy interesantes páginas a la idea de la democracia paritaria, que se ha concretado en la propuesta de una cuota femenina como medida de discriminación inversa (defendida por E. Martínez Sampere y cuestionada por L. Favoreu). La cuestión ha sido abordada de diversas formas en otros países de nuestro entorno. En Francia, tras la aprobación de la Ley constitucional 99-569, que incluye un mandato para favorecer el acceso de las mujeres y los hombres en los mandatos electorales (art. 3 CF) y la previsión de que, a tal fin, se implican los partidos políticos (art. 4 CF), el legislador ha vinculado la cuantía de las ayudas públicas a la financiación de los partidos políticos a que opten por una democracia paritaria en la libre configuración de sus listas electorales. También se ha incluido en la Constitución portuguesa una referencia a la participación de concretos hombres y mujeres en la vida

política (art. 109, reformado en 1997), lo que autoriza (aunque no obliga) al legislador, a prever medidas en tal dirección. A juicio de María Dolores Martínez Cuevas, que este cronista comparte, el legislador (constitucional —*sic*— y ordinario) puede promover (aunque no imponer) la democracia paritaria en el seno de los partidos políticos, pretensión que también pueden impulsar éstos por iniciativa propia.

Ya en la Ley 54/1978 (arts. 3 y 5) se preveía un control sobre los partidos políticos que se ejercía con ocasión de su inscripción registral, que adquirían personalidad jurídica transcurridos veinte días desde el depósito en el Registro del Ministerio del Acta Notarial que recogía la identidad personal de sus promotores o dirigentes, los Estatutos y, aunque no estuviera expresamente previsto, el nombre del partido político (la LOREG, en relación con las candidaturas electorales, exige que éstas contengan su nombre, siglas y símbolo). El Ministerio del Interior podía inscribir el partido político (sin tener que agotar el mentado plazo), solicitar la subsanación de deficiencias formales o dar traslado, en el plazo de quince días, al Fiscal si advierte que hay indicios racionales de criminalidad. Éste podía optar, durante veinte días (plazo que debería integrarse con el primero con el que cuenta el Ministerio del Interior, a juicio de I. de Otto), por devolver la documentación al registro o, por el contrario, instar al órgano judicial interesando la declaración de ilegalidad del partido político. Acerca de la naturaleza declarativa o constitutiva del Registro, hay división de opiniones (por la primera opción se decantan R. Morodo, P. Murillo e I. de Otto, mientras que optan por la segunda J. García Morillo, J. A. Montilla Martos y J. I. Navarro Méndez). En todo caso, es oportuno recordar que todo ha cambiado por la aprobación de las LLOO 1/2002 (que excluye a los partidos del ámbito de aplicación de la Ley de Asociaciones) y, muy especialmente, 6/2002. La vigente Ley de Partidos Políticos impide que la creación de un partido político sea impulsada por personas jurídicas (art. 2) y exige un Acta fundacional (en el que se deben incluir, además de los extremos ya citados, la identidad de los órganos interinos de dirección y un domicilio social). Sobre la denominación del partido político (art. 3.1) se excluyen aquéllos que induzcan a error o confusión por parte del electorado o de la sociedad en su conjunto o atenten contra los derechos de las personas o contra las Leyes. No se contemplan previsiones como las contenidas en otros ordenamientos, que impiden las expresiones relacionadas con religiones o iglesias, emblemas nacionales (art. 51 de la Constitución de Portugal) o de índole o ámbito regional (como ocurre en Gran Bretaña e Irlanda del Norte). En relación con el promotor, la legislación española dispone que el promotor no puede haber sufrido condena penal como autor de determinados delitos (art. 2) y establece la responsabilidad (personal y solidaria) en que podría incurrir (art. 4.1). La inscripción registral *a)* hace que el partido adquiera personalidad jurídica, *b)* sirve para conocimiento público de su inscripción, *c)* obliga a los poderes públicos y *d)* es garantía para quienes mantengan relaciones con el partido, ya sea desde el interior (afiliados) o exterior. El art. 5 de la LO 6/2002 establece un plazo de veinte días, que puede ser suspendido para iniciar un procedimiento para *a)* poner de manifiesto a los promotores la existencia de defectos de forma o la falta de capacidad de sus promotores o *b)* comunicar al Ministerio Fiscal la existencia de indicios racionales de criminalidad (dispo-

niendo éste de otro plazo de veinte días para, ejercer, en su caso las actuaciones oportunas o devolver el expediente al Ministerio del Interior).

Junto a este control registral hay otro económico financiero (que puede ser interno, conforme a lo previsto en los estatutos del partido y externo, ejercido éste por el Tribunal de Cuentas en lo que atañe a las finanzas generales del partido y específicamente en lo que atañe a los procesos electorales). Es importante recordar, en este sentido, las modificaciones operadas por la LO 1/2003, de 10 de marzo, presentes en diversas disposiciones (apartado 5.º art. 134 y apartados 2.º, 3.º, y 4.º del art. 127 LOREG), que, en lo que ahora merece la pena retener, prohíben que el Estado subvencione los gastos de partidos si su actividad se enmarca dentro de alguna de las conductas contempladas para la ilegalización de los partidos políticos (*cf.* art. 9 de la LO 6/2002).

Además del control administrativo (formal), jurisdiccional (penal), económico-financiero (interno y externo), la autora alude a un completo y eficaz control interno democrático que beneficia a los afiliados (previsto en los estatutos) y otro de la constitucionalidad del partido mediante el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

Especial importancia presenta el procedimiento previsto en la LO 6/2002 para la eventual disolución y suspensión judicial de los partidos políticos, que ha sido consagrado por la STC 48/2003, que sería erróneo asimilar al arquetipo de democracia militante, en la medida en que no se proscribiera la defensa de cualquier ideología, sino la actividad que vulnere el principio democrático o los derechos fundamentales. Este control de la constitucionalidad de los partidos políticos, en su día desaconsejado por J. J. Solozábal Echavarría, ha sido atribuido al poder judicial (en concreto, a una Sala especial del Tribunal Supremo prevista en el art. 61 LOPJ), en línea con lo expresado por J. L. Cascajo Castro, prefiriendo M. Ramírez que tal tarea fuera asumida por el Tribunal Constitucional. Éste ha aclarado que la citada LO no es singular, y que es posible la aplicación de dicho procedimiento a diversos partidos políticos. En el mismo se pretende determinar, a impulso del Gobierno o del Ministerio Público, la democraticidad del partido, a la vista del conjunto de sus actuaciones (léase documentación interna, declaraciones y comportamientos, actos y convocatorias públicas, comportamientos reiterados de sus miembros, y las proposiciones realizadas dentro y fuera de las instituciones) para verificar (art. 9) si *a)* promueve, favorece o justifica los medios violentos, *b)* utiliza junto a la conducta violenta idearios y comportamientos que propicien un mundo de discordia y confrontación entre la ciudadanía, *c)* mezclar violencia terrorista y política, *d)* emplear símbolos, mensajes o elementos terroristas, *e)* hacer recaer en los terroristas o en sus colaboradores los derechos y prerrogativas de los partidos políticos, *f)* colaborar con colectividades u organizaciones que intervienen sistemáticamente junto a un grupo terrorista o violento, entre otras. Una vez interpuesta la demanda, el Tribunal Supremo conferirá al partido político un plazo de ocho días para que comparezca. Agotado dicho plazo podrá acordar la inadmisión de la demanda (por haberse presentado por persona no legitimada o no representada en debida forma, porque incumpla expresamente los requisitos formales o materiales o porque carezca de base suficiente), previo trámite de alegaciones, u optar por la admi-

sión, confiriendo entonces un plazo al partido político para que responda a la demanda. Puede abrirse entonces, un periodo probatorio (que se rige por las disposiciones contenidas en la LEC), siendo preceptivo en todo caso un trámite de alegaciones y dictándose finalmente Sentencia. Si la misma es estimatoria tiene carácter ejecutivo desde que es notificada, ordenando la cancelación de la inscripción registral y otros efectos previstos en el art. 12 LO 6/2002 (cesación de sus actividades, liquidación de su patrimonio, que se destinará a acciones con un fin social o humanitario y medidas tendentes a evitar que actividad sea transferida a un nuevo partido). Si la Sentencia fuera desestimatoria, solamente podría plantearse otra demanda si se produjeran hechos novedosos.

Como es sabido, pocos días después de que el Tribunal Constitucional avalara expresamente la LO 6/2002 en la STC 48/2003, de 12 de marzo, el Tribunal Supremo ha ilegalizado el entramado Batasuna, a través de la Sentencia de 27 de marzo de 2003, determinado que el control ejercido (frente al penal) se aplica solamente a las personas jurídicas, pero no a las personas físicas que integran el partido político. Esta decisión se vio avalada por las SSTC 5/2004 y 6/2004, ambas de 16 de enero. Por nueva Sentencia del Tribunal Supremo se vieron afectadas un buen número de agrupaciones electorales, que fueron consideradas continuadoras de Batasuna, y por ello mismo se vieron ilegalizadas, parecer que, en lo esencial fue respaldado por el Tribunal Constitucional, aunque éste amparó a doce agrupaciones electorales en la STC 85/2003, de 8 de mayo. A esta resolución siguió la STC 99/2004, de 27 de mayo, referida a la ilegalización de la agrupación de electores Herritarren Zerrenda, que pretendió concurrir a las elecciones al Parlamento Europeo de 1994, acordada por Sentencias del Tribunal Supremo de 21 de mayo. Es oportuno añadir, la autora insiste en ello y el dato no es irrelevante, que aunque había temores de que la aplicación de la LO ocasionara una profunda inestabilidad en el País Vasco, ocurrió más bien lo contrario, debilitando el entramado sociológico que sustentaba el terrorismo.

Además de esta causa de disolución judicial se suman las referidas a que incurran en alguna de las conductas previstas en el Código Penal referidas a la asociaciones ilícitas (en este caso la competencia de instrucción y enjuiciamiento pueden recaer o bien en el Juzgado de Instrucción y en la Audiencia Provincial en el caso del art. 515 CP, o bien en el Juzgado Central de Instrucción y Audiencia Nacional en el supuesto de terrorismo —art. 512.2 CP—), o que incumplan de manera ininterrumpida, repetida y grave la obligación de dotarse de una organización interna y un funcionamiento acordes con el principio democrático. Junto a esta disolución, de orden judicial, se une la voluntaria (promovida por el propio partido).

Como ya se ha adelantado, la competencia judicial para examinar la democraticidad de un partido político ha sido atribuida a la Sala especial del art. 61 LOPJ del Tribunal Supremo. M. Aragón se había decantado en esta dirección, recordando que en tal decisión deben concurrir argumentos de distintas ramas del ordenamiento jurídico, mientras que otras voces (F. Rubio Llorente, M. Carrillo y R. Morodo) estimaban más acertado atribuir tales decisiones al Tribunal Constitucional, en línea con lo acaecido en otros países. En este sentido puede ser oportuno recordar la decisión del Tribunal

Constitucional alemán de 18 de marzo de 2003, que ha desestimado la pretensión del Parlamento y el Consejo Federal de ilegalizar al *Partido Nacionaldemocrático de Alemania* por no haber quedado suficientemente acreditada la conexión de dicho Partido y la violencia extremista. En ocasiones anteriores había disuelto el Partido Socialista del Reich (*SRP*, en 1952) y el Partido Comunista de Alemania (*KPD*, en 1956), decisiones que han sido bien valoradas. No puede decirse lo mismo de la actuación del Tribunal Constitucional de Turquía, que ha declarado ilegales a varios partidos. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos solamente ha avalado las dos decisiones referidas al Partido de la prosperidad (*Refah Partisi*) (SSTEDH de 31 de julio de 2001 y 13 de febrero de 2003).

María Dolores Martínez Cuevas realiza, finalmente, algunas consideraciones sobre la financiación de los partidos políticos. Nuestra Constitución (al igual que la italiana y la francesa, y a diferencia de lo que ocurre con las de Alemania, Grecia o Portugal) no aporta indicaciones en esta materia. La cuestión fue abordada, en un primer momento, en la (hoy derogada) Ley 54/1978 (cuyo art. 6 se limitaba a establecer una serie de criterios referidos a la financiación estatal de los partidos políticos) y, con más detalle y acierto, en la LO 3/1987, de 2 de julio. Nuestra legislación ha optado por un modelo de financiación mixto (defendido en el plano doctrinal por A. Conde y R. Blanco Valdés), descartando magnificar la financiación privada (como sostiene P. del Castillo) o la pública (D. López Garrido y M. Martínez Sospedra). En efecto, en la LO 3/1987 se hace referencia tanto a las fuentes públicas de financiación (art. 2: subvenciones públicas por gastos ocasionados en los comicios electorales, subvenciones a los Grupos parlamentarios del Congreso, del Senado y de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas y subvenciones estatales de carácter anual) como a las privadas (que pueden provenir de sus afiliados, de las propias actividades organizadas por el partido político, de otras aportaciones y de los créditos que acuerden con las entidades financieras). El sistema de reparto de las subvenciones en el Congreso beneficia a las formaciones que cuenten con representación en la Cámara tomando en consideración el número de votos obtenido (dos terceras partes) y el número de escaños (para la tercera). La autora cuestiona que la subvención no se atribuya exclusivamente por el número de votos recibidos y alcance, igualmente, a los partidos políticos que no han obtenido representación parlamentaria, trayendo a colación el art. 8 de la Ley francesa 88-227, de 11 de marzo —en la versión que trae causa de la Ley 90-55, de 15 de enero—. Mientras que algunos ordenamientos atienden principalmente al criterio de los votos (Alemania) otros se decantan por el referido a los escaños (Bélgica). En relación con la financiación privada, nuestra legislación *a)* prohíbe las contribuciones anónimas si son especialmente significativas (superando el 5 por 100 de la suma fijada en los Presupuestos Generales del Estado), *b)* así como las provenientes de empresas que sean públicas o que tengan contratos en vigor de servicios de obras o de suministros con una Administración Pública, *c)* e impone límites cuantitativos a las contribuciones de personas físicas y jurídicas. Personas extranjeras (excepto Gobiernos y organismos públicos extranjeros) pueden financiar los gastos ordinarios de los partidos políticos, pero no los electorales, exceptuándose

únicamente lo previsto, en su caso, en los Presupuestos de la Unión Europea. Los ciudadanos comunitarios que cuenten con el derecho de sufragio activo y pasivo podrán contribuir a los gastos electorales de los partidos políticos que se produzcan en los comicios municipales (pero no en los europeos, extremo que, en consonancia con lo ya resumido, es lógicamente criticado por María Dolores Martínez Cuevas). Es forzoso recordar que la LO 1/2003 ha contemplado la posibilidad de no financiar públicamente a aquellos partidos que de alguna forma promuevan la violencia o el odio contra las personas o justifiquen los delitos terroristas.

El control sobre la financiación se anuda, generalmente, a la obligación de los partidos de laborar una contabilidad completa, exacta y periódica, donde consten sus ingresos, gastos, operaciones de capital y el inventario de su patrimonio. El control se atribuye en los Estados de nuestro entorno a una serie de órganos, unipersonales o colegiados, y de distinta naturaleza jurídica. Presentan una naturaleza política el Presidente del Parlamento Federal de Alemania o la Comisión de control compuesta por miembros de la Cámara de Representantes y del Senado, presidida por el Presidente de cada Cámara belga. Mientras que en el Reino Unido se atribuyen facultades de control a la Comisión electoral, en otros supuestos se ha optado por la atribución de competencias al Tribunal de Cuentas (España, Bélgica y Alemania), órgano de naturaleza eminentemente técnica.

Muchas páginas se han escrito sobre el sistema de financiación de los partidos políticos. Según P. del Castilla el modelo español no ha tenido éxito. Por su parte R. Blanco Valdés estima que genera importantes desigualdades entre los partidos políticos que cuentan con presencia parlamentaria y los que no la han alcanzado y, entre aquéllos, entre quienes representan las mayorías y las minorías. La situación no ha variado significativamente con la Ley 6/2002, que sigue sin acoger algunas propuestas doctrinales, como son: *a*) fomentar las donaciones privadas (P. del Castillo), *b*) prohibir las contribuciones anónimas (con independencia de su cuantía) (R. Blanco Valdés), *c*) la disminución de los costes electorales (implicando, *ex lege*, a los medios de comunicación privados, D. López Garrido; acortando su duración, E. Álvarez Conde) y *d*) aclarando el sistema de sanciones, que deberían concretarse en la obligación de devolver el doble (Bélgica) o el triple (Alemania) de las donaciones recibidas de forma impropcedente atribuyendo un mayor poder al Tribunal de Cuentas, que debería extenderse igualmente a las personas que contribuyan a la financiación de los partidos políticos.—*Francisco Javier Matia Portilla*.

GAETANO MOSCA: *Derecho constitucional* (traducción y estudio preliminar de Almudena Bergareche Gros), Marcial Pons, Madrid, 2006, 169 págs.

Aunque su nombre ha quedado perennemente asociado a la Teoría Política, Gaetano Mosca fue uno de los principales representantes del método histórico-político en la Ciencia constitucional italiana de finales del siglo XIX y principios del XX.

Mosca nació en Palermo el 1 de abril de 1858 en el seno de una familia burguesa. En 1877 entró en la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad de Palermo, donde se licenciaria en enero de 1879. Cuatro años después publicó su obra *Sulla teorica dei governi e sul governo parlamentare. Studi storici e sociali*, en la que formulaba por vez primera su teoría de la clase política, la cual le haría acreedor, con el paso de los años, de fama universal. No puede olvidarse, sin embargo, que Gaetano Mosca desempeñó la docencia desde joven en el ámbito del Derecho constitucional, campo en el que no recibió la estimación ganada en la Ciencia Política. Ello se debió seguramente al método histórico-político que utilizó, muy desconsiderado en comparación con el más propiamente jurídico que representaron insignes maestros, contemporáneos suyos, como Vittorio E. Orlando o Santi Romano.

El trabajo que aquí se reseña es la primera traducción castellana de la voz «Diritto costituzionale», preparada por Mosca en 1908 para la *Enciclopedia Giuridica Italiana*. Se trata de un trabajo cuya consulta puede resultar útil a cualquier profesor, no sólo por los indiscutibles conocimientos históricos de Mosca, sino también porque constituye la síntesis que utilizó como manual después de más de diez años como profesor de Derecho constitucional.

El libro se encuentra dividido en dos partes: la primera está genéricamente dedicada a «la génesis de las constituciones modernas», y la segunda, más concreta, al Estatuto Albertino de 1848. Fiel a su método histórico, el autor delinea en primer lugar unas «notas históricas sobre la ciencia del Derecho constitucional», en las que hace un breve *excursus* desde la Antigüedad hasta su época, para detenerse en las divergencias metodológicas de la escuela italiana de su tiempo. Dedicada a continuación un breve epígrafe al concepto de Estado y de soberanía, que son explicados desde un punto de vista organicista, crítico con las formulaciones jurídicas rígidas. Casi toda la primera parte de la obra está centrada, sin embargo, en explicar los orígenes históricos del constitucionalismo, que Mosca descubre en tres fuentes: «las condiciones sociales de Europa hacia finales del siglo XVIII», «las teorías o doctrinas filosófico-políticas que dominaron en el siglo XVIII y que crearon en Europa una nueva mentalidad política más armónica con las nuevas condiciones sociales»; y «las instituciones políticas de Inglaterra en el siglo XVIII». A las condiciones sociales apenas dedica el autor unos cuantos párrafos para explicar la formación y el declive de la sociedad feudal y del Estado absoluto, poco menos, bien es cierto, de lo que se empeña en las doctrinas filosófico-políticas —que tantísima importancia tuvieron, dicho sea de paso—. Sus más valiosos esfuerzos van dirigidos a estudiar la historia de las instituciones inglesas, lo que sin duda alguna constituye lo más interesante de toda la primera parte de la obra. Desde la conquista normanda de 1066 hasta la reforma electoral de 1832, Gaetano Mosca elabora una brillante síntesis de la evolución del constitucionalismo británico, deteniéndose en los momentos clave en que nacieron o mutaron sus principales instituciones.

La segunda parte del artículo es un estudio del Estatuto Albertino que, proclamado el 4 de marzo de 1848 en los antiguos estados sardos, entre 1859 y 1870 fue aceptado por todas las regiones italianas a medida que se iban anexionando al Piamonte,

convirtiéndose de este modo en la primera Constitución de Italia. El autor hace una referencia breve a las fuentes de inspiración más inmediatas del Estatuto, que son la Carta francesa de 1830 y la Constitución belga de 1831. El siguiente epígrafe tiene por objeto el tránsito del Absolutismo a la Monarquía constitucional, las prerrogativas del Rey, las reglas de sucesión y el patrimonio de la Corona. En el capítulo referente al Gabinete, los Ministros y el Presidente del Gobierno, Mosca incide en el hecho de que el Estatuto sólo se refería a los ministros individualmente considerados, mientras que el Consejo sólo fue regulado sucesivamente por los decretos D'Azeglio (1850); Ricasoli (1867), que es el primero en regular por escrito las facultades del presidente del Consejo; Rattazzi (1867); Depretis (1876), que modifica radicalmente el modelo antiguo de Gabinete y erige a su Presidente en un auténtico superior jerárquico, más allá de un mero *primum inter pares*; y Zanardelli (1901).

A continuación es tratada la responsabilidad penal de los Ministros, con particular hincapié en la discusión doctrinal sobre el alcance de los artículos 47 y 36, que establecen, junto con la jurisdicción ordinaria, un procedimiento de justicia política similar al *impeachment* inglés. El quinto epígrafe se dedica a la formación de las dos Cámaras: la Cámara Alta, compuesta por miembros vitalicios nombrados por el Rey entre categorías expresamente catalogadas en el artículo 33 del Estatuto; y la Cámara baja, elegida por sufragio censitario según los principios liberales de la propiedad y la instrucción. Los criterios que en concreto determinan la capacidad para ser elector son detallados por la Ley Electoral Política Italiana de 1895, que es objeto de comentario en el siguiente apartado. Más adelante el autor repasa la regulación italiana de instituciones constitucionales típicas como son las funciones y prerrogativas de las Cámaras y de los parlamentarios, la independencia del Poder Judicial y, finalmente, los derechos fundamentales, recogidos junto con los deberes en los artículos 24 a 32 del Estatuto. En este apartado se plantea la duda acerca de la mayor o menor importancia que para la libertad tienen los derechos frente a la separación de poderes y, asimismo, se detiene a considerar con cierto detalle la regulación de ciertos derechos como el de reunión, asociación, libertad de enseñanza o libertad de prensa.

El último apartado del libro va dedicado a una cuestión de tanta importancia para la Italia de finales del siglo XIX como es la relación entre la Iglesia y el Estado. Gaetano Mosca se refiere a la declaración de confesionalidad del Estado italiano del artículo 1 del Estatuto como a una cláusula meramente formal puesto que, después de la ocupación de Roma el 20 de septiembre de 1870, el panorama cambió por completo merced a la Ley sobre las Prerrogativas del Sumo Pontífice, de 13 de mayo de 1871. El Título Primero de esta ley reconoce importantes prerrogativas al Papa —cuya persona «es sagrada e inviolable» (art. 1)— y al Colegio de Cardenales. No menos importante es el Título Segundo, que regula las relaciones entre Estado e Iglesia inspirándose en el principio preconizado por Cavour, «*libera Chiesa in libero Stato*». Esto se traduce en la práctica, como afirma Mosca, en un régimen de privilegios que aseguren la autonomía de la Iglesia y prevengan cualquier intento por parte del Estado de avasallarla con su poder; y viceversa, en la renuncia de la Iglesia a valerse para el ejercicio de sus funciones de la «espada temporal», por usar la terminología clásica de Gelasio.

RESEÑA BIBLIOGRÁFICA

En el libro que aquí reseñamos, el lector puede encontrar una síntesis amena y brillante de las fuentes históricas del Derecho constitucional, así como un gran estudio del Estatuto albertino. Además, a los elogios concretos que puedan verterse sobre la obra hay que añadir el hecho, del todo cierto, de que las enseñanzas del profesor Gaetano Mosca sobre Derecho constitucional tienen «un interés muy particular», como afirma la propia traductora en su estudio introductorio, «especialmente para el lector de lengua hispana, que hasta el momento no ha tenido acceso en su lengua a sus escritos en esta rama del conocimiento».—*Fernando Simón Yarza*.