

NOTICIAS DE LIBROS

VARIOS AUTORES: *Droit, institutions et systèmes politiques. Mélanges en hommage à Maurice Duverger*. Presses Universitaires de France, París, 1987, 799 pp.

MAURICE DUVERGER, nacido en Angulema en 1917, se doctoró en la Universidad de Burdeos en 1940; desde entonces ha enseñado Derecho Constitucional y Ciencia Política en varias universidades francesas, aunque sus obras son bien conocidas en otros países.

Este homenaje está integrado por un total de cincuenta y cuatro artículos agrupados en tres epígrafes: Derecho Político, Instituciones políticas y Sistemas políticos.

Todos los trabajos están elaborados con suficiente autonomía y aportación específica de sus autores, pero muchos de ellos no han podido evitar referirse a las importantes contribuciones del profesor DUVERGER, ya se trate para manifestar su conformidad con las mismas o para discrepar.

En el primer apartado son varios los trabajos sobre el referéndum en Francia, la jefatura del Estado en diferentes países y las segundas Cámaras. Referente al Senado francés se destaca la importancia de esta Cámara que no sólo desempeña funciones legislativas, sino también políticas, destinadas a asegurar la continuidad de las instituciones del Estado en caso de disolución de la Asamblea Nacional o vacante la Presidencia de la República y sobre todo para los supuestos de reforma constitucional.

En sentido opuesto se manifiesta el profesor PELLETIER, quien afirma que el Senado canadiense ha sido relegado a un segundo plano por el protagonismo del Gobierno Federal y las Conferencias de ministros de los ejecutivos central y provinciales, dando lugar al federalismo ejecutivo que ha potenciado los poderes de las provincias. La solución estaría en la mejor representación de éstas en el Senado, objetivo que se cumpliría procediéndose a la nominación de sus miembros en sustitución del vigente sistema electoral, en el que los partidos de ámbito estatal acaparan la máxima representación.

El contenido del segundo bloque de trabajos se refiere casi exclusivamente al tema monográfico de los partidos, la representación política y los sistemas electorales.

En el tercero, con más variedades que el anterior, hay que destacar el artículo del profesor GIAMPAOLO ROSSI sobre el sistema italiano, al que califica de anómalo entre los sistemas democráticos occidentales; la anomalía radica en que el 40 por 100 de la representación electoral (Partido Comunista y Movimiento Neofascista) no ha formado parte de los sucesivos gobiernos, ni tampoco se ha ofrecido como alternativa; la formación de coaliciones para gobernar no es la solución adecuada a largo plazo, por lo que el autor señala como inevitable la reforma del sistema.

También se analizan brevemente las transformaciones del sistema político de Israel, el régimen parlamentario de Finlandia y los sistemas políticos del Tercer Mundo.—J. S. G.

JEAN MASTIAS y JEAN GRANGÉ: *Les Secondes Chambres du Parlement en Europe Occidentale*. Economica, París, 1987, 496 pp.

Las Cámaras Altas de los Parlamentos han sido desde siempre objeto de estudio y de posturas enfrentadas. Tachadas por algunos de inútiles e incluso nocivas, han sido consideradas por otros como una garantía fundamental para la democracia liberal o para los derechos de los elementos integradores de la nación.

Este estudio se articula en torno a una cuestión central: ¿existe realmente la noción de Cámara Alta?, o, lo que es lo mismo, ¿pueden ser éstas consideradas como instituciones independientes?, ¿poseen características propias que permitan individualizarlas?, ¿están condicionadas por factores comunes que desencadenan efectos semejantes?...

A todas estas cuestiones tratan de responder los autores, estudiando tanto desde el punto de vista jurídico como desde el punto de vista práctico, las Cámaras Altas de Europa Occidental —Alemania, Austria, Bélgica, España, Francia, Gran Bretaña, Irlanda, Italia, Países Bajos y Suiza—. Esta visión se completa con la referencia a otros países europeos que han renunciado recientemente al sistema bicameral —Dinamarca, Suecia— y con la de aquellos que poseen una estructura parlamentaria —Noruega, Islandia, Finlandia— o un órgano deliberativo —Luxemburgo— que presenta analogías con el bicameralismo.

Sin pretender una historia completa del sistema bicameral de cada país, los autores se detienen en algunos antecedentes de las Asambleas contemporáneas, llegando por otro lado en su estudio hasta 1984, lo que permite disponer de estadísticas completas y recientes de las Cámaras actuales.

En la primera parte de la obra se analizan los siguientes aspectos: concepto de Cámara Alta, trazos comunes y diferenciadores de las diversas Cámaras en su génesis y evolución, legitimación y adecuación de las mismas para poner en práctica el poder de que están investidas y, por último, su funcionalidad.

En la segunda parte se examinan de forma individualizada las Cámaras de los distintos países a los que se ha hecho referencia.

Este trabajo no proporciona respuestas completas o definitivas a los diversos

temas estudiados; representa más bien un enfoque novedoso del bicameralismo, al distanciarse de los planteamientos clásicos sobre la materia.

La obra supone, en definitiva, una valiosa aportación por cuanto ofrece un estudio sistemático de las Cámaras Altas, hasta ahora inexistente.—G. A. B.

LAWRENCE BAUM: *El Tribunal Supremo de los Estados Unidos de Norteamérica*. Bosch, Barcelona, 1987, 367 pp.

En 1987 se celebró el bicentenario de la Constitución americana; la importancia de ésta para el Derecho político en el constitucionalismo moderno hace que sea siempre interesante conocer las aportaciones científicas que sobre el sistema político americano se editan en lengua castellana. Este es el caso del libro del que damos noticia, el cual aborda de forma pedagógica y descriptiva los mecanismos, entresijos, funcionamiento y competencias del Tribunal Supremo de los Estados Unidos de Norteamérica.

En el primero de sus seis capítulos, desmitificándonos falsos prejuicios de apoliticismo de la institución, nos presenta al Tribunal Supremo incardinado entre el Derecho y la Política. Así, nos precisa el autor «que sería iluso pensar que el Tribunal Supremo de los Estados Unidos en muchos aspectos no fuese político». En líneas generales, todas las decisiones del Tribunal tienen estos tres niveles: un juicio relativo al punto específico tratado en el contencioso, una interpretación de los temas legales suscitados en tal contencioso y una postura relacionada con tales temas.

De este modo, por medio de su función interpretativa el Tribunal Supremo delinea los muy importantes contornos por donde se desarrollan políticamente los cauces del Estado federal norteamericano. Como ejemplo recuerda el profesor BAUM el caso *Roe v. Wade* (1973), en el cual el Tribunal limitó de forma drástica el poder de los Estados para prohibir la práctica del aborto.

Pero la importancia del papel desarrollado por el Tribunal en el proceso político no desvirtúa que tal institución forme parte íntegra del sistema judicial americano, dentro del cual se puede distinguir claramente un sistema federal de tribunales y un sistema judicial de cada uno de los Estados. A continuación, el autor estudia la imbricación de ambos sistemas deteniéndose particularmente en la competencia jurisdiccional del Tribunal Supremo, aportando un esquema muy claro y preciso de su jurisdicción tanto originaria como revisora.

Agotado el estudio del aspecto competencial, el profesor BAUM realiza unas observaciones sobre los elementos organizativos internos del Tribunal, su estructura física, su personal, su agenda de trabajo, etc., explayándose en el análisis histórico del Tribunal. De él dice el autor que su inicio fue lento hasta que el juez MARSHALL impuso su opinión de que una ley podía ser inconstitucional, de tal manera que desde 1803, en el caso *Marbury v. Madison*, se explicitó de forma clara y contundente la supremacía interpretativa de la Constitución por parte del Tribunal Supremo. En esa primera etapa es necesario resaltar también que el cometido del Tribunal estaba encaminado a delimitar el federalismo, es decir, la relación entre los ámbitos competenciales nacionales y los de los Estados.

El segundo período del Tribunal puede circunscribirse entre 1865 y 1937 durante el cual fueron preponderantes los temas de regulación económica y los

problemas suscitados por el programa del New Deal del presidente ROOSEVELT.

Por último, desde 1937 hasta la actualidad, la preocupación ha estado dirigida por las libertades civiles, sobresaliendo el activismo judicial en la era de la presidencia WARREN, pasando posteriormente a un retroceso parcial en estas últimas décadas dirigidas por BURGER.

En el capítulo segundo aborda el autor la forma y procedimiento del nombramiento de los magistrados y las presiones externas ejercidas por los grupos de presión en defensa de sus intereses para la colocación o rechazo de los nombrados por el Presidente.

Posteriormente al nombramiento presidencial se origina otra batalla en el Senado para obtener la confirmación o rechazo del magistrado propuesto. Sobre esta circunstancia comenta el autor los casos de *Abe Fortas*, *William Rehnquist*, etcétera.

En los capítulos tercero y cuarto estudia el profesor BAUM la mecánica procedimental del Tribunal Supremo y describe los asuntos que se presentan; personas que acuden como partes, abogados, grupos, etc., y particularidades de su acontecer diario.

Aspecto importante del funcionamiento del Tribunal es el concerniente a los requisitos exigidos para la admisión a trámite de los asuntos y los mecanismos seguidos en la toma de decisiones, así como las posibles influencias externas en sus resoluciones; el entorno del Tribunal, las creencias y valores de los magistrados y las relaciones de grupo que puedan formarse entre ellos.

El capítulo quinto estudia los aspectos políticos del Tribunal y su importantísima función de la revisión judicial, exponiendo de una manera didáctica la política del Tribunal Supremo, y, por último, en el capítulo sexto, analiza el autor el impacto de la acción del Tribunal en el sistema político americano y en la sociedad, deteniéndose en el tema referente a los derechos civiles de los negros y la libertad de expresión.

Termina el autor el libro con un importante índice de casos sustanciados ante el Tribunal Supremo y con el articulado de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica.

El libro del que damos noticia nos pone en conocimiento de una institución de capital relieve en el sistema político norteamericano pero, además, no hemos de olvidar que el sistema de justicia constitucional iniciado y desarrollado por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos de Norteamérica ha sido crucial en el desarrollo del moderno constitucionalismo; por ambas razones creemos que la obra presentada en lengua castellana resulta provechosa para todo jurista que se sienta impelido por el conocimiento del Derecho público propio y foráneo.—R. B. A.

JOHN HART: *The Presidential Branch*. Pergamon Press, Nueva York, 1987, 252 pp.

La obra que presentamos analiza el lugar que ocupa en la estructura del Gobierno americano la plantilla personal que rodea al presidente (*Presidential Staff*).

Puede afirmarse que el sistema moderno del *Presidential Staff* tiene su origen en 1937 a raíz de la publicación del Informe Brownlow.

LOUIS BROWNLOW, CHARLES MERRIAM y LUTHER GULICK, autores del Informe, facilitaron a FRANKLIN D. ROOSEVELT y a sus sucesores no sólo una plantilla de personal, también les proporcionaron un soporte institucional que les iba a permitir actuar en un contexto político y bajo un clima de expectativas muy diferente.

Con anterioridad a F. D. ROOSEVELT se había configurado un sistema de *Presidential Staff* rudimentario que acusaba ya entonces algunos de los rasgos que caracterizan a la Oficina de la Casa Blanca contemporánea (*White House Office*).

JOHN HART comienza analizando los orígenes del *Presidential Staff* en 1789 y su evolución a lo largo del siglo XIX y de los primeros treinta y nueve años del siglo XX.

En el capítulo siguiente se ocupa del desarrollo institucional de la Oficina Ejecutiva del Presidente (*Executive Office of the President*) desde su nacimiento en 1939 hasta la actualidad. Se detiene, asimismo, en un aspecto característico de la literatura post-Watergate y que se refiere al sensible crecimiento experimentado por la plantilla de personas en torno al presidente. El aumento cuantitativo de la Oficina de la Casa Blanca fue considerado como una de las causas más significativas del abuso del poder presidencial. Resulta ilustrativo el hecho de que casi todos los funcionarios implicados en el asunto Watergate, perteneciesen a la Oficina de la Casa Blanca o trabajasen bajo la dirección de sus altos cargos.

A continuación se estudia la dimensión, el desarrollo y el poder de la plantilla de la Casa Blanca y el cómo y el porqué de su distanciamiento del proyecto de BROWNLOW.

El Informe Brownlow ha ejercido gran influencia en generaciones de politólogos interesados en la organización presidencial. La preocupación del mismo por la mejora de la gestión administrativa ha hecho también posible la gestación desde 1945 de las primeras Comisiones de Reforma. Con todo, las recomendaciones del Informe Brownlow, referidas al *Presidential Staff*, se han ignorado. La explicación de los aspectos más significativos y controvertidos del desarrollo de la Oficina de la Casa Blanca, hay que buscarla precisamente en las desviaciones y distanciamientos del texto.

En el capítulo siguiente se estudia el papel del Congreso en el desarrollo del *Presidential Staff*. Se discute la clase de control ejercida por aquél sobre el poder del presidente, más exactamente sobre la Oficina de la Casa Blanca. El autor intenta explicar por qué y cómo el *Presidential Staff* ha logrado permanecer al margen del control que ha caracterizado a otras áreas del poder ejecutivo.

La denominada crítica post-Watergate del poder del presidente, es objeto de análisis en el capítulo sexto. Se examina tanto la reacción al asunto Watergate como la posterior a la experiencia CARTER. Son también materia de examen las propuestas reformadoras generadas desde mediados de los años setenta a mediados de los años ochenta.

En el séptimo y último capítulo, a modo de conclusión, se aborda el problema de la ambigüedad del lugar que ocupa el *Presidential Staff* en la estructura del Gobierno americano. Desde un punto de vista constitucional, aparece como una prolongación del presidente, carente de identidad propia; pero en realidad sus miembros no son simples autómatas del presidente, tienen una identidad que es

reconocida incluso por el Tribunal Supremo, aunque este reconocimiento no esté libre de ambigüedad debido al interés en situarla dentro de la estructura constitucional.

El objetivo de la obra es ilustrar sobre el papel que desempeña el *Presidential Staff* en el engranaje del Gobierno americano. La perspectiva histórica adoptada por el autor, se distancia de la que ha caracterizado a la mayor parte de la literatura escrita sobre el tema en los últimos años. De aquí que el interés, hipótesis y conclusiones que ofrece esta publicación sea, lógicamente, diferente a la de aquéllas.—G. A. B.

JAMES CASEY: *Constitutional Law in Ireland*. Sweet & Maxwell, Londres, 1987, 578 pp.

El Tratado de Derecho Constitucional irlandés que ahora comentamos está dirigido no sólo a los profesionales de esta especialidad, sino también a cualquier lector interesado en conocer las instituciones políticas de Irlanda, objetivo conseguido por el profesor CASEY al compatibilizar el rigor científico con la sencillez del lenguaje utilizado.

La República de Irlanda se dio por primera vez una Constitución en 1922, como consecuencia del Tratado de 1921 por el que se puso fin a la Unión Legislativa entre Irlanda y el Reino Unido, impuesta en 1800 por este último país, año en que terminó la autonomía que el Parlamento irlandés había ejercido desde la Edad Media.

En 1932 se aprobó la segunda Constitución, consecuencia de las sucesivas reformas del texto de 1922. La vigente Constitución es de 1937, y en su elaboración desempeñó un importante papel el político DE VALERA, quien fue el artífice del Tratado de 1936 por el que Irlanda consiguió la completa independencia de Gran Bretaña.

El autor afirma en la introducción que aunque se trata de un texto con cincuenta años de vigencia, el espíritu esencialmente democrático de sus principios le permiten incorporar las novedades de las Constituciones occidentales de la posguerra.

El profesor CASEY explica, siguiendo un orden sistemático, los cincuenta artículos del texto, que regula en primer lugar la parte orgánica y, a continuación, la dogmática.

Se trata de una Constitución que respeta el carácter religioso del pueblo irlandés y, aunque el Estado se mantiene aconfesional, aconseja el «culto público a Dios Todopoderoso», propio del pueblo más creyente de Europa.

Es importante la distinción entre pueblo y nación; en el primero reside la soberanía nacional y de él emanan los poderes del Estado. La nación comprende al pueblo y a la totalidad del territorio de la Isla, incluida la parte bajo dominio británico.

El presidente de la República está asistido por el Consejo de Estado que asumiría las funciones de aquél en el supuesto de que la Comisión Presidencial, instituida para sustituirle, no las pudiera ejercer.

En el Senado están representadas las distintas ramas de la producción nacional: agricultura y pesca, industria, cultura, empleados públicos, etc.

El autor da gran importancia al tema de los Derechos Humanos, al que dedica ocho capítulos de los diecinueve de que consta la obra y afirma que el hecho de que la Constitución no contenga una enumeración exhaustiva de los mismos, no obsta para que las nuevas figuras que han aparecido desde 1937, sobre todo en lo relativo a los derechos sociales y económicos, se apliquen también en Irlanda; se mantiene así el *numerus apertus* de los Derechos del Ciudadano cuya vigencia corresponde decidir a los Tribunales.

La incorporación de Irlanda a la Comunidad Europea se llevó a cabo previa la aprobación de la enmienda constitucional de 1972 por la que los Tratados Constitutivos y el acervo comunitario pasaban a formar parte del ordenamiento jurídico interno; sin embargo, la interpretación restrictiva del concepto de soberanía nacional obligó nuevamente a la reforma constitucional de 1987 para la aplicación del Acta Unica Europea, cuya vigencia quedó bloqueada algunos meses por el debate producido en Irlanda sobre la constitucionalidad de su puesta en práctica.—J. S. G.

ALESSANDRO GIULIANI y NICOLA PICARDI: *La responsabilità del giudice*. Giuffrè, Milán, 1987, 257 pp.

El notable discurso elaborado por los autores finaliza en el planteamiento de dos cuestiones fundamentales: qué tipo de proceso judicial y qué tipo de juez convienen articularse para garantizar la eficacia de la administración de justicia. La responsabilidad de los jueces es empleada como vehículo a través del cual se hilvana la argumentación. Tal responsabilidad no puede recibir una consideración aislada; muy al contrario, como se demuestra, su regulación normativa depende directamente de los valores dominantes en la sociedad donde la magistratura ejerce sus funciones. El modo de articular esa responsabilidad vendría a simbolizar, entre otras cosas, las claves de las relaciones entre la magistratura y el poder, con los ciudadanos, y también las notas distintivas del proceso.

El ensayo aparece oportunamente al hilo de una situación crítica generada desde hace tiempo en la República italiana y que estalló en toda su magnitud con la celebración del referéndum sobre la responsabilidad de los jueces. La gestación de la crisis se fraguó en el enfrentamiento entre jueces y clase política. Esta última vio limitadas por vía judicial sus posibilidades derivadas de controlar el Parlamento y el Gobierno; todo ello a causa de la acción independiente y en ocasiones activamente política de los jueces. La conversión de éstos en magistrados-legisladores y magistrados-administradores preocupó seriamente a la clase política italiana, impotente para controlar con ayuda de mecanismos previstos normativamente la emergente pujanza judicial. Esta se consolidó al amparo de la Constitución como eficaz control de la actividad legislativa y ejecutiva.

Han sido, pues, causas políticas las que alimentaron el debate en torno al papel actual de la judicatura y a la eficacia de la justicia. El reciente referéndum propuso la extensión de la responsabilidad civil del juez más allá de los casos tradicionalmente considerados cuya operatividad era nula a la hora de reclamar alguna hipotética responsabilidad, puesto que aquellos casos en que podía exigirse se identificaban con situaciones de ilícito penal grave. La coartada de las fuerzas políticas promotoras de la consulta popular era una más eficaz manera

de impartir justicia, pero escondía la urgencia por limitar la maniobrabilidad de la magistratura.

Dentro de estas coordinadas metajurídicas la monografía desarrolla un tratamiento jurídico que se estructura de la siguiente manera cimentándose en el método histórico y comparativo: en primer lugar, se sintetizan los presupuestos filosóficos de los modelos históricos que, sobre la responsabilidad de los jueces, han visto la luz en diferentes épocas. A continuación, el ensayo se detiene en una contemplación de los modelos «puros» normalizadores de visiones opuestas de la mentada responsabilidad; por un lado, el medieval y, por otro, el modelo prusiano del siglo XVIII. El primero concibió al juez como titular de una función social ajena al príncipe y, por tanto, privada; la responsabilidad del juzgador no difería de la común y se identificaba con una responsabilidad profesional exigible por la parte. Esta *professio iurisprudentiae* en estado puro evoluciona hasta el otro modelo, también puro: la *publica autoritas* que ejerce el juez en nombre del Estado. El príncipe se ha apropiado de la función jurisdiccional, subordinándola; ésta se convierte en función pública y sus titulares sujetos de la obediencia al príncipe. Como contrapartida de esto último el juez goza de indiscutible superioridad, no sólo moral, sobre la parte, de tal suerte que nadie puede reclamarle responsabilidad alguna, salvo el Estado, pero no a través de las vías propias de la responsabilidad común sino mediante un derecho disciplinario nuevo que sanciona al juez la falta de obediencia. De un control externo posible gracias a la «responsabilidad profesional» se pasa a un control interno que el Estado ejerce sobre los jueces, exigiéndoles «responsabilidad disciplinaria».

Ambos modelos se matizan considerablemente en sus manifestaciones históricas y así el modelo anglosajón de organización judicial, aunque comprende esenciales rasgos de responsabilidad profesional no configura una justicia privada. De igual manera, los Estados continentales han de garantizar la independencia del juez frente a los otros poderes no bastando sólo con reforzar la inmunidad frente a las partes.

El ordenamiento jurídico italiano merece profusas reflexiones de los autores, así como la crónica de las inquietudes en el gremio judicial que desencadenaron la crisis ya referida. El enfrentamiento entre los jueces y la clase política se salda en la indefinición del modelo italiano de organización de la justicia que ha de atender a las dos opciones de los enfrentados: por su parte, los jueces autolegitimados por una presunta conexión con la Constitución material y deseosos de romper con el burocratismo con objeto de organizarse en base a criterios profesionales que, sin embargo, no rompan el esquema de responsabilidad disciplinaria. Y, por la suya, la clase política, la cual ha propulsado una reforma, apoyada en el referéndum, para extender el ámbito de aplicación de la responsabilidad civil de los jueces y de esta suerte imponer la supremacía de los poderes ejecutivo y legislativo.

A la vista del material incluido en el ensayo, los autores auguran un cambio en la propia mentalidad italiana sobre la justicia y, como consecuencia, una modificación de las relaciones entre los políticos y los jueces. También descalifican la opinión de quienes consideran la inmunidad del juez como principio básico del proceso y atribuyen, por contra, al legislador la decisión sobre qué modelo de responsabilidad será el pertinente. Desde otro punto de vista, la posición privilegiada del juez parece insostenible a la luz del principio de igualdad. Aun así,

la opinión de los autores se inclina por considerar la mayor funcionalidad de la responsabilidad disciplinaria frente a la profesional sean cuáles sean los matices que se den a ésta. No se pone en duda, por tanto, el carácter público de la justicia. Para acabar, los autores advierten el peligro de una excesiva subordinación del juez al poder político, amparada en un uso indebido de los mecanismos que el resultado del referéndum ha contribuido a incorporar.—R. C. U.

FRANCISCO JAVIER EZQUIAGA GANUZAS: *La argumentación en la justicia constitucional española*. Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao, 1987, 419 pp.

El siempre sugeridor y delicado asunto de la interpretación constituye el objeto del presente libro. Dentro del vasto ámbito de la hermenéutica jurídica, el autor ciñe su análisis al proceder argumental de nuestra justicia constitucional. Aunque apreciemos una primera delimitación, es preciso advertir que no se construye un discurso acerca de cómo se interpreta la norma fundamental, sino acerca de cómo el TC interpreta todo tipo de normas. La amplitud consiguiente a esta toma de postura entraña la adopción de un criterio subjetivo, quién interpreta, en vez de un criterio objetivo, qué se interpreta, para circunscribir la materia objeto del estudio. Interpretación constitucional, se concluye con acierto, sería toda aquella protagonizada por el TC, independientemente de que las disposiciones analizadas por él se hallaran o no en la Constitución.

La actividad hermenéutica del TC cristaliza en las motivaciones que forzosamente el Tribunal ha de elaborar para justificar sus decisiones. Los argumentos vertidos en sus sentencias contienen la única interpretación susceptible de ser analizada con rigor y, por ende, controlada; sólo las palabras escritas reciben la atención de nuestro autor que así evita escrupulosamente la fatigosa tarea de aventurarse a estudiar los mecanismos psicológicos que fuerzan al juez a resolver de una manera y no de otra. El análisis descansa, por tanto, en los resultados del iter interpretativo, no en el iter mismo.

El ensayo discurre dentro de las coordenadas del método empírico, es decir, estudio del texto de las motivaciones del TC, mediante una estructura de doce capítulos, cada uno de ellos dedicado a uno de los argumentos. Todos los capítulos responden a un esquema tipo que se respeta, en lo esencial, a lo largo del libro. De esta suerte, analizado el concepto de cada argumento, las posiciones doctrinales y el contenido del mismo con sus posibles manifestaciones, se ilustra con numerosas sentencias la aplicación que el TC realiza. Posteriormente, se ordenan las reglas y pautas hermenéuticas deducidas del uso de cada argumento.

La selección de los diferentes argumentos (una docena en total) en donde se encuadran la diversidad argumental de la justicia constitucional, rezuma innegable ortodoxia. Incluso la configuración de los epígrafes se cuida de omitir cualquier referencia que pudiera parecer heterodoxa. Asimismo, la propia denominación de los argumentos contribuye a reafirmar la ortodoxia comentada al huir de términos habituales entre los constitucionalistas y ajustarse a los queridos por la lógica jurídica.

Todos los argumentos reciben un completo y profundo tratamiento aunque

destacan la extensión de los capítulos dedicados al analógico, al sistemático, al psicológico, al apogógico o al pragmático. Resalta el autor, aunque tímidamente, la funcionalidad del sistemático, en especial a la hora de resolver conflictos competenciales entre Estado y CC.AA. Se ilustra el valor del argumento apogógico para desechar interpretaciones absurdas: y desde un punto de vista positivo queda clara la sustancial aportación del argumento a partir de los principios y del pragmático, entendiendo este último como efectividad de la Constitución.

Las conclusiones generales que se extraen conservan el talante lógico de todo el discurso anterior y se centran en ordenar determinadas «directivas interpretativas», según sea su carácter lingüístico, sistemático o funcional. El resultado se traduce en una abigarrada tipología de reglas concretas de la actividad hermenéutica del TC ya mencionadas en cada capítulo, pero ahora catalogadas de modo distinto. El doctor EZQUIAGA clasifica, también, algunas «directivas de procedimiento», en otras palabras, aquellas que sirven para escoger entre directivas interpretativas la más pertinente al caso. Demuestra el autor en las conclusiones su desconfianza por las clasificaciones excesivamente rígidas porque no concuerdan con el carácter abierto y discrecional de la acción jurisprudencial. El TC utilizará unas u otras directivas según las considere más o menos propicias para garantizar la eficacia de la Constitución y la coherencia del ordenamiento jurídico.

La finalidad de la tesis ahora publicada no es, como advierte su autor, indicar al juez constitucional cómo ha de actuar ni siquiera cómo debería aplicar los argumentos estudiados, sino, simplemente, analizar cómo los aplica. No el deber ser. La modesta limitación de objetivos y el riguroso tratamiento jurídico para conseguirlos hacen de esta monografía una valiosísima aportación para la mejor comprensión de la hermenéutica constitucional.

Sin embargo, la consideración de la tarea interpretativa del TC parte de la óptica brindada por la filosofía del derecho. No estamos ante la visión de un constitucionalista, afrontamos el tratamiento de un filósofo del derecho. Se nos dirá que toda aproximación a la hermenéutica jurídica debe, por fuerza, venir orientada desde el punto de vista comentado, pero a esta objeción cabe responder aduciendo que, si bien es imprescindible tal punto de partida, luego el jurista puede recorrer un camino distinto, según se trate de uno u otro tipo de normas o de tal o cual operador de la interpretación. La perspectiva se transforma entonces en penalista, civilista o constitucionalista. Este paso no lo da el doctor EZQUIAGA y su obra se autolimita en aras de una admirable pulcritud, pero incompleta al no abrirse a un estudio más ambicioso del hacer interpretativo que habría supuesto tomar en consideración todos los factores que, concurriendo durante el proceso hermenéutico, coadyuvan en la formación de la opinión del intérprete. La aproximación global a ese proceso se sacrifica por un meticuloso y concienzudo análisis de los resultados del mismo. En definitiva, la tesis no se aventura en ofrecernos un bosquejo de todo el iter interpretativo, sino que se limita a fotografiar, eso sí con todo detalle, las consecuencias del mismo tangiblemente presentes en la sentencia.

Salvo en las conclusiones que sirven de corolario, la investigación de los distintos argumentos se desarrolla por separado: cada capítulo dedicado a un argumento sin que ningún epígrafe se dedique a relacionarlos entre sí. Sólo las conclusiones adquieren valor unificador, pero muy modestamente, puesto que el

espacio a ellas dedicado parece insuficiente. El contenido de la obra queda por ello inconexo, configurado por observaciones específicas dedicadas a cada argumento. No se comenta el resultado de la interpretación constitucional, genéricamente entendido, sino los «resultados», según la tipología descrita.

Como consecuencia de lo anterior, el libro no se articula como un proceso creciente de síntesis que culmine en las conclusiones. Estas no sirven para integrar convenientemente las aportaciones recogidas a lo largo del volumen. Las conclusiones parciales no desembocan en algún capítulo unificador que las sistematice. De consumarse lo anterior el autor se habría arriesgado a clasificar los distintos argumentos o al menos el uso que de ellos realiza el Tribunal lo cual hubiera supuesto configurar desde ciertos criterios tales ordenaciones y deslizar por esta vía una personal postura de ideología jurídica. Tal riesgo se elude desde el principio con una reflexión aséptica que provoca las consecuencias analizadas, pero que, también, contribuye a conformar una obra muy notable por la meticulosidad de sus análisis, lo fundado de sus conclusiones y la utilidad de su manejo, ya imprescindible para quienes deseen profundizar en el conocimiento de nuestra jurisprudencia constitucional.—R. C. U.

MARÍA ASUNCIÓN GARCÍA MARTÍNEZ: *El procedimiento legislativo*. Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1987.

La obra de la profesora de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense ASUNCIÓN GARCÍA MARTÍNEZ, adaptación de su tesis doctoral por la que obtuvo la máxima calificación, llena un importante hueco en los todavía escaso estudios realizados en nuestro país sobre el Derecho parlamentario al abordar uno de los capítulos principales de éste, el procedimiento legislativo —el más sofisticado y complejo de los procedimientos parlamentarios— que a pesar de su aparente tecnicismo, contiene una dimensión política indudable. El procedimiento legislativo, cauce formal a través del cual el Parlamento forma su voluntad legislativa, se caracteriza, a juicio de la autora, por una serie de notas que vienen condicionadas por la naturaleza del Parlamento como órgano colegiado, complejo, deliberante, componedor de intereses y de carácter representativo. Tales caracteres son: *su prolongación temporal* —exigencia de la reflexión y de la necesidad de garantizar que sean oídos todos los grupos—, *la participación de las minorías* —en cuanto el procedimiento parlamentario debe garantizar en todas y cada una de sus etapas que los grupos minoritarios defiendan sus posiciones— y, finalmente, *la publicidad* —que permite la proyección exterior de los trabajos parlamentarios y que se consigue esencialmente a través de la presencia en las sesiones de los medios de comunicación de masas, lo que asegura la incidencia directa en la formación de la opinión pública.

Tras analizar el origen de las reglas instrumentales que componen el procedimiento —y que una vez más hay que encontrar en el país que es la cuna del parlamentarismo: Inglaterra—, y su adaptación primero en Francia y a su través en toda Europa continental, aborda los distintos modelos de procedimientos legislativos clasificados según el número de exámenes o deliberaciones sucesivas a que procede el Pleno de la Cámara en torno a un texto. Más adelante, estudia detenidamente cada una de las fases del procedimiento legislativo (fase de inicia-

ción, fase de deliberación y fase de resolución) manifestándose especialmente crítica en torno a los problemas que se plantean hoy para la vida parlamentaria como consecuencia del dominio de la grupocracia parlamentaria, que oculta al diputado individual, y de la mediatización de la voluntad legislativa de la Cámara por el creciente predominio gubernamental.

Después de plantearse la profesora GARCÍA MARTÍNEZ los antecedentes históricos, desde las Cortes medievales a las Cortes franquistas, del procedimiento legislativo español, concluye, en cuanto al actualmente vigente, que se inspira en el modelo tradicional del parlamentarismo liberal español y en ciertas instituciones de los Parlamentos de nuestro entorno (Francia e Italia, esencialmente), aunque existe algún resabio del régimen anterior.

En el examen, dotado de una loable claridad, del procedimiento legislativo vigente, el ordinario y los especiales, pone de relieve algunas indeterminaciones e indefiniciones: el relativo desprecio hacia las proposiciones de ley de las Asambleas de las Comunidades Autónomas y de iniciativa popular; la preterición del Senado reducido a una labor secundaria y ambigua; el papel de la Ponencia como órgano de trabajo dotado de capacidad de enmendar por sí mismo la iniciativa legislativa sometida a su informe; el carácter público de las sesiones de las Comisiones, cuyo debate es después reproducido con práctica literalidad en el Pleno, si bien hoy, como consecuencia de la utilización como regla general de la delegación de competencia legislativa plena en las Comisiones, se palia en parte este efecto.

El procedimiento legislativo de ASUNCIÓN GARCÍA MARTÍNEZ es una obra sólida, de afortunada presentación expositiva, de enorme utilidad para aquellos que desean excavar en el estudio de la organización y funcionamiento del Parlamento y cuya lectura permite concluir que las técnicas procedimentales, en ocasiones las grandes olvidadas de toda reforma de los Reglamentos parlamentarios, se anclan fácilmente en el pasado, lo que hace necesario volver constantemente sobre ellas a fin de hacer posible también desde esta perspectiva, el Parlamento fuerte y moderno que todos deseamos.—E. A. A.

JAVIER GARCÍA ROCA: *El conflicto entre órganos constitucionales*. Tecnos, Madrid, 1987, 207 pp.

La monografía del profesor GARCÍA ROCA, en la actualidad letrado adscrito al Tribunal Constitucional, presenta un detallado acercamiento a las disposiciones reguladoras de un mecanismo, calificado por él mismo como residual, y normalizador de los conflictos entre órganos constitucionales. La complejidad de la obra desborda la mera exégesis de los pocos preceptos específicos porque encuadra sus consideraciones en aspectos capitales de la justicia constitucional. El ensayo agrada, precisamente, por la combinación entre el análisis de las normas y la comprensión sistemática del mecanismo revisado junto a otros instrumentos de la justicia constitucional. Por lo demás una útil introducción de las experiencias alemana e italiana amén de la mención a otros antecedentes sitúan la aproximación crítica al ordenamiento español.

El desarrollo lógico del discurso parte de una creencia intuitivamente adquirida y posteriormente confirmada por los resultados, a saber: que las soluciones

ofrecidas por el legislador no han sido las correctas; muy al contrario, apunta el autor la genérica e injustificada limitación de este mecanismo, su residualidad y su conversión en instrumento al margen de la ordinaria vida constitucional. El hasta ahora único pronunciamiento del Tribunal Constitucional resolviendo tres conflictos acumulados, también con talante restrictivo, avalan la tesis expuesta. El profesor de la Complutense, ante la evidencia, afirma lapidariamente que la regulación del conflicto entre órganos constitucionales fue culminada *de la forma más desdichada*. La residualidad por ello no se origina en nuestro sistema sólo a causa de la natural inclinación de los órganos legitimados a resolver sus controversias a través de los cauces típicos de la transacción política, sino también por las limitaciones impuestas legislativamente y que cercenan las posibilidades de ciertos órganos del Estado para acudir en esta vía, al tiempo que se prevén sólo algunos de los posibles tipos de conflictos.

Ante semejante objetivación normativa no sorprende que los operadores jurídicos legitimados acudan por otros caminos si desean recabar del Tribunal Constitucional pronunciamiento sobre cuestiones que podrían haber sido encauzadas a través del procedimiento conflictual. Expliquemos sucintamente el *iter* argumental seguido por el autor para justificar sus acendradas críticas. El artículo 59.3 de la LOTC introduce una lista de órganos constitucionales habilitados para plantear un conflicto; la parquedad del legislador insinúa las cautelas políticas y la desconfianza en el instrumento que regulaba. Son pocos los órganos legitimados y se descartan precisamente aquellos que más uso hubieran hecho del procedimiento en cuestión; además, mediante su ley orgánica se legitima indirectamente al Tribunal de Cuentas, lo que complica la aplicación de los preceptos pertinentes y su tratamiento dogmático. Evidente la incongruencia del legislador, cabe preguntarse por las razones de la misma y, en concreto, cuestionar la oportunidad de desechar a otros órganos igualmente constitucionales como el Rey o las Cortes Generales cuando actúan conjuntamente; ¿por qué no se ha considerado pertinente la incorporación a la lista del 59.3 de las fracciones del cuerpo electoral? Todas estas interrogantes inclinan al autor a meditar sobre la posibilidad de abrir la construcción del conflicto, siguiendo otros modelos más operativos del Derecho comparado, a los llamados *órganos de relevancia constitucional*, véanse: el Consejo de Estado, el Defensor del Pueblo o las comisiones parlamentarias de investigación, mucho más aptos por su posición dentro del marco institucional para la utilización del mecanismo conflictual.

El profesor GARCÍA ROCA no oculta su extrañeza por la desidia del legislador que, ante las múltiples combinaciones posibles, escoge aquella más limitadora del número de sujetos legitimados. Se critica también la reproducción, casi mimética, de los esquemas clásicos del Derecho procesal para respaldar la elección legislativa. La misma perplejidad se reitera al acometer el análisis de la *imperfecta regulación del objeto* en donde descuella, nuevamente, el espíritu restrictivo que anima a los padres de la ley. Al igual que ocurre con los sujetos, la materia posible del conflicto sufre un patente estrangulamiento; así, la mayoría de las hipotéticas controversias (por ejemplo, los conflictos negativos o los virtuales) se sustraen de la eventual revisión. La monografía no regatea varapalos a lo que califica de regulación confeccionada de *forma primitiva y desfasada*.

Las carencias del tratamiento jurídico de los conflictos se «enriquecen» con ciertos defectos procedimentales injustificados y con algunas dudas surgidas acer-

ca del parámetro de control que el magistrado constitucional ha de tener presente para resolver. La original previsión normativa de una fase de conciliación previa a la sustanciación de procedimiento recibe, asimismo, la esperada crítica, pues, tal y como se arguye, el arreglo pacífico, de producirse, sobrevendría en un momento anterior de transacción política.

El minucioso estudio ofrecido por el profesor GARCÍA ROCA desemboca en la confirmación de lo reflejado en las primeras páginas de su ensayo; el legislador yerra al normalizar una concepción del conflicto entre pocos órganos y sobre pocas cosas. De casi nada puede servir este mecanismo si su residualidad natural se complementa con la limitación legislativa.

Como apuntaba VON KIRCHMANN, en ocasiones la labor del jurista dogmático se centra en constatar la impericia del legislador, a quien parece prudente en ciertos casos, y éste es uno de ellos, formular recomendaciones que le induzcan a reflexionar sobre sus errores pretéritos y así enmendarlos en el futuro. Este libro deberá convertirse, sin duda, en punto de referencia esencial de tal reflexión.—R. C. U.

MARÍA JESÚS MONTORO CHINER: *La función pública en el federalismo alemán*. Instituto Nacional de Administración Pública, Alcalá de Henares, 1987, 207 pp.

El libro del que damos noticia, de la profesora MONTORO CHINER, nos ofrece un vivo interés y actualidad para el momento presente español donde, después de unos vagos intentos frustrados, se ha de clarificar en breve tiempo el camino por el que ha de discurrir la función pública en España.

El estudio del sistema funcionarial alemán que nos hace la autora facilitará sin duda el conocimiento, reflexión y toma de decisiones que deban de adoptarse para que lo afirmado en el artículo 103 de la Constitución española de 1978 tenga feliz cumplimiento.

El trabajo se inicia analizando la legislación alemana sobre la función pública. La autora parte del artículo 33.4 de la Ley Fundamental de Bonn de 23 de mayo de 1949, donde se declara que el «ejercicio de funciones de soberanía será confiado con carácter general a funcionarios, sometidos a relación de servicio y lealtad, constituida conforme al Derecho público».

Como se puede apreciar, el núcleo de la cuestión y la tarea fundamental del sistema alemán de función pública radica en analizar el sentido de lo que el constituyente ha querido decir con la expresión «el ejercicio de funciones de soberanía». Fácil es comprender que existen áreas de actuación administrativa que entran dentro de ese núcleo, pero, sin embargo, el avance y extensión del Estado del bienestar ha ampliado la acción administrativa a zonas donde su forma de actuación exige poco o nada al ejercicio de la soberanía del Estado.

En el ordenamiento jurídico constitucional alemán es el Tribunal Constitucional el encargado de interpretar las normas constitucionales; de esta forma el Tribunal de Kalsruhe, ante las cuestiones planteadas, ha ido delimitando el contenido de la relación jurídica funcionarial y definiendo los rasgos característicos especiales, así como los derechos y deberes de las partes que la componen. Esta relación constriñe al funcionario a unos comportamientos y observancia normati-

va de variada tipología, y además le impone la obligación de lealtad política hacia el Estado y la Constitución. Para la Administración el deber exigido de esta relación consiste en atender el mantenimiento del funcionario y de aquellos que de él dependen.

A continuación, la autora de este trabajo expone pormenorizadamente los principios tradicionales de la función pública y los derechos principales de los funcionarios y aborda el significado de la función pública en el Estado democrático. Esta cuestión ha tenido grandes controversias políticas y jurídicas, orientándose el sistema alemán por una función pública neutral y concibiéndose el principio de neutralidad como la estricta disposición del funcionario hacia todo gobierno legítimo y democrático, exigiéndole además un deber de lealtad al orden constitucional.

Esta última obligación se consolidó después de la sentencia de 22 de mayo de 1975, dictada a consecuencia de la exclusión de algunos aspirantes a funcionarios, los cuales pertenecían a ciertos partidos políticos de ideologías extremistas. La decisión judicial resultó muy controvertida y poco grata a la práctica totalidad de la doctrina, pero a pesar de todo se impuso la obligación de lealtad al orden constitucional como elemento sustantivo del sistema funcional alemán.

En el capítulo cuarto de su estudio, la autora analiza la relación jurídica pública y sus sujetos, abundando además en la caracterización esencialista de la relación jurídico-pública de servicio y lealtad del funcionario y la Administración, y en la exposición de otras definiciones funcionariales delimitadas por aspectos particularizados como pueden ser: la responsabilidad, la Administración a la que sirven, la forma de vinculación (funcionarios de por vida, de carácter temporal, a prueba, en régimen interino), etc.

Dato diferenciador con nuestro sistema es el concerniente al ingreso en la función pública. En Alemania no circulan los procedimientos oposicionales de ejercicios memorísticos; el candidato allí, además de reunir todas las condiciones exigidas legalmente y poseyendo la formación adecuada, ha de ofrecer la garantía de que su comportamiento no presente dudas de ser conforme al orden jurídico determinado en la *Grundgesetz*.

Objeto especial de atención por parte de la autora es el estudio del siempre polémico tema de las incompatibilidades. Describe la situación anterior a la Ley de 1 de marzo de 1985 y referente a esta nueva regulación se apunta que el sistema de incompatibilidades en la República Federal de Alemania consiste en otorgar a las Administraciones Públicas un amplio poder discrecional para autorizar o limitar el ejercicio de la otra actividad del funcionario.

Un tema conflictivo y al que la doctrina se ha opuesto críticamente es la moderna tendencia de creación de funcionarios a tiempo parcial, procedimiento inventado con el objetivo de amortiguar el abundante desempleo en las capas juveniles de la República Federal de Alemania.

Problema fundamental aparte y al que la doctora MONTORO dedica un análisis tangencial, ya que no es objeto de su estudio, es el referente a los nuevos servidores del Estado que no tienen la cualificación jurídica estricta de funcionarios. En la República Federal Alemana el incremento de estos empleados (*Angestellte*) y laborales (*Arbeiter*) ha sido ingente. La doctrina científica, dice la autora, encuentra difícil delimitar si es el derecho público o el privado el que ha de regular y clarificar el por qué un puesto de trabajo se ha de cubrir por un

empleado o por un funcionario. La relación jurídica que nace entre trabajadores o empleados y Administración pública es del tipo privada laboral y la diferenciación entre los primeros se deduce de la voluntad de los contratantes o de algunos signos externos. Pero a pesar de la privatización o laboralización, estas relaciones están profundamente influidas por el derecho de la función pública.

A continuación la profesora MONTORO comenta el informe de la Comisión de Estudios para la reforma de la función pública, del que se extraen algunas de las conclusiones que fueron propuestas, como por ejemplo: la necesidad de motivación como elemento esencial de la función pública; la distribución de funciones administrativas entre funcionarios, empleados y trabajadores; establecimiento de un período de garantía en la función que proteja la estabilidad del funcionario transcurridos cinco años; unificación de todo el personal de forma clara y precisa, etc.

Otro documento al que dedica la autora una especial atención es el realizado por varios especialistas en el Congreso de profesores de Derecho político celebrado en Bonn en 1978. Entre las observaciones apuntadas es notorio resaltar la del profesor WAGENER, el cual prevé que en el futuro los grupos de personas que desarrollen su actividad en la Administración pública, funcionarios, empleados y trabajadores, tenderán a equipararse entre sí. La institución funcional se aproximará a la de un empleado de una empresa privada. La formación y promoción del funcionario jurista tendrá una escogida predilección frente a los provenientes de otras Escuelas Superiores de Administración, ya que en el futuro cada vez será más necesario reforzar el Estado de Derecho. Se termina el informe presentado en el Congreso antes mencionado con la observación de que el aumento galopante de la Administración intervencionista y prestadora de servicios hace que las tareas tradicionalmente desarrolladas por la Administración en función de autoridad quedan cada vez más aminoradas y reducidas por lo que la añoranza de una función pública tradicional como símbolo del poder o manejo del Estado ha quedado reducida a un núcleo muy pequeño de la actividad estatal; por consiguiente, la meta principal de una reforma de la función pública ha de tender a la desburocratización de las relaciones de personal a través de unas disposiciones normativas más ágiles y ejecutables, que posibiliten una actuación administrativa más rápida y eficaz.

Termina el libro la profesora MONTORO analizando la política de personal y carrera profesional en la República Federal de Alemania, así como el sistema de perfeccionamiento de funcionarios por medio de la Escuela de Ciencias de la Administración de Speyer y la Academia Federal de Administración Pública, creada en 1969, dedicada a la formación de los cuerpos superiores del Estado.

Este trabajo, como hemos apuntado al principio, tiene gran utilidad para conocer el sistema de función pública vigente en la República Federal de Alemania y aprender cómo en un Estado federal y con altas cotas de desarrollo del Estado prestacional se han articulado procedimientos que, a pesar de sus problemas, conjugan varias regulaciones jurídicas respecto a su distinto personal con la intención consentida por todas las partes implicadas de tender a una unificación y homologación de los funcionarios, empleados y obreros todos ellos orientados hacia un mismo cometido: el prestar un buen servicio público.—R. B. A.