

MATIA PORTILLA, Francisco Javier (Dir.): *Pluralidad de ciudadanías, nuevos derechos y participación democrática*; Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2011, 444 págs.

La obra tiene su origen en las Jornadas sobre Pluralidad de Ciudadanías y Participación Democrática celebradas en Segovia en octubre de 2010 dentro del Proyecto de Investigación I+D DER2008-00185 concedido por el Ministerio de Ciencia e Investigación. Las contribuciones que la integran tienen como objetivo analizar el pluralismo territorial desde la perspectiva de la posición jurídica de los individuos, esto es, de los recientes desarrollos en materia de derechos y participación política.

El libro se organiza en tres bloques bien diferenciados que se corresponden con cada uno de los aspectos indicados en el título. El primero de ellos («La pluralidad de ciudadanías») evidencia el carácter caduco del dogma clásico de la identidad entre la condición de ciudadano y el sufragio en nuestros días. Sus textos dan noticia de la tendencia actual hacia una aproximación inclusiva en la participación política, pero también de la existencia de límites constitucionales de obligada observancia. Un ejemplo comparado de esta problemática se refiere en el trabajo de Salvador Nava Gomar, «Ciudadanía, participación política y justicia electoral», donde se pone de manifiesto cómo la exclusión absoluta de los extranjeros de la vida política mexicana, taxativamente impuesta por su texto constitucional, y las características de la sociedad de este país han obligado a focalizar las nuevas técnicas de integración en dos colectivos nacionales: indígenas y emigrados.

El escenario nacional es analizado de forma complementaria por los profesores Pablo Santolaya Machetti y Benito Aláez Corral. Bajo el título «Los acuerdos sobre el voto en las elecciones municipales de la IX Legislatura», el primero explora el estrecho margen de ampliación del sufragio activo acotado por el artículo 13.2 de la Constitución. Desde un planteamiento próximo a la noción de democracia de afectación, el catedrático de la Universidad de Alcalá de Henares considera que el precepto constitucional ha sido prácticamente agotado e invita a una interpretación flexible del límite de la reciprocidad, que no puede suponer «una similitud de todos y cada uno de los elementos de nuestro sistema y procedimiento electoral» (pág. 22). Por su parte, el derecho al voto de los españoles emigrantes centra la atención de la contribución «Exclusión del sufragio municipal emigrante y garantía democrática de expectativas legítimas». En la misma, el profesor de la Universidad de Oviedo deja claro su posicionamiento «en contra de mantener el derecho de sufragio de los emigrantes tal y como está configurado», pero advierte que la separación podrá acontecer únicamente respecto a las elecciones municipales toda vez que de la lectura del artículo 68.5 de la Constitución «se deduce que no parece constitucionalmente posible suprimir el derecho de sufragio emigrante de las elecciones al Congreso de los Diputados» (pág. 44).

El segundo de los bloques de la obra («Los nuevos derechos y sus garantías») reúne siete trabajos de signo diverso, desde estudios monográficos dedicados a derechos o instituciones concretos hasta aportaciones de carácter transversal relativas a la construc-

ción judicial de derechos, el diálogo entre tribunales e, incluso, a la incidencia de las declaraciones de derechos en una posible tendencia federalizante de nuestro país. Un agregado de contribuciones cuyo hilo conductor lo determina el arrumbamiento de la posición monolítica del legislador estatal como definidor de derechos y la apertura de esta función a las instancias supranacionales e infraestatales.

Al primer grupo de instituciones se refiere Fernando Rey Martínez en su trabajo «El modelo europeo de lucha contra la discriminación». Se ofrece allí una panorámica del marco legal antidiscriminatorio a nivel comunitario en su condición de «patchwork de legislaciones desiguales, carente de un método común de implementación y de armonía en la transposición de las Directivas» (pág. 64). Lejos de una lectura negativa, el escenario descrito es empleado por el autor como pábulo para su propuesta de promulgación de una ley estatal que ofrezca un tratamiento integral a la lucha contra la discriminación, manifiestamente enriquecida con las experiencias de los países de nuestro entorno.

Por otro lado, la situación regulatoria a nivel interno es tratada en las contribuciones de Ana Redondo García («Algunas reflexiones sobre el derecho a una buena administración»), Juan Fernando Durán Alba («La protección de datos personales en un sistema de garantías multinivel de los derechos fundamentales: la intervención de las Comunidades Autónomas») y Luis Delgado del Rincón («El Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña: de órgano consultivo de la Generalidad a órgano de control jurídico y de tutela institucional de los derechos estatutarios»). Considerados en conjunto, los referidos textos describen un mosaico normativo en materia de derechos tras su apertura al legislador autonómico en las últimas reformas estatutarias acontecidas. Un panorama que hace buena la crítica velada de Esther Seijas Villadangos («Significado de los nuevos derechos en el proceso de eventual federalización del modelo autonómico. El grado de federalidad del Estado español»), quien lamenta que en el reciente proceso autonómico «la personalidad de los territorios se ha asimilado a prodigar diferencias» (pág. 273).

Por último, la pluralidad regulatoria en esta materia se completa con las disposiciones emanadas del plano internacional. A su estudio se dedican sendos trabajos de Edgar Corzo Sosa y Francisco Javier Matía Portilla en los que se reflexiona acerca de la importancia de la jurisprudencia como elemento dinamizador de los sistemas regionales europeo y americano de protección de los derechos humanos. Ambos coinciden en destacar el activismo de esta categoría de tribunales internacionales en la identificación de nuevos contenidos y dimensiones procesales de los derechos reconocidos (págs. 161 y 170), lo que no obsta para que una lectura integrada de los mismos permita apreciar diferencias sustanciales en cuanto al origen de este grado de actividad. De este modo, la contribución del investigador de la Universidad Nacional Autónoma de México, «La creación pretoriana de nuevos derechos de los ciudadanos en la jurisprudencia de la Corte Interamericana», identifica la génesis de la actuación judicial con «la desconfianza mostrada por los países integrantes al momento de hacer valer los derechos humanos» (pág. 160), especialmente en asuntos relacionados con la vida, la libertad y la integridad personales.

No parece, empero, que tal escenario pueda predicarse de Europa o, de manera más concreta, de España por más que, como apunta el director de la obra, «no siempre

el Tribunal Constitucional ha extraído todas las consecuencias de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos en lo que atañe a determinados derechos que se encuentran presentes tanto en el texto constitucional como en el internacional» (pág. 175). Y en ningún caso es posible afirmar que la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo en relación con nuestro país haya girado mayoritariamente en torno a denuncias relativas a los derechos arriba mencionados. Así lo confirma el exhaustivo estudio que, bajo el título «Balance de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que afecta al Reino de España: de aciertos, carencias y excesos», realiza Francisco Javier Matia Portilla desde un esquema alejado de la estructura clásica de los trabajos y que privilegia el órgano responsable de la lesión como criterio de ordenación de la jurisprudencia analizada.

Finalmente, el último bloque («Las nuevas formas de participación») analiza la evolución de la participación ciudadana con independencia de la naturaleza —política o no— de la misma y de su alcance territorial. Y lo hace sobre la base que ofrecen cinco trabajos de signo marcadamente crítico que ponen el acento en la escasa eficacia práctica de las fórmulas de participación vigentes debido a factores no enteramente jurídicos.

Los trabajos con los que se abre esta parte centran su estudio en dos elementos clave de la democracia representativa: los partidos políticos y la función de control al Gobierno. Sobre la debilitada posición de los primeros en el ámbito comunitario se ofrece una detallada radiografía en la contribución de Alfredo Allué Buiza y Graciela López de la Fuente «Los partidos políticos a escala europea». En opinión de ambos la carencia de vigor de estas entidades se explicaría por un marco normativo deficiente del que resulta un proceso defectuoso y endogámico donde la toma de decisiones sobre su pervivencia depende de las fuerzas representadas en el Parlamento Europeo. Por su parte, el trabajo de Óscar Sánchez Muñoz, «El afianzamiento del poder de los gobiernos autonómicos y su especial resistencia al control parlamentario», recuerda una vez más cómo «el control es muchas veces inoperante, otras veces es insuficiente y otras muchas es ineficaz» (pág. 310). También en el ámbito autonómico, donde la proximidad al ciudadano ofrecería, a juicio del autor, la oportunidad de utilizar las asambleas autonómicas «para el ensayo de nuevas fórmulas de control acordes con la realidad actual de los Parlamentos, particularmente de aquellas fórmulas que potencian una participación más directa de los ciudadanos en la vida parlamentaria» (pág. 326).

Por su parte, la limitada eficacia de los mecanismos de participación democrática directa parece responder a una problemática propia a la luz de los estudios de Juan María Bilbao Ubillos y César Aguado Renedo. La contribución del primero, «La iniciativa legislativa popular en la UE y en las Comunidades Autónomas», revela la escasa utilización de esta figura en los diferentes ordenamientos autonómicos. Circunstancia ésta que el autor niega obediencia a motivos puramente normativos y que atribuye por igual a la vigencia de «una regulación sumamente restrictiva y cicatera» y a «la crónica debilidad de la sociedad civil en nuestro país» (pág. 380). Y algo similar se arguye en el trabajo «El referendo autonómico» firmado por el profesor de la Universidad Autónoma de Madrid. En opinión del mismo, la reducida importancia de este instrumento de participación ciudadana no es sino un dato revelador de que España «no obedece(n) a la filosofía

federalista, sino que sigue(n) teniendo por sustrato esencial la “planta ideológica” —por así designarla— de la forma estatal unitaria» (pág. 419). Parece, pues, que la tradición y la cultura política de nuestro país dificultarían un desarrollo operativo de la participación democrática directa.

Alejada de estas críticas, cierra la obra la contribución de M.^a Aránzazu Moretón Toquero «La resolución judicial de conflictos y la mediación como forma de participación ciudadana». Su lectura evidencia el carácter expansivo de la participación ciudadana, susceptible de alcanzar ámbitos tradicionalmente restringidos, como el poder judicial, para permitir una mayor implicación y un más adecuado control de los individuos sobre de sus propios litigios. Un avance que anima a replantearse la relación entre el valor «democracia» y el principio de legalidad sobre el que tradicionalmente se ha construido el poder judicial (pág. 429).

Como ha podido evidenciarse en el comentario, el libro refleja la complejidad regulatoria actual derivada del reconocimiento de múltiples centros de decisión política. Con este pluralismo territorial como telón de fondo, sus diferentes capítulos conforman una obra de carácter transversal donde temáticas aparentemente diferentes encuentran un punto de conexión en el carácter polifacético de la posición del individuo en función de su nexa con el nivel de gobierno frente al que actúa. Por este motivo el trabajo resultará de interés, huelga decirlo, para aquellos que deseen profundizar en alguno de los múltiples asuntos analizados en el mismo. Pero también para quienes, desde una perspectiva más general, se interroguen acerca del carácter caduco de algunas categorías constitucionales clásicas —ciudadanía, soberanía y democracia— que parecen precisar nuevos contenidos.

Roberto Rosino Calle

Centro Universitario de la Defensa
CUD de San Javier (MDE-UPCT)