

PRZEWORSKI, ADAM; SUSAN STOKES y B. MANIN (1999): *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press.

STROM, K.; T. BERGAM y W. C. MULLER (2003): *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, New York, Oxford University Press.

URQUIZU SANCHO, IGNACIO (2008): *The political consequences of coalition governments: multiparty cabinets and accountability*, Madrid, tesis doctoral.

Ignacio Urquizu Sancho

Instituto Juan March

IGNACIO TORRES MURO: *La legitimación en los procesos constitucionales*. Prólogo de Francisco Rubio Llorente, Reus, Madrid, 2007, 248 págs.

Muchas veces creemos que las herramientas, instrumentos, los trámites o aquello del *continente* respecto del *contenido*, resultan secundarios o accesorios con relación a lo verdaderamente relevante que es la sustancia, el objeto, lo material o esencial. Pues bien, el análisis científico que el profesor Ignacio Torres Muro presenta a lo largo de esta monografía de 232 páginas acaba con esta premisa y nos presenta un detallado análisis de una cuestión que, sin dejar de ser ubicable en el primer grupo de sustantivos, adquiere toda la importancia o relevancia. Tal es así que, como muy bien dice Kelsen en la cita inicial de este libro, idóneamente elegida por el autor, «... la cuestión de la legitimación... tiene una importancia primordial: de la solución que se adopte depende decisivamente la medida en la que el tribunal constitucional podrá cumplir su misión...».

Antes de adentrarnos en el comentario de esta obra merece la pena dedicar alguna línea al prólogo que en ella escribe el Presidente del Consejo Estado y Catedrático de Derecho Constitucional. Señala Rubio Llorente al hablar acerca de la noción de legitimidad que utiliza Torres Muro en su libro que, «... la facultad (facultad para activar un proceso constitucional) que la Constitución confiere a determinados órganos tiene como finalidad propia la de asegurar la efectividad de la Constitución misma». Pero, ¿qué debemos entender por efectividad de la Constitución? A esta endemoniada pregunta se responde de la siguiente manera: «... la Constitución es efectiva cuando el funcionamiento de las instituciones y los límites del poder que ejercen, especialmente, claro está los que resultan de los derechos fundamentales, se acomodan a las ideas dominantes en el seno de la comunidad política».

Pero tal respuesta, lógicamente susceptible de muchos matices, tantos como probablemente concreciones exigiría la desmesura de la pregunta, se continúa con nuevas reflexiones que vienen a plantear que la noción de legitimidad que utiliza Torres Muro no sólo sirve a la efectividad de la Constitu-

ción sino que debe tener presente el «coste político» que comporta tanto para el órgano o fracción de órgano, legitimado para llamar a la puerta de nuestro máximo intérprete, como para quien como dueño de la casa la abre.

Tal vez el «coste político», concepto efímero, evanescente e incierto al que el profesor Rubio Llorente se refiere no sea el mejor parámetro de enjuiciamiento de la bondad o negligencia de la legitimación otorgada en nuestros procesos constitucionales, es más, tras la lectura del libro del profesor Torres Muro, que analiza con gran detalle la jurisprudencia nacional e internacional y no sólo el modelo descrito en nuestra Constitución y Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, sino el alemán, italiano y portugués, nos resulta poco afortunada tal vara de medir. De ahí que bajo el paraguas del «coste político» deba uno resguardarse de lluvias tales como: «... Sea cual sea su corrección desde el punto de vista procesal (1), la decisión lleva en este caso a la curiosa consecuencia de que el colegio decisorio que resuelva el recurso interpuesto por el Partido Popular no será el mismo que conozca y falle el resto de los recursos. Estos últimos serán conocidos y resueltos por los doce magistrados que integran el Tribunal; el recurso deducido por el Partido Popular, por el contrario, sólo por once de ellos, pues el Tribunal aceptó la recusación dirigida por los recurrentes contra uno de sus miembros.»

Es cierto que el profesor Torres Muro reconoce en sus páginas la evidencia de la realidad: «... las apelaciones a la supuesta “pureza jurídica” cuando estamos hablando de Tribunales Constitucionales son, como poco, hipócritas, pues, dadas las materias de las que suelen ocuparse, en ninguno de sus procedimientos, sean de control de constitucionalidad de las leyes, abstracto o concreto, de resolución de conflictos, o de protección de derechos fundamentales, puede de ningún modo hablarse de falta de carácter político, dado que el mismo está incardinado en la idea misma de jurisdicción constitucional (pp. 53-54)». Pero no es menos cierto el constante e infatigable esfuerzo que desprende cada una de sus páginas por no despachar la cuestión, con el argumento siempre presente pero tal vez demasiado burdo, de la *sombra de lo político* (p. 57). Las incesantes idas y venidas a otros ordenamientos extranjeros, o incluso a otros períodos de nuestra historia constitucional y el buceo detenido en la jurisprudencia de los Tribunales Constitucionales dan fe de ello.

Pero adentrándonos ya en el magnífico libro objeto de nuestra recensión, resulta difícil seleccionar para el lector los aspectos más relevantes de este

(1) Se refiere aquí el profesor Rubio Llorente a la decisión de no acumular los diversos recursos de inconstitucionalidad que se interpusieron contra la reforma del Estatuto de Cataluña, no sólo el del Partido Popular, sino por el Defensor del Pueblo y por diversas Comunidades Autónomas. No acumulación que exigirá tramitación separada por el TC (pp. 14-15).

riguroso y detallado estudio. La pluma de este trabajo ofrece además una formación idónea e inmejorable para abordar el tema del mismo, esto es, la de Catedrático de Universidad y la de Letrado del Tribunal Constitucional en excedencia lo que hace converger experiencias y formaciones inmejorables.

La estructura del libro se ciñe a la enumeración de los procesos del artículo 2 de la Ley Orgánica de nuestro máximo intérprete aglutinando en tres capítulos el análisis de la legitimación de tales procesos éste es, como así reconoce el propio autor, el *hilo conductor* de su discurso (p. 21).

El primer capítulo presenta la aclaración previa que el autor quiere dejar puesta de relieve como premisa de todo su estudio posterior. No se parte de una concepción teórica concreta del término «legitimación» puesto que el autor considera que no cabe la abstracción de un proceso general inexistente. Pero a pesar de ello el profesor Torres Muro expone que legitimación sería: «... la capacidad de activar, o poner en marcha, un proceso constitucional concreto, lo que, por otro lado, nos conduce a excluir de nuestro análisis, en principio, la llamada legitimación pasiva... (p. 25)» (2).

En el capítulo segundo: «El Tribunal como juez de la constitucionalidad de la ley» (pp. 27-150), se analizan los problemas que plantea la legitimación en los recursos de inconstitucionalidad, la cuestión y el control previo de constitucionalidad de los Tratados internacionales.

El Recurso de inconstitucionalidad, arma poderosa donde las haya, se restringe, en cuanto a la legitimación para su interposición, a «... órganos, o fracciones de órganos de lo que se ha dado en llamar Estado-aparato (p. 29)». La restricción a la acción popular en este proceso se justifica en la trascendencia de la medida en sí. Torres Muro defiende, en convergencia con el TC que la legitimación restrictiva, «no responde a la existencia de un interés propio del sujeto legitimado sino, más bien, a su carácter de entes de especial importancia en el sistema constitucional» (pp. 34 y 35). Ello, en principio, debería garantizar algo tan importante como la utilización con tino de esta importante facultad.

Seguidamente el autor desmenuza cada uno de los sujetos legitimados según el artículo 32 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Crítica

(2) No renuncia el autor aquí a poner de relieve los esfuerzos doctrinales de elaboración de un concepto de legitimación, citando así a J. GARCÍA ROCA (*El conflicto entre órganos constitucionales*, Madrid, 1987, p. 66), R. CANOSA USERA (*Legitimación autonómica en el proceso constitucional*, Madrid, 1992, p. 42) y J. M. PABÓN DE ACUÑA («Las funciones del Abogado del Estado en el proceso constitucional», en VV.AA., *El Tribunal Constitucional*, Madrid, 1981, Tomo III, p. 1963).

aquí la legitimación del Defensor del Pueblo y ello por varios motivos. En primer lugar por citarlo la ley orgánica; y en segundo lugar, después de la legitimación del Presidente del Gobierno y antes que las minorías políticas y los propios órganos de las Comunidades Autónomas. Tal vez para dar cabida indirecta al ciudadano de a pie, tal vez para premiar su carácter menos político que otros legitimados. En definitiva y en opinión de Torres Muro, el Defensor del Pueblo tiene mucho que perder y poco que ganar con esta legitimación expresa; pero si tal deterioro no ha llegado a producirse, pese a lo inadecuado de su legitimación ha sido, en gran parte por la gran mesura y prudencia en el uso de la medida tal y como demuestran los diversos Defensores del Pueblo en nuestra historia constitucional.

La legitimación de las minorías políticas plantea varios problemas (pp. 49 y ss.), problemas que mantienen de manera latente la misma y quizá única preocupación. La amenaza potencial de que los menos puedan impugnar las disposiciones de la mayoría. Convirtiendo así a los Tribunales Constitucionales en una garantía para las minorías...» (p. 52).

Resulta interesantísima la recuperación, ya vieja, del debate en torno a la esencia y naturaleza misma del recurso de inconstitucionalidad y su conexión con la razón de ser de la legitimación de las minorías políticas en tal proceso. Sumándose a opiniones como la del profesor Montilla expone Torres Muro que la legitimación de las minorías políticas en el recurso de inconstitucionalidad, «abre espacios de participación a las minorías y favorece, con ello, el carácter plenamente democrático pluralista...».

La legitimación autonómica en los recursos de inconstitucionalidad también se analiza. No sólo el autor realiza el recorrido jurisprudencial en la interpretación del 32.2 de la LOTC, evolución *sui generis* y ciertamente radical, sino que aprovecha dicho cambio en la jurisprudencia para reivindicar la posibilidad de que los órganos autonómicos puedan impugnar tanto las normas con rango de ley de sus propias comunidades, como las de otras (p. 97).

La cuestión de inconstitucionalidad plantea ciertos problemas a la hora de determinar qué debe entenderse por órgano judicial y cuándo estamos ante un verdadero proceso (pp. 114 y ss.) para obrar por tanto en consecuencia ante los órganos de la jurisdicción militar, el Tribunal de Cuentas, el Jurado y los Tribunales consuetudinarios, etc.

Sobre legitimación en el control previo de constitucionalidad la doctrina tilda de muy parca ésta por considerarla, prácticamente, reservada a la mayoría. Tal opinión que comparte Torres Muro podría ser objeto de regulación en un nuevo artículo 95.2 de nuestra Constitución que introdujera al menos la legitimación de los parlamentarios (pp. 147 y ss.).

El tercer capítulo de esta monografía cuyo título es: «El Tribunal como Tribunal de conflictos» estudia los problemas de legitimación en los conflictos de competencia, en las impugnaciones del artículo 161.2, en el conflicto en defensa de la autonomía local y conflictos entre órganos constitucionales. Considera el autor bastante razonable los legitimados y no legitimados para el conflicto en defensa de la autonomía local (pp. 163-170) pero pone de relieve en cambio, algunos aspectos problemáticos para el proceso de conflictos entre órganos constitucionales. Es el caso, por ejemplo de las minorías opositoras. «... no resultaría del todo absurdo, de *lege ferenda*, establecer un sistema de legitimación que permitiera a un número significativo de parlamentarios, que pueden ser cincuenta, como sucede en el recurso de inconstitucionalidad, el planteamiento del conflicto al margen de la opinión de los Plenos» (p. 178). A su vez, establece el autor una serie de reflexiones sobre los sujetos que él denomina «excluidos coherentemente» como el jefe del Estado, el Tribunal Constitucional o el Defensor del Pueblo; incluso otros sobre los que el propio punto de partida, esto es, su condición de órganos constitucionales, no está nada clara, como el pueblo, el Cuerpo electoral, el ciudadano individual, la Comisión promotora de la iniciativa legislativa popular, los Partidos Políticos o las Confesiones religiosas (p. 194).

No descuida Torres Muro el interesante caso que ha planteado el Tribunal de Cuentas, legitimado en el artículo 8 de su Ley Orgánica para poder plantear conflictos de competencias o atribuciones en los que este órgano sea parte. Legitimación, por otro lado inexistente, en la LOTC. Según el autor, ni la doctrina española (entre la que cita a Gómez Montoro y a Trujillo Rincón), ni la Jurisprudencia de nuestro alto Tribunal, ni la experiencia extranjera examinada (los casos de la *Corte dei Conti* y del *Bundesrechnungshof*) ofrecen una respuesta sólida y aplicable a esta peculiaridad o extravagancia de nuestro ordenamiento. Probablemente por ello cabría esperar que el autor abundará más en su opinión personal al respecto, además de situarnos en la marcha y estado actual de las tendencias. En todo caso, posición esta seguramente justificada por la ausencia de supuestos, hasta ahora, de aplicación e invocación del artículo 8 de la LOTCu (p. 200).

Continuando con ese hilo conductor al que nos referíamos al principio, Torres Muro desarrolla un capítulo IV, «El Tribunal como juez de los Derechos Fundamentales. La legitimación en el Recurso de Amparo», en el que aborda los problemas de legitimación de este denso proceso. Comienza presentando la legitimación existente en las reglas de regulación (LOTC y CE) de la legitimación del amparo y así. Al hilo de la misma, expone el debate doctrinal y jurisprudencial (STC 106/1984, de 16 de noviembre, FJ 1) al respecto. La labor jurisprudencial sobre estos problemas resulta decisiva y ello

se confirma, por ejemplo, en la construcción del concepto de «interés legítimo» o en la elaboración de una lista, a «golpe de sentencia» (p. 214) de derechos fundamentales que pueden atribuirse a personas jurídicas y que sirven por tanto para incluirlas como sujetos legitimados en un potencial recurso de amparo.

Los legitimados a título institucional, Defensor del pueblo y Ministerio Fiscal, no son vistos por el autor de igual modo. Si respecto al segundo comparte Torres Muro la razón de ser de tal legitimación, se muestra ciertamente «perplejo» por lo que toca al primera y las cifras sin duda le dan la razón. «En 2004 se apuntaba por Pérez Tremps que el Defensor del Pueblo había acudido en amparo ante el TC siete veces en más de veinte años... (p. 225)».

En definitiva, se ha podido comprobar el rigor, el detalle y la reflexión concienzuda son las herramientas que acompañan al autor de este trabajo en esa ardua tarea de desmenuzar, proceso a proceso, los legitimados y excluidos en los procesos constitucionales. Una suma de reflexiones que llevan, finalmente, al profesor Torres Muro a emitir un juicio en general «adecuado», no exento de innumerables matices, de la vigente regulación de los sujetos legitimados en los procesos constitucionales de nuestro ordenamiento.

Ahora bien, una salud razonable no debe llevarnos a optimismos fáciles. El repaso científico de esta monografía, capaz de apreciar tantos matices proporciona a la doctrina un observatorio exigente desde el que seguir como vigilantes implacables la tarea de una jurisdicción que data ya más de 25 años.

Rosa M.^a Fernández Riveira
Universidad Complutense de Madrid

CLAUDE MORANGE: *Una conspiración fallida y una constitución nonnata (1819)*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, 488 págs.

JUAN DE OLAVARRÍA, «*Reflexiones a las Cortes*» y *otros escritos políticos* (selección, presentación y notas de CLAUDE MORANGE), Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Bilbao, 2007, 420 págs.

Ahora que parece obligado que los especialistas en el proceso de crisis y revolución en la monarquía española se dediquen con ahínco a los sucesos de 1808 a 1812, Claude Morange publica un par de libros que se centran en el momento menos glorioso de 1814 a 1820. Sexenio que no ofrece desde luego aparentemente el atractivo del que va de 1808 a 1814, rodeado por las sombras del despotismo, la persecución política, la falta de todo signo de progreso social y demás características que recoge cualquier manual. Es