

SECCION BIBLIOGRAFICA

RECENSIONES

PIETRO MEROLA CHIERCHIA: *L'interpretazione sistematica della costituzione*.
Con prefacio de Giuseppe Chiarelli. Ed. CEDAM, Padua, 1978; XVII +
300 págs.

En principio, y más aún desde la perspectiva de nuestro particular proceso constituyente, no deja de ser interesante un libro que entiende la Constitución como un sistema de normas armónicamente ordenadas en una relación de recíproca integración; y que, congruentemente con este entendimiento, asigna al elemento sistemático un valor de auténtico y propio principio particular en la interpretación constitucional. Postura ésta que se perfila debidamente cuando se comprende que este acento en la sistematicidad viene subrayado desde una valoración del dato normativo y de los principios de legalidad y certeza jurídica.

En síntesis, ésta es la particular posición doctrinal que subyace en los distintos temas, de largo alcance, que se esbozan en la obra que comentamos.

Así, sobre el problema de la función del jurista, este autor critica las posiciones de los que partiendo de la denuncia de la neutralidad del jurista, asignan connotaciones políticas conservadoras a las posiciones doctrinales que sostienen determinados valores, como el de la certeza del derecho, la subordinación del juez a la ley o el carácter meramente declarativo de la interpretación. Por otro lado, no admite fácilmente que toda la cultura jurídica se nutra siempre y solamente de política y que los juristas se orienten en sus opciones «técnicas» siempre en función de aquélla. Lo que no le impide compartir la opinión de los que piensan que el problema del cambio de la cultura jurídica del puro tecnicismo legalista a una visión esencialmente sociológica del derecho es, fundamentalmente, político y que el ataque al principio de legalidad llevado a cabo por la llamada *sinistra giuridica* es en realidad un ataque a la concepción liberal del Estado.

En abierta polémica con algunas corrientes de esta izquierda jurídica, como «Magistratura democrática» o la del uso alternativo del derecho, subraya reiteradamente un modelo de jurista «fiel» a la Constitución y que opera dentro de la legalidad de un determinado ordenamiento, y no más allá de la lógica de un determinado sistema jurídico. Se trataría, pues, de un técnico del Derecho que actúa, en el área asignada por la Constitución, para la realización de los valores normativos propios de un concreto ordenamiento y no insensible, consecuentemente, al reclamo de aquellos valores político-ideológicos que por haberse traducido jurídicamente en normas constitucionales se han transformado en elementos objetivos del ordenamiento.

Por lo que se refiere al tema de la interpretación jurídica en general, la crítica del autor se cierne sobre la llamada función creativa de la interpretación judicial, que conduce a un exasperado subjetivismo, desvalorizando el dato normativo y la vinculación del intérprete a los contenidos normativos. De aquí se colige su entendimiento de la interpretación como actividad cognoscitiva de un dato preexistente o búsqueda, en sentido técnico, del contenido de una norma. Y así, lógicamente, frente a la llamada interpretación evolutiva, entendida como posibilidad de adaptación de la norma a las exigencias histórico-sociales, se conceptúa la tarea del juez-intérprete como mera declaración de la presencia de significados y contenidos preexistentes, a los que se reconduce el supuesto de hecho concreto.

Entrando ya, a partir del capítulo IV, en la materia propia de la interpretación constitucional, parece oportuno dejar constancia de la tesis, comúnmente aceptada, que extiende las reglas generales de la interpretación a las normas constitucionales. Igualmente existe un cierto acuerdo doctrinal, a la hora de evidenciar el elemento político presente en toda Constitución, que no puede menos de incidir en la tarea del intérprete constitucional. El problema más polémico que surge entonces es el de la medida o límites de esta incidencia. Para Merola Chierchia, la politicidad que influye y caracteriza dicha tarea viene dada por la ideología históricamente afirmada en el plano político —aunque sea resultante del intercambio entre diversas ideologías—, y cuyos principios han sido recibidos y positivizados por la Constitución. Lo que de ningún modo admite este autor es un uso de la interpretación evolutiva, entendida como instrumento de una estrategia dirigida a la transformación —subversiva o alternativa— del sistema constitucional. Y éste es, sin duda, uno de los *leit-motiv* más reiterados a lo largo de las páginas del libro que comentamos.

Parece también interesante resaltar las tesis que apunta sobre el valor jurídico de las llamadas normas constitucionales directivas-programáticas y la

de los principios constitucionales fundamentales como límite a los cambios de la Constitución. Interés que se hace más patente entre nosotros, habida cuenta de los malentendidos doctrinales que se han divulgado sobre estos difíciles temas de la teoría de la Constitución, situación sin duda no ajena a la ausencia, durante tantos años, de una legalidad constitucional clara y operativa.

Por lo que respecta al capítulo dedicado a la interpretación de la Constitución italiana, conviene destacar cómo en base a su tesis sobre la naturaleza constitucional del artículo 12 (que versa precisamente sobre la interpretación de las llamadas «Disposiciones sobre la ley en general», encuentra el fundamento y los criterios para una interpretación sistemática de la Constitución. Según esta tesis, el constituyente se habría abstenido de dictar una concreta disciplina para la interpretación constitucional, entendiendo introducir en el sistema —a través de la disposición transitoria y final XVI de la Constitución— el citado artículo 12, equiparándolo en eficacia a todas las otras leyes constitucionales. Equiparación que se extiende, en cuanto al valor y posición en el sistema gradualístico de las fuentes, a las normas sobre leyes de revisión de la Constitución y otras leyes constitucionales, contempladas en el artículo 138 de la Constitución italiana.

En el capítulo dedicado al tema del método en la interpretación constitucional, no hay muchos aspectos relevantes que mencionar, salvo la consideración del criterio sistemático no ya como mero instrumento de la interpretación lógica, sino como propio y particular principio caracterizante de la interpretación constitucional.

El libro concluye justificando una teoría particular de la interpretación sistemática, a la par que reiterando la posibilidad de actuar el programa progresista de una Constitución, mediante la utilización de instrumentos de interpretación propios e immanentes al mismo ordenamiento jurídico.

Para acabar, quisiera reafirmar el interés de esta obra, tanto por su temática como por su documentado manejo de la doctrina italiana, no sólo ya en cuestiones de Derecho constitucional, sino en abundantes y espinosos temas de la teoría general del Derecho. Por otro lado, el libro peca de reiterativo en sus tesis, muchas de las cuales no me parecen admisibles, en la medida que arrastran una concepción excesivamente «iluminista» del Derecho, hace tiempo puesta en tela de juicio. Tampoco parece justificable la ausencia de las últimas e importantes aportaciones de la doctrina alemana en esta materia. Y si pretendía tener un alcance polémico frente a las posiciones de la llamada *sinistra* jurídica, en mi opinión creo que no ha sido muy logrado.

José Luis Cascajo Castro

PAOLO PETTA: *Ideología constitucional de la izquierda italiana*. Colección Leviatán, Ed. Blume, Barcelona, 1978; 286 págs.

Paolo Petta, funcionario del Parlamento italiano, miembro del Partido Socialista y posteriormente de Il Manifesto, nos expone en esta obra un análisis histórico de los debates que se han desarrollado en la izquierda de ese país desde finales del siglo pasado hasta los últimos años. A lo largo de todo este trabajo no es el punto de vista incondicional o de simple observador el que aparece, sino, por el contrario, el de un espíritu crítico que quiere destacar las insuficiencias aparecidas en las diversas posiciones mantenidas por los distintos sectores que han tratado de responder a la necesaria profundización de unas tesis capaces de orientar un proyecto de transformación radical de la sociedad.

El autor empieza, ante todo, por delimitar el objeto principal de su estudio. No lo es tanto el análisis de las instituciones esencialmente coercitivas del Estado, sino sobre todo el de aquéllas que ayuden a entender, en el marco de la sociedad italiana, el papel que la Constitución de 1948 juega dentro de la política de la izquierda, una parte de la cual llega a identificar, como señala Petta en el prólogo, «realización de la Constitución» y «camino italiano hacia el socialismo».

Partiendo de una rápida consideración de las tesis de Marx sobre el Estado «parásito» y la necesidad de «desmontar la máquina» del poder estatal, empieza estudiando la era de Turati, fundador del PSI. Las posiciones que éste defenderá consistirán en la propuesta de un partido socialista de masas como instrumento correctivo de los vicios del parlamentarismo, junto con la progresiva descentralización del Estado, tema que aborda más concretamente Salvemini, «contestado» a su vez en el seno de la corriente socialista. Sólo sindicalistas de comienzos de siglo empezarán a ver, pese a sus insuficiencias, el carácter negativo que van adquiriendo algunas de las posiciones mantenidas por Turati.

Con la primera guerra mundial y el ascenso del fascismo se entraba en una nueva etapa; como señala Petta, «la forma institucional que asumieron espontáneamente los movimientos de clase fue, en toda Europa, el consejo; consejos que se opusieron súbitamente a la estructura del Estado burgués, en el cual, por otra parte —como en la Rusia surgida de la revolución de marzo—, a nivel de esta estructura se dio, de hecho, un proceso de renovación de características democráticas. *La historia de los partidos socialistas después de 1917 y 1919 es, en gran parte, la historia de la incapacidad para resolver en sentido revolucionario este «dualismo de poderes», para aceptar*

a fondo la siguiente alternativa: democracia burguesa o dictadura de la clase obrera». Ello no significa, evidentemente, que las posiciones de ultraizquierda representadas por Bordiga, dirigente del Partido Comunista, sirvieran para avanzar en la solución del problema, ya que la confusión en relación a las diferencias entre el Estado democrático-parlamentario y el fascismo costó muy cara al movimiento obrero.

Un tema que aparecerá en ese período será el del regionalismo, a través de la experiencia del Partido Sardo de Acción, que gozó de una amplia aceptación popular en Cerdeña y permitía a la izquierda comprender la íntima relación que podía haber entre las exigencias regionales y la cuestión social, como más tarde se comprobará con el problema meridional.

Después del triunfo de Mussolini y hasta 1943 es todo un período clandestino el que vive la izquierda. Petta estudia particularmente las elaboraciones del Gramsci de los «Cuadernos de la cárcel»: la noción de «hegemonía» le permite tener en cuenta que el Estado no sólo vive de la «coerción», pero al mismo tiempo le sirve para considerar ilusorio el «consenso» que ese mismo Estado establece sobre las clases dominadas. A partir de ahí el análisis del papel de la burocracia estatal y del parlamentarismo constituirá una aportación importante para la izquierda, lejos, según el autor, de la arbitraria interpretación que de los escritos de Gramsci hacen algunos defensores de la «vía pacífica» hacia el socialismo.

En lo que se refiere a la etapa de la Resistencia, el documento de Lyon en marzo de 1943 es un tema de polémica fundamental: en él aparece el proyecto de sustitución del Estado fascista por otro «democrático», sobre la base de una unidad nacional. Con la liberación, los cambios se verán limitados a su aspecto puramente político, eliminándose progresivamente toda la dimensión social y de participación popular que había tenido la Resistencia. Los debates no dejarán de ser intensos y reaparecen en torno a la problemática del autonomismo siciliano o a la de los consejos de gestión. En estos últimos la exigencia de control obrero en las fábricas fue desviada progresivamente hacia la colaboración con la patronal, tal como la regulará el artículo 46 de la Constitución republicana.

Es la discusión de esta última la que concentrará la actividad de la izquierda hasta su aprobación definitiva. Según Petta, «no hay nada en la Constitución que esté más allá de los límites de una economía capitalista moderna; ni las nacionalizaciones (circunscritas a casos hipotéticos claramente delimitados) ni la programación, ni la mismísima reforma agraria ni los consejos de gestión». En resumen, se produce «la aceptación responsable, por parte de los partidos obreros, de las formas institucionales burguesas como único modelo preciso utilizable en el marco de una política de cola-

boración con fuerzas de la democracia burguesa más o menos avanzada».

Aun así, a medida que la Democracia Cristiana lograba la dirección del Estado, el reforzamiento de los rasgos autoritarios del régimen fue característico de los años siguientes a la aprobación de la Constitución. La izquierda criticará duramente esa involución, pero, salvo en casos como el de Lelio Basso, no llega a romper con la lógica que se encontraba detrás de ese proceso: la defensa de una Constitución que permitía «lecturas» distintas, pero sólo una para la clase dominante, la de la consolidación de su Estado y su poder.

Pese a la derrota relativa de la Democracia Cristiana en 1953, ese proceso continuó. Es, sin embargo, en los años cincuenta cuando se produce un enriquecimiento importante del debate dentro de la izquierda: los Congresos del PC y del PS producen agrias polémicas entre unos y otros sectores, ligadas a las que también aparecen a escala internacional —con la crisis del stalinismo y el «deshielo»— y a la repercusión de acontecimientos como la subida de De Gaulle al poder en Francia en 1958. Respecto a este hecho, Basso, Colletti y Magri manifiestan opiniones distintas, destacando la del último, quien considera que la crisis del parlamentarismo revelada con el gaullismo exige identificar la lucha democrática con la lucha por la superación del sistema burgués (el cual la sitúa en posición subordinada). Della Volpe también es estudiado con especial interés por el autor de esta obra, quien destaca «cómo la continuidad entre Rousseau y Marx en el contexto del discurso de Della Volpe y en el uso que de él hizo la organización cultural del PCI es el soporte filosófico de toda una concepción que ve en el paso de la democracia radical a la democracia socialista un desarrollo gradual, realmente 'dialéctico', pero sin saltos ni ruptura».

La preocupación sobre la articulación entre la utilización de las instituciones parlamentarias y la acción del movimiento obrero se hallaba también detrás de otra polémica a finales de los años cincuenta: la que mantuvieron Raniero Panzieri y Lucio Libertini sobre el «control obrero».

Con los años sesenta se recrudecen las tensiones en la sociedad italiana. Así, en el IX Congreso del PCI, Togliatti ya anuncia una posición un tanto ofensiva frente a la anterior, limitada a la defensa frente a la involución autoritaria. Pero la línea sigue siendo la misma en lo fundamental: junto a la afirmación de que «las actuales instituciones democráticas de Occidente no son la meta de la historia», continúa enarbolando la Constitución como la vía adecuada para avanzar hacia la democracia y el socialismo. Es Lelio Basso quien reanuda sus esfuerzos de elaboración en este terreno, no saliendo, sin embargo, de la ambigüedad que le caracterizaba. Colletti y Cerroni prosiguen el debate en relación al concepto de «soberanía popular» en Marx,

manifestando el primero una posición calificada de «centralista» y «jacobina», mientras que el segundo reafirma la «potencialidad revolucionaria» de la Constitución.

Y si bien el debate giraba esencialmente en torno a las funciones del Parlamento y de los partidos, la realidad no podía hacer olvidar a la izquierda la existencia de un aparato coercitivo: el verano de 1964 y, sobre todo, los últimos años se han encargado de demostrar a aquélla que hablar del Estado significaba referirse a «la complementariedad necesaria de Parlamento y 'cuerpos especializados'».

El año 1967 marca una nueva maduración de posiciones: Colletti, Maitan, Libertini, Magri, Cerroni, Gerratana, Basso, tratan todos ellos de responder al problema de la Constitución, la democracia y el socialismo en el nuevo período que se abre para el movimiento obrero italiano. A todos ellos, y especialmente a Magri, responderá un dirigente del PCI, Enzo Modica, dentro de la nueva «ortodoxia» que trata de elaborar su partido.

Por último, Petta hace referencia a la nueva izquierda surgida en Italia después de 1968: pese a sus limitaciones, será ella la que jugará un papel fundamental en la tarea de desvelar el falso carácter «neutral» de las instituciones del Estado.

Como conclusión de su trabajo, el autor considera que, frente al abandono del punto de vista de clase por las direcciones del PS y del PC, sólo la «nueva izquierda» puede superar la crisis que, en el tema objeto de este estudio, aparece dentro del marxismo, obligado a actualizarse si quiere ser realmente una «guía para la acción». Y Petta terminará recordando dos lecciones de la tragedia chilena: «1) la imposibilidad de construir un 'poder popular' sin llegar a un enfrentamiento directo con el poder constituido; 2) la impermeabilidad de los 'organismos autónomos' respecto del poder político (recordemos que el presidente de Chile era titular nominal del mando sobre las fuerzas armadas) y su permeabilidad, por el contrario, a los intereses de la burguesía (y del imperialismo americano), incluyendo entre éstos organismos de 'control' como el Tribunal de Cuentas.»

En resumen, una obra muy interesante, imprescindible para todo aquel que esté interesado no sólo en Derecho constitucional, sino también en los problemas que plantea su enfoque dentro de una perspectiva de izquierda. Sólo podemos lamentar la falta de profundización de algunos temas o del análisis de determinados períodos, como el posterior a la primera guerra mundial, que provocó enormes discusiones dentro del PC italiano y que habría servido para entender mejor la reorientación que éste sufre hasta llegar a la política de «unión nacional». Igualmente, el hecho de que este trabajo concluya en 1974 no permite tener en cuenta los intentos de la «nue-

va izquierda» por abordar con mayor claridad las cuestiones en las que ha fracasado la izquierda «tradicional».

Jaime Pastor

G. U. RESCIGNO, A. CASSESE y G. DE VERGOTTINI: *Commentario della Costituzione a cura di Giuseppe Branca. Il Presidente della Repubblica (artt. 83-87)*. Nicola Zanichelli Editore, Bologna, Soc. Ed. del Foro Italiano, Roma, 1978; 303 págs.

La obra que recensamos forma parte del comentario de la Constitución italiana que se elabora actualmente bajo la dirección de Giuseppe Branca, con la colaboración de los juristas más prestigiosos de Italia. Junto a este volumen, recién publicado, han salido ya a la luz el relativo a los principios fundamentales (arts. 1-12), otros dos dedicados a las relaciones civiles, a saber: artículos 13-20 y 22-23, y, finalmente, por ahora, el dedicado a las relaciones ético-sociales (arts. 29-34).

Por lo que se refiere al volumen objeto de nuestra atención, conviene precisar que no agota toda la regulación constitucional del presidente de la República, ya que se ciñe a los artículos 83 a 87, es decir, los cinco primeros del título II de la parte II de la Constitución, título que, como es sabido, disciplina la posición constitucional de la suprema magistratura de la República. Falta, por tanto, para una consideración completa de este órgano constitucional, además del estudio de los artículos 88 al 91 del citado título, el análisis de diversos preceptos que a lo largo del texto fundamental hacen referencia al Presidente de la República. A título de ejemplo, recordemos por su importancia el papel que debe jugar en la formación del Gobierno (art. 92).

Ahora bien, esta limitación de la materia a tratar no resta interés e importancia a la obra, ya que contempla cuestiones trascendentales relativas al sistema de gobierno que establece la Constitución de 1947, y que pasamos a subrayar a continuación. No obstante, antes de ello hay que precisar que este comentario está realizado en su parte fundamental por Giuseppe Ugo Rescigno, mientras que Antonio Cassese se limita al análisis de las facultades presidenciales en cuanto al acreditamiento de los agentes diplomáticos, la ratificación de los Tratados internacionales y la declaración del estado de guerra, y Giuseppe de Vergottini estudia la figura del presidente como comandante de las fuerzas armadas y como presidente del Consejo Supremo de Defensa.

Obviamente, el desarrollo del comentario se corresponde con el tenor de

los artículos tomados en consideración; por eso, en primer lugar se hace referencia a la elección del presidente (art. 83), requisitos de elegibilidad, incompatibilidades, asignación y dotación (art. 84). Posteriormente se alude a la duración del mandato presidencial, a la prórroga de sus poderes y a la convocatoria del Parlamento en sesión conjunta (art. 85). Con motivo del artículo 86 se examina el instituto de la suplencia y, finalmente, al comentar el artículo 87 se plantea la problemática básica que encierra la figura del presidente al considerarse su cualidad de jefe del Estado y al pasar revista a la serie de sus facultades que en este artículo se enumeran.

Rescigno subraya cómo la problemática que plantea el jefe del Estado está cargada de implicaciones y significados históricos que derivan de su historia centenaria. En efecto, aparece con el Estado moderno en cuanto resultante de las características que éste reviste. Así, en la medida que el Estado implica una concentración de hecho y de derecho de todo el poder en un único centro de decisión, en la medida que este poder se atribuye no a un hombre o a una familia, sino a un aparato impersonal organizado y estable en el tiempo, regulado por leyes y compuesto por funcionarios profesionales, la figura constitucional dominante de esta nueva forma de organización política se transforma en su jefe.

Precisamente el rey absoluto «Jefe del Estado» aparece como la expresión sintética y la condición originaria del Estado y de sus rasgos esenciales. En apoyo de estas afirmaciones se señala, por el profesor citado, que la concentración del poder exige un centro único y seguro de toma de decisiones; el jefe del Estado, no ya como rey-persona, sino como Corona, resume en la unidad y continuidad de su función la continuidad del aparato estatal; además, éste debe encontrar un título de legitimidad y cohesión interna que no puede consistir ni en el nacimiento (nobleza) ni en la potencia económica, sino en la fidelidad a este mismo aparato y, por tanto, a su jefe.

Por todo esto, no es extraño que el Estado se haya identificado, por largo tiempo, con su jefe, ya que la Monarquía, que precede al Estado, viene adoptada por éste como su estructura dirigente, ya que ninguna otra forma política podía garantizar mejor la continuidad institucional del aparato estatal y la destrucción de los particularismos feudales y municipales.

Superado el absolutismo, permanece como rasgo básico de la Jefatura del Estado su carácter de garante de la unidad y continuidad del aparato del Estado. Ahora bien, esto no implica que sea sólo el jefe del Estado quien necesariamente deba cumplir este cometido, ni que los órganos que asumen la Jefatura se deban limitar exclusivamente a tal misión.

Precisamos esto porque, como señala Rescigno, por un lado, existen Estados sin jefe, tal es el caso de la República Popular China, y por otro,

señalemos que la cualidad de jefe del Estado puede ser asumida por órganos que tengan diferentes competencias según el sistema de gobierno en que se insertan.

Así, en el caso del sistema de gobierno presidencialista, el presidente, cabeza del poder ejecutivo, asume también la Jefatura del Estado, y además se da el caso de que en él lo característico y determinante es lo primero y no lo segundo. Al contrario, situados en un contexto de carácter parlamentario, como es el sistema italiano, la característica fundamental del órgano presidente de la República es su naturaleza de jefe del Estado, su no titularidad del poder ejecutivo —que corresponde al Gobierno—, su posición por encima de los tres poderes clásicos y la atribución al mismo de una serie de facultades que hacen referencia a cada uno de los poderes del Estado (legislativo, ejecutivo y judicial) y determinan la posición constitucional del presidente en cuanto órgano que además de ser el jefe del Estado posee unas atribuciones que, sin llegar a la relevancia que asume el presidente en los sistemas presidencialistas, le otorgan una importancia política que impide reducirlo a la consideración de órgano exclusivamente formal.

Así se explica que sea elegido por el Parlamento en sesión conjunta, con la participación de los delegados regionales. Se trata de darle un soporte político que, sin ser el de todo el cuerpo electoral —pues se alteraría entonces el sistema de gobierno—, sea más amplio que el basado sólo en el Parlamento. De este modo se refuerza su posición al tiempo que se subraya el hecho de que representa a la totalidad del Estado y no a un determinado grupo político.

Justamento por esto, Rescigno hace hincapié en la misión presidencial de ser el último garante de la Constitución, el guardián de su correcta aplicación y del armónico funcionamiento de las instituciones en ella previstas. Ahora bien, ello requiere no olvidar su naturaleza de poder neutro: es decir, carente de todo poder directo de *indirizzo politico*, el cual corresponde en el sistema parlamentario en que nos encontramos al binomio grupos parlamentarios-Gobierno. En base a esta consideración, el autor rechaza la existencia, en favor del presidente, de un poder de *indirizzo politico* constitucional, conforme al cual no sólo se limitaría a su labor de control, sino que asumiría una actividad de iniciativa de cara al cumplimiento del dictado constitucional.

La conclusión es lógica si se tiene en cuenta, como lo hace Rescigno, que la atribución de un poder de *indirizzo* se corresponde con la exigibilidad de una responsabilidad política al sujeto titular del poder en cuestión. Y al observar la figura del presidente concluye que la Constitución no prevé ningún tipo de responsabilidad política presidencial de carácter institucional

y que en cuanto a aquella que denomina responsabilidad política difusa ha de excluirse siempre que el presidente se cña a sus competencias constitucionales. En efecto, en la medida que éstas se configuran en el sentido de posibilitar una actuación del presidente, en cuanto representante de la unidad de la República y, por tanto, de la totalidad de sus ciudadanos, lo que conlleva una actuación imparcial del mismo, han de excluirse las críticas que se le podrían hacer si llevase a cabo una política de parte. Además, se da el hecho de que las mismas fuerzas políticas tienden a excluir de sus críticas a la suprema magistratura.

Evidentemente, todo esto no es obstáculo para que en un momento concreto, y como consecuencia de un determinado proceder presidencial que abandone su normal posición invadiendo terrenos propios de los partidos o del Gobierno, se muevan contra él críticas por su proceder. Pero siempre serán esporádicas y, en general, la tendencia es la contraria: no existe, en palabras del profesor italiano, una constante sumisión del presidente a las críticas políticas y por ello no se puede hablar ni siquiera de responsabilidad política difusa.

Asimismo, tampoco es de considerar la posibilidad de una forma de responsabilidad en la no reelección del presidente al término de su mandato, ya que si bien la Constitución no la excluye, en la práctica se rechaza en virtud de las convenciones constitucionales.

Esta referencia a las convenciones constitucionales, que es, por lo demás, constante en el comentario de Rescigno, quien ha profundizado en el tema en otros trabajos, es particularmente importante en el estudio del presidente de la República.

En efecto, las convenciones, en cuanto reglas de comportamiento seguidas por los órganos constitucionales en sus relaciones recíprocas, fundadas exclusivamente sobre el acuerdo tácito y en cualquier caso no formalizado de los sujetos interesados, llenan de sustancia diversas reglas constitucionales escritas, o limitan el haz de comportamientos que en principio éstas permiten, o disciplinan conductas más allá de la regla constitucional, o atribuyen significado político específico a actos jurídicos que como tales producen unos efectos propios.

Precisamente por todo esto hacen acto de presencia en la disciplina jurídico-constitucional del presidente de la República, puesto que su figura se halla y se hallará sometida a numerosas y opuestas oscilaciones, que dependerán de las relaciones de fuerza y de las vicisitudes políticas, dada la ambigüedad de la suprema magistratura, ya que, como hemos señalado, no se limita a una simple Jefatura del Estado, sino que va más allá, asumiendo además la misión de último garante del sistema constitucional.

Estimamos de gran interés esta obra para los constitucionalistas españoles porque ofrece un detallado y minucioso análisis de la Presidencia de la República italiana en los puntos antes señalados y porque las vicisitudes constitucionales del país latino han suscitado la atención internacional en concreto con motivo de la dimisión del presidente Leone.

Además, subrayamos que tanto la Constitución italiana de 1947 como el proyecto español de 1978 consagran el sistema de gobierno parlamentario y un régimen democrático y pluralista. Por eso, las enseñanzas de los profesores italianos adquieren para nosotros un gran valor. A nuestro entender, servirán óptimamente para comprender y contribuir, salvando las distancias, a un adecuado ajuste de la Corona en el contexto jurídico-político español.

El hecho de que en un caso estemos ante una República y en el otro ante una Monarquía no es óbice para todo lo que hemos apuntado. Es sabido que los aspectos formales de esta clásica dicotomía pierden importancia frente al contenido de poderes efectivos que se le puede atribuir, sea al presidente sea al rey. Esto supuesto, cabe recordar que ambos órganos, además de ostentar la Jefatura del Estado, poseen una serie de facultades que los configuran como árbitros del correcto funcionamiento de la maquinaria estatal. Ciertamente existen temas en los que es conveniente matizar (por ejemplo: la facultad real de presidir el Consejo de Ministros), pero pensamos que no oscurecen la sustancial identidad de ambos órganos constitucionales.

Pablo Lucas Murillo de la Cueva

VARIOS: *Constitución y relaciones Iglesia-Estado en la actualidad*. Universidad Pontificia, Salamanca, 1978; 260 págs.

El libro que comentamos recoge las ponencias y discusión del Simposio Hispano-Alemán organizado conjuntamente por las Universidades Pontificias de Comillas y de Salamanca en colaboración con el Instituto de Derecho Público Eclesiástico de las Universidades de Alemania Federal. En primer lugar, hay que destacar todo lo que de positivo tiene este Simposio, en el que se han reunido profesores de los dos países para contrastar y analizar un tema de tanta importancia como es el de las relaciones Iglesia-Estado. En segundo lugar, por el esfuerzo hecho por los organizadores para poder ofrecer en poco más de tres meses este libro.

Frente a un hecho de absoluta importancia, como es el período constituyente en que nos encontramos, parece señalado que se realicen este tipo de reflexiones sobre aspectos tan importantes de las relaciones Iglesia-Estado

como son los relativos a la libertad religiosa, enseñanza, financiación de la Iglesia, acción social y acceso de ésta a los medios de comunicación social. Atención especial merece el replanteamiento crítico que afecta a la institución concordataria, que se ve superada ya por el régimen normativo mediante convenios. Como método de trabajo se eligió el comparado, pero con una interesante y novedosa peculiaridad: la de realizarse con la participación activa de expertos extranjeros. La razón de esta colaboración es doble. De un lado, se trata de un Estado que tras una devastadora guerra ha consolidado una auténtica democracia occidental en la Europa de cuyo Consejo España es miembro. De otro lado, nuestro país se halla en trance de transformarse en democracia mediante nueva Constitución; precisamente la misma empresa que se impuso la República Federal de Alemania en su ley Fundamental. Y con una particularidad: dando un relieve a la ordenación de las relaciones Iglesia-Estado superior a la de cualquier otro Derecho constitucional de corte contemporáneo.

Al tratar el tema de la situación de la Iglesia en España como institución y su correlativo reflejo en el Derecho constitucional, el profesor Garrido Falla señala la ausencia de una delimitación clara de la personalidad jurídica de la Iglesia, ya que en el anteproyecto constitucional se hablaba de «creencias religiosas» —hay que tener presente que el Simposio tuvo lugar los días 13 al 15 de marzo del presente año— sin aludir a las organizaciones que representen jurídicamente a tales creencias. El profesor Garrido arranca del concepto de corporación como algo distinto del más elemental de órgano administrativo, si bien advirtiendo que una institución puede tener o no reconocida personalidad jurídica desde el punto de vista del ordenamiento jurídico. Pues bien, partiendo del carácter institucional de la Iglesia y del reconocimiento de su personalidad moral por parte del Derecho canónico, el problema que se plantea es el de su reconocimiento de la personalidad jurídica por el Derecho estatal y si tal personalidad jurídica es de Derecho público o de Derecho privado.

Recoge a continuación este volumen las ponencias de los profesores Ulrich Scheuner y Joseph Listl, que hablaron, respectivamente, sobre la aportación de las Iglesias al establecimiento de las disposiciones de la Constitución alemana de 11 de agosto de 1919 (Constitución del Reich, de Weimar) y de la ley Fundamental de Bonn de 23 de mayo de 1949, reguladoras del Derecho eclesiástico del Estado, y el segundo, sobre la garantía constitucional y la ampliación práctica del derecho individual de libertad religiosa, así como de la libertad de las Iglesias al amparo de la ley Fundamental de la República Federal Alemana.

En cuarto lugar se presenta la ponencia presentada por el profesor Baena

del Alcázar, quien trató la problemática y contenido de una auténtica garantía de la libertad religiosa individual y de la independencia de la Iglesia ante la Constitución española. Parte el profesor Baena de la concepción de un Estado democrático basado en las libertades individuales, entendidas como derechos públicos subjetivos, y entendiendo que la libertad religiosa es uno de ellos. Posteriormente, al estudiar la garantía jurídica destaca la pluralidad de las vías de garantía en el ordenamiento español, señalando la concurrencia de la jurisdicción contenciosa con otras.

El obispo auxiliar de Santiago de Compostela, monseñor Antonio Rouco, trata el tema del Derecho fundamental a la enseñanza religiosa y a su ordenación en la Constitución. Parte su exposición de la teoría general para descender después a las conclusiones jurídicas, ideológicamente veraces, políticamente realistas y socialmente generosas. Entiende que su contenido fundamental es una derivación imprescindible del derecho a la libertad religiosa. La separación del proceso educativo en general del proceso de educación en la fe o en las propias creencias religiosas entiende que atentaría gravemente contra el derecho mismo a la libertad religiosa. Por ello, esta enseñanza ha de estar integrada como tal en el conjunto de los elementos pedagógicos y didácticos en que se vertebran los centros y procesos educativos. Analizando las referencias existentes en el anteproyecto constitucional sobre este tema (concretamente, el artículo 28 en relación con el 26 y el 34), señala monseñor Rouco que la formulación del artículo posibilita, pero no garantiza, el derecho fundamental de la enseñanza religiosa tal como se concibe por la doctrina de la Iglesia. En definitiva, entiende que el problema de este artículo es un problema de política constitucional. ¿Se puede dejar en la indeterminación constitucional y, consiguientemente, sin garantías constitucionales aspectos tan importantes del ejercicio de un derecho fundamental cual es el de la enseñanza religiosa?

Sobre el tema Iglesia y educación en el Derecho eclesiástico del Estado (enseñanza de la religión, facultades de teología, formación de adultos) desde el punto de vista de la legislación alemana trató el profesor Willi Geiger.

El aspecto económico está tratado por los profesores Josef Isensee y César Albiñana. El primero analizó la financiación de la misión de las Iglesias en la República Federal de Alemania, mientras que el segundo abordó el tema del régimen jurídico económico de la Iglesia en España, estudiándolo desde la perspectiva de sus relaciones con el Estado. En este sentido, examinó primeramente el tratamiento tributario de los bienes de las Iglesias y de los servicios que en el ejercicio de su ministerio presten a la sociedad española, así como la financiación por el Estado de las Iglesias para la prestación de los servicios propios de su ministerio y también para

su actividad asistencial y/o caritativa. Examina a continuación las exacciones eclesiales a cargo de las respectivas colectividades confesionales. Como conclusión a las ponencias de los profesores Albiñana e Isensee, debe destacarse el que las Iglesias son acreedoras de inmunidad tributaria por precepto constitucional y en mérito a que carecen de capacidad contributiva, por cuanto sus ingresos y demás medios económicos los obtienen o los poseen para ser aplicados al cumplimiento de funciones sociales públicas en la respectiva comunidad política. Igualmente, los ciudadanos han de poder ejercer sus derechos fundamentales, cual es el de libertad religiosa, por lo que las Iglesias existentes en España han de contar con las correspondientes dotaciones en los presupuestos generales del Estado, sin menoscabo de un impuesto de carácter personal que deberían implantar las Iglesias y cuya liquidación y recaudación quedarían a cargo de la Administración del Estado por cuenta de las respectivas comunidades religiosas, con objeto de fortalecer los vínculos con sus miembros y preparar un sistema de financiación que descansen preponderantemente en las aportaciones de los creyentes.

Tras la intervención de los doctores Friesenhan y García Barberena, que trataron el tema de la actividad de las Iglesias en el campo social de la beneficencia en la República Federal de Alemania y en España, y la de los profesores Echevarría y Rűfner sobre el derecho por parte de las Iglesias al uso de los medios públicos de difusión en el ámbito de la radio y la televisión en España y Alemania, los profesores Hollerbach y Corral estudian el sistema de concordatos y convenios eclesiásticos. Tras el reciente acuerdo con la Santa Sede, señala el profesor Corral, se ha optado por una de las tres vías hasta entonces posible, la de los acuerdos específicos. De esta forma se ha dejado a un lado la de un nuevo concordato solemne y completo, pero acomodado al posconcilio, y al otro, la de una regulación unilateral del Estado con la eliminación radical de todo concordato o convenio eclesiástico.

Recoge este volumen en sus últimas páginas un apéndice con los textos constitucionales que afectan a la libertad religiosa o a derechos afines y a la libertad de las Iglesias. Por parte española se incluyen tanto el borrador constitucional, en primera lectura, hecho público por la prensa en noviembre de 1977, así como los textos del anteproyecto, publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes* de 5 de enero de 1978. Por parte alemana se recogen los textos de la ley Fundamental de Bonn de 1949 y la Constitución del Reich alemán de 11 de agosto de 1919. Finalmente se ofrece a los lectores interesados un resumen muy completo de las discusiones de todas las ponencias.

José García Madaria