

## RECENSIONES



MARC CARRILLO (2023). *El Derecho represivo de Franco (1936-1975)*, Madrid: Trotta.

Este buen libro no es propiamente un estudio de Derecho Constitucional. No obstante, los directores de *Teoría y Realidad Constitucional* me han rogado que redacte una reseña del mismo.

Estamos ante una extensa, documentadísima y muy interesante monografía sobre el derecho represivo del singular régimen político con el que el general Franco disfrutó durante cuarenta años de un poder político prácticamente absoluto. También debemos destacar la calidad e interés del prólogo que ha aportado nuestro colega Luis López Guerra, que sintetiza y, al tiempo, analiza las paredes maestras de este magnífico texto.

La obra se inicia con una breve introducción en que se expone como las dictaduras se dotaban de un marco jurídico para asegurar su pervivencia, con arreglo al cual persiguen, reprimen e incluso, en su caso, exterminan al opositor político. A la par, se narra cómo estos regímenes suprimían la división de poderes y optaban por crear jurisdicciones especiales para violar sistemáticamente los derechos y libertades de la ciudadanía, procurando disuadir y desmovilizar a los opositores a tal poder absoluto.

Se nos expone como el régimen de Franco, al perseguir el objetivo de prolongar su pervivencia política, se adaptó al contexto internacional, de forma que esta obra estudia en tres capítulos los tres periodos represivos. El primero abarca la Guerra Civil, con gran clima de terror, en

que se sientan parte importante de las bases del Derecho represivo que aplicará la dictadura durante toda su vigencia. El segundo se extiende por la larga postguerra para ultimarse con el Plan Nacional de Estabilización Económica de 1959, con gran represión indiscriminada. El tercer y último periodo se inicia con el proceso de liberalización económica, en cuyo curso el autor describe una represión selectiva hacia las organizaciones políticas de oposición que se desenvolvían en los ámbitos político, laboral y universitario, así como también en colegios profesionales.

El estudio que aporta Marc Carrillo sobre el primer periodo de la represión está precedido por una muy interesante síntesis del contexto histórico de nuestro siglo XIX, tras no prosperar el esfuerzo de las Cortes de Cádiz por seguir las pautas de los primeros años de la Revolución francesa y tras la institucionalización de corruptelas políticas durante nuestro siglo XIX, con escasos éxitos en la construcción de un régimen liberal. La exposición, tras mencionar el triunfo del Frente Popular en las elecciones de febrero de 1936, desemboca en el *Parte Oficial de Guerra*, firmado en Burgos el 1 de abril de 1939, con que surgirá progresivamente un arsenal de disposiciones normativas y de jurisdicciones especiales.

Esta obra describe bien la estrategia del terror que se desarrolla desde julio de 1936 hasta julio de 1948 con el gran arsenal legal represivo de que se va dotando la

dictadura, con normas no solo jurídico-penales, sino también administrativas, civiles y militares. Junto al ejército, operaba la policía, la judicatura y una administración pública organizados al servicio del Movimiento y del Partido único. El aparato represivo era implacable con sistemática violación de los derechos humanos. El autor nos habla de la violencia franquista, de la estrategia del terror y de la justificación ideológica de la barbarie, con buenas formas, y a la par con mucho detalle. En sus primeros años, el franquismo se propuso aniquilar la resistencia con una violencia extrema. Al término de la guerra se extendió el miedo junto al hambre y a la miseria, proliferaron los campos de concentración y crecieron las prisiones convencionales.

Este libro nos expone con particular detalle como durante la Guerra Civil se procede a institucionalizar normativamente el régimen político de la dictadura de Franco. En su primer periodo el nuevo Estado se dota de una ordenación jurídica autocrática que sustituye a la Constitución de 1931 y la restante legalidad republicana. Las llamadas Leyes de Prerrogativa otorgaron a Franco la plenitud de los poderes del Estado y, a la par, se organizó la represión en sectores como el judicial, penitenciario, la función pública, las relaciones laborales y el ejercicio de ciertos derechos fundamentales. Se regularon los juicios sumarísimos sin garantías, se ilegalizaron los partidos políticos adscritos al Frente Popular, se dictó la Ley de Responsabilidades Políticas de 9 de febrero de 1939, se organizó la represión del magisterio docente, la depuración de los funcionarios públicos, la confiscación de bienes y la represión laboral.

Se muestra especial interés en describir y analizar puntillosamente el ordenamiento represivo que se instaura tras declarar el estado de guerra, en todo el

territorio nacional el 28 de julio de 1936. Nos expone como los miembros de la población civil se convirtieron en súbditos de los militares rebeldes, ya que estos sancionaban severamente el ejercicio por la ciudadanía de las libertades reconocidas en la Constitución de 1931. Incluso el disfrute de las libertades de expresión e información se tipificó penalmente. La adhesión a la rebelión fue exigida *manu militari*. Se nos narra cómo los rebeldes condenaban por rebelión a quienes eran leales a la República y se expone detalladamente como se organizaron los juicios sumarísimos a los encausados por resistencia al Alzamiento del 18 de julio, recuperando la legislación militar de la Restauración. Y como la jurisdicción militar se aplicaba a los civiles.

Se describe bien como Franco acumula muy pronto a su caudillaje todas las funciones del Estado, lo que incluía la tarea legislativa, sobre las «normas principales del ordenamiento jurídico». El poder absoluto de Franco le permitía dictar leyes generales y de carácter represivo. Marc Carrillo nos hace una muy amplia exposición de como el Generalísimo aprobó durante la Guerra Civil su Fuero del Trabajo, con represión directa de los derechos de los trabajadores, que afectaba a su trabajo, a la libertad sindical y al derecho de huelga; y cómo se pasó a reprimir los derechos laborales de las mujeres, como contrapunto a los derechos reconocidos durante la II República. En este primer periodo se reprime también la libertad de expresión y el derecho a la información, mediante la Ley de Prensa de 22 de abril de 1938, que establecía el pleno control estatal de la prensa, incluyendo el nombramiento gubernamental de los directores de los diarios y el establecimiento de la censura previa. Se nos narra seguidamente como la censura se extiende a la cinematografía, que se encomendó a dos órganos

que se integraron en la estructura administrativa del Ministerio del Interior.

La exposición de la primera fase del régimen represivo incluye una muy precisa información sobre la derogación del régimen foral y del concierto económico para Guipúzcoa y Vizcaya establecido por el Estatuto de 1936, así como también por el Estatuto de Cataluña en 1932.

Creemos que merece ser destacada la ordenada exposición del enjambre de jurisdicciones especiales creadas, a partir de 1938, para reprimir a los opositores, lo que incluye un fino análisis de la Ley de 24 de noviembre de 1938 que instituye el Juzgado de Delitos Monetarios y también el Tribunal Nacional de Responsabilidades Políticas y sus órganos dependientes que se crean por Ley de 9 de febrero de 1939. Merece ser subrayado como se describe muy bien lo que significaron el Tribunal Nacional de Responsabilidades Políticas, la Jefatura Superior Administrativa de Responsabilidades Políticas, los Tribunales Regionales de Responsabilidades Políticas, los juzgados instructores provinciales y los juzgados civiles especiales. También los Tribunales de menores, el Tribunal Especial para la Represión de la Masonería y el Comunismo, así como órganos de otras jurisdicciones especiales.

El autor considera que «el 1 de abril de 1939 no concluyó la guerra» y pasa a exponer como la dictadura institucionalizó una represión generalizada, basada en la Ley de Responsabilidades Políticas de 9 de febrero de 1939, que se reformó en 1942. Y expone meticulosamente como, al mismo tiempo, Franco dictó la Ley de 23 de septiembre de 1939 que eximía de responsabilidades a los hombres del Movimiento que habían sido objeto de legítima persecución jurídica por las instituciones de la República, por haber cometido delitos. Exponiendo así mismo las normas que en 1940 se dictaron para reprimir a la

masonería, al tiempo que se desplegaba un esfuerzo normativo para instruir una singular *causa general* sobre «la criminalidad habida bajo el dominio marxista», con el objetivo de poder presentar el alzamiento militar como un acto de legítima defensa frente a los excesos de la II República.

Al primer periodo de la represión el autor dedica una gran atención, por lo que su exposición al respecto se extiende hasta la página 210. Seguidamente aborda con detenimiento el periodo que denomina *La legislación de la postguerra o la represión generalizada (1939-1959)*, donde estudia un gran número de normas sancionadoras, en el contexto de las segundas *Leyes Fundamentales*. Nos han parecido particularmente interesantes los términos con que el profesor Carrillo sostiene que una primera premisa para la represión de la libertad fue el considerar jurídicamente inválidas las resoluciones adoptadas por los poderes públicos de la República. Exponiendo también que la oposición política a la dictadura recibió un tratamiento jurídico que respondía a la lógica del Derecho penal del enemigo a abatir por su condición ideológica, y a otras lógicas, como sucedía con la represión sobre las relaciones laborales.

Creo que a nuestro lector también le interesarán mucho las numerosas páginas que se dedican a la denominada *represión selectiva (1959-1975)*. Este último periodo de la represión se inicia con los cambios que en el orden económico se producen a partir de 1959, que dejaron intacto el sistema político. Es notorio que en los años sesenta hubo un notable crecimiento económico. Y en las páginas de esta obra se describe bien cómo se despliega, a su vez, una creciente protesta social, articulada al margen del sindicato vertical, exponiendo con detalle como la represión se produjo «de manera más selectiva», tanto en la órbita del sindicalismo obrero como en la del movimiento universitario opuesto al

SEU. El autor ha procurado reunir una amplia información sobre los distintos tipos de represión que se practican en este último periodo del franquismo y dedica particular atención al Tribunal de Orden Público, que a partir de 1963 asumió gran parte de la tarea represiva, como bien sabemos los que nos tuvimos que poner la toga para defender a numerosos procesados.

En la lectura de este interesante y densísimo libro, hemos echado de menos la exposición de la estrategia que desarrolló nuestra oposición democrática a partir de la celebración del denominado *Congreso de Múnich* en 1962. En este importante encuentro de nuestros liberales, demócratacristianos y socialistas de aquella época con representantes de las democracias que entonces gobernaban la Comunidad Económica Europea, se pusieron las bases para una estrecha cooperación de estos partidos europeos con los líderes de nuestros ilegalizados partidos opositores al franquismo, que permitiera a estos forzar, a la muerte del Caudillo, transitar hacia unas Cortes constituyentes. Esta importante realidad le tocó vivirla al autor de esta recensión cuando, durante la etapa final de la vida de Franco, el ministro de la Presidencia, Antonio Carro, me citó en su despacho y me sugirió que, bajo el paraguas de un contrato del Instituto de Estudios Administrativos, redactase un informe escrito sobre las garantías que debería reunir una Ley Electoral para que la oposición democrática aceptara concurrir, a la muerte de Franco, a unas elecciones libres tanto locales como a Cortes. Texto que sirvió de base a la redacción del Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales.

A partir del Congreso de Múnich, el respaldo de las democracias europeas a los dirigentes de la oposición que eran procesados fue muy significativo y los gobiernos del general Franco en aquella última época se encuentran en la incómoda contradicción de

querer incrementar la cooperación económica con la CEE y mantener una represión sistemática a los dirigentes de nuestras agrupaciones clandestinas, que los gobiernos de la Comunidad Europea consideraban injustificable, generando protestas sistemáticas.

En mi condición de modesto profesor, viví la experiencia de ser confinado, en enero de 1969, en Cuevas de Ágreda y en Almenar de Soria durante el Estado de Excepción. Y viví como seguidamente los alumnos de mi Universidad Autónoma de Madrid declararon una huelga general que obligó al Consejo de ministros a devolverme a Madrid. Franco y su Gobierno no tenían ya un poder absoluto. El corte generacional en las clases medias que enviaban a sus hijos a nuestras universidades fue importantísimo. Ni el caudillo, ni sus ministros pudieron afrontar el gran crecimiento de la reivindicación de sustituir el régimen dictatorial por un sistema genuinamente democrático, constituido a imagen y semejanza de las democracias europeas. El respaldo que estas nos facilitaron fue importantísimo. Los abogados, cuando defendíamos a amigos ante el Tribunal de Orden Público, invitábamos a acudir a la vista oral a corresponsales de periódicos europeos y a diplomáticos de las embajadas europeas en Madrid. Y seguidamente, a Franco y a sus hombres de confianza, que habían apostado por captar para nuestra dura tierra, inversiones de las empresas europeas, les llegaban ruegos desde Europa para reducir la represión a los dirigentes de nuestros partidos clandestinos. Esta realidad histórica no se aborda en las páginas del buen libro que recensionamos, quizás porque el autor no habrá considerado suficientes las informaciones que haya podido reunir al respecto.

Este interesante libro incluye un último y ancho capítulo sobre el derecho represivo comparado europeo, que se desplegó en Italia durante el régimen fascista de Mussolini

(1922-1943), en Portugal con la dictadura del Estado Novo de Salazar (1927-1974), durante la Alemania de Hitler (1933-1945) y en la Francia de Pétain (1940-1944). Incorporando también un apartado descriptivo del sistema represivo que se aplicó en Grecia con la Dictadura de los Coroneles (1967-1974), que resultará de interesantísima lectura para los juristas españoles interesados en tan dura materia.

Debemos agradecer al profesor Carrillo su esfuerzo para recopilar tanta información verídica sobre una realidad que nuestros jóvenes, que han tenido la fortuna de no sufrirla, deben conocer para comprender bien este periodo de nuestro siglo XX.

OSCAR ALZAGA VILLAAMIL  
*Catedrático Emérito de Derecho Constitucional*  
UNED

IGNACIO GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ —Coord.—, *Premisas del Derecho Constitucional* (2024). Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad

En el contexto del imperialismo digital, se hace patente el empuje de factores contemporáneos transversales que remueven los cimientos compartidos y nos obligan a un necesario ejercicio de resignificación de los pilares del propio sistema. Como sede natural de reflexiones y debates, la Universidad ha de ser puerto irrenunciable en la búsqueda de nuevos sentidos y escenarios conceptuales. Ésta es la tarea que construye comunidad (la académica) dentro de la que nuestra ciencia y el conocimiento conviven. Su desarrollo ha sido uno de los propósitos que firmemente ha perseguido el equipo humano que se integra en el Departamento de Derecho Político de la UNED. De su trabajo y del que impulsa el Proyecto de Investigación «El Estado de partidos: raíces intelectuales, rupturas y respuestas jurídicas en el contexto europeo», cuyas investigadoras principales son María Salvador Martínez y Remedios Morán Martín—, es fruto la obra colectiva *Premisas del Derecho Constitucional*, editada por la Fundación Manuel Giménez Abad y pulcramente coordinada por el profesor Ignacio Gutiérrez Gutiérrez, Catedrático de Derecho Constitucional de la UNED y miembro del mismo Proyecto.

La lectura de sus páginas, nos sumerge en el ejercicio de repensar el esquema conceptual de la modernidad; el heredado, pero con el propósito de orientar la mirada hacia su transformación y a las consecuencias que de ella se despliegan en términos constitucionales. Cada capítulo recupera y amplía las reflexiones de lo que primero fue una ponencia pronunciada por su autor en el Seminario que, con la misma rúbrica, se celebró en la Facultad de Derecho de la UNED los días 22 y 23 de junio de 2023 (p. 16). La riqueza y profundidad de aque-

llos debates, a partir de construcciones dicotómicas previamente dadas, justifican en buena medida la edición posterior de una obra cuyas aristas interesan, no solo a constitucionalistas, también a filósofos e historiadores del Derecho, así como a estudiosos del Derecho público en un sentido amplio.

*Poder y derecho; Integración y decisión; Política y economía; Dominio y responsabilidad; Técnica y naturaleza; Tiempo y razón.* Sin duda, los seis binomios propuestos —de imbricación compleja, pero intencionadamente abierta— ofrecen un haz de posibilidades susceptibles de proyectarse sobre el tema principal que albergó el origen de las sesiones: la teoría del Estado de partidos y sus posibilidades de reconfiguración, «en el marco del Estado constitucional de nuestro tiempo» (p. 11). No se trataba de una aproximación jurídica al marco regulatorio que, en el plano de lo concreto, aborde las necesidades presentes derivadas de la evolución del sistema de partidos. Puede que el objetivo último fuese, efectivamente, mirarlo de cerca en su estado normativo actual, sin embargo, la obra constituye un estudio previo y profundo, con vocación de trascenderlo y de situarse por encima, en un plano superior que es el que corresponde a la perspectiva constitucional y a un análisis de naturaleza puramente dogmática que tiene mucho que ver con los autores del libro y con las cuestiones jurídicas a las que en su trayectoria se han dedicado.

Se propone, en este sentido, un abordaje que no se limita al terreno de lo concreto; al precepto, a la norma que queda obsoleta cuando aparecen innovaciones o nuevos usos —porque vivimos en un universo muy dinámico—. El foco se pone sobre



aquellos aspectos fundamentales de la teoría constitucional que necesitamos repensar: categorías, conceptos y ficciones jurídicas básicas que habitualmente damos por hecho, y que son esenciales para dar respuesta a los nuevos desafíos y realidades que tenemos, como sociedad, que afrontar.

Esta idea conecta con otra que ya he puesto por escrito con anterioridad y que no puede desatenderse: la consideración del Derecho como un saber práctico que acompaña a la evolución de la sociedad, en el convencimiento de que «el ejercicio teórico no se justifica desde su propia autonomía, por muy brillante que ello pueda resultar, sino por su capacidad para resolver con coherencia, o ayudar a resolver, cuestiones concretas» (Juan José Solozábal Echavarría (1988), «Aspectos constitucionales de la libertad de expresión y el derecho a la información», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 8, 139.). Y es precisamente en un contexto de cambio de paradigma como el que vivimos, sumergidos en un escenario de transformación —cuando cambian los marcos de explicación del mundo—, cuando este ejercicio de vuelta al origen se hace más necesario y cuando el Derecho adquiere sentido pleno. Una adecuada comprensión de los *clásicos* que invitaba a leer Italo Calvino (1993, *Por qué leer los clásicos*, Barcelona: Tusquets): son clásicos los textos que «no terminan de decir lo que tienen que decir» y que, creyendo uno conocerlos de oídas, resultan «inesperados e inéditos al leerlos de verdad»—, resulta imprescindible para recuperar las raíces del pensamiento que sostienen nuestro sistema constitucional y político.

La obra colma claramente esta necesidad, ofreciendo una visión panorámica del viaje histórico de los conceptos en cada uno de los capítulos, hasta llegar al presente y a su futura proyección. La originalidad de la propuesta y la creatividad de los autores, son ingredientes decisivos a la

hora de afirmar que se llena un vacío del que la doctrina española no se había ocupado en profundidad —no, al menos, de una forma transversal y holística— y lo consigue desde la consideración de la obra como colección de ideas de quienes nos han precedido: porque la evolución de los conceptos jurídicos forma parte de un proceso dinámico, que avanza en la misma dirección que el paso del Tiempo. Y la temporalidad es, naturalmente, histórica: el ejercicio de confrontar es el que nos permite encontrar «las certezas en el pasado que afianzan la tradición» —Bretonne, M. (2000). *Derecho y tiempo en la tradición europea*, Mexico, FCE—.

Como es sabido, el Derecho funciona gracias a la construcción —y su aceptación— de ficciones jurídicas cuya operatividad da sentido a un sistema en el que convergen distintos poderes y contrapoderes, en el marco de los límites de la Constitución (p. 21). Bajo la rúbrica «Poder y derecho. Una aproximación normativa a una tensión clásica», la profesora Patricia García Majado, de la Universidad de Oviedo, se aproxima al principio de autonormatividad que ha de sustentar todo sistema democrático y constitucional, entendido éste como un todo capaz de gestionar de manera autónoma los conflictos que se generan en su interior. Cuando esto no es posible, es cuando nos enfrentamos a la pérdida de eficacia y, en consecuencia, de validez del propio sistema normativo; del ordenamiento jurídico.

Esta idea está enraizada en su estudio monográfico sobre las inmunidades del poder —García Majado, P. (2022). *De las inmunidades del poder a la inmunidad del sistema jurídico y sus patologías*, Madrid: CEPC—, en el marco de la teoría de sistemas de Luhmann. La autora parte de los trabajos de García de Enterría dedicados a la existencia de un Poder inmune —García de Enterría, E. (2011), *Democracia, ley e*

*inmunidades del poder*, Cizur Menor: Civitas, 2ª ed. 30—, ajeno al Derecho y superior a él —en el contexto de un régimen dictatorial o de cualquiera de los modelos identificables con el «soberano *legibus solutus* o, lo que es lo mismo, cuando exista un sujeto o institución cuyo origen trasciende lo jurídico» (p. 21)— del que se derivan como manifestaciones las llamadas *inmunidades del poder* (p. 23). Se trata de un poder heterónomo y no normativo. Superada esta lógica y consolidado el Estado constitucional, ya no existen poderes inmunes dentro del sistema, sino un poder que corresponde al sistema jurídico en sí mismo considerado, cuya fuente de validez está dentro del propio sistema —es normativo y autorreferencial (p. 26)— en el que, con todo, pueden darse determinadas disfuncionalidades y *patologías*, capaces de desbordar las pretensiones de la Constitución normativa, pero que pueden igualmente funcionar como retos o «motivos de aprendizaje» a la hora de explorar las defensas del propio sistema (p. 45).

La sugerente perspectiva teórica y abstracta de las primeras páginas, enlaza con el estilo del segundo capítulo, «Unas notas sobre el binomio integración constitucional y decisión», dedicado a la evolución de la clásica discusión entre una vocación integradora de la Constitución y la noción pluralista de la misma. La aproximación al binomio *Integración y decisión* escogida por el profesor Víctor J. Vázquez Alonso, de la Universidad de Sevilla, parte del indisoluble vínculo que existe entre el constitucionalismo y las ideas de libertad y unión (p. 48). La primera es la que tiende hacia el pluralismo —como garantía del derecho a la diferencia—; la segunda es la que indaga en la búsqueda de un *nosotros*; esa noción de ciudadano que forma parte de una identidad jurídica compartida en la búsqueda del bien común (p. 49). Afirma, en este sentido, que la tensión entre los términos

no puede ser sinónimo de oposición (p. 51), es decir, que el mito liberal del contractualismo no puede desentenderse de la preocupación por el interés general de la comunidad, es decir, de la responsabilidad.

A partir del origen de la teoría de la integración —o, si se prefiere, de la función integradora de los textos constitucionales frente a la atomización social de la época—, y del estudio de los trabajos de Rudolf Smend, en el marco del constitucionalismo de entreguerras, el autor transita hacia la idea de la decisión democrática y, en este sentido, a los retos del momento presente, en un contexto en el que los poderes privados emergentes escapan al límite de los valores y principios *integradores* de la Constitución. Pone el acento en el poder del mercado, en la precaria capacidad del Estado para regular la nueva realidad tecnológica, así como en la necesidad de garantizar la eficacia futura —sostenible— de una Constitución que acoja a las próximas generaciones. Se abre, de esta forma, una clara conexión con los siguientes capítulos del libro.

El tercero, elaborado por la profesora Ainhoa Lasa López, de la Universidad del País Vasco (UPV/EHU), es el más extenso. Bajo la rúbrica «Las relaciones política-economía en la mediación jurídico-constitucional de las formas de Estado», ofrece una amplia panorámica del binomio *Política y economía*. A priori, puede parecer que se trata de la reflexión más sencilla, siendo evidente la histórica vinculación existente entre los términos. Sin embargo, lejos de conformarse con una aproximación superficial, la autora nos acerca un rico análisis, de elevada precisión conceptual y apertura metodológica, en torno a la llamada constitución económica y a las consecuencias que se desprenden de su conexión con las diferentes formas de Estado (p. 76).

Sostiene que la generalizada perspectiva microconstitucional ha extendido un análisis de *lo económico* «desvinculado de las funciones de la forma de Estado», considerándolo un elemento ajeno a la Constitución (p. 80), en lugar de orientarse a la interpretación sistemática —macroconstitucional— de las distintas esferas necesariamente imbricadas. Una apreciación previa al recorrido histórico que se dibuja desde el Estado liberal, hasta la fórmula del Estado social (descritos en los apartados segundo y tercero), y que conduce al lector hasta el actual paradigma del mercado que encuentra en la Unión Europea su recepción jurídico-normativa y las propuestas para una renovación de la gobernanza económica en todos los niveles: global, supranacional y estatal.

«De la nueva función del poder global del mercado [...] derivan efectos que afectan a su estructura», entre ellos, el relativismo material del ordenamiento constitucional (p. 103) y la «ruptura del proyecto global del constitucionalismo social» (p. 104) en función del peso específico que alcanzan, sin control, conceptos como «inflación»; «oferta»; «competencia especulativa»; o «inyecciones de liquidez» que debilitan la economía real (p. 121). Parece que la sostenibilidad —política y también fiscal— pasa por la apertura hacia una gobernanza ecológica capaz de superar la perspectiva exclusivamente económica y monetaria.

El éxito, en clara conexión con las páginas que siguen, dependerá de la voluntad de los poderes públicos y de una adecuada articulación —hasta ahora, inexistente— de su funcionamiento. «La responsabilidad líquida de los poderes públicos en un marco constitucional multinivel» es el título con el que se abre el cuarto capítulo, a cargo del profesor de la Universidad de Extremadura Gabriel Moreno González. Le correspondía el reto de desarrollar la

relación existente entre el dominio político ejercido por los poderes públicos y la responsabilidad aparejada para con sus destinatarios (p. 126). Un análisis transversal e histórico a través de las capas que se integran en el sistema —desde el ámbito local, pasando por el autonómico y nacional, hasta el europeo y, por último, el internacional—, le sirven para diagnosticar el carácter difuminado o líquido —siguiendo a Bauman— de categorías y procesos que antes creíamos estables. El autor advierte del carácter generalizado de una situación que no puede reducirse a ningún país concreto (p. 127), sin embargo, circunscribe su propuesta al caso español como ilustración de una circunstancia perfectamente extrapolable a otro espacio geográfico.

Destacan, del nivel local, los problemas de vertebración propios de la despoblación y el inframunicipalismo, esto es, la falta capacidad, recursos y medios de que adolecen la mayoría de los municipios españoles, en un Estado en el que más del 85% de ellos tienen menos de 5000 habitantes. Se trata de una circunstancia heredada de la planificación histórica decimonónica, de la que «no han sabido o querido ocuparse» los sistemas institucionales posteriores (p. 130). La maraña competencial que supone, en el primer escalón, la convivencia de ayuntamientos, mancomunidades y diputaciones, se complica —con el ingrediente de la también histórica tensión territorial— conforme ascendemos al peldaño autonómico, desarrollado en el marco de una profunda rivalidad competitiva, en términos financieros y competenciales (pp. 138-142).

Continúa el autor diagnosticando la debilidad de la relación entre dominio político y responsabilidad, en el ámbito estatal español, en tres dimensiones diferenciados: la influencia de los partidos políticos, la tendencia presidencialista

derivada de la preponderancia del poder ejecutivo y la ausencia de mecanismos sancionadores como garantía del cumplimiento de la Constitución (pp. 142-145). Finalmente, aborda los desafíos que se hacen presentes a nivel europeo —prestando especial atención a la debilidad del poder político unitario en el seno de la UE y a su consustancial «pérdida de dominio frente a intereses privados y transnacionales» (p. 147)— e internacional —utilizado por los estados como forma de vehicular jurídicamente la absoluta disolución de cualquier posibilidad de responsabilidad real (p. 153).

Esto es lo que sucede en el terreno medioambiental —las previsiones contenidas en acuerdos y protocolos carecen de eficacia, más allá de la voluntad de los estados—. No debe extrañar que las referencias a la sostenibilidad, a la perspectiva ecológica y a las generaciones futuras se encuentren presentes en todos los capítulos del libro, y es que la dimensión cultural del desarrollo de la tecnología es una parte inescindible de lo que hoy somos e, inevitablemente, se proyecta en el tratamiento constitucional de la cuestión ambiental, que se aborda en profundidad en el capítulo «El binomio “técnica-naturaleza” en la evolución del constitucionalismo», elaborado por la profesora de la Universidad del País Vasco (UPV/EHU), Leire Escajedo San-Epifanio.

En perspectiva comparada, la autora se ocupa advertir la constatada debilidad de las previsiones constitucionales referidas al medio ambiente (pp. 159 y 160), quedando en manos del legislador ordinario la oportunidad de su protección. La propia idea de protección ambiental resulta en sí misma «ambigua e imprecisa», adoptando la forma de mandatos de muy diversa intensidad y vinculada, históricamente, a una perspectiva antropocéntrica: el propósito de garantizar las condiciones de habi-

tabilidad del planeta para el ser humano. Con todo, la tendencia a favor de las agendas verdes (destacan los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en el ámbito de las Naciones Unidas, y el Pacto Verde Europeo) y los compromisos de utilización racional de los recursos ha sido creciente, desde finales del siglo xx hasta nuestros días (pp. 161 y 162). En este sentido, Escajedo destaca los efectos positivos de la inclusión de referencias ambientales en los textos constitucionales (p. 169). El contrapunto —observado con preocupación por las posibilidades de contagio— es la llamada estrategia de litigación climática y, en este contexto, la reciente sentencia del Tribunal Constitucional alemán sobre la *Ley de Protección del Clima*. El Alto Tribunal declaró en 2021 la inconstitucionalidad parcial de la norma por «la omisión de una garantía de libertad de las generaciones futuras» (p. 183) respecto de los compromisos adquiridos. El sentido del fallo es contrario al escogido por el legislador democrático, arrogándose el tribunal un rol reforzado sobre lo escrito y también sobre lo no escrito en la Constitución (p. 184).

El círculo se cierra con «La constitución como régimen temporal», sexto capítulo redactado por el profesor de la Universidad de Cantabria, Josu de Miguel Bárcena, de sobra familiarizado con el binomio *Tiempo y Constitución*, al que se enfrentaba. El tiempo, en Derecho, no es mero adorno u ornamento. Es un hecho jurídico en sí mismo y, además, su transcurso afecta al desarrollo de las relaciones jurídicas. En la fenomenología de Husserl (p. 192) el tiempo se presenta como la estructura universal de la conciencia; como condición de posibilidad de la experiencia. Desde un punto de vista histórico, el autor dibuja una primera línea temporal que comienza con la Constitución antigua —con un sentido descriptivo y aristotélico—, pasa por

la moderna —desde la comprensión del tiempo como algo absoluto— y llega hasta la posmoderna —la democrática, conforme al tiempo como fenómeno relativo— (pp. 195-202).

Puede hablarse, siguiendo a Breton, del *tiempo en el Derecho* y también del *Derecho en el tiempo* (p. 202). La primera perspectiva, la del tiempo como fenómeno jurídico —con una especial trascendencia en el sistema democrático—, deviene indispensable en el plano de lo formal: el tiempo es requisito constitutivo de numerosos trámites y procedimientos (instituciones como la retroactividad de la norma, la preclusión de un plazo, la extinción, la caducidad o la prescripción, requieren de una delimitación temporal cuya observancia es condición necesaria para el perfeccionamiento del acto jurídico de que se trate). Validez normativa, eficacia jurídica o vigencia (Kelsen se ocupó de muchas de las cuestiones normativas que tienen que ver con el tiempo. La eficacia, como condición de validez de la norma, o la validez espacio temporal de las mismas), sucesión de las normas, son cuestiones de naturaleza temporal con una incontestable trascendencia constitucional. De Miguel se apoya en esta clasificación para construir la propuesta de un marco metodológico en tres dimensiones, distinguiendo: la Constitución *en el tiempo*; el tiempo *en la* Constitución; y el tiempo *de la* Constitución.

La transformación que vivimos está determinada también por el elemento tiempo —su ritmo y su transcurso (aquello que se presenta como transitorio, tam-

bién en el terreno de las instituciones jurídicas, es propio «de un tiempo y de un lugar». Azaña, M (1902). «Derecho de asociaciones», *Discurso leído en la Academia de Jurisprudencia*, 1902, 23)— que tiene que ver, por un lado, con la inmediatez consustancial al contexto digital y, por otro, con la nueva dimensión temporal que adquiere, en el momento presente, el ejercicio del derecho a la participación política. La democracia opera como límite vinculado al tiempo, en un sentido organizativo y procedimental (pp. 209-210) conectando la Historia con el futuro a través de la incorporación de elementos intergeneracionales que apuestan por su sostenibilidad (p. 217).

De las ponencias y enriquecedores debates pronunciados en aquel encuentro presencial, a unos textos que han recogido el guante con brillantez y colmado las expectativas del coordinador y artífice de la idea —así lo reconoce el propio Ignacio Gutiérrez en la presentación— cuya impronta se constata, página a página, en la lectura sistemática de los capítulos, en la oportunidad de los temas escogidos y hasta en la ordenada conexión correlativa entre los mismos. Agradezco, sin duda, haber tenido la ocasión de abrir la mente en un viaje cuyos márgenes ya rebosan anotaciones a lápiz y marcas sobre las que seguir trabajando.

ANA GALDÁMEZ MORALES

*Profesora de Derecho Constitucional*

*Universidad de Huelva*

ANTONIO BAR CENDÓN Y MÓNICA MARTÍNEZ LÓPEZ-SÁEZ —Coords.— (2023). *La Unión Europea ante la crisis. Derechos, valores, seguridad y defensa*, Pamplona: Aranzadi

Como se ha dicho en múltiples ocasiones, el gran dilema al que tiene que responder en la actualidad el constitucionalismo no es ya la tensión entre Constitución y tiempo (posibilitando la adaptación de la Norma Suprema a éste mediante la interpretación y la reforma constitucional), sino la tensión entre Constitución y espacio, adaptando el orden constitucional a nuevos espacios que hagan posible los valores constitucionales en la nueva realidad. Quizá por ello, como es conocido, y fruto de la proyección más avanzada del Derecho de la integración, surge ya desde mediados del siglo pasado en el viejo continente el proceso de integración europeo. La actual Unión Europea, que actúa, desde un principio como «comunidad de Derecho»<sup>1</sup>, se configura a su vez como una nueva comunidad de valores asentada en los principios constitucionales de los Estados miembros. A partir de un proceso no exento de confrontaciones y tensiones, y en el que destaca, entre otros, la participación de ciertos tribunales constitucionales de los Estados miembros, del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, y de procesos jurídico-políticos de la mayor envergadura como la Convención sobre el Futuro de Europa, emerge la Unión Europea como orden jurídico-político. Uno de los coautores de la obra, el prof. Antonio Bar Cendón, ya dio cuenta de ello en un magnífico artículo publicado en esta misma Revista «La Unión Europea como unión de valores

y derechos: teoría y realidad» (TRC n° 33, 2014).

Pues bien, viene siendo un lugar común afirmar que esta comunidad afronta en la actualidad una grave crisis, tanto por realidades externas (nunca se pensó que podría volverse a producir la amenaza bélica en Europa, algo que se ha llevado a término con la invasión militar de Rusia a Ucrania) como por propias realidades internas (la Unión tiene que hacer frente a la existencia en su seno de Estados cuyos gobiernos tienden a favorecer mecanismos que permiten el tránsito de estos a democracias denominadas iliberales). Y si es cierto, como nos recordara Hesse, que la fuerza normativa de la Constitución se prueba precisamente en momentos de crisis, es precisamente en estos tiempos, en los que la comunidad de valores en que sustenta la Unión Europea deben defenderse con más intensidad y de mejor manera. A explicar, de un lado, los valores y principios de la Unión Europea y, del otro, los instrumentos de que dispone la Unión para hacer frente a los retos y amenazas a los que estos se enfrentan, se dedica el libro que ahora recensamos, «La Unión Europea ante la crisis. Derechos, valores, seguridad y defensa». Aporta así los elementos esenciales para poder hacer frente a la configuración del vigente constitucionalismo, en el que uno de los retos fundamentales a los que debe hacer frente, como observábamos con anterioridad, es su adaptación al espacio.

El libro está estructurado en tres partes. En la primera se analiza, por un lado, el contenido de esta comunidad de valores, por el otro, las amenazas a esa comunidad de valores; el primer capítulo se centra en la forma de reaccionar ante las violaciones

1 «Europa como Comunidad de Derecho» es una fórmula acuñada por Walter Hallstein y recogida de nuevo más adelante por Jacques Delors. Hallstein no sólo fue un brillante jurista de Frankfurt, sino uno de los promotores decisivos de la nueva Europa tras la segunda Guerra Mundial, fue Presidente de la primera Comisión de las entonces Comunidades Europeas.

del Estado de Derecho en la UE, el segundo capítulo muestra en el propio título tal dicotomía, «Los valores y derechos fundamentales de la Unión Europea en tiempos de crisis», los dos últimos analizan aspectos específicos de esta comunidad de valores y, de nuevo, sus potenciales desarrollos, pero también sus amenazas, «Las políticas de igualdad en la Unión Europea: fases, perspectiva y agenda» y «La UE y el desarrollo de la cultura democrática: una perspectiva desde la educación». La segunda y la tercera parte analizan políticas específicas de la Unión Europea que bien pudieran otorgar el sustrato necesario para poder hacer frente a las crisis que tiene que afrontar la Unión; la segunda parte centrada en el aseguramiento de la paz, la tercera, en la garantía de una democracia plena en el seno de la Unión. En la segunda parte, así, se analiza en el Capítulo 5 «La política de defensa de la UE: una aproximación conceptual ante la crisis» y en el Capítulo 6, específicamente «La OTAN y la defensa de la Unión Europea: Rusia y otros desafíos». En la parte tercera se estudian en el Capítulo 7 «Hacia un marco renovado de Gobernanza Económica en la UE», en el Capítulo 8 «El pacto verde europeo: aportaciones de la UE a la transición ecológica» y en el Capítulo 9 se analiza finalmente «La conferencia sobre el Futuro de Europa: reforma o continuidad».

#### **Primera parte: los valores y derechos de la UE ante la crisis**

En el primer capítulo, en efecto, Susana Sanz Caballero, catedrática de Derecho Internacional y Catedrática Jean Monnet (CEU Cardenal Herrera, Valencia), tras exponer qué cabe entender por democracia liberal, examina las diferentes reacciones. Por democracia liberal cabe entender un sistema en el que hay elecciones a intervalos regulares pero donde el gobierno así elegido acumula todo el poder, el parlamento se desapodera de su capacidad de

controlar al gobierno, y se debilitan en general los contrapoderes. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha reaccionado frente a esta realidad, y así se explican con detalle tres asuntos a los que ha tenido que hacer frente este tribunal, el asunto *Associao Sindical Dos Juices Portugueses/Tribunal de Contas* de 27 de febrero de 2018, el asunto *Comisión/Hungría* de 18 de junio de 2020 y el asunto *Hungría/Parlamento y Consejo* de 16 de febrero de 2022. La profesora Mónica Martínez López-Sáez, explica en el siguiente Capítulo los valores de la Unión Europea. Como expone con gran acierto, se trata de un proyecto ideológico y humano compartido desde finales de la II Guerra Mundial, que ha ido adquiriendo sustancia propia en materia de derechos fundamentales, hasta dar luz a la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y a la configuración de estos derechos no sólo desde su dimensión subjetiva sino también a partir de su dimensión objetiva, configurándolos así, en palabras de la autora, como el escudo protector de la identidad y de los valores de la Unión. En este sentido, expone cómo desde 2021 la Unión Europea dispone de un mecanismo que garantiza específicamente el respeto al Estado de Derecho, el denominado «mecanismo de condicionalidad presupuestaria». En cualquier caso, la pandemia de la Covid-19 ha generado nuevos retos para su protección y ejercicio efectivo, y sobre todo la invasión rusa de Ucrania ha generado una crisis migratoria, energética y de seguridad global de gran envergadura; a la que la Unión Europea ha tenido que hacer frente.

Como decíamos anteriormente, los dos últimos capítulos de esta primera parte analizan aspectos específicos de esta comunidad de valores y, de nuevo, sus potenciales desarrollos, pero también sus amenazas, «Las políticas de igualdad en la Unión Europea: fases, perspectiva y agenda» y «La

UE y el desarrollo de la cultura democrática: una perspectiva desde la educación».

Marcela Jabbaz Churba, explica en el Capítulo 3 con particular claridad una de las políticas centrales de la Unión, la de igualdad. Expone las diferentes fases de esta política hasta llegar a las tareas que dan cobertura a la discriminación indirecta. Expone las políticas de lucha contra la violencia de género y las diferentes estrategias de protección a la mujer en toda su diversidad. Tamar Shuali Trachtenberg y Clara Centeno, en el Capítulo IV, abordan el desarrollo de la cultura democrática en la Unión Europea a partir de otra de los pilares centrales de la Unión, la educación; la competencia intercultural y democrática en el profesorado es un elemento clave para lograr una educación de calidad, y, sobre todo, para alcanzar una sociedad democrática. Exponen así el programa de la Comisión Europea en materia de educación y el desarrollo de una cultura democrática como objetivo de la Unión; explican finalmente el proyecto Inno4Div. En definitiva, la competencia intercultural y democrática es un elemento clave para lograr una educación de calidad, pero sobre todo, para tener una sociedad democrática; ello explica que el desarrollo de una cultura democrática haya sido contemplado como objetivo de la Unión, y que se hayan emprendido diversas acciones, de las se da cumplida cuenta.

#### **Segunda parte: La defensa y seguridad de la Unión Europea**

Antonio Bar Cendón, por su parte, explica con gran brillantez en el Capítulo V La política de defensa de la UE. Expone la construcción histórica de la Política Común de Seguridad y Defensa y explica con particular claridad la política de defensa de la UE tras el Tratado de Lisboa, exponiendo para ello el diseño conceptual de la política de defensa de la UE y el desarrollo de los contenidos de esta política.

Analiza por último el desarrollo de la misma, tanto por lo que respecta al espacio de actuación que corresponde al Estado, en este caso, a España, como específicamente el marco europeo y su desarrollo. La Unión Europea no tiene, a día de hoy, una política de defensa en sentido propio; y sin embargo, hoy más que nunca, como muy oportunamente observa Bar Cendón, es necesario una defensa autónoma, que no sea dependiente en términos exclusivos de la OTAN. La necesidad de volver al proyecto inicial de construcción de una política europea de defensa en sentido propio autónoma y no dependiente de la OTAN es algo absolutamente necesario. Juan Montenegro Álvarez de Tejera, tras exponer la evolución y adaptación de la defensa europea, expone en concreto, la relación entre la OTAN y la UE. Explica los efectos prácticos en que tal relación se ha proyectado en la Guerra de Ucrania. Explica por último los retos y amenazas en esta materia. Plantea en definitiva la necesidad de una complementariedad entre la OTAN y la Unión Europea; bien pueden ser contemplados cómo dos caras de la misma moneda, que aseguren la paz y el bienestar en Europa y en el mundo.

#### **Tercera parte: Las políticas y el futuro de la UE**

Mariam Camarero y Cecilio Tamarit centran su análisis, en el Capítulo VII, en el gobierno económico de la Unión Europea. Lo cierto es que la crisis financiera y económica de 2007/2008 ha revelado debilidades fundamentales en el marco de la gobernanza económica de la UEM; sobre todo ha puesto de manifiesto un marco económico demasiado complejo y rígido. Se analizan así el conjunto de reglas fiscales de la UE y los marcos de control fiscal nacionales. Se plantea la necesidad de un nuevo gobierno económico: la necesidad así de una mayor coordinación fiscal y de una política fiscal común. Se explican las orientaciones de la



Comisión para la reforma de la gobernanza fiscal, planteando propuestas específicas más allá de tales orientaciones. Se explica por último el apoyo a las inversiones públicas precisamente a través de la financiación de la UE y de las reglas fiscales.

José Ángel Camisón Yagüe se ocupa del análisis del pacto verde europeo, así, de las aportaciones de la UE a la necesaria transición ecológica; y lo hace exponiendo, en primer lugar, el contexto en el que dicho Pacto se inserta y adquiere sentido, que es precisamente la transición al capitalismo verde: se hace necesario evolucionar a otra fase que sea más respetuosa con la naturaleza. Explica el contenido de este Pacto Verde y su proyección en el denominado constitucionalismo del cambio climático, que, como bien observa, tiene un componente multinivel. Explica por último la Unión Europea como agente protector de la naturaleza y, así, en concreto, el impulso a la transición verde.

Domenec Ruiz Devesa realiza en el último Capítulo de la obra, una reflexión final sobre La Conferencia sobre el Futuro de Europa, que adoptó sus conclusiones el 9 de mayo de 2022. Tras exponer el sentido de esta Conferencia y la pulsión federal del Parlamento Europeo en mayo y junio de 2022, explica las conclusiones del Consejo Europeo del 23 y 24 de junio de 2022 durante la presidencia francesa y el debate posterior con el Consejo durante las presidencias checa y sueca. Expone por último el programa federalista tras la Conferencia sobre el Futuro de Europa; y así, las reformas propuestas por el nuevo manifiesto de Ventotene. El Manifiesto por una Europa @Federal, Unida, Social y Ecológica es muy claro: si la pandemia de la COVID-19 condujo a la unión sanitaria y

financiera para promover la recuperación social y económica, la guerra iniciada por Putin debe conducir a una unión energética, migratoria, y a un reforzamiento de la economía social de mercado.

El libro, en fin, expone los pilares básicos para la constitucionalización de la Unión Europea. Creemos que si es deseable la configuración constitucional de esta, también es posible la asunción del mencionado reto. A partir del ejercicio efectivo de los derechos fundamentales, que la Unión Europea ha asumido como propios, específicamente de los derechos básicos de la ciudadanía, principalmente el derecho de participación política, cabe asumir la tarea. El correcto ejercicio de este derecho es el que ha permitido la emergencia de las opiniones públicas en los diferentes Estados constitucionales de Europa; de igual modo, bien puede configurarse este derecho como resorte necesario para la emergencia de diversas, variadas, pero entrelazadas opiniones públicas europeas. Decía David-Maria Sassoli cuando resultó elegido presidente del Parlamento Europeo, que la Unión Europea no es un incidente de la historia, es la mejor proyección del rumbo correcto de la misma. No podemos sino compartir con entusiasmo tales palabras; eso sí, tomando conciencia de que tal rumbo correcto de la historia, debe afrontar numerosos retos y desafíos; su conocimiento y análisis es decisivo, y a ello contribuyen de manera fundamental libros como el que me honro recensionar. Harán bien en leerlo.

JORGE ALGUACIL  
GONZÁLEZ-AURIOLES

*Profesor Titular de Derecho Constitucional*  
UNED

ESTHER SEIJAS VILLANGOS (2024). *Sanidad y Constitución*, Colección Debates Constitucionales, Madrid: Marcial Pons.

La siguiente recensión aborda la obra *Sanidad y Constitución* de la Catedrática Esther Seijas Villadangos en el marco de la colección de Debates Constitucionales de la Fundación Manuel Giménez Abad —publicada por la editorial Marcial Pons— recoge una serie de trabajos científicos relevantes desde la perspectiva doctrinal de la Constitución de 1978 como un texto vivo que precisa como dirían los académicos italianos de «manutenzione costituzionale». En definitiva, de posibles actualizaciones para mantener la vigencia de la Constitución. Cabe poner de relieve que el objeto de la obra constituye uno de los elementos principales de cualquier Estado social, aún no siendo la salud técnicamente un derecho fundamental es un derecho esencial que los poderes públicos deben de garantizar mediante una serie de cuidados y servicios médico-sanitarios. La autora con su excelente buen hacer investigador, se acerca en este trabajo a una cuestión notable en relación a la salud y la sanidad en nuestro Estado social. Pone su énfasis en la salud entendida de conformidad a la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública: «La salud, definida como forma de vivir autónoma, solidaria y gozosa, proporciona junto con la educación las mejores oportunidades para que una sociedad tenga bienestar». Merece detallarse, de manera muy somera que en la amplísima producción científica de la profesora Seijas Villadangos en relación con la materia dedica una especial atención a esta materia, pudiéndose destacar: Los derechos de las personas mayores (2004), Los derechos del paciente (2008) y Derecho de los pacientes, derechos con fundamento: fundamento constitucional (2012).

La estructura del estudio es correcta, coherente y sistemática, con una breve contextualización. La obra se articula en cuatro capítulos que abordan específicamente: la Sanidad (I), Atributos de la Sanidad (II), Derecho a la Sanidad (III) y Retos para la Sanidad en el Estado Social (IV). Asimismo, incluye un apartado de bibliografía que merece ser destacado, ya que ofrece al lector e investigador una clasificación de las fuentes por ámbitos de análisis, como son: derecho a la protección de la salud, sanidad, derecho a la sanidad, salud mental, robótica y digitalización, sanidad y privatización, personas mayores y sanidad, y, por último, huelgas y sanidad. Asimismo, incluye un apartado de documentación con informes relevantes sobre la materia sanitaria emitidos por diversos entes públicos.

En la introducción se determina el objeto de la obra, la salud, aludiendo a la propia Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública cuando define la salud en consonancia con el artículo 43.1 de la Constitución que establece la salud como un bien jurídico protegido en España. La previsión constitucional otorga a la salud una vertiente de carácter prestacional conectado con el derecho de asistencia sanitaria de ejercicio individual, y un derecho colectivo a la propia sanidad bajo la rúbrica de la salud pública. Por otra parte, el artículo 43 de la Constitución tiene una dimensión ontológica en el marco del derecho a la personalidad que tiene conexiones con diversos derechos fundamentales, y especialmente, con el derecho a la vida y a la integridad física y moral y a no sufrir tratos inhumanos o degradantes del artículo 15 de nuestra Constitución. Por ello el objetivo específico del estudio es el derecho a la sanidad

dentro del derecho más amplio a la protección de la salud.

El primer capítulo la autora lo dedica a la sanidad haciendo en primer lugar una aproximación a los antecedentes de la sanidad, su desarrollo en el texto constitucional y en el marco del Estado autonómico español. Prosigue examinando la regulación de la sanidad en los Estatutos de autonomía y las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Por último, en este capítulo hace un breve análisis del régimen jurídico de la sanidad en la legislación española. La autora empieza definiendo el término sanidad e igualmente las dos formas de ejercicio, tanto de manera individual como de forma colectiva. Además estudia la relación entre salud y sanidad, diferenciando claramente que cuando nos referimos al término salud aludimos a un estado en el cual la persona ejerce todas sus funciones y tiene una condición física y psíquica adecuada. En ese sentido la salud no puede concebirse únicamente como la ausencia de enfermedades o la superación de las mismas, más bien es un estado de plenitud de nuestra personalidad. Sin embargo, la sanidad es un elemento de protección. En otras palabras, la sanidad es una garantía que permite el pleno desarrollo del derecho a la protección de la salud. Asimismo, se profundiza en el desarrollo del derecho a la sanidad en nuestro estado que se circunscribe a la descentralización, coordinación, universalidad, integralidad y obviamente una sostenibilidad en términos económicos con unos parámetros o estándares de calidad de la prestación sanitaria. También destaca el enfoque que se realiza en relación con los niveles de gobierno y gestión de la sanidad en España. Realizando una estratificación en cada nivel gubernamental, que a nivel estatal afecta al propio sistema sanitario y a la regulación de la sanidad, también en ese nivel macro encontramos las responsa-

bilidades gubernativas del Ministerio de Sanidad o del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud u otros órganos que garantizan la calidad y cohesión del sistema sanitario, como pudieran ser la Agencia Española de medicamentos o el Instituto de Salud Carlos III. En el plano autonómico se detallan las diversas instituciones, como la estructura de la prestación de sanitaria mediante las áreas de salud, los centros de salud o los hospitales y la autora entra en detalle al primer nivel de atención asistencial pormenorizando en la atención primaria. En este sentido cabe señalar que el desarrollo de la sanidad no puede entenderse sin los profesionales a su servicio, con los valores que desarrollan y con el concepto de solidaridad que imprime en el sistema sanitario español.

El capítulo II se dedica a los atributos de la sanidad en el marco del Estado autonómico español que hace que nos encontremos ante una sanidad descentralizada, integral, universal y sostenible. La sanidad como institución descentralizada y que requiere una igualdad de trato conlleva una homogenización mediante lo que la autora denomina un «estatuto jurídico básico de la sanidad». Al ser las Comunidades Autónomas las que se ocupan del ejercicio de la asistencia sanitaria. En ese sentido tenemos que entender una sanidad de carácter integral que aglutine las responsabilidades del Estado, las Comunidades Autónomas y los entes locales junto con los diferentes niveles asistenciales de los servicios y prestaciones sanitarias. En primer lugar, se aborda la característica básica de la sanidad española en cuanto a la descentralización. Para ello se cuenta con dos instrumentos básicos como es por un lado, la Ley General de Sanidad que se encarga de determinar la organización y planificación. Por otra parte, la coordinación organizativa mediante el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud. En este aspecto al igual que en toda

la obra la autora trae a colación la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español, que ha tenido oportunidad de pronunciarse en diversas sentencias señalando la especial coordinación que se precisa en el ámbito sanitario para que el conjunto de las partes o subsistemas reduzcan o impidan la existencia de disfunciones. En ese sentido la Ley General de Sanidad en su artículo 70 determina que la planificación es un mecanismo funcional por el cual se implementa la coordinación. En esta línea la autora señala que la coordinación se incardina en la propia planificación desde una perspectiva integral de la sanidad. En segundo lugar, se analiza el atributo de la integridad de la sanidad, que debe de entenderse desde una dimensión estructural, funcional y territorial. En tercer lugar, se trata el atributo de universalidad a la sanidad, obviamente como señala la autora constituye en sí mismo una garantía para el acceso de cualquier persona en condiciones de igualdad a la asistencia sanitaria pública. Por lo que respecta al fundamentar el atributo universal se encuentra en la propia Constitución, y en concreto en el artículo 43. Este aspecto dispone de ciertas especificidades relacionada con determinados colectivos como los extranjeros, la población reclusa o los mutualistas, en ese sentido la autora con juicio hace un examen detallado y realiza una reflexión final conectándolo con el principio de sostenibilidad, ya que la universalidad para que sea eficaz tiene que ser sostenible en términos financieros. Igualmente la autora en relación a la universalidad, y en consonancia con la sentencia del Tribunal Constitucional 139/ 2016, de 21 de julio, concreta que se establece en el derecho de acceso y que la universalidad no comporta siempre la gratuidad de los servicios y prestaciones sanitarias. En cuarto lugar, se refiere a la sostenibilidad que se encuentra intrínsecamente vinculada con la financiación sani-

taria. La cuestión no es para nada insignificante dada la esencialidad de la sanidad en nuestra sociedad, precisa por tanto de una solvencia en cuanto a su financiación para hacer efectivo las prestaciones establecidas.

El capítulo III desarrolla el derecho a la sanidad no solo desde una justificación en un Estado Social y Democrático de Derecho, donde los poderes públicos tienen que ofrecer una serie de prestaciones y garantías para hacerlo efectivo, sino que además profundiza en un análisis del derecho a la sanidad desde una perspectiva sustantiva y también formal. Luego se ahonda en los elementos que caracterizan el derecho a la sanidad como son el objeto, la titularidad junto con las obligaciones y las garantías. En cuanto al derecho a la sanidad la autora con acierto opta por una concepción mucho más amplia, propia de un Estado social, que la prevista en el Real Decreto 63/1995, de 20 de enero, sobre ordenación de las prestaciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud, que señalaba en su preámbulo «contraído exclusivamente a la recepción de una asistencia en caso de accidente o enfermedad». Esa concepción de un derecho a la Sanidad con unas prestaciones amplias que sostiene la autora de manera convincente coincide con la posición del Tribunal Constitucional. Así, es el Sistema Nacional de Salud quién tiene que proveer a la ciudadanía de una serie de prestaciones y servicios sanitarios orientados a la prevención, diagnóstico, terapéuticos, rehabilitación, e igualmente el fomento y mantenimiento de la salud. Conectado con lo anterior, la autora atendiendo al texto constitucional —artículo 43— y debidamente justificado fija que la «protección de la salud» se establece en tres razones: eficacia jurídica, con una dimensión formal y otra material; antropológica, estrechamente vinculada a la protección del derecho a la vida, y reali-

dad social, la sanidad es un elemento principal del Estado social. Fruto del análisis del derecho a la sanidad, la Profesora Seijas Villadangos concluye que nos encontramos ante un derecho finalista, que precisará del desarrollo del legislador ordinario para concretar el derecho a la prestación a la salud y del propio Estado social. A continuación, de manera sucinta insiste en que nos encontramos ante un derecho de carácter y concepción universal, que debe de ser «sostenible en su dispensa», y en nuestro caso por la estructura del Estado de ejecución descentralizada. Igualmente, en relación con la categorización del derecho a la sanidad tiene sus singularidades, existiendo múltiples calificaciones, desde considerarlo como un derecho fundamental o no, a una garantía institucional o un principio rector de las políticas públicas. La autora de una forma magistral desarrolla una posición ecléctica, que determina que nos encontramos materialmente ante un derecho esencial como determinó el constituyente, que dispone también de una dimensión orgánica y prestacional, orientado a promover el bien y una digna calidad de vida de la nación española. E insistimos esta última idea concerniente a la taxonomía del derecho a la sanidad que se sostiene con aportaciones doctrinales relevantes, de autores como Rubio Llorente o Cossío. El último aspecto que se examina en el capítulo son elementos que configuran el derecho a la sanidad. Su finalidad y objeto se detalla de forma clara como ese conjunto de prestaciones y servicios que garantizan la protección a la salud de la ciudadanía que se configura legalmente. Esos servicios con atenciones —primaria, especializada, sociosanitarias o de urgencias—, junto con las prestaciones —farmacéuticas, ortoprotésicas, transporte sanitario o productos dietéticos— conforman la cartera del Sistema Nacional de Salud. No obstante, en

las competencias en materia de sanidad asumidas por las Comunidades Autónomas pueden incorporar nuevos servicios complementarios. Por lo demás se centra en la titularidad del derecho que les corresponde a los poderes públicos su prestación, y siendo titulares de la atención sanitaria y protección a la salud los nacionales y los extranjeros con residencia en España. Sin embargo, la titularidad en consonancia con la noción de universalidad es para todas las personas en situaciones de urgencia, enfermedades graves, embarazo, parto y postparto. Al respecto se señala explícitamente a España como un referente en atención sanitaria universal. Al hilo de lo anterior, se centra las garantías que son tanto formales como materiales para garantizar la regulación constitucional y legislativa de la sanidad, y siendo estas garantías aplicables tanto a la sanidad pública como privada.

El capítulo IV del estudio sobre Sanidad y Constitución se encuentra dedicado a los retos a los que se enfrenta la sanidad española en la actualidad. Entre los retos de la sanidad en nuestro Estado social se detallan los siguientes desafíos: salud mental y sanidad, sanidad robótica y digitalización, la privatización de la sanidad, las personas mayores y la sanidad, y las huelgas y la sanidad. En cuanto a la salud mental, es sin lugar a dudas uno de los ámbitos de la salud donde debe de centrarse más esfuerzos, no sólo como consecuencia de la pandemia del Covid-19, además principalmente atendiendo a indicadores que determinan las patologías de salud mental en la actualidad —tres de cada diez españoles, según el *Informe Anual del Sistema Nacional de Salud 2020-2021*—. Los Estatutos de autonomía de segunda generación han incorporado referencias a las personas con enfermedades mentales, aunque con anterioridad la legislación estatal en concordancia con otros Estados

sociales había incorporado prestaciones la salud mental tanto a nivel de atención primaria como especializada. En este sentido, la autora hace especial énfasis en la coordinación no solo multinivel, también con los servicios sociales y sanitarios. La autora se posiciona de forma clara en cuanto a las garantías para afrontar el reto de la salud mental: una suficiencia económica para hacer efectivos los programas de prevención, tratamiento, seguimiento y rehabilitación; un incremento del personal, para ofrecer una mejor atención; además de un tratamiento transversal con la implicación del ámbito social y educativo. Otro aspecto que se desarrolla en este primer punto de los retos es el internamiento involuntario, cuestión excepcional que es constitucional cuando se dan una serie de requisitos.

El segundo reto digital afecta a la implementación de la robótica y la digitalización, cuestión que ha generado una especial preocupación por la privacidad y la protección de los datos sensibles que derivan de la asistencia sanitaria. Estamos ante un reto imparable. En palabras de la autora de forma acertada indica que «la sanidad no puede ignorar el dilema de Collinbridge, la tensión entre anticiparnos y vaticinar sus consecuencias más perniciosas o actuar demasiado tarde, cuando ya poco se pueda hacer».

El tercer reto señalado es la privatización de la sanidad, y por ende, la posibilidad de externalización de los servicios sanitarios. La autora centra de forma muy adecuada el debate, indicado claramente que la sanidad pública es un mandato constitucional, y dado que la regulación lo permite cabe la privatización en la prestación de la asistencia sanitaria mediante diversas fórmulas de gestión. Al respecto fruto de la experiencia en España, y compartiendo las palabras de Sánchez Martínez «la gestión privada de los servicios sanitarios no es necesariamente

mejor que la gestión pública, ni tampoco al contrario».

El cuarto reto se centra en las personas mayores; un aspecto que no es baladí dada la evolución demográfica de la sociedad española. Esta cuestión cuenta con diversas iniciativas en los distintos niveles gubernamentales, como puede ser en el marco de la Organización Mundial de la Salud (OMS) del denominado decenio 2020-2023, década del envejecimiento saludable. Por otra parte, no se obvia cuestiones complejas como pudiera ser la no discriminación de tratamientos sanitarios atendiendo a la edad. Nos puede parecer, un aspecto de otro tiempo, pero nada más lejos de la realidad debido a que en la pandemia se utilizaron criterios discriminatorios atendiendo a la edad para el acceso a la atención sanitaria, como fue el caso de la no derivación de personas mayores a centros sanitarios.

Por último, en relación con la cuestión de las huelgas y la sanidad, siendo un aspecto que por parte del legislador debería de acometer un desarrollo del derecho a huelga mediante ley orgánica, y de manera específica trata las especificidades del derecho a huelga de los profesionales de los servicios sanitarios. Al respecto la autora realiza un examen exhaustivo de la jurisprudencia constitucional entre la compatibilidad del derecho a huelga y la protección a la salud como un servicio esencial que requiere de unos servicios mínimos proporcionales para que no afecte a los usuarios —STC 148/1993, de 29 de abril—. Para concluir señala que la sanidad se enfrenta a numerosos retos, aunque sólo se profundiza en los más relevantes desde la perspectiva constitucional y la necesidad de una nueva gobernanza de la sanidad. Al mismo tiempo, incluye una propuesta fundamental como es la incorporación de un nuevo principio constitucional como es la interdicción de la regresividad. En otras

palabras, consolidado el derecho a la sanidad en nuestro Estado social actual, no cabe medidas que afecten al contenido esencial del derecho como han apuntado autores como Hesse o la reforma del artículo 1 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 2011.

La monografía como hemos señalado concluye con un apartado de bibliografía, catalogada por rúbricas temáticas, que constituye un excelente recurso para los investigadores a la hora de emprender estudios de aspectos concretos y específicos de la sanidad.

En resumen, después de un repaso exhaustivo y con breves pinceladas de la obra, podemos concluir que nos encontramos ante un libro completo y complejo, sumamente interesante e ilustrativo para la disciplina. Estamos ante una monografía

muy cuidada por la profesora Seijas Villadangos, tanto en los aspectos formales como materiales; todo ello sustentado en bases sólidas resultado de un estudio amplio de la legislación, jurisprudencia y estudios doctrinales.

En definitiva, la excelente obra merece una lectura y/o consulta de una cuestión de trascendencia constitucional, y que constituye un trabajo de referencia en la materia.

FRANCISCO JAVIER  
SANJUÁN ANDRÉS

*Profesor Ayudante Doctor*  
*Universidad Miguel Hernández de Elche*  
*Tutor*  
*Centro asociado Alzira-Valencia,*  
*sede de Ontinyent*  
**UNED**

JOSÉ CARLOS NIETO JIMÉNEZ (2024). *Consecuencias de la fragmentación y la polarización en las Cortes Generales*, Tirant lo Blanch: Valencia.

El libro que se pasa a recensionar tiene su origen en la tesis doctoral defendida por José Carlos Nieto Jiménez en la Universidad de Málaga y excelentemente dirigida por el catedrático de Derecho Constitucional Ángel Rodríguez Vergara. La obra obedece al deseo de su autor de ofrecer una visión lo más completa posible de las consecuencias del parlamentarismo fragmentado y polarizado en las principales funciones que tienen encomendadas las Cortes Generales. A tal efecto, el profesor Nieto Jiménez trata de detectar no solo las principales afectaciones (alteraciones, problemas, incidencias...) que la fragmentación y la polarización han originado en las funciones parlamentarias, sino también nuevas prácticas o dinámicas surgidas en torno al ejercicio de las mismas. Esta perspectiva integral desde la que se aborda el tema le permitirá sistematizar y analizar las diversas cuestiones jurídico-constitucionales derivadas de ambos fenómenos en relación con las funciones de las Cámaras; labor, que el autor desarrollará de una forma ordenada, excelentemente documentada y bien argumentada.

Aunque algunas de las cuestiones abordadas ya habían sido objeto de análisis por algunos autores, el libro que ahora se presenta constituye la primera monografía que se ocupa de esta temática. Sobre ello, cabe destacar que la mayor parte de los estudios realizados hasta ahora sobre los efectos de la fragmentación y polarización parlamentarias se han centrado en el Congreso, sin embargo el texto que ahora nos ocupa aborda también las consecuencias de ambos fenómenos en el Senado, por lo que este enfoque se convierte en uno de los principales méritos del trabajo. Además, el autor se esmera en acotar al máximo el

objeto de estudio especificando no solo el ámbito material circunscrito a las Cortes Generales y a las funciones concretas en las que se centrará, sino también el temporal al delimitar las Legislaturas que se analizarán (XI, XII, XIII y XIV).

Antes de adentrarme en el contenido del libro quisiera destacar que esta no es la primera incursión del autor en esta temática, ya que con anterioridad ya había publicado una relevante aportación publicada en 2022 en la Revista de Estudios Políticos en la que tuvo la oportunidad de constatar que los fenómenos de la fragmentación y la polarización estaban incidiendo en el funcionamiento de las Cortes Generales. El libro que ahora se comenta parte de los conceptos de fragmentación y polarización parlamentaria esbozados en esa importante contribución doctrinal, de ahí que este marco teórico no se incluya de nuevo en esta monografía, por lo que resultada obligada una breve referencia a ese trabajo previo.

En cuanto a su estructura, la obra se divide en tres partes claramente diferenciadas a través de las cuales el autor va construyendo un hilo argumental que le permitirá corroborar su hipótesis de partida, conforme a la cual el incremento de la fragmentación y la polarización son fenómenos que han incidido en el ejercicio de las funciones parlamentarias. De este modo, procede a examinar esta temática combinando dos criterios fundamentales: de una parte, para la ordenación de los capítulos toma como referencia la función de las Cortes Generales afectada por el parlamentarismo fragmentado y polarizado; y de otra, para abordar las distintas cuestiones suscitadas en relación con cada una de las funciones parlamentarias, seguirá un



criterio temporal que le permitirá examinarlas de forma ordenada por Legislaturas.

Cabe advertir al lector que el análisis jurídico-constitucional de las cuestiones abordadas va acompañado de un examen de datos empíricos (cuadros con datos sobre la tramitación de iniciativas y normas aprobadas, debates parlamentarios...) que, sin duda, enriquecen los resultados alcanzados en esta relevante contribución doctrinal. A este respecto, hay que agradecer al autor que haya incluido los gráficos y tablas recopilatorios de estos datos dentro de cada uno de los capítulos y al hilo de las diferentes cuestiones analizadas. A lo largo del libro el autor examina con rigurosa minuciosidad todos estos materiales recopilados, y ello, sin renunciar a plantear unas sugerentes propuestas de reforma del Reglamento del Congreso, principalmente.

El primero de los capítulos indaga en la temática de los efectos del parlamentarismo fragmentado y polarizado en la función de otorgamiento de la confianza parlamentaria que corresponde al Congreso. A lo largo de estas páginas se identifican las principales circunstancias inéditas que se suscitaron durante las Legislaturas XI, XII, XIII y XIV en relación con el procedimiento de investidura. En particular, el autor llama la atención sobre la inédita aplicación de las previsiones contenidas en el art. 99 CE, el modo en que se han interpretado algunas de sus reglas y, sobre todo, la repercusión que ello ha tenido en algunas instituciones clave en dicho procedimiento parlamentario. Por un lado, en relación con la Jefatura del Estado, sostiene que la falta de negociaciones para forjar mayorías de investidura antes de la fase de consultas ha puesto en evidencia la neutralidad del Rey; y por otro, considera que la falta de institucionalidad de los actores políticos ha provocado un progresivo debilitamiento institucional de la Presidencia del Congreso.

En este contexto, y siguiendo un orden cronológico, el libro examina la deficiente cultura política e institucional que ha orientado la actuación de los grupos políticos durante estas etapas, el comprometido papel que le ha correspondido asumir al Jefe del Estado en el marco del procedimiento de investidura, el debilitamiento de la función mediadora y directiva atribuido a la Presidencia del Congreso, el carácter instrumental que —en alguna ocasión— ha revestido la investidura, la finalización de la fase de consultas regias sin propuesta de candidato y la inédita aplicación de la previsión constitucional del art. 99.5 CE. Una cuestión a la que se presta particular atención es el excesivo tiempo que se deja transcurrir desde la propuesta de candidato hasta el inicio del pleno de investidura. Ahora bien, el autor no se detiene solo en un minucioso análisis de cada uno de estos problemas jurídico constitucionales, sino que además aporta una serie de elementos propositivos que le llevan a replantearse el procedimiento de investidura formulando sugerentes propuestas de reforma. En esta línea, descarta la necesidad de modificar el art. 99 CE como han planteado algunos autores. En su lugar, se decanta por reformar el Reglamento del Congreso con la pretensión de anular un efecto jurídico a la conclusión de la ronda de consultas sin la propuesta nominativa de una candidatura a la Presidencia del Gobierno por la imposibilidad del Jefe del Estado de atribuir tal condición a alguna persona con mínima probabilidad de lograr una mayoría suficiente para la investidura. Así, plantea la modificación del art 170 RCD con el objeto de incorporar un plazo dentro del cual deba celebrarse el Pleno de investidura. Esta propuesta se encuentra inspirada en la denominada teoría del efecto equivalente, a su vez, inspirada en el Dictamen del Consejo de Estado 1985/2003 y el art. 182.3 del

vigente del Reglamento de la Asamblea de Madrid. De otra parte, y ante las dificultades para presentar propuesta de candidato, considera fundamental que las negociaciones entre las formaciones políticas se inician sin necesidad de esperar a que sea el Jefe del Estado quien nomine a un candidato sin apoyos suficientes. Y ello, con el objeto de que el Rey vea reducido todo el margen de discrecionalidad y pueda, al término de la fase de consultas, proponer una candidatura con la certeza de que cuenta con un respaldo parlamentario suficiente.

En el segundo capítulo se examinan los efectos del parlamentarismo fragmentado y polarizado sobre la función legislativa de las Cortes Generales y la tramitación parlamentaria de decretos-leyes, acotando la investigación a las legislaturas XI a XIV del Congreso, y XIV del Senado. El autor comienza ofreciendo una aproximación doctrinal y metodológica a la función legislativa que le servirá para pronunciarse sobre la participación del Gobierno en la misma y verificar si este sigue contando con un predominio en la actividad legislativa. A tal efecto, se decanta por una acepción intermedia de función legislativa y un concepto de *iter legis* en sentido amplio, de tal suerte que ambos elementos le permitirán indagar no solo en la influencia de la fragmentación parlamentaria en el procedimiento legislativo, sino también en la figura del Decreto-ley.

Con estas bases, el capítulo se adentra en materia desglosando las principales consecuencias derivadas de los escenarios de alta fragmentación y polarización en relación con la tramitación parlamentaria de iniciativas legislativas, especialmente, en la XII legislatura, un periodo legislativo realmente atípico caracterizado por haber contado con dos gobiernos minoritarios e igualmente débiles. De este modo, se abordan cuestiones como los cambios en la uti-

lización de la iniciativa legislativa gubernamental y se constata que esta ha dejado de canalizarse mayoritariamente a través de proyectos de ley para pasar a ser ejercitada por medio de proposiciones presentadas por los grupos parlamentarios que sustentan al Gobierno. Como consecuencia de ello, el autor concluye que el Parlamento ha pasado a asumir un papel director e impulsor de la iniciativa legislativa produciéndose un fortalecimiento de las proposiciones de ley como instrumento de control al Gobierno. Ahora bien, esta conclusión no le impide mostrar su preocupación sobre la posibilidad de que se implante un parlamentarismo de asamblea. Otro cambio de tendencia es el que se observa en relación con el uso y abuso del veto presupuestario como mecanismo para expresar el rechazo a proposiciones de ley; una práctica que, como se subraya en el libro, fue contestada y frenada por el Tribunal Constitucional a través de una serie de resoluciones en las que el alto tribunal fija su doctrina en materia de veto presupuestario y delimita los márgenes a los que tanto el Gobierno, como la Mesa de la Cámara deben ajustar su actuación. A partir de un análisis crítico de esta doctrina constitucional el autor propone la modificación del art. 126 RCD para concretizar los requisitos que debe cumplir la disconformidad presupuestaria del Gobierno y el margen de actuación del órgano rector. Asimismo, cabe señalar que esta cuestión es analizada no solo con respecto a la Cámara baja, sino también en relación al Senado lo que constituye la principal aportación al debate doctrinal. Una última situación controvertida examinada en este capítulo es la relativa a la ampliación reiterada del plazo de presentación de enmiendas por la Mesa del Congreso en el uso de la facultad que le reconoce el art. 91.1 RCD. Aunque no se trata de un práctica inédita completamente, sí se observa un cambio de tenden-

cia en las legislaturas analizadas, en la medida en que el criterio de actuación sobre su uso no se fija al inicio de la legislatura como venía siendo habitual, sino que se utiliza arbitrariamente. Ello le lleva a profundizar en esta facultad del órgano rector y cuyo ejercicio durante la XII Legislatura conllevó la caducidad de las iniciativas legislativas víctimas de la prórroga indefinida de los mencionados plazos. Como consecuencia de las tendencias observadas y anteriormente expuestas, el autor concluye que se ha producido un deterioro en la función legislativa como se desprende el descenso del número de leyes aprobadas por el Parlamento en estas legislaturas.

Para completar este estudio, el autor aborda también las consecuencias que los elevados niveles de fragmentación y polarización han producido en la tramitación parlamentaria de los decretos-leyes. Tras realizar un examen crítico sobre el uso de la legislación de urgencia en las Legislaturas acotadas, el autor se une al sector doctrinal que ha puesto de relieve como la figura del decreto-ley se ha convertido en el mecanismo ordinario de producción normativa en detrimento de la ley parlamentaria. Y ello, sin perjuicio, de que se haya constatado igualmente que los escenarios de alta fragmentación y polarización han producido una intensificación del control parlamentario en materia de legislación de urgencia, como se desprende del incremento de decretos-leyes derogados y, sobre todo, de aquellos tramitados como proyectos de ley a través del procedimiento de urgencia. Por último, el capítulo analiza una de las situaciones más inéditas y controvertidas que se han suscitado en torno a la tramitación de decretos-leyes como proyectos de ley por la Diputación Permanente.

En el último de los capítulos se aborda la repercusión de la fragmentación y la polarización sobre el ejercicio de la fun-

ción de control de la acción del Gobierno. Para ello, el autor realiza un minucioso estudio cuantitativo de los diferentes instrumentos de control con el fin de observar cómo han sido utilizados en el Congreso y el Senado en este nuevo contexto parlamentario. Dicho análisis parte de los datos empíricos recabados e incluidos a través de gráficos y tablas a los que me referí anteriormente. Sobre ello, resulta de enorme interés y utilidad el sumario incorporado en las páginas iniciales del volumen donde aparece un listado de los gráficos y las tablas en el que se especifican las páginas en las que se encuentran recogidos y analizados, lo que permite al lector su localización y consulta.

A partir de aquí el autor comienza realizando una aproximación conceptual al control parlamentario decantándose por un sentido amplio del mismo. A lo largo del capítulo se analizan los efectos del parlamentarismo fragmentado y polarizado trayendo a colación la catalogación doctrinal esbozada por el profesor Aragón Reyes entre control *en* el Parlamento y control *por* el Parlamento. Por lo que se refiere a la incidencia de la fragmentación y polarización parlamentarias en el control *en* el Parlamento, el autor centra su atención en las preguntas, interpelaciones y comparencias del Gobierno; una labor, que aborda examinando de forma pormenorizada los datos recabados de cada una de las Legislaturas tanto en Congreso, como en Senado. En cuanto a los efectos en el control *por* el Parlamento, el examen se focaliza en instrumentos que tradicionalmente han resultado de escasa eficacia y utilidad, esto es, las proposiciones no de ley y las mociones. Y ello, con la intención de comprobar si se mantiene esta tendencia o, por el contrario, el nuevo contexto parlamentario ha podido producir un reforzamiento de los mismos. El estudio comparativo de esta cuestión se aborda partiendo de cuatro

variables: las iniciativas de este tipo presentadas, las debatidas, las aprobadas, distinguiendo cuántas de ellas recibieron el voto afirmativo mayoritario de la Cámara siendo cualitativamente críticas con la actuación gubernamental.

Para completar este estudio, este último capítulo incluye un análisis del impacto de la fragmentación y polarización en otros aspectos vinculados a esta poliédrica función de control. De una parte, la función electiva del Parlamento, lo que lleva al autor a examinar la repercusión de tal situación en el (in)cumplimiento de los plazos constitucionales y legales para renovar órganos constitucionales o de relevancia constitucional. De otra, los efectos en la función presupuestaria de las Cortes Generales, ahondando en las circunstancias que rodearon las tramitaciones (singularmente sus aspectos temporales) de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado desde la XII Legislatura, constatóndose que la fragmentación parlamentaria ha tenido incidencia limitada.

A modo de conclusión, la obra recesio-nada constituye una contribución doctrinal relevante y novedosa dada la ausencia de

una monografía que se ocupase de forma íntegra los efectos de la fragmentación y polarización de la representación política en las funciones parlamentarias. Asimismo, se trata de una monografía muy bien elaborada, excelentemente documentada y muy bien argumentada. Igualmente cabe destacar el loable esfuerzo realizado por el prof. Nieto Jiménez en el proceso de cuidadosa selección y sistematización de los materiales utilizados y, muy especialmente, de los datos empíricos recabados en relación con las diferentes cuestiones abordadas. A mi juicio, su lectura resultará sumamente interesante no solo para los estudiosos del Derecho Constitucional, sino para cualquiera que quiera profundizar y actualizar sus conocimientos sobre la evolución del Parlamentarismo fragmentado y polarizado. Estoy convencida de que estamos ante un libro que se convertirá en referencia obligada para profudizar en la institución parlamentaria.

YOLANDA GÓMEZ LUGO

*Profesora Titular de Derecho Constitucional  
Universidad Carlos III*