

Se refleja, tanto a lo largo de toda la obra, como en determinados capítulos, como los relativos a la acción exterior, a la naturaleza de la Unión, o a las relaciones entre el ordenamiento de la Unión y los de los Estados miembros, que es un manual escrito por iusinternacionalistas. Lo demuestran su enfoque general, sus constantes alusiones al ordenamiento internacional y su preocupación por enmarcar adecuadamente el funcionamiento de la Unión en el seno de la Sociedad internacional.

Valoramos como mérito especial la perspectiva jurisprudencial. Todos los temas están salpicados de referencias a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y del Tribunal General. Consideramos que es este último uno de los aspectos más destacables de la obra; en efecto, este dato, junto con la presentación de los principios de

funcionamiento de la Unión Europea, distribución de competencias y relaciones intersistemáticas, así como sus constantes referencias a la creciente presencia de los derechos humanos en el seno de la Unión, son algunos de los aspectos que lo situarán sin duda entre las obras de mayor calidad sobre Derecho de la Unión Europea.

Enlazando con este último comentario, finalmente, insistimos en que tras la lectura de este libro, éste es sin duda mucho más que una mera exposición de carácter básico del orden jurídico de la Unión, ello sin perjuicio de su adecuación a las necesidades de nuestros estudiantes de Grado y su adaptación a las exigencias del Plan de Bolonia.

M.^a Teresa Marcos Martín
Profesora Doctora, UNED

LÓPEZ CASTILLO, A. (aut.), MENÉNDEZ MENÉNDEZ, A. J. (aut.); VIDAL PRADO, C. (coord.), *Sentencia Lisboa del Tribunal Constitucional Federal Alemán*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2011, 423 pp.

El 18 de febrero de 2010 tuvo lugar en la sede del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales un debate en torno a la sentencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán de 30 de junio de 2009 sobre el Tratado de Lisboa. Un pronunciamiento, como es sabido, trascendental para el proceso de integración europea en el que el *Bundesverfassungsgericht* avaló la constitucionalidad del Tratado de Lisboa, aun introduciendo matices, salvedades y hasta límites a partir de una determinada comprensión de las relaciones entre el Derecho de la Unión Europea y la *Grundgesetz*.

El debate giró alrededor de dos ponencias iniciales, a cargo de los profesores Antonio López Castillo y Agustín José Menéndez, reconocidos especialistas en la

construcción europea y dogmática alemana. A las ponencias siguió una viva y profunda discusión en el que se manifestaron distintas opiniones y posturas reveladoras de perspectivas y lecturas no siempre coincidentes de la *sentencia Lisboa*. Y es que quizás la propia sentencia ofreciera suficientes puntos de apoyo a esas diferentes interpretaciones.

Las ponencias e intervenciones de entonces quedan ahora recogidas en una monografía, presentada y coordinada por el profesor Carlos Vidal Prado, en la que se aprecia una muy loable preocupación por dar testimonio de esa diversidad de acentos y posicionamientos doctrinales. Significativamente, la publicación se inserta en la colección *Foro* del Centro de Estudios

Políticos y Constitucionales, con lo que queda clara su vocación de participar en la controversia en torno a temas de indudable actualidad. Incorpora la versión escrita de las ponencias de Antonio López Castillo y Agustín José Menéndez y la presentación y crónica del debate de Carlos Vidal Prado. Incluye, asimismo, la traducción de la sentencia alemana y un anexo de abreviaturas. En lo que sigue, se ofrecen algunas reflexiones nacidas, de un modo inmediato, de la lectura de *Sentencia Lisboa del Tribunal Constitucional Federal Alemán* y que persiguen el solo propósito de animarla. Vaya por delante mi reconocimiento a los autores y al valioso proyecto editorial que hay detrás.

Envidia sana, si es que ambos términos son conjugables, es lo que, ante todo, me sugiere la *sentencia Lisboa*. Envidia por el papel protagonista que el Tribunal Constitucional Federal Alemán ha venido desempeñando en la política alemana y europea, lo que ha determinado que tenga un gran prestigio y autoridad entre los ciudadanos y la comunidad jurídica. Un papel protagonista que queda confirmado por el eco de una decisión que, se comparta o no, contiene un esfuerzo argumentativo estimable y que puede percibirse como una muestra del llamado *diálogo judicial europeo*. Y sana porque bien quisiera que el Tribunal Constitucional español colaborara igualmente en ese diálogo y se tomara igualmente en serio la dimensión constitucional del proceso de integración. Cierto es que la *sentencia Lisboa* provoca dudas a propósito de las posibilidades de desarrollo futuro de la Unión Europea (¿diálogo u órdago?), pero no lo es menos que pueda ser interpretada como un ejemplo más del tradicional «tira y afloja» entre el Tribunal Constitucional alemán y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. El *Bundesverfassungsgericht* realiza afirmaciones de

relevancia en torno al proceso de integración europea, obviamente con la vista puesta en el Tribunal de Justicia. Es una advertencia y, en tal sentido, enlaza con las *Solange* (1974 y 1986). En tanto que el grado de legitimidad democrática de las instituciones europeas sea el que es, el Tribunal de Karlsruhe ha de mantener un poder de control sobre las decisiones comunitarias.

En realidad, el debate jurídico-político que resulta de las sentencias del Tribunal de Justicia sólo se contrapesa cuando a la autoridad de los jueces de Luxemburgo se opone la de los jueces nacionales, particularmente la del Tribunal Constitucional alemán. Los Tribunales Constitucionales están divididos entre el *self-restraint* que demanda el equilibrio institucional y el activismo requerido para dialogar con el Tribunal de Justicia. Un diálogo en el que, sea como fuere, habría de prevalecer la cooperación leal entre ambos, algo imprescindible para el desarrollo jurídico adecuado del proceso de integración.

Las ponencias de Antonio López Castillo y Agustín José Menéndez tienen el mérito indudable de hacer más inteligible una sentencia prolija y complicada. Analizan la sentencia en su contexto específico, la rodean de su entorno y de un conjunto de elementos que se combinan con acierto a fin de permitir que se obtenga una mejor comprensión del todo. La traducción de la sentencia también facilita esa comprensión.

Ambos coinciden, para empezar, en que la *sentencia Lisboa* confirma una doctrina que arranca con la *sentencia Maastricht* (1993), la primera ocasión que tuvo el *Bundesverfassungsgericht* de interpretar la cláusula de integración europea incorporada al art. 23 de la Ley Fundamental de Bonn a través de la reforma constitucional de 1992. Ya en este pronunciamiento se

consideró que la transferencia de competencias nacionales a la Unión Europea no era contraria a la Ley Fundamental. Bien es cierto que el Tratado de Maastricht creaba una entidad mucho más poderosa que la Comunidad Europea, con una estructura institucional en la que sólo el Parlamento era tendencialmente democrático. Ahora bien, hasta que se completara el proceso de democratización y se colmase el déficit democrático de la Unión en su conjunto, el *Bundestag* y el *Bundesrat* mantenían su consideración de órganos constitucionales fundamentales dentro del proceso de toma de decisiones. El Parlamento alemán debía retener las suficientes competencias de control para que el principio representativo o democrático fuese efectivamente respetado.

Esta tendencia se reitera y amplía en la *sentencia Lisboa*. La sentencia permite la ratificación por Alemania del Tratado de Lisboa, pero marca de forma más estricta los límites de la integración. Con una argumentación basada principalmente en la soberanía estatal y en el principio democrático, el Tribunal de Karlsruhe se reserva la posibilidad de ejercer en el futuro un control sobre los actos de la Unión que fueran susceptibles de transgredir la «identidad constitucional» alemana y el principio de atribución expresa sin necesidad si quiera de plantear la cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia. Aunque esta posibilidad no se ha materializado en las ocasiones en las que el Tribunal Constitucional alemán ha tenido ocasión de pronunciarse sobre controversias concretas, la sentencia provoca incertidumbres a propósito del ya aludido diálogo judicial y, lo que es más decisivo, de las posibilidades de avance futuro de la Unión.

La Ley Fundamental de Bonn ampara, sin duda, que Alemania sea miembro de una unión de Estados (*Staatenverbund*), pero es cuestionable que admita la federa-

ción o Estado Federal. La mutación que ello comportaría para la Ley Fundamental debería quedar legitimada a través de la reforma constitucional. El poder constituyente constituido alemán habría de avalar el tránsito de la *unión* a la *federación*.

La cláusula de integración europea (art. 23) permite la unión en tanto asociación de Estados. Estados que siguen siendo soberanos; la unión ejerce poder sobre bases contractuales, pero el ordenamiento de la unión está, no obstante, sujeto a la disposición de los Estados. El pueblo de cada Estado es el sujeto primario de legitimación democrática. La soberanía del Estado alemán se erige así en límite de la transferencia de poderes a favor de la Unión Europea. A día de hoy, la Ley Fundamental no consiente la definición de un Derecho comunitario propio fundado en un poder originario soberano de la Unión, sino únicamente la transferencia singular de soberanía. En cambio, la renuncia a la soberanía, que se produciría mediante la adhesión a un Estado Federal europeo, supondría una violación de la «garantía de eternidad» del art. 79.3 (*Ewigkeitsgarantie*).

Apoyándose en la misma «garantía de eternidad», el Tribunal Constitucional alemán exige, asimismo, el respeto a una serie de contenidos sustantivos. Los Estados miembros de la Unión Europea han de conservar un margen suficiente para la configuración política de las circunstancias vitales de sus ciudadanos. Entre esas circunstancias se encuentran los derechos fundamentales y otras decisiones que de manera especial requieren la comprensión de aspectos culturales, históricos y lingüísticos a través del debate público protagonizado por los partidos políticos y el Parlamento. Ámbitos esenciales de conformación democrática son, en particular, la ciudadanía estatal, las condiciones de ejercicio de los derechos fundamentales, el monopolio de

la fuerza civil y militar, los ingresos y los gastos —incluido el endeudamiento—, la lengua y la educación, las decisiones culturales especialmente trascendentes, las relaciones familiares, los medios de comunicación y las relaciones con los grupos ideológicos y religiosos.

Por otra parte, y en lo que concierne más directamente al reparto competencial, el principio de atribución expresa impide que se pueda modificar la distribución de competencias sin un procedimiento de convalidación. En este contexto, Gobierno y al Parlamento —al *Bundestag* y, en la medida en que se vean afectadas competencias legislativas de los *länder*, al *Bundesrat*— tienen una especial responsabilidad en la integración. El control del *ultra vires* corresponde a ejecutivo y legislativo, cada uno de ellos ejerciendo sus funciones constitucionales. Y si ese control falla, cabrá acudir al Tribunal Constitucional. La Unión Europea no puede atribuirse nuevas competencias, no posee ninguna *Kompetenz-Kompetenz* (competencia por competencia), al margen de la decisión de las autoridades nacionales y del Tribunal Constitucional.

Hay, de un lado, reductos de soberanía no susceptibles de atribución y, de otro, hay que controlar como se ejercen las competencias ya atribuidas.

El *Bundesverfassungsgericht* será el que, en última instancia, controle, de conformidad con el principio de subsidiariedad, que el Derecho comunitario adoptado en el seno de las instituciones europeas se mantenga dentro de los límites que marcan la soberanía estatal, el principio democrático, el contenido intangible de la «identidad constitucional alemana» y el principio de atribución.

En cualquier caso, en el ejercicio de esta facultad de control, el Tribunal de Karlsruhe tomará en consideración los principios de lealtad al Derecho europeo y de

cooperación con las instituciones comunitarias. Identidad constitucional nacional y Derecho comunitario van, en principio, de la mano. Se da como punto de partida una coincidencia en lo fundamental entre el Derecho europeo y la Ley Fundamental de Bonn. La cultura jurídica europea y alemana se fundan en una serie de paradigmas con vocación de universalidad. Se ha hablado así de una «sedimentación europea» (P. Häberle) que sugiere una cierta unidad.

La *sentencia Lisboa* suscitó todo género de reacciones. Alguna doctrina aplaudió un pronunciamiento que «se toma en serio la soberanía popular y la democracia» (Klaus Ferdinand F. Gärditz y Christian Hillgruber), «impide a la Unión ser algo más que una mera asociación de Estados soberanos» (Frank Schorkopf) o «impide la estatalización futura de la Unión Europea» (Dieter Grimm). Otros autores, por el contrario, la criticaron al considerarla un «manifiesto político» (Christian Tomuschat), «un borrón en la historia de la construcción europea» (Alfred Grosser) o «un golpe durísimo a la Unión Europea (...), con efectos que van más allá de Alemania» (Mario P. Chitti). Para unos, el Tribunal Constitucional alemán se erige en defensor de la «esencia nacional»; para otros, adopta el papel de «tribuno de la plebe» que, en ausencia de referéndum, asume las críticas al proceso de integración que tienen en mente muchos ciudadanos (Christian Callies).

Sentencia Lisboa del Tribunal Constitucional alemán ofrece testimonio, desde el rigor técnico-jurídico y sin estridencias ni excesos dialécticos, de esa variedad de posturas doctrinales.

Agustín José Menéndez se muestra claramente favorable, aun con lógicas salvedades, a las tesis de la sentencia. Entiende, ante todo, que la posición de la Corte de Karlsruhe ha de ser interpretada como una defensa del principio representativo o demo-

crático frente a la deriva gubernamental y de desbordamiento competencial que derivan del procedimiento de reforma del Derecho de la Unión en Laeken-Lisboa y de la peculiar interpretación de las libertades económicas auspiciada por el Tribunal de Justicia. Valora positivamente que el Tribunal Constitucional alemán haya puesto una señal de *stop* contra las ínfulas de Bruselas y que se haya dado el «alto» contra la furtiva ampliación de competencias de la Unión Europea a través de las «cláusulas pasarela».

La sentencia, con un lenguaje innovador dentro de la tradición democrático-constitucional, se apoya en cinco ideas-fuerza para reconstruir una teoría constitucional del Derecho europeo completa y coherente, una suerte de «síntesis constitucional europea». Y el cuestionamiento de la valía constitucional del Tratado de Lisboa implica levantar acta de las reprobables decisiones adoptadas por los líderes políticos europeos y nacionales en las últimas dos décadas.

Constatado el déficit democrático de la Unión Europea, resulta imprescindible que sea en el plano interno o estatal en el que opere, con más virtualidad, el principio democrático. Pero la sentencia no excluye que, si se avanza en la democratización y en el fortalecimiento de la sociedad civil europea, pueda transferirse más soberanía.

En último extremo, que, en esta ocasión, el Tribunal Constitucional alemán haya apretado algo más de lo razonable se puede comprender teniendo en cuenta «el papel esquizofrénico» que corresponde a los Tribunales Constitucionales nacionales en el proceso de integración por cuanto se han convertido en el único contrapeso cierto del Tribunal de Justicia.

Más crítico, también matizadamente, se muestra Antonio López Castillo. La sentencia crea, como poco, un clima desapacible en relación con la concepción jurídica de las relaciones entre el Derecho de la Unión

y el Derecho de los Estados miembros que puede resultar fácilmente contagioso para otros Tribunales Constitucionales. La alegada violación del principio democrático proporciona al Tribunal Constitucional alemán la excusa perfecta para realizar un control abstracto de normas que quienes constitucionalmente están legitimados para plantearlo no hicieron. En algún caso, no sólo no lo hicieron, sino que en sus alegaciones en el proceso de amparo se opusieron frontalmente a su admisibilidad.

La sentencia, de otro lado, plantea dudas razonables sobre la violación eventual de la obligación de plantear la cuestión prejudicial —especialmente cuando la duda radique en la validez de un acto de la Unión por actuación *ultra vires* de sus instituciones— derivada del artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Y más dudas plantea la reserva competencial a favor del propio Tribunal Constitucional para poder realizar un control *ultra vires* de actos adoptados por las instituciones comunitarias en contradicción con el principio de atribución expresa de competencias. ¿No entra tal reserva en contradicción con los principios más elementales del ordenamiento jurídico de la Unión y supone arrogarse poderes de control jurisdiccional de legalidad de actos comunitarios cuya competencia recae en el Tribunal de Justicia?

Desde un punto de vista no ya procesal sino material, parece abusivo el recurso argumental que emplea el Tribunal Constitucional alemán al referirse a la «cláusula de eternidad» del art. 79.3 de la Ley Fundamental como límite posible a la atribución de competencias autorizada por el art. 23 en casos de violación de las exigencias derivadas del principio democrático. Es chocante que se sugiera, aunque sea entre líneas, que la pertenencia a la Unión Europea pueda suponer un ataque a los valores democráticos alemanes en el sentido en que al menos

hasta ahora era interpretada esa cláusula de eternidad.

Y, en fin, desafortunadamente los modelos de «federalismo supranacional» o de «federación constitucional europea» elaborados por la doctrina sólo se mencionan de forma marginal. El Tribunal Constitucional alemán, partiendo de la clásica dicotomía *Estado Federal/Unión de Estados*, fija su mirada en el fleco de la pérdida de la propia soberanía sin hacer una evaluación diferenciada sobre el plano constitucional de las posibles modalidades de renuncia a la soberanía. El Tribunal evita discutir estas cuestiones derivando la garantía de la soberanía estatal del principio democrático (autodeterminación del pueblo germano), sin examinar la cuestión conexa de en qué medida se podría respetar el principio democrático a través de elecciones en un Estado federal europeo. La sentencia —concluye López Castillo— enfatiza el discurso de-

mocrático, pero desde la perspectiva exclusiva de la soberanía nacional. Un discurso de «la Europa de entre siglos».

Las cuestiones de innegable relieve constitucional y las aportaciones críticas aquí mencionadas son tan sólo una pequeña muestra de la profundidad con la que *Sentencia Lisboa del Tribunal Constitucional Federal Alemán* se adentra en la interesantísima problemática de la integración europea y las relaciones entre el Derecho de la Unión y la Constitución nacional. Sobre estas cuestiones, y sobre otros muchos temas que no han podido aquí siquiera enunciarse por razones de espacio, reflexionan con rigor y acierto los autores de una obra cuya lectura, completa y atenta, resulta aconsejable.

Abraham Barrero Ortega
Profesor Titular, Universidad de Sevilla

SOBRINO HEREDIA, J. M. (Director), *Sûrete maritime et violence en mer / Maritime Securite and Violence at Sea*, Ed. Bruylant, Bruxelles, 2011, 518 pp.

La inseguridad en el mar se ha visto incrementada en los últimos años de forma exponencial. En efecto, no solamente el flujo de la inmigración irregular por vía marítima, íntimamente ligada a la criminalidad internacional organizada, sino igualmente los actos terroristas y la piratería en sus nuevas modalidades y los últimos desastres medio ambientales marinos provocados por la acción humana, no han dejado indiferentes a los estudiosos de la materia. Por este motivo, y de forma muy acertada, la Asociación Internacional de Derecho del Mar (*AssIDMer*) decidió dedicar su Tercer Coloquio Ordinario, celebrado en mayo de 2009 en A Coruña, a estos temas de gran actualidad.

La obra aquí recensionada recoge las

intervenciones y contribuciones de dicho Coloquio, distribuyéndose la materia en cuatro bloques bien diferenciados, cuales son: el tráfico de personas y la criminalidad internacional organizada; terrorismo y piratería; protección y seguridad de transportes marítimos; y vías jurídicas frente a la violencia en el mar. En las mismas, se ahonda fundamentalmente en las medidas adoptadas en los niveles internacional, europeo y nacional, disponiendo el lector de una visión de conjunto de la problemática marítima existente.

En el primer bloque, *Tráfico de Personas y Criminalidad Internacional Organizada*, el Prof. Casado Raigón analiza la situación actual a partir del Convenio de Palermo de 2000 y su Protocolo sobre la