

NOTICIAS DE LIBROS (*)

CRUZ VILLALÓN, Pedro (coord.): *Hacia la europeización de la Constitución española. La adaptación de la Constitución española al marco constitucional de la Unión Europea*, Bilbao, Fundación BBVA, 2006, 261 págs.

La presente obra se concibe en un contexto constitucional, marcado tanto por el (fallido) Tratado por el que se establece una Constitución para Europa como por la anunciada reforma constitucional por la que se pretende, entre otras cosas, introducir una cláusula europea. A juicio de Pedro Cruz Villalón, las innovaciones contenidas en el citado Tratado forman ya parte del imaginario colectivo, y hace preciso europeizar la Constitución, aceptando que se inscribe en una comunidad política compartida con otros países europeos.

El profesor Cruz Villalón examina, en el primer capítulo del trabajo, la evolución que ha sufrido la interpretación dada por el Tribunal Constitucional al artículo 93 CE (especialmente visible en las dos Declaraciones dictadas por el Tribunal Constitucional). A juicio de este autor, la potenciación del mentado precepto constitucional se justificaría por el cambio de discurso contenido en los propios Tratados comunitarios, por su creciente constitucionalización, y serviría para reivindicar la cualidad del propio texto constitucional, tomando en consideración las distintas dimensiones que la cláusula tendría (programática/finalista, garantizadora, ordinamental y procedimental). El autor ofrece una eventual redacción de esa nueva cláusula europea que podría insertarse en la Constitución (en el Título Preliminar o como un Título VIII bis —o IX, si se optara por desplazar a los siguientes—) en la página 71 del libro reseñado, que toma en consideración el Preámbulo y los artículos I-2, I-5 y I-6 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Aunque el tenor elegido, así como los argumentos en los que dicha propuesta se asienta, son, por lo general, muy acertados y, en todo caso, muy sugerentes, se realizan algunas afirmaciones que pueden ser sometidas a discusión. Lo es considerar, por ejemplo, que tras la inclusión de la cláusula europea en la Constitu-

(*) La Sección cuenta con las colaboraciones permanentes de Francisco Javier Matia Portilla (coord.), Ignacio Torres Muro, Ignacio Álvarez Rodríguez, Ignacio García Vitoria, Antonio Arroyo Gil, Fran Ruiz-Risueño Montoya y Fernando Simón Yarza.

ción, existiría la UE por mandato constitucional (pág. 54), o entender que la integración europea constituye un deber para los Estados europeos (págs. 56 y sigs., aunque éstos puedan decidir libremente sobre su intensidad) o aceptar la plena vigencia del principio de primacía del Derecho comunitario (limitada, eso sí, porque éste debe respetar determinados valores materiales y la identidad nacional) (pág. 71). Las reflexiones del profesor Cruz Villalón pueden justificarse en un determinado entendimiento de la UE, como fenómeno constitucional, y en un planteamiento de prospectiva jurídica, en el que también incurre el propio Tribunal Constitucional con su Declaración 1/2004. Alejarse de dichos parámetros, optando por criterios decididamente normativos (vinculados a los arts. 95 y 96 CE), conduce, sin embargo, a compartir sin ambages la conclusión avanzada por Pedro Cruz Villalón en su estudio, cuando afirma que no cree que la introducción de una cláusula europea sirva para resolver de una vez por todas la eventualidad de sucesivas reformas que se produzcan en la UE (pág. 74).

A continuación Fernando Álvarez-Ossorio Mícheo se ocupa del examen de los derechos fundamentales en la Unión Europea, realizando un recorrido por la azarosa vida de su conformación en el plano europeo, en el que ocupa especial lugar, como no puede ser de otra forma, la génesis de la Carta de Niza y su posterior reforma en el marco de la CIG'2004. Sostiene el autor que en el sistema de protección de los derechos fundamentales en la UE ocupa un lugar privilegiado el Convenio Europeo de Derechos Humanos (y, consiguientemente, la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo). Fernando Álvarez-Ossorio opina que el Convenio puede constituir, en ocasiones, un máximo común en materia de derechos (y no un mínimo común, como ha defendido buena parte de la doctrina). Más aún, a juicio del autor es el CEDH el que evita que pueda producirse cualquier contradicción entre los modelos constitucional y de la Unión Europea en materia de derechos fundamentales, siempre que se confiera un carácter más vinculante al artículo 10.2 CE en relación con el citado Convenio (pág. 104). Esto es así porque mientras que la Unión Europea asume el CEDH *in toto* (esto es, con todos sus protocolos), en España no se han ratificado todos sus contenidos (lo que debería solventarse a través de la ratificación de los protocolos adicionales 4, 7, 12 y 13). Aunque la tesis expuesta por el profesor Álvarez-Ossorio es muy sugerente, es posible visualizar la problemática por él examinada bajo parámetros distintos, que pongan la luz en la necesidad (dogmática) de que los derechos fundamentales comunitarios tengan un contenido autónomo respecto de los recogidos tanto en el plano estatal como en la órbita del Consejo de Europa. Habrá que esperar a la futura ratificación del Convenio por parte de la Unión Europea en el Tratado de Lisboa, pero podría apostarse porque las reservas que haga la UE serán singulares en relación con las realizadas por los Estados en su momento, porque la realidad territorial y política de ésta respecto de aquéllos es muy distinta.

El trabajo de Manuel Medina Guerrero sobre la distribución de competencias entre la UE y los Estados miembros se articula sobre dos ejes. En el primero, fundamentalmente descriptivo, se realiza un examen de las aportaciones hechas en esta materia en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Recuerda el autor que en dicho texto se clarifica el reparto competencial (la cláusula de flexibilidad es más rigurosa en lo que atañe al procedimiento y más amplia en lo referido a su presupuesto de partida; se establecen las categorías de competencias: exclusivas, compartidas —en oca-

siones paralelas más que concurrentes, como ocurre con la investigación o el desarrollo tecnológico— y de apoyo, coordinación y complemento) antes que producirse nuevas cesiones de importancia (como las acaecidas en Maastricht o Ámsterdam). La supresión de los pilares comunitarios y la atribución de personalidad jurídica a la UE ha puesto fin a la asimetría existente hasta el momento. Actúan como límites a dicha soberanía los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y de identidad nacional (vinculada, en el Tratado, con las funciones esenciales del Estado y, en particular, con la integridad territorial, el orden público y la seguridad nacional).

El segundo eje en el que se articula el estudio de Manuel Medina Guerrero versa sobre la europeización de la Constitución española desde el punto de vista competencial. El autor parte del carácter limitado del artículo 93 CE (que impide tanto una transferencia general o total de competencia como aquella que impide evaluar o medir los poderes que el Estado cede), y cuestiona, desde esta última perspectiva, que se atribuyan competencias a la UE atendiendo a criterios finalistas (y no materiales) y el principio de flexibilidad (que prevé una potestad limitada y sometida a la regla de la unanimidad). El autor estima a continuación que el límite inmanente del artículo 93 CE referido al respeto de la soberanía del Estado (cfr. DTC 1/2004) puede conformarse valiéndose de la interesante jurisprudencia del Consejo Constitucional francés referida a las *condiciones esenciales del ejercicio de la soberanía* (que serán determinadas dependiendo de la naturaleza de las competencias que se ceden y que no se verán condicionadas cuando sean sometidas, en el plano europeo, a la regla de la unanimidad). A juicio de Manuel Medina Guerrero, la única reforma competencial que podría haber traspasado el umbral del artículo 93 CE es la referida a la política monetaria, producida en Maastricht, ya que el mentado precepto constitucional permite la cesión de competencias concretas, pero no de sectores completos de actividad estatal. En relación con el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, los mayores avances competenciales se han producido en materia de libertad, seguridad y justicia, sobre todo porque determinadas materias se reservan ahora a una mayoría cualificada y no a la unanimidad, pero no parece que esta decisión traspase los límites que el artículo 93 CE consiente. Que la reforma del precepto constitucional no sea precisa no supone, para el autor, que no sea conveniente, ya que la misma serviría para mostrar más apropiadamente el nivel de integración alcanzado por la UE.

Agustín Ruiz Robledo es el encargado de examinar las instituciones constitucionales españolas en perspectiva europea. Dejando de lado las breves reflexiones que realiza con respecto al Tribunal Constitucional (págs. 169-172), entiende que algunas novedades del Tratado por el que se establece una Constitución Europea deberían encontrar reflejo en el Derecho español. Aunque la Constitución francesa, siguiendo las indicaciones dadas por el Consejo Constitucional francés, ha sido modificada para introducir las nuevas facultades que el citado Tratado atribuye a los Parlamentos nacionales (interposición de un recurso ante el Tribunal de Luxemburgo, participación en el sistema de alerta temprana referida al principio de subsidiariedad y veto a la revisión simplificada del Tratado), el autor estima, acertadamente, que dicha reforma no es precisa en nuestro país (ya que nos movemos en otra cultura constitucional, en la que el Parlamento puede asumir funciones complementarias previstas en la ley —STC 108/1986—, y dadas,

además, la amplia visión mantenida del artículo 93 por el Tribunal Constitucional en la DTC 1/2004 y la satisfacción mostrada por las fuerzas políticas por el avance democrático). Sin embargo, sí exige dicha reforma el hecho de que se atribuya un voto a cada una de las Cámaras en relación con el control de los textos normativos y de que ambas puedan acudir ante el Tribunal de Luxemburgo, porque dichas decisiones desconocen que el bicameralismo de las Cortes Generales constitucionalmente previsto es imperfecto, por lo que se ve cuestionado el principio de autonomía institucional que favorece a nuestro Estado. Podría aprovecharse la ocasión para dividir la circunscripción electoral referida a las elecciones europeas, decisión que el autor considera materialmente constitucional. Agustín Ruiz Robledo recuerda a continuación que ninguna norma española define el papel del Gobierno en lo que atañe a la Unión Europea, a diferencia de lo que ocurre en otros países (como muestra la Constitución austriaca). Finalmente, también el poder judicial ha obtenido mayores facultades a resultas del proceso de integración europeo. Hoy es discutible afirmar que esté sometido a la ley, por lo que resulta preciso realizar una nueva lectura de los artículos 117 y 162 CE, y conveniente introducir un segundo párrafo en el artículo 162 CE para otorgar carácter constitucional al poder de los jueces que les permite inaplicar una ley por considerarla incompatible con el Derecho comunitario.

Ana M. Carmona Contreras analiza los efectos que la integración europea ha tenido en el funcionamiento, teórico y práctico, de las Comunidades Autónomas, interrogándose igualmente sobre la conveniencia de que dichas transformaciones sean tomadas en consideración por el Derecho interno. La autora parte de la desconstitucionalización (*sic*) de esta materia en los Tratados comunitarios, y cómo la misma ha ido encontrando respuestas en el orden estatal (en Alemania, a través del *Bundesrat*; en Austria, a través de mecanismos que permiten influir o codecidir, dependiendo de la materia de que se trate, sobre la posición estatal que se defenderá en Bruselas; en Bélgica, a través del Acuerdo de Cooperación entre el Estado federal, las Comunidades y las Regiones, de 8 de marzo de 1994; en el Reino Unido, al hilo del proceso de devolución de poderes a Escocia y Gales, y en Italia, cuya Constitución ha reflejado las prácticas habidas en tal materia). Frente a tales disposiciones llama poderosamente la atención el silencio constitucional existente en nuestro país, silencio que contrasta, a su vez, con lo acaecido a lo largo de los años. El Tribunal Constitucional ha admitido que la Comunidad Autónoma pueda acordar actuaciones exteriores (siempre y cuando no se correspondan con las propias del Derecho internacional —*ius legationis*, firmar la paz y declarar la guerra, reconocimiento de Estados...—) y ha entendido que la pertenencia del Estado español a la UE no altera el reparto competencial previsto en la Constitución y los Estatutos de Autonomía (si bien, en la práctica, el Estado asume un amplio poder normativo, justificado en su competencia para establecer las bases y coordinación de la planificación general de la economía). En general, la cooperación de las Administraciones autonómicas con la estatal en los asuntos europeos en la fase ascendente se canaliza, fundamentalmente, a través de las Conferencias sectoriales, infrautilizándose, para estos fines, la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE). La generalidad de este foro es, en opinión de Ana M. Carmona, el rasgo que define al órgano pero que también explica su mayor debilidad. La influencia de las Comunidades Autónomas depende de

que la materia sobre la que versa la negociación se corresponda con materias que están reservadas, en el plano interno, al Estado, a las Comunidades Autónomas, o a ambas Administraciones (en el primer caso, el Estado se limita a informar a las Comunidades Autónomas, en el segundo son éstas las que negocian un acuerdo que luego trasladan a la Administración central; finalmente, en el tercer caso, se produce una doble negociación: primero, entre las Comunidades Autónomas; posteriormente, éstas con el Estado central). Dado que dichas posiciones no son vinculantes para el Estado Central y que la discusión autonómica se desarrolla en un foro sectorial, la autora concluye afirmando que el sistema creado no ha funcionado adecuadamente. La participación autonómica también se ha logrado en la Consejería de Asuntos Relacionados con las Comunidades Autónomas (ahora regulada en el Acuerdo de la CARCE de 9 de diciembre de 2004), en los grupos de trabajo de la Comisión (que partieron de un primer Acuerdo de la CARCE referido a los años 1998-2002, al que se sumó otro posterior, para los años 2003-2006), en los grupos de trabajo del Consejo (también prevista en el citado Acuerdo de la CARCE de 2004, y limitada a determinadas materias: empleo, política social, sanidad y consumidores, agricultura y pesca, medio ambiente, educación, juventud y cultura) y en el Consejo de la UE (cfr. Acuerdo de la CARCE publicado en el *BOE* de 16 de marzo de 2005). La posición del representante autonómico en el Consejo de Ministros de la UE, aunque de pleno derecho, se encuentra subordinada al jefe de delegación, que será siempre un representante estatal.

Las carencias descritas aconsejan, en opinión de Ana M. Carmona Contreras, que la eventual reforma constitucional que pueda producirse se ocupe del lugar de las Comunidades Europeas en la Unión Europea. En este sentido, juega especial relevancia la reforma del Senado, que podría servir como foro de concertación interautonómica en asuntos europeos, aunque pueda optarse por otros modelos (Conferencia de Presidentes autonómicos, Conferencia de relaciones Estado-Comunidades Autónomas), debiendo optarse por una solución creativa y acorde con nuestra realidad constitucional. Aunque el grado de intervención autonómica pueda depender de la naturaleza de la competencia afectada, sería conveniente una indicación constitucional relacionada con la eventual presencia directa de representantes autonómicos en la delegación española ante la UE (aunque este precepto fuera desarrollado a través de una ley, que acaso debería tener carácter orgánico). Si se optara por potenciar el Senado y servirse de esta Cámara para que las Comunidades Autónomas canalicen sus posiciones relacionadas con los asuntos europeos, sería conveniente modificar el artículo 90.2 haciendo cesar la subordinación que en materia normativa mantiene el Senado en relación con el Congreso de los Diputados. Sin embargo, la autora considera más acertado optar por la impulsión de la Conferencia de Presidentes Autonómicos, que funcione de forma flexible e informal y que actúe valiéndose de la regla de la unanimidad. Dicha Conferencia podría convivir con una Conferencia de Presidentes, en la que participara también el Presidente del Gobierno de la Nación, y cuyas reuniones presentarían un alto valor simbólico. También considera imprescindible Ana M. Carmona que se reconozca en la Constitución la potestad autonómica para la ejecución e implementación del Derecho europeo cuando proceda, configurada como deber, estableciendo, igualmente, un mecanismo de salvaguarda que permita un poder de sustitución por parte del Estado que pueda activarse por el previo

incumplimiento autonómico que haya sido constatado en sede judicial (lo que igualmente exigiría la reforma del art. 93 CE para incluir al poder judicial como eventual garante del cumplimiento de las obligaciones internacionales).

El volumen se cierra con un conjunto de conclusiones generales, en el que se enumeran y ordenan las distintas conclusiones avanzadas en los capítulos precedentes. Dado que el amable lector que lea estas páginas ya ha podido hacerse una idea cabal de sus contenidos, no parece ni preciso ni conveniente resumir ahora dichas conclusiones. Sí que parece obligado, sin embargo, antes de poner fin a la presente reseña, subrayar algunos aspectos del libro resumido. De un lado, que es un magnífico ejemplo de cómo profesores de distintas Universidades pueden abordar una investigación conjunta. De otro, y es el mayor mérito del libro, tanto de sus autores individualmente considerados como, especialmente, del profesor Cruz Villalón que lo ha coordinado, nos encontramos con una investigación ordenada en torno a una cuestión concreta, lo que dota de coherencia, sistema y unidad al libro publicado. No estamos ante una obra colectiva compuesta por distintas aportaciones individuales, sino ante una investigación sobre una determinada cuestión (la necesidad de europeizar nuestra Constitución) realizada por una escogida selección de profesores de Derecho constitucional. Investigaciones como esta sirven para evidenciar no solamente la individual calidad de los autores (por otra parte, acreditada por sus publicaciones anteriores), sino también la envidiable solvencia de un grupo de investigación. Esperemos que su trabajo colectivo pueda depararnos otras obras como la reseñada en el futuro.—*Francisco Javier Matia Portilla.*

MARTÍNEZ ALARCÓN, María Luz: *Cuota electoral de mujeres y Derecho constitucional*, Madrid, Senado, Congreso de los Diputados, 2006, 256 págs.

El problema de las cuotas electorales, o, más bien, de la presencia equilibrada de mujeres y hombres en las listas, ha sido objeto recientemente de pronunciamientos del Tribunal Constitucional, en cierto modo polémicos, como las SSTC 127/2007, de 22 de mayo, y 12/2008, de 29 de enero. La obra que comentamos aquí es anterior a los mismos, pues lleva en portada la fecha del año 2006, aunque la de su depósito legal en 2007 sea más acorde con su aparición en las librerías. En todo caso, nos encontramos con un trabajo que ha obtenido el premio Mujer y Parlamento Clara Campoamor, y en el que no se analizan las decisiones a las que hemos hecho referencia, sin duda porque su elaboración es anterior a las mismas.

Esta circunstancia, que es de lamentar, porque nos gustaría conocer la autorizada opinión de la autora sobre lo que ya es jurisprudencia constitucional, no empaña en absoluto la valía de su libro, que es el análisis más detallado, cuidadoso y profundo que se conoce hasta ahora en nuestra literatura jurídica sobre la controvertida cuestión de cómo mejorar los índices de participación de la mujer en la vida política, tanto en el extranjero como en España.

La obra, tras las presentaciones de los Presidentes del Congreso y del Senado y de la Vicepresidenta Primera del Gobierno, y el prólogo del diputado y catedrático Diego