

políticas educativas de fondo que consigan transformar la sociedad en este ámbito, se cierra el libro.

Expuesto el contenido del mismo, llega el momento de realizar una valoración global, que sólo puede ser muy positiva. Independientemente de que se esté de acuerdo, o no, con las tesis sostenidas por la profesora Martínez Alarcón, es preciso reconocer que ha realizado un esfuerzo importante, que conduce, sin duda, a obtener unos resultados de cierta relevancia en un tema complicado, y que está lejos de haber sido resuelto definitivamente por el Tribunal Constitucional en las decisiones a las que hice referencia más arriba, y sobre las que, desde luego, sería interesante conocer la opinión de la autora de este libro, puesto que la convalidación que en las mismas se hace, sin matices, de las cuotas electorales impuestas por la reforma del artículo 44 de la LOREG resulta, cuando menos, susceptible de un debate que la doctrina tendrá que abordar tarde o temprano. Para el mismo resultarán muy útiles las orientaciones contenidas en esta obra de la que hemos dado breve noticia. —*Ignacio Torres Muro.*

MARTÍNEZ SIERRA, J. M.: *La recepción constitucional del Derecho comunitario*, Valencia, Comunidad de Madrid y Tirant lo Blanch, 2007, 285 págs.

I. *Objetivo y contenidos del libro*: El profesor Martínez Sierra comienza su estudio con una meridiana declaración de objetivos: «el presente trabajo pretende describir el estado actual de la recepción constitucional del Derecho comunitario en España a través del estudio de la doctrina del Tribunal Constitucional, con el fin de evaluar la (in)suficiencia de la misma en la función de garantizar los elementos esenciales de la Constitución Española: su normatividad y supremacía» (pág. 13). Para el cumplimiento del propósito declarado, el autor especifica también desde el principio que su metodología consistirá en la descripción y crítica de la «jurisprudencia más sobresaliente» (pág. 13), ordenada por los criterios evolutivo y material (pág. 14).

La finalidad del libro y el camino analítico escogido presentan un excelente y ordenado compendio jurisprudencial que refleja los temas abordados por el Tribunal Constitucional en sus veinte años de decisiones relativas al proceso de integración europea. Así, el epígrafe II repasa la interacción entre el Derecho europeo y la organización territorial del Estado. Se despliegan con envidiable sencillez los principios consolidados, a saber, la contención de los títulos expansivos —comercio exterior o relaciones internacionales— y la reconducción de la disputa competencial al reparto del texto constitucional. Al mismo tiempo se subraya (algo que no siempre ocurre) la posible incidencia expresa del Derecho europeo en esa distribución competencial al fijar la autoridad competente en la ejecución de la norma comunitaria (págs. 25 y sigs.). Y, sobre todo, son especialmente interesantes las páginas dedicadas a mostrar el peso hermenéutico del Derecho europeo en la determinación del alcance de ciertas competencias constitucionalizadas (págs. 53 y sigs., en concreto 55).

Los epígrafes III y IV merecen una lectura sin solución de continuidad, con la que se logra una visión panorámica de los hitos que han ido ocupando la jurisprudencia del

Tribunal referida a las relaciones entre el ordenamiento estatal y el europeo. El autor repasa y critica con acierto la magra concepción «orgánico-procedimental» del artículo 93, utilizada desde el principio por el Constitucional para desplazar el conflicto entre ordenamientos al ámbito de la selección de normas (pág. 80). De esa matriz nacen toda una serie de consecuencias que el profesor Martínez Sierra describe con precisión. Así, el uso del adjetivo infraconstitucional para definir el conflicto entre el Derecho estatal y el Derecho de la Unión (pág. 87), la elusión de la cuestión prejudicial como instrumento procesal a disposición del Tribunal Constitucional (pág. 90), la rígida interpretación de la doctrina Cilfit a la hora de valorar la negativa de un juez ordinario en el planteamiento de la cuestión prejudicial (pág. 111), la escasa sensibilidad para determinar el contenido del artículo 24 CE a la luz del Derecho europeo (págs. 112 y sigs., con mención a la STC 58/2004 como cambio de registro) y la tenue protección de los derechos fundamentales frente a la norma europea a través del control de su aplicación estatal (págs. 157 y sigs.).

Finalmente, en los epígrafes V y VI, que también merecen una lectura conjunta, se repasa el producto del control preventivo de los tratados comunitarios. En el análisis de la Declaración 1/1992 es muy útil el contraste que el autor realiza respecto a la posición defendida por el Consejo de Estado, comparación que refleja cómo aquella Declaración frenó la conversión del artículo 93 CE en un poder implícito de reforma. Pero al mismo tiempo y con razón se vuelve a señalar la exigua comprensión de ese precepto, del cual el Tribunal sólo extrajo inicialmente su sentido orgánico-procedimental, lo que, según el autor, dejó sin valorar la incidencia del Tratado de Maastricht sobre el principio democrático y autonómico (págs. 202 y sigs.). Respecto a la Declaración 1/2004, señala la ampliación material del artículo 93 que efectúa el Tribunal Constitucional, pero la califica como una «supuesta dimensión material... que saca a la puerta de sus goznes. La dimensión sustantiva no es un punto de articulación como lo era con su dimensión orgánico-procedimental, no es una bisagra, es una puerta sin confines por donde ahora puede entrar otra Constitución...» (pág. 240). En definitiva, para el profesor Martínez Sierra, la Declaración 1/2004 es un esfuerzo «entregado a minimizar los problemas de constitucionalidad como si el TCEU fuese otro tratado más» sobre la base del «choque de supr(i)macías constitucionales», que reputa como «una distinción indistinguible» (págs. 228 y sigs.).

A la luz de su contenido, en mi opinión, el libro del profesor Martínez Sierra ofrece una completa sistematización de la jurisprudencia constitucional, que permitirá a cualquier lector cobrar un cabal conocimiento del estado de la cuestión. La elección de las sentencias que marcan el ritmo discursivo del ensayo es inmejorable, de manera que el lector se hace cargo de cuáles han sido los tres temas básicos que han atravesado la jurisprudencia del Tribunal componiendo el entramado actual del debate: desarrollo del Derecho europeo en una organización territorial compuesta; control de constitucionalidad del Derecho europeo y control de comunitariedad del Derecho estatal; y límites al poder de cesión de competencias. Además, conviene enfatizar, en este orden de cosas, que el tratamiento metodológico y el análisis material del Derecho comunitario y constitucional realizados otorgan al libro un largo recorrido editorial, sin duda válido para el Tratado de Lisboa y los venideros. Efectivamente, al analizarse la multiplicidad de

embates que a nuestra Constitución supuso la Constitución Europea, y al analizarse más allá de lo estrictamente necesario la profundidad de la cobertura otorgada por el Tribunal Constitucional en esa ocasión, se sientan las bases de la recepción constitucional del Derecho comunitario para años.

Pero este libro invita a otro tipo de lectura, pues, sin duda, no se agota en una mera descripción jurisprudencial anotada críticamente. En primer lugar, porque el autor recalca desde el principio que la recepción del Derecho comunitario por el Tribunal Constitucional ha sido insuficiente en la función de garantizar la normatividad y la supremacía de la Constitución (pág. 13). Dicho de otro modo, el profesor Martínez Sierra utiliza el repaso de la jurisprudencia como coartada para una reflexión de más largo recorrido, para una lectura «determinada» de la jurisprudencia, que pone sobre la mesa la crisis de la Constitución estatal. Y, en segundo lugar, porque el autor afirma que la Declaración 1/2004 supone un antes y un después en la recepción jurisprudencial del Derecho europeo, un «punto de inflexión» (pág. 255). La conexión entre ambos motivos se hilaba en el epígrafe VII, dedicado a las conclusiones, que nos permite, en definitiva, un análisis del libro que va más allá de la ordenada exposición jurisprudencial.

II. *Las conclusiones del libro:* La insuficiente recepción del Derecho europeo por el Tribunal Constitucional tiene para el profesor Martínez Sierra una consecuencia demoleadora, pues «parece posibilitar de forma irrestricta la cesión de competencias constitucionales sin ahorrar un receptáculo constitucional para las gravísimas repercusiones constitucionales y jurídicas que dicha cesión conlleva» (pág. 259), y afirma más adelante que «[N]uestro estudio permite concluir que el proceso de integración europeo ha afectado a la Normatividad y a la Supremacía de la Constitución por tierra, mar y aire» (pág. 265). Creo que la contundencia de los textos extractados no necesita exégesis. En efecto, para el autor el Tribunal Constitucional ha sido incapaz de frenar la paulatina quiebra de la Constitución ante el Derecho europeo y la Declaración 1/2004 (de ahí su carácter de inflexión) ha venido a certificar esa demolición cotidiana. Entiende el profesor Martínez Sierra que la imposibilidad del Tribunal Constitucional de sostener la supremacía y normatividad constitucional se ha debido a diversas circunstancias. En gran medida a una razón exógena, dada la «discrecionalidad que el artículo 95.2 otorga a los partidos políticos. Así el proceso de asunción y evolución ha sido sustraído del control de constitucional... El proceso de integración europeo, como un todo, no se ha visto todavía confrontado con la Constitución Española...» (págs. 259 y 260). Pero en cualquier caso, el conocimiento fragmentario que el Tribunal ha tenido de ese proceso se ha resuelto con una «táctica escapista de resolución de mínimos... Si el TC hubiese explicitado desde un principio con firmeza el estrecho margen que la Constitución otorga a la integración europea, hubiese podido forzar a los partidos políticos a replantearse la utilidad del artículo 95.2 y la propia reforma constitucional» (pág. 260). Sin embargo, esa estrategia jurisprudencial de «salir al paso de cada disputa» ha resultado en palabras del profesor Martínez Sierra en una «abdicación» del Tribunal Constitucional como garante de la Constitución: «Pues bien, el TC ha abdicado, realizando en su primera Declaración de 2004 una interpretación que no entra ni se legitima en la CE, por más

grande y engrasada que sea la bisagra vista en la cláusula de apertura constitucional, pues la bisagra no puede servir para sacar la puerta de sus goznes» (pág. 262).

Pero las conclusiones del profesor Martínez Sierra no se limitan a ofrecer este preocupante escenario en el que la normatividad y la supremacía constitucional se ha desmoronado sin encontrar un dique suficiente en la jurisdicción constitucional. Advierte el autor que a la crisis de la Constitución sólo le queda el remedio de la reforma constitucional, si bien no de cualquier reforma constitucional, sino de aquella «diseñada sin limitaciones de cálculo político», esto es, «con completa libertad en el planteamiento de los contenidos y en el resultado» (pág. 266). En este contexto teórico, para el autor, tal reforma habría de abordar la relación entre la primacía del Derecho europeo y la supremacía de la Constitución, la articulación del principio autonómico en el contexto de la integración europea, la efectiva protección de los derechos fundamentales y la correcta articulación del principio democrático. En definitiva, creo que no sería exagerado afirmar que el profesor Martínez Sierra concluye que la crisis de normatividad y supremacía constitucional provocada por el Derecho europeo sólo recibirá oportuna respuesta a través de un verdadero movimiento constituyente, de una refundación constitucional.

III. *Algunas valoraciones finales: de la insuficiente recepción a la lógica federal en el control de constitucionalidad:* El autor describe las insuficiencias de la jurisprudencia desde una perspectiva que hace hincapié en la normatividad y supremacía de la Constitución. Lo llamativo, no obstante, es que ese juicio de insuficiencia se sostiene igualmente desde posturas opuestas que ponen el peso en la incapacidad del Tribunal para dar plena operatividad al Derecho europeo de acuerdo con los principios declarados por el Tribunal de Justicia. Sin duda, esta insatisfacción compartida refleja una cierta impericia del Tribunal para encontrar su lugar ante el emergente Derecho europeo, pero, sobre todo, señala una dificultad más profunda: la insuficiencia del Tribunal es producto de la crisis funcional de la Constitución.

Está claro que el constituyente no apuró todas las posibilidades teóricas existentes en aquel entonces para definir un artículo 93 más completo, pero no es menos verdad que la redacción del 93 resultó más que satisfactoria para lanzar los primeros pasos de la integración española en Europa. Las insuficiencias del 93 —de toda la Constitución si postulamos una interpretación sistemática— han corrido paralelas al despegue político de la Unión a partir del Acta Única. Con el desarrollo político y normativo de la Unión se ha hecho cada vez más palmario que la Constitución deja sin «constitucionalizar» un ingente cuerpo de Derecho, aquel que resulta de la potestad pública europea. El punto álgido de la disfunción se alcanzó con el proyecto de Constitución europea que puso sobre la mesa una hipótesis insidiosa: ¿puede el artículo 93 autorizar la integración de «otra» Constitución? Dicho de otro modo, ¿puede la unidad del sistema normativo sostenerse sobre dos Constituciones?

Esta pregunta, fruto de la crisis funcional de la Constitución, golpeó necesariamente a nuestro Tribunal Constitucional. Pero además, el impacto se incrementó porque la propia lógica de la jurisdicción constitucional concentrada resultaba inútil para enfrentarse al Derecho europeo. Recordemos que la explicación democrática justifica la función de los Tribunales Constitucionales sobre el objeto de su control —el legislador (estatal)—,

matriz de la que nacen el modo y las consecuencias del juicio de constitucionalidad. Pues bien, esta clásica argumentación resulta de escasa utilidad —y con ella muchos de sus instrumentos técnicos— para enjuiciar unas normas que no proceden del legislador estatal, sino de un productor de Derecho con sus propias reglas materiales y formales de creación, muy alejadas de la dinámica propia de la ley. En estas circunstancias de crisis funcional de la Constitución y de quiebra de la lógica que sustenta el control concentrado de constitucionalidad, el Tribunal tenía un único escenario posible: crear su propia posición ante el Derecho europeo. Y es verdad que en esta tarea los aciertos no han sido muchos. La primera jurisprudencia que convirtió el Derecho europeo en un problema «infraconstitucional» resultó desde el principio en un cierre en falso. Corta huida hacia adelante que además impidió al Tribunal ir tanteando y definiendo paulatinamente sus posibilidades en el juego de las pequeñas controversias. Y tampoco parece que la vía adecuada sea la importación de la teoría de los contralímites, introducida en la Declaración 1/2004 y que, en mi opinión, resulta inoperante.

Dadas estas circunstancias —crisis de funcionalidad de la Constitución y dificultad del Tribunal para definir su posición ante el Derecho europeo—, resulta plenamente coherente la respuesta propuesta por el profesor Martínez Sierra: reformar, incluso refundar, nuestro régimen constitucional. ¿Es, sin embargo, suficiente? Por muy ambiciosa y completa que fuese una reforma, ésta lograría poner fin a algunas dudas, pero no acabaría de cerrar —esto es un imposible— la pléyade de problemas que suscita la dinámica relación del Derecho europeo con la Constitución (menos aún si se tratase de una propuesta manifiestamente conservadora como la postulada por el Consejo de Estado). En definitiva, la reforma constitucional anclaría los puntos de encuentro, pero no sería suficiente para ordenar desde los principios constitucionales el proceso de integración. El cierre completo, aun siempre coyuntural, necesitaría de un doble complemento. Sin duda, la definitiva constitucionalización de la Unión. Es verdad que el momento actual no invita a demasiadas alegrías, pero creo que el discurso constitucional sigue siendo imprescindible para asegurar la operatividad de la Unión. Pero también, y esto es lo que ahora interesa, el replanteamiento de la jurisdicción constitucional desde la lógica democrática, pero también desde un planteamiento federal. Si hasta ahora el Tribunal Constitucional ha logrado explicar su condición de órgano constitucional con una comprensión sostenida sobre la relación entre Constitución y democracia, tanto el proceso de integración europea como las recientes reformas estatutarias hacen imprescindible añadir la variable federal. Constitución, democracia y federalismo son los criterios que pueden ayudar a explicar la posición del Tribunal Constitucional ante el Derecho europeo. Queda así un largo camino por delante. La Europa posconstitucional es seguramente un escenario árido, pero a buen seguro que libros como el presente harán el trayecto viable.—*Miguel Azpitarte.*