

## NOTICIAS DE LIBROS

KOEN LENAERTS y PIET VAN NUFFEL: *Constitutional Law of the European Union*, Londres, Sweet & Maxwell, 1999, 717 págs.

Estamos ante una obra cuya edición original fue publicada en neerlandés tras el Tratado de la Unión Europea, y que ahora se nos presenta en inglés, enteramente revisada y adaptada a los últimos cambios acaecidos tras el Tratado de Amsterdam. Junto con la ya publicada *Procedural Law of the European Union*, pretende constituir, a juicio del editor, una verdadera enciclopedia del Derecho Europeo y de su práctica. Desde luego, se trata de una obra eminentemente destinada a la práctica del Derecho, como demuestra, por ejemplo, el gran número de tablas y de referencias de utilidad que contiene.

Como en la mayoría de los manuales al uso, el libro comienza con la exposición del proceso de integración europeo, pero en este caso muy centrado en la evolución de la Unión Europea desde su creación y en los últimos pasos que se han dado en las dos vías que los autores distinguen en el proceso de integración: la vía comunitaria y la vía extracomunitaria. En efecto, una de las originalidades de esta obra reside precisamente en que no se centra únicamente en la evolución sufrida por los Tratados, sino que trata de hacer una revisión, aunque resumida, de los acontecimientos más importantes que se han producido dentro y fuera de las Comunidades Europeas, sin olvidar las referencias a las otras organizaciones internacionales europeas o con importante participación europea, como el propio Consejo de Europa, la Organización del Tratado del Atlántico Norte, la Unión Europea Occidental, etc.

La segunda parte de la obra está consagrada al alcance del Derecho de la Unión Europea. Dentro de ella tiene especial entidad el capítulo dedicado al ámbito material del Derecho Comunitario, donde, antes de entrar en el tradicional análisis de las políticas comunitarias, nos encontramos con una de los mayores atractivos del libro: la parte dedicada a los principios generales. En ella nos encontramos con un detenido análisis de los principios contenidos en los Artículos 2 y 3 del Tratado, cuya importancia frecuentemente se pasa por alto. Como señala en el prólogo Lord Slynn of Hardley, no-

ciones que los juristas europeos han asumido sin mayor reflexión, como «supranacionalidad» o «mercado interno» (por oposición a «mercado común»), son reestudiadas con gran profundidad por los autores, perfectos conocedores del Derecho Comunitario pues, no en vano, el profesor Lenaerts es Juez del Tribunal de Primera Instancia, además de profesor en la Universidad Católica de Lovaina, donde también investiga el profesor Van Nuffel, coautor de la obra.

Cuestiones básicas en un análisis de carácter constitucional, como el fundamento jurídico del poder de la Comunidad, o el significado de los principios de subsidiariedad, proporcionalidad o no discriminación, también son abordadas en esta segunda parte de la obra.

Cabe señalar que en esta y en otras partes del libro se pone en evidencia el concepto amplio del Derecho Europeo del que hacen gala los autores, pues su atención no se centra exclusivamente en el pilar estrictamente comunitario de la Unión, sino que se hacen las oportunas referencias a los llamados segundo y tercer pilares (Política Exterior y de Seguridad Común y cooperación en materia de Justicia e Interior), además de a las cooperaciones reforzadas entre Estados, como el Convenio de Schengen, la cooperación en materia de visados, asilo e inmigración, etc.

También dentro de la amplísima segunda parte se hace referencia al alcance del Derecho Comunitario tanto desde el punto de vista temporal (entrada en vigor de los Tratados, enmiendas, cláusulas de salvaguardia), como desde el punto de vista espacial (acceso de nuevos Estados miembros, suspensión de Estados miembros, denuncia de los Tratados).

La tercera parte es la dedicada a los «actores» de la Unión Europea, entre los cuales están no sólo las Instituciones y órganos creados por los Tratados, sino también los Estados miembros y los ciudadanos de la Unión.

Es significativo que sea el Parlamento Europeo la institución con la que se abre esta parte. El enfoque de la misma es mucho más que descriptivo, es un enfoque constitucional y evolutivo en el que no quedan de lado instituciones como el Ombudsman, el Banco Central Europeo, el Banco Europeo de Inversiones o los Comités consultivos (Comité Económico y Social, Comité Consultivo, Comité de las Regiones, etc.), y donde nos encontramos con una interesante reflexión sobre el significado constitucional del Tribunal de Justicia. También merece destacarse que hay un completo tratamiento de la organización administrativa de las Comunidades, el presupuesto (contenido, adopción, aplicación y control), el estatuto de los miembros de las instituciones y el de los funcionarios, con un epígrafe dedicado a la espinosa cuestión de las reglas sobre el uso de las lenguas.

El capítulo dedicado a los Estados miembros los analiza desde diversos puntos de vista: como poder constituyente, como actores del proceso de toma de decisiones (distinguiendo entre el papel de los Gobiernos y el de los Parlamentos), o como aplicadores de los Tratados. También hay sitio en este capítulo para tratar sobre el papel jugado en la Unión por los entes territoriales infraestatales.

La tercera parte concluye con dos capítulos dedicados, respectivamente, a la ciudadanía de la Unión (con atención también al *status* jurídico de los extranjeros no comu-

nitarios) y a las relaciones entre los distintos actores estudiados en los capítulos precedentes, en donde nos encontramos con un intento de adecuación de la teoría de la separación de poderes a la realidad comunitaria.

La cuarta parte está dedicada al análisis de los procedimientos de toma de decisiones en el seno de la Unión, distinguiendo claramente entre los procedimientos comunitarios y los no comunitarios, destacando entre estos últimos fundamentalmente los relativos a la PESC y a los asuntos de Justicia e Interior. De especial interés es el último capítulo de esta parte, dedicado a la cuestión de la legitimidad de todos estos procedimientos, con atención al problema del contenido democrático, la participación, el papel de los parlamentos y el problema de la transparencia, como es casi obligatorio en obras de estas características.

La quinta parte trata sobre las fuentes del Derecho Europeo. Comienza, cómo no, con el tratamiento del Derecho Comunitario, sus formas, su eficacia en los sistemas jurídicos nacionales, con el estudio de los principios de primacía y aplicación directa. Después, pasa a analizar cada uno de los tipos de normas existentes, siguiendo un orden jerárquico, comenzando por los *Principios Generales del Derecho Comunitario* y los Derechos Fundamentales, siguiendo por las normas de Derecho Internacional (tratados concluidos por la propia Comunidad, tratados entre Estados miembros y Estados no miembros, etc.), para finalizar con las normas emanadas de las Instituciones y órganos comunitarios.

En esta quinta parte nos encontramos también con un capítulo dedicado a los actos normativos no comunitarios emanados de la Unión, entre los cuales se incluyen los convenios concluidos entre Estados miembros, determinados actos emanados de los Estados miembros, los actos emanados del Consejo Europeo y los actos emanados del Consejo de la Comunidad en materias referidas a los pilares segundo y tercero, así como los tratados internacionales concluidos por la Unión en estas mismas materias.

La sexta y última parte se refiere a la posición de la Unión Europea en el ámbito del Derecho Internacional. Comienza con un análisis de la personalidad internacional de las Comunidades y de la Unión, para a continuación entrar de lleno en los poderes externos de las Comunidades, entre otros en materia comercial (por ejemplo en el seno del GATT) o para establecer acuerdos de asociación. Se analiza después detenidamente el procedimiento comunitario para la conclusión de tratados, para terminar con dos capítulos que tratan otros aspectos de la acción exterior de las comunidades, de su coherencia con la PESC y de las relaciones con otros Estados europeos.

Cabe señalar que a lo largo de toda la obra se presta una gran atención al Derecho sustantivo. Así, en muchas áreas, como por ejemplo en materia de libertades, nos vamos a encontrar con completas referencias a los principales casos con una explicación clara de los fundamentos jurídicos de cada uno de ellos. En determinadas áreas, sin embargo, las referencias de Derecho sustantivo se han obviado, pero en su lugar hay una completa remisión a los numerosos libros y artículos publicados sobre la materia. Así ocurre, por ejemplo, en la materia de Derecho de la competencia.

Como el instrumento práctico que pretende ser, el libro incorpora una serie de tablas de gran utilidad. Así, se incluyen tablas de casos ordenadas numéricamente, alfa-

béticamente y por Estados; tablas de disposiciones de los Tratados y de disposiciones de Derecho derivado; tablas de tratados y acuerdos internacionales suscritos por la Comunidad, de tratados concluidos entre Estados miembros, de otros tratados; decisiones de otros órganos de la Comunidad, como el BCE; posiciones y estrategias comunes acordadas en el marco de la PESC; acuerdos interinstitucionales y declaraciones conjuntas; legislación de los Estados miembros (sobre todo del Reino Unido); una introducción al uso de las fuentes comunitarias, además de un completísimo índice de materias.

Se trata, en suma, de un completo manual que destaca por su vocación genuinamente constitucional y por su visión amplia del Derecho Europeo, que va más allá del Derecho Comunitario en sentido estricto.—*Oscar Sánchez Muñoz.*

JÖRG LUTHER, ROBERTO ROMBOLI y ROLANDO TARCHI (*a cura di*): *Esperienze di giustizia costituzionali*, 2 tomos, G. Giappichelli Editore, Turín, 2000, 469 págs.

La trascendencia de la justicia constitucional en la puesta en funcionamiento y consolidación de un texto constitucional es una de las afirmaciones más extendidas en sectores jurídicos y políticos. Desde que en 1803 el Tribunal Supremo de Estados Unidos diera luz al modelo difuso de control de constitucionalidad y, pese al retraso con que tal construcción llegó a Europa, el constitucionalismo contemporáneo viene marcado por un proceso de generalización de la justicia constitucional.

A las eminentes y evidentes razones que al respecto han aportado los teóricos, se han venido a sumar el prestigio de los órganos encargados de esta función y la experiencia comparada.

No obstante, no todas las afirmaciones relativas a la justicia constitucional son positivas. En más de una ocasión la legitimidad de su actuación, de los límites de sus competencias, las relaciones con otros poderes y órganos del Estado, los efectos y la vinculación de sus decisiones, singularmente frente al legislador, son cuestiones que han levantado y levantan polémica. Polémica no limitada a los sistemas de control concentrado y abstracto. También en el caso estadounidense el Tribunal Supremo (como muestra el primer Capítulo del Tomo I) se ha visto sometido a duras críticas, motivadas bien en la atrofia de los modos de acceso a la corte distintos del *certiorari*, bien por las acusaciones de activismo judicial. En el ámbito del control concentrado y abstracto, el llamado modelo europeo kelseniano, las críticas son constantes y recurrentes en torno a determinados aspectos: la legitimación (para unos limitada, excesiva para otros), la legitimidad del órgano y su vinculación con el principio democrático, la posición del mismo entre los poderes del Estado, el sistema de fuentes y en concreto el valor de la ley (el dogma francés de la soberanía de la ley, una de las razones del rechazo al control de constitucionalidad en la Europa del siglo pasado), son sólo algunos de los motivos que cabe mencionar.

Pero, además, no nos encontramos ante un tema acabado o únicamente permeable

a disquisiciones teórico-dogmáticas. Por el contrario, la configuración del sistema de justicia constitucional está en permanente evolución y, en consecuencia, sometida a posibles modificaciones no sólo concretas y determinadas, sino susceptibles de proyectarse sobre la concepción general.

La justicia constitucional, unas veces bendecida, otras denostada, es una de las instituciones que ha generado bibliografía más numerosa y, de seguro, seguirá haciéndolo. En este orden de cosas, sea, desde este momento y sin perjuicio de posterior especificación, favorablemente recibido el trabajo que presentan los profesores Jörg Luther, Roberto Romboli y Rolando Tarchi y que, a partir de la exposición de los sistemas de varios Estados, nos acerca a diferentes modelos comparados de justicia constitucional.

La obra está formada por dos volúmenes que recogen, el primero, los capítulos relativos a Estados Unidos (país que parece lógico que sea el primero en estudiarse), Canadá, Suiza, Austria, Alemania y Francia, elaborados, respectivamente, por los profesores Paolo Bianchi, Paolo Passaglia, Laura Poggi Ernst, Reinhold Huppmann, Jörg Luther y Paolo Passaglia, de nuevo, y, el segundo, los dedicados a Portugal (redactado por Luisa Azzena), España (a cargo de Roberto Romboli y Rolando Tarchi), Bélgica (elaborado por Nicola Vizioli) y Europa oriental, concretamente Rusia, Polonia, Rumanía y Hungría; Estados elegidos por el autor, Francesco Dal Canto, bien por su originalidad, bien por su consolidación. Ambos volúmenes se cierran con detallados índices analíticos (que permiten buscar aspectos concretos a lo largo de la obra y facilitan moverse por ella con cierta soltura) y con relaciones bibliográficas correspondientes con los diferentes capítulos.

Al mérito de la elección del tema ha de añadirse el de la selección de los países objeto de estudio. Pues, no sólo responden a los dos modelos diferentes y tradicionales de justicia constitucional, sino que además se ha sabido incorporar aquéllos que, aun reflejo principal de uno de los sistemas teóricos asentados entre la doctrina, presentan características diferenciadas, algunas ancladas en sólidos antecedentes históricos [baste citar como ejemplo los casos austríaco (Capítulo IV), alemán (Capítulo V) o francés (Capítulo VI), sin olvidar, por supuesto, el modelo estadounidense (Capítulo I), todos del Tomo I], otros menos conocidos [Suiza (Capítulo III del Tomo I) o Bélgica (Capítulo IX del Tomo II)], o alguno que en los últimos tiempos despierta un creciente interés [Canadá (Capítulo II del Tomo I)].

A lo antedicho hay que añadir que los sistemas elegidos no sólo representan diferentes modelos de justicia constitucional; pertenecen, también, a culturas y etapas histórico-constitucionales muy distintas. Lo que, sin duda, ha influido en la configuración de cada modelo concreto.

De ello parecen haber sido conscientes los autores en la ordenación de la publicación. Así, mientras Estados Unidos inaugura el primer volumen, los países de Europa oriental antes mencionados, los últimos de los estudiados en adoptar textos constitucionales democráticos y en los que la justicia constitucional representa un aspecto sustancialmente nuevo, cierran el segundo y, por tanto, la obra que nos ocupa.

Desde esta perspectiva cronológica y a la vista de lo dicho en los primeros párrafos de este comentario, no debe dejar de sorprender que en Bélgica, un Estado con una só-

lida base democrática y constitucional, la justicia constitucional sea una experiencia reciente (unos diez años, aproximadamente). Los motivos de esta tardía recepción hay que buscarlos, como señala Nicola Vizioli (en el Capítulo IX del Tomo II) en la historia constitucional belga, que paulatinamente ha adaptado un sistema constitucional construido en el siglo pasado (1831), pendiente y dependiente de las tensiones entre las diferentes comunidades, a los dictados del constitucionalismo moderno, estableciendo, en cuanto aquí nos interesa, un modelo mixto, con elementos propios de los modelos de control concreto y de control abstracto, pero también con aspectos propios que, si bien, resultan interesantes y originales, son, en ocasiones, contradictorios, de difícil encuadre en las categorías doctrinales. Así, y por señalar alguno de los aspectos más destacados, mientras los procedimientos de control abstracto tendencialmente protegen la esfera competencial, el control concreto servirá de defensa de los derechos.

Y es que, como mantiene el profesor Pizzorusso en el *Prefacio* que sirve de presentación a este trabajo, los diferentes modelos de justicia constitucional no constituyen alternativas ciertas. Cada modelo asume algunos de los elementos presentes en el cuadro general comprensivo de los caracteres de la justicia constitucional y rechaza otros, sin que tal opción suponga una elección en exclusiva propia y plena, sino derivada de la historia o sometida a otras influencias.

Lo anterior, no obstante, no debe impedir analizar las características de cada sistema en un intento de identificar y distinguir cuáles de aquéllas resultan reconducibles y responden a un orden puramente racional y cuáles son fruto de circunstancias más o menos incidentales. Esta es, desde luego, una de las cuestiones a que la doctrina ha dedicado más afanes.

Paralelamente a esta labor doctrinal, la práctica ha ido tendiendo puntos de conexión entre los diferentes modelos, acercando unos a otros, o bien ha puesto de manifiesto la necesidad de incorporar en un sistema concreto elementos que, originarios de otros, posiblemente y en apariencia, resultarán de difícil encuadre en el modelo teórico predefinido.

Mientras la experiencia pone de relieve que los modelos de justicia constitucional son cada vez más numerosos y complejos (como luego se verá, los nuevos ordenamientos de Europa oriental son buena prueba de ello), los teóricos se esfuerzan en afinar las nociones empleadas para describir y calificar tales sistemas. En este orden de cosas, desde que al modelo americano, surgido en el siglo XIX, vino a contraponerse, en el siglo XX, el llamado modelo europeo, elaborado sobre las bases de la escuela vienesa, son muchos los criterios de distinción utilizados doctrinalmente.

Así, al control difuso se contraponen el control concentrado, al concreto se opone el abstracto, frente a un control incidental se habla de un control directo o principal, el control con efecto declarativo se ve contradicho por aquél que posee eficacia constitutiva, al ejercido previamente a la entrada en vigor de la norma (esto es, control preventivo o *a priori*) se enfrenta el que tiene lugar en un momento sucesivo (es decir, control *a posteriori*).

En definitiva, frente al modelo americano que tiene como objeto principal el momento la aplicación del Derecho en los supuestos concretos y sólo indirectamente el as-

pecto normativo del ordenamiento, se encuentra el europeo dirigido a incidir primeramente sobre el Derecho en sentido objetivo y sólo como consecuencia de tal afección influir en las eventuales aplicaciones futuras del mismo.

Ahora bien, pese a la mencionada y tradicional identificación de cada uno de estos sistemas, conviene señalar que la evolución del sistema europeo ha hecho posible que ordenamientos cuyo modelo teórico de control coincide en lo fundamental con los rasgos típicos del control concentrado y abstracto hayan asumido algunos caracteres de control incidental, adaptando la eventual inaplicación de la norma sometida a examen a las exigencias derivadas de un modelo que responde al principio de eficacia *erga omnes* en cuanto a la declaración de contrariedad entre disposición normativa y Constitución.

Al respecto, piénsese, a modo de ejemplo, en nuestra cuestión de inconstitucionalidad, en la que, como señalan Roberto Romboli y Ronaldo Tarchi (autores del Capítulo VIII del Tomo II dedicado a España, por cierto uno de los más extensos, ocupa las páginas 285 a 409, y de los más detallados, se analiza desde la composición y estructura del Tribunal, los procedimientos de control de constitucionalidad, el recurso de amparo, hasta los conflictos competenciales al completo, incluida la defensa de la autonomía local), el recurso a la «prejudicialidad», derivado de la relevancia constitucional de la cuestión respecto al supuesto que se ventila ante el juez *a quo*, presupone que la Sentencia del Tribunal Constitucional constituirá un componente de la decisión judicial, globalmente considerada, que ponga fin al procedimiento principal sustanciado y resuelto ante y por la jurisdicción ordinaria. Procedimiento al que a su vez recurre el propio Tribunal, conocido entre nosotros como «autocuestión de inconstitucionalidad», ocupando la posición del juez *a quo*, cuando la respectiva cuestión de inconstitucionalidad se presente en el ejercicio de una competencia diferente del control abstracto de constitucionalidad, concretamente en el marco de un recurso de amparo.

Más y de mayor calado son las características propias del modelo difuso e incidental incluidas en la configuración portuguesa de la justicia constitucional. La Constitución de 1976 optó en un primer momento por atribuir el control de constitucionalidad del Consejo de la Revolución y la Comisión Constitucional. El Tribunal Constitucional portugués, órgano de soberanía que responde al modelo de jurisdicción concentrada, fue creado por Ley Constitucional 1/1982, de reforma de la Constitución, y comenzó a funcionar el 6 de abril de 1983, instaurando un modelo complejo de justicia constitucional en el que conviven el control judicial difuso y el concentrado, *ad hoc*. El control de constitucionalidad se realiza, pues, simultáneamente por jueces y tribunales y por el Tribunal Constitucional, ejerciendo ambos además funciones de control de legalidad.

De entre los numerosos procedimientos que el texto constitucional portugués residencia ante su Alto Tribunal, señala Luisa Azzena (autora del texto relativo a Portugal, a saber, Capítulo VII del Tomo II), que, sin duda, el más utilizado es el control concreto. Máxime si se tiene en cuenta que, dada la coexistencia antes mencionada, no todas las cuestiones de constitucionalidad llegan a ser examinadas por el Tribunal. El control abstracto, por su parte, posee cualitativamente más importancia, en cuanto las decisio-

nes dictadas en su virtud, aunque numéricamente más escasas, incorporan de cara a la opinión pública y a los operadores jurídicos y políticos un significado mayor.

Pero el modelo del país vecino no agota aquí sus particularidades. Antes bien, y como es sabido, incorpora y atribuye al Tribunal Constitucional el control de la inconstitucionalidad por omisión; procedimiento que, empero su interés y su influencia en otros ordenamientos, no ha tenido gran proyección (en doce años sólo ha habido quince Sentencias de este tipo), seguramente por su escasa eficacia. En definitiva, como concluye la autora, sólo algunos aspectos del régimen luso son reconducibles al «fondo común europeo».

Aunque no nos es posible aquí extendernos sobre cada modelo, si nos parece conveniente mencionar algunas de las múltiples posibilidades que ofrecen los países de la Europa oriental. Así, y empleando, lógicamente, los ejemplos de Francesco dal Canto (redactor del Capítulo X, correspondiente a los mencionados Estados), mientras en Rusia la Corte Constitucional conoce a través de un recurso directo (sucesivo) de la inconstitucionalidad de cualquier acto normativo, control que será preventivo en el caso de tratados internacionales, resuelve los recursos, también directos, interpuestos por los ciudadanos para proteger sus derechos y los conflictos de competencia entre órganos constitucionales de la Federación, entre Estados y Federación y entre órganos de los Estados; en Polonia cabe, junto a la resolución de conflictos competenciales (positivos y negativos), el control preventivo junto al control sucesivo de los actos normativos, que admite a su vez las versiones de control abstracto, incidental e interposición directa por los ciudadanos; por su parte, control preventivo de la ley y de la propuesta de revisión constitucional y control sucesivo de las leyes, ordenanzas gubernamentales y reglamentos parlamentarios, caracterizan el modelo rumano, muy similar al húngaro, si bien, en este último caso, el control (preventivo y sucesivo) se realiza sobre actos normativos en sentido amplio.

A la vista de esta sucinta relación, resulta evidente la potencial variabilidad de los modelos. No obstante, conviene notar algún aspecto común, presente, por demás, en otros ordenamientos no mencionados aquí, a saber, la amplitud del objeto sometido a control de constitucionalidad.

Pero no son sólo las cuestiones relativas a las competencias de las diferentes cortes constitucionales o supremas las que definen un sistema de justicia constitucional. Quedan otros muchos aspectos: el objeto y el parámetro de control de constitucionalidad, los efectos de las decisiones dictadas por tales órganos, la legitimación para acceder al mismo, la posición que adopta el defensor de la constitucionalidad respecto a los otros poderes del Estado, en especial frente al legislador, y, fundamentalmente, el lugar que él mismo ocupa entre los poderes del Estado.

El último factor mencionado nos acerca a una de las cuestiones fundamentales del constitucionalismo moderno: la división de poderes y de funciones.

No parece haber dudas en cuanto a que las funciones propias de la justicia constitucional, tanto por la forma de actuación como por el resultado (resoluciones que poseen las características propias de una Sentencia), deben encuadrarse en el ámbito de la actividad aplicativa del Derecho. Ahora bien, como es sabido, mientras que en los Es-

tados que responden al modelo americano esta función es realizada siempre por órganos que integran la jurisdicción ordinaria, los ordenamientos que responden a la tradición europea de modelo concentrado y control abstracto han creado órganos *ad hoc*.

Y si bien es cierto que, como generalmente admite la doctrina, lo anterior, esto es, la no integración en el poder judicial y la abstracción del juicio de constitucionalidad, no impide atribuir naturaleza jurisdiccional a un órgano así configurado y a la función que desempeña, sí implica particulares obstáculos en su configuración, en el sentido de Montesquieu, como «poder del Estado», a pesar de que sea diferente e independiente de ellos.

Indudablemente, la introducción de instrumentos de control de constitucionalidad tiene, pues, importantes consecuencias, directas o indirectas, cuando menos, en la forma de gobierno y en el sistema de fuentes, y, como ha puesto de relieve Pizzorusso, en la recuperación, en los países de influencia francesa, del papel de los juristas y en especial de los jueces, tan debilitado después de la Revolución de 1789.

En definitiva, aunque la valoración precisa deba realizarse a partir de los datos históricos de cada país y cada área determinada, los avatares descritos en este trabajo son fuente, como mantiene el profesor Pizzorusso, de un incremento cultural que no se conocía desde hace tiempo.—*Gema Rosado Iglesias*.

FRANCISCO J. VISIEDO MAZÓN y ENRIQUE SORIANO HERNÁNDEZ: *Las enmiendas en el procedimiento legislativo*. Asociación Española de Letrados de Parlamentos (AELPA). Cartagena, 2000, 207 págs.

El libro de los letrados Francisco J. Visiedo y Enrique Soriano se suma a la ya amplia lista de títulos publicados en España sobre Derecho parlamentario, una rama del ordenamiento hasta no hace muchos años relegada del análisis jurídico, pero que en poco tiempo se ha puesto a la cabeza en número de estudios y monografías. No obstante lo dicho, esta obra viene a llenar un vacío importante en materia de procedimiento legislativo, porque más allá de los manuales sobre Derecho Parlamentario, como el de Fernando Santaolalla, o de monografías específicas, como la ya clásica de Asunción García Martínez, no existían hasta ahora estudios sistemáticos sobre concretos aspectos del procedimiento legislativo y, desde luego, carecíamos de un análisis pormenorizado de la enmienda como instrumento de participación de parlamentarios y grupos en los procedimientos de elaboración de la ley. A mayor abundamiento, el vacío era casi absoluto con respecto a este instrumento parlamentario en el marco de la actividad legislativa de las Asambleas autonómicas. Precisamente a llenar este hueco se destina la obra de Francisco Visiedo y Enrique Soriano.

Advierten los autores en el prólogo que el trabajo no pretende ser estrictamente doctrinal, sino eminentemente práctico y, en efecto, se advierte que el estudio ha sido realizado por técnicos del Derecho parlamentario que aportan, además de un conocimiento profundo de las reglas que orientan el procedimiento legislativo, su experiencia

de trabajo en sede parlamentaria. Pero si bien es cierto que la obra es una guía útil para manejarse en el proceloso mundo del procedimiento legislativo que desarrollan los diecisiete parlamentos autonómicos —incluso el formato del libro responde a ese deseo de manejabilidad y utilidad—, también se incluyen en él explicaciones teóricas que ayudan a comprender el alcance de este instrumento que sirve de cauce al pluralismo político. Así, el primer capítulo del libro se destina a precisar la noción y el carácter de la enmienda, para lo que se acude a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que en varias ocasiones ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre este asunto. Resulta interesante comprobar la evolución desde la primera Resolución, en la que el Tribunal acogía un concepto formal de enmienda (STC 99/1987), entendiendo que «ni por su objeto, ni por su contenido existe límite alguno a la facultad que los miembros de las Cámaras tienen para presentar enmiendas...» hasta otras más recientes. En efecto, en fallos como la STC 23/1990 ó los AATC 275/1993 y 118/1999, el Tribunal se decanta por un concepto material de enmienda que implica «una correlación material entre la enmienda y el texto enmendado como condición de procedibilidad», puesto que se entiende que el carácter subsidiario o incidental es inherente a la naturaleza misma de la enmienda, sin que sea necesario que tal requisito se recoja normativamente para que se verifique por los órganos competentes de calificar y admitir a trámite estos escritos. Sin duda, ésta es la principal aportación del Tribunal Constitucional en materia de enmiendas, porque de esta delimitación conceptual dimanarán importantes efectos jurídicos, como son la exigencia de que los órganos de calificación verifiquen la homogeneidad de las enmiendas o, en caso de propuestas parciales, cotejen, además, la congruencia de las enmiendas con el texto al que van referidas evitándose, de este modo, que penetren en la futura ley *caualliers legislatifs*, es decir, cuestiones que poco o nada tienen que ver con la materia del proyecto y que perturban la coherencia del texto.

Tras esta primera aproximación a la naturaleza jurídica de la enmienda, los autores proponen un estudio comparativo del procedimiento legislativo ordinario y, a continuación, de los procedimientos especiales en los diecisiete parlamentos autonómicos. Sin duda, la labor comparativa contribuye a sistematizar los problemas, puesto que, como los mismos autores reconocen, algunas de las cuestiones que la doctrina se ha planteado en relación con la enmienda, si bien tienen un interés teórico carecen, sin embargo, de relevancia en la práctica de los parlamentos. Es el caso, por ejemplo, del problema de la ausencia de la firma del portavoz del Grupo parlamentario en el escrito de enmiendas parciales, que salvo en las Asambleas de Murcia y Castilla y León nunca ha llegado a suscitarse. Otro asunto de interés hace referencia a la calificación de los escritos por la Mesa. En este aspecto, la STC 36/1999, recogiendo la jurisprudencia anterior, establece que, con carácter general, dicha función consiste en la verificación de la regularidad jurídica y la viabilidad procesal de la iniciativa; sin embargo, para las enmiendas esto no es suficiente, puesto que la exigencia de homogeneidad y congruencia con respecto a la iniciativa impone una revisión de contenidos. Esta práctica es asumida por la mayoría de los Parlamentos autonómicos a excepción de las Asambleas andaluzas y canarias, en donde la Mesa comprueba únicamente que se cumplen los aspectos formales.

Todo este estudio comparativo tiene su reflejo gráfico en el anexo 1, que recoge un total de catorce cuadros confeccionados a partir de las respuestas dadas por los letrados de los parlamentos a un amplio cuestionario sobre distintos aspectos de la enmienda. Este es sin duda uno de los elementos más relevantes del libro, que permite una aproximación clara e inmediata al comportamiento real de este instrumento parlamentario.

El repaso de los principales problemas que plantea la enmienda concluye con el análisis de los procedimientos legislativos especiales. Los autores destacan las coincidencias y diferencias entre los Reglamentos de las diecisiete Asambleas legislativas, deteniéndose principalmente en las restricciones al derecho de enmienda que se producen en el procedimiento de elaboración de la Ley de Presupuestos. En este punto, los Estatutos de Autonomía mayoritariamente han reproducido el régimen establecido en el artículo 134 de la Constitución y desarrollado en el Reglamento del Congreso, limitando de forma importante la capacidad de los sujetos parlamentarios para la presentación de enmiendas. Por tal razón, concluyen los autores manifestando que es el debate de totalidad el más importante de toda la tramitación del presupuesto, porque es en Pleno donde pueden manifestar los Grupos sus discrepancias con el Ejecutivo así como fijar sus criterios sobre las grandes líneas económicas.

Destacar también las conclusiones a las que llegan F. Visiedo y E. Soriano en lo que se refiere a las enmiendas en la tramitación de un proyecto o proposición en lectura única. Mantienen los autores la conveniencia de optar por un procedimiento abreviado o de urgencia, cuando de lo que se trata es de acelerar la aprobación de la norma, antes que adoptar el procedimiento de lectura única, que implica el decaimiento del derecho a participar en el debate a través de enmiendas. En este sentido, algunos reglamentos parlamentarios autonómicos han incluido la posibilidad de que se presenten este tipo de propuestas en todo caso, también en los supuestos de lectura única, lo que parece más respetuoso con los derechos de participación de Diputados y Grupos en la elaboración de la ley y, en definitiva, favorece el ejercicio de la función representativa que tienen encomendada.

Por último, señalar que esta obra se incardina en el elenco de publicaciones realizadas por la Asociación de Letrados de Parlamentos (AELPA), cuya labor de estudio, profundización y divulgación del trabajo que realizan las Asambleas Legislativas es encomiable, y un instrumento de primer orden que permite conocer y actualizar los problemas que suscita la actividad parlamentaria, así como progresar en la búsqueda de mecanismos y técnicas que ayuden a superarlos.—*Ana M.<sup>a</sup> Redondo García.*

E. BRIX (Hrg.): *Civil Society in Österreich*, Passagen Verlag, Viena, 1998, 194 págs.

La noción de «sociedad civil», entendida como una realidad enfrentada al Estado, forma parte del acervo conceptual que sirvió de base, fundamentalmente en Alemania, a la construcción de algunas de las instituciones centrales del Derecho Público. Bajo conceptos jurídicos tales como «democracia» o «reserva de ley» subyacía una peculiar

configuración de las relaciones sociales y una determinada visión filosófica de la «sociedad». Tras permanecer sumergida en la estatalización de las relaciones económicas y culturales que ha tenido lugar con la consolidación del Estado del Bienestar, la sociedad civil, y el interés dogmático por esta noción, están adquiriendo un nuevo vigor en los últimos años. Dicho interés se ve acentuado en un país como Austria que, por su situación geográfica, recibe constantes influencias del Este —y percibe, por tanto, la necesidad de desarrollar una sociedad civil capaz de consolidar dinámicas de funcionamiento democráticas e igualitarias— y de Europa Occidental —donde el debate sobre la sociedad civil se relaciona con procesos como la globalización y la pérdida de valores—. Es por ello que la Comunidad Austríaca de Investigación (*Österreichische Forschungsgemeinschaft*) tuvo la iniciativa de crear un grupo de trabajo, denominado *Wege zur Civil Society in Österreich* (camino hacia la sociedad civil en Austria), con la finalidad de fomentar estudios interdisciplinarios sobre la sociedad civil e incentivar en Austria el desarrollo de una plataforma sobre el tema.

Los debates organizados por este grupo de trabajo han sido publicados en una nueva colección (*Reihe Civil Society der Österreichischen Forschungsgemeinschaft*) de la editorial *Passagen Verlag*. De este modo, entre los años 1998 y 2000 han salido a la luz las obras colectivas que recogen el contenido de Seminarios sobre la libertad de competencia y el control estatal del mercado (*Zwischen Wettbewerb und Protektion. Zur Rolle staatlicher Macht und wettbewerblicher Freiheit in Österreich im 20. Jahrhundert*), la revolución austríaca de 1848 y sus consecuencias para la democracia («*Dürfen's denn das?*». *Die fortdauernde Frage zum Jahr 1848*), y la organización de los intereses privados a través de asociaciones (*Organisierte Privatinteressen. Vereine in Österreich*). En estos momentos está en prensa la próxima publicación —en la que he colaborado con una aportación sobre el régimen jurídico del autocontrol de la publicidad en España— que contiene las conferencias del Seminario que tuvo lugar en Viena, en marzo de este mismo año, con el título: «El sistema jurídico entre el Estado y la sociedad. Sobre el papel de la autorregulación social y el arbitraje previo» (*Das Rechtssystem zwischen Staat und Zivilgesellschaft. Zur Rolle gesellschaftliche Selbstregulierung und vorstaatlicher Schlichtung*). El libro del que se da noticia fue el primero de esta colección, lo cual explica el carácter metodológico que poseen algunos de sus artículos, así como el interés de sus autores por sentar las bases conceptuales y temáticas que están siendo objeto de posteriores desarrollos.

El libro *Civil Society in Österreich* está estructurado en dos partes bien diferenciadas. En la primera encontramos diversas aproximaciones a la noción de «sociedad civil», reflexiones sobre los fundamentos de su relevancia actual y propuestas sobre los temas de investigación que de ello se derivan. En la segunda parte, se ofrece un diagnóstico sobre el grado de evolución de la sociedad civil en Austria y una exposición de sus antecedentes históricos y de las perspectivas de futuro.

Los autores de este libro colectivo, entre los que se encuentran historiadores, filósofos, antropólogos y psicólogos alemanes y austríacos, principalmente, coinciden en afirmar que una de las cuestiones que preocupan más en nuestro tiempo es la relativa a la medida en que puede ser posible una interacción civil, libre y democrática de los ciu-

dadanos en las sociedades pluralistas del siglo XXI. Esta preocupación tiene su origen en diversos acontecimientos y desarrollos que han tenido lugar en los últimos años y que han puesto en duda la capacidad de los Estados para reconducir algunos de los problemas más acuciantes de nuestra sociedad.

Así, por ejemplo, la desmembración de la Unión Soviética y el colapso del comunismo han tenido como consecuencia la pérdida de credibilidad de una concreta forma de dominación del Estado y de limitación de la sociedad. Ello ha conllevado el surgimiento de un renovado concepto de sociedad civil que se presenta como oposición a un Estado comunista omnipresente. Aunque con tintes claramente diferentes, la teorización sobre las nociones Estado-Sociedad adquiere en este discurso connotaciones muy parecidas a la utilización que de estos conceptos se hacía dos siglos atrás.

También la movilidad geográfica y la mezcla de culturas afectan a las relaciones entre Sociedad y Estado. Tomando como eje temático la inmigración, George Schöpflin realiza una peculiar aproximación a los problemas actuales de la democracia. Los componentes esenciales de la democracia son, según este autor, la sociedad civil, las etnias y el Estado. El nexo existente entre estos tres elementos nos ofrece un diagnóstico sobre la salud de las relaciones sociales, de modo que «donde existe una identidad colectiva, una reacción común a diversos símbolos y unos objetivos morales comunes, allí está la base para que el reparto de poder no sea conflictivo». Por este motivo, concluye, la multiétnicidad comporta un gran número de problemas y costes sociales que difícilmente pueden ser asumidos solamente a través de la acción del Estado. Se apela entonces a una actuación responsable de la sociedad civil.

En este discurso sobre la mezcla cultural de tipo étnico se plantea un tipo de vínculo distinto entre el Estado y la Sociedad. No se trata ya de constatar una oposición entre ambas realidades, sino de imponer una dinámica de colaboración y complementariedad entre una y otra esfera de actuación. Las mismas exigencias se hacen extensibles a la mayor parte de los problemas derivados tanto de la globalización como de la situación actual del Estado del bienestar.

Así, mientras que, por un lado, el agotamiento económico de las estructuras del bienestar es un indicador de la crisis de una concreta forma de Estado, la globalización y la estructuración de los programas económicos a gran escala, por otro, hacen visible la crisis de la idea misma de Estado. Estamos presenciando una notable pérdida de capacidad de los Estados respecto al control sobre la información, el dinero, el consumo, los cambios tecnológicos y las diversas innovaciones. Con ello, el Estado pierde también la efectividad en el ejercicio de sus tradicionales funciones, relativas a la provisión de seguridad material y cultural. Dichas funciones deben ser asumidas (y, *de facto*, lo están siendo ya en muchos ámbitos) por otros sujetos. Son estos sujetos, y la dinámica de las instituciones de la Unión Europea, quienes reclaman la necesidad de potenciar las organizaciones privadas de carácter asistencial y cultural, las instituciones de autoayuda, las agrupaciones de empresas de carácter tecnológico, y de exigir respeto por las iniciativas civiles y por la autonomía de los ciudadanos.

El profesor alemán Urs Altermatt, destaca que esta llamada a la solidaridad de la sociedad civil se produce en un momento en que la misma se encontraba relativamente

desestructurada. Según este autor, la modernidad ha erosionado los círculos y comunidades de identidad, como las iglesias, los partidos y otras asociaciones voluntarias. Durante el siglo xx la sociedad, en palabras del filósofo Alasdair MacIntyre, no era más que «una reunión de ciudadanos de ninguna parte». En la misma línea, el profesor de antropología de la Universidad de Boston, Robert W. Hefner, se refiere a esta realidad como «el gran vacío de la vida pública».

Sea como fuere, y por lo que hemos visto, los grandes temas de investigación relacionados con la sociedad civil son, según los autores de este libro: las consecuencias de la unidad europea y de la globalización; la reforma del Estado social; las relaciones de trabajo y de participación social; los efectos del multiculturalismo; la necesaria compaginación entre el individualismo y la solidaridad, los valores tradicionales y las normas; así como la solución a la desconfianza de los ciudadanos hacia la política y la Administración.

Sin embargo, ¿qué organizaciones posibilitan la solución a tales problemas? ¿Qué condiciones sociales y culturales promueven la participación democrática y la tolerancia? ¿Qué es, en definitiva, la sociedad civil?

A pesar de que los autores no tienen una opinión unánime al respecto, la mayoría incluyen en su descripción de la sociedad civil los círculos de amigos, las asociaciones culturales, las iglesias, las asociaciones económicas, los sindicatos, y otras asociaciones libres e independientes que quedan fuera del ámbito familiar. Estas organizaciones facilitan el aprendizaje del diálogo y mejoran las relaciones entre el Estado y el ámbito privado, permitiendo un mejor desarrollo de la iniciativa socioeconómica. Cuando este diálogo funciona, la sociedad civil consigue un equilibrio saludable entre los intereses privados y la solidaridad pública.

Esta aproximación conceptual y la valoración del papel de las organizaciones voluntarias no es, ni mucho menos, nueva. Alexis Tocqueville ya se refería a las asociaciones como ingredientes necesarios de una democracia saludable. Una noción tan amplia de sociedad civil, sin embargo, permite acepciones diversas. Así, para muchos filósofos representa el lugar en el que los ciudadanos aprenden las reglas de la participación democrática y de la tolerancia. Para los defensores de la libertad de mercado, significa la posibilidad de acceder a las prestaciones sociales sin necesidad de depender del Estado. Para otros autores, la sociedad civil es el camino para conseguir una democracia más amplia. En la mayoría de los casos la apelación al desarrollo de la sociedad civil tiene por objeto la materialización de la igualdad, la eliminación de la anomia, la activación de las empresas económicas, el fortalecimiento de la familia y la radicalización de la democracia.

De ello se desprende que este concepto posee una acepción amplia y una normativa. Desde un punto de vista amplio, la sociedad civil coincide con la parte de la sociedad no dominada por el Estado. Desde un punto de vista normativo, se distingue entre una sociedad «civil» y una sociedad «incivil». Por ello esta noción no posee un sentido neutral, sino que incluye aquellas relaciones sociales que exigen libertad, democracia, pluralismo, igualdad, etc., y que tienen como fin un ideal de sociedad de ciudadanos libres e iguales.

Autores como Michael Walzer y Ralf Darendorf, cuya opinión se recoge en algunos de los textos del libro objeto de comentario, optan por una combinación de ambos conceptos. Para ellos, la sociedad civil debe representar, conjuntamente, el tejido de asociaciones de hombres libres y los sentimientos de los ciudadanos.

La segunda parte de libro se abre con un diagnóstico de la situación actual de las relaciones sociales en Austria. Se constata que, en comparación con otros países, Austria es uno de los Estados más estables desde un punto de vista económico, político, social y cultural. Al mismo tiempo existe, no obstante, un creciente descontento con los representantes políticos y sociales. Y esta distancia entre gobernantes y gobernados parece crecer cada día más. Según Emil Brix, este dato tiene relación con el escaso desarrollo de la sociedad civil y su dependencia del Estado. Dicha dependencia tiene una explicación histórica.

En Austria se han producido, a lo largo del siglo xx, una multiplicidad de cambios en la estructura del Estado. El objetivo principal de los gobernantes para hacer frente a dichos acontecimientos ha consistido en evitar los conflictos y lograr el consenso y la estabilidad. Con este fin, la formación política del Estado se ha asentado en un sistema basado en estructuras corporativas dependientes del gobierno, en el establecimiento de procedimientos formales de solución de conflictos y en la progresiva asunción de posiciones de poder por parte de grupos políticos y de profesionales.

El fuerte corporativismo existente y su dependencia del Estado no permiten hablar, pues, de una sociedad civil austríaca con capacidad autorregulativa. Este dato es considerado por la mayor parte de los autores de este libro colectivo como una realidad que debe ser modificada. Sin embargo, también se destaca, como nota esperanzadora, el surgimiento de grupos minoritarios, de asociaciones, que se proponen romper con tabúes como la homosexualidad, o la condición de la mujer, y que se desarrollan al margen de las instituciones dependientes del Estado. El profesor Jürgen Nautz reconoce en estas asociaciones el germen de una nueva estructuración social que debe conocer en los próximos años una evolución imparable. Una evolución, cabría añadir, que se está produciendo también en otros países de la Unión Europea y que va a afectar significativamente a la articulación jurídica de las relaciones entre el Estado y la sociedad, esto es, al Derecho Público en general y al Derecho Administrativo en particular.—*Mercè Darnaculleta Gardella.*

