

CARMONA CONTRERAS, Ana M. (Ed.): *La Unión Europea en Perspectiva Constitucional*, Thomson Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2008, 246 págs.

Las peripecias constitucionales de la Unión Europea han dado mucho que hablar, y que escribir, en los últimos tiempos, dadas las evidentes dificultades que existen para transformar una peculiar organización internacional en algo parecido a un verdadero Estado, al que se pretende dotar de los elementos clásicos del mismo; entre ellos, una Constitución. El fracaso de los intentos en este sentido, tras el claro rechazo del electorado de determinados países —singularmente Holanda y Francia— a que se avance en esa dirección, ha obligado a replantearse los procedimientos, y a reflexionar más en profundidad sobre los objetivos y los obstáculos que a los mismos se presentan. En ese proceso nos encontramos en la actualidad, inmersos en la ratificación del Tratado de Lisboa, al que también le han surgido fuertes contradictores. Es en este punto del problema en el que aparece el libro objeto de esta noticia, producto de un Congreso celebrado en la Universidad de Sevilla en diciembre de 2006, en el que se reunieron varios estudiosos españoles y extranjeros. Las ponencias presentadas, muchas de ellas objeto de actualización, son las que se publican en esta obra editada por la profesora de dicha Universidad Ana Carmona. Pasamos, sin más preámbulos, a explicar, con la necesaria brevedad, los contenidos del mismo.

## I

El volumen se abre con un prólogo del profesor Javier Pérez Royo en el que señala que las dificultades principales del proceso constituyente europeo tienen que ver no con el reconocimiento de derechos, sino con el estatuto del poder, dado que «el principio de legitimación democrática no ha sido capaz de expresarse hasta la fecha sino en forma estatal» (pág. 10). Ése es para él el problema básico, el que lleva a que el debate sobre la Constitución europea sea un debate en espiral y de un avance «desesperadamente lento» (pág. 11).

El libro se divide en varios bloques, de los cuales el primero (titulado «Constitución e integración») recoge diversas aportaciones. La primera es la de Antonio López Castillo («La incorporación de la cláusula europea a la Constitución nacional»). En ella se reflexiona, con aportaciones de Derecho comparado y estudio de nuestro artículo 93 CE, sobre las cláusulas constitucionales nacionales referidas a los problemas europeos, concluyendo que «se impone un gradual acompañamiento constitucional al proceso de integración que... se ha de considerar en la perspectiva a medio plazo de la Europa política» (pág. 33).

La segunda aportación viene constituida por sendos estudios sobre la primacía del Derecho comunitario, uno desde la perspectiva española, escrito por Paloma Biglino, y otro desde la francesa, del que es autor Pierre Cambot. La primera destaca que «nuestro Tribunal Constitucional ha sido más receptivo a aceptar la primacía del derecho comunitario que otros de sus homólogos europeos» (pág. 42), aunque «no admite que el derecho comunitario, originario o derivado, tenga primacía sobre nuestra Constitución»

(pág. 45). Interesa de este trabajo sobre todo su conclusión de que «los jueces nacionales deben desplazar la norma interna a favor de la europea, pero esta obligación cede cuando la norma en conflicto es la propia Constitución nacional... porque es la fuente de la que deriva la posición de los propios jueces en el sistema y constituye el presupuesto de la misma tarea de aplicación del derecho» (pág. 52).

El texto de Pierre Cambot repasa las decisiones del Consejo Constitucional francés en estas materias, concluyendo que, «muy lejos de la caricatura nacionalista en la que se lo quiere encerrar», aquél «ha elaborado una jurisprudencia coherente y equilibrada con respecto al principio de primacía del derecho comunitario» (pág. 66).

El tercer estudio de este bloque es el que firman los profesores Ana M. Carmona Contreras y Francesco Palermo titulado «Tendencias regionalizadoras en la Unión Europea: una realidad asimétrica». En el mismo el análisis preferente de dos realidades [los NUTS (*Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques*)] y la legitimación procesal de las regiones ante la jurisdicción europea] les lleva a concluir que «el análisis jurídico del fenómeno regional en el ámbito del derecho comunitario debe incorporar diversas variables que una aproximación textual y formalista al mismo impide tomar en consideración» (pág. 90) y que la soberanía formal «de los Estados sobre su estructura territorial interna resulta, en la práctica, limitada a causa de la existencia de múltiples factores: la normativa y la simple acción comunitaria interfieren sobre el poder de autoorganización interna, con repercusiones difícilmente mensurables pero indudablemente presentes» (pág. 91).

El segundo bloque de la obra es el dedicado a los derechos fundamentales y se abre con un trabajo de la profesora Diletta Tega titulado «L'attualità della teoria dei controlli dopo il Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa». En él se exponen primero los pronunciamientos al respecto de los tribunales constitucionales español, francés y polaco, y luego los orígenes de dicha teoría en los de las Cortes italiana y alemana, para finalizar afirmando que «probablemente la doctrina de los contralímites, entendida precisamente como barrera preventiva frente al carácter agresivo del difuso derecho comunitario ha desarrollado una influencia importante sobre el Tribunal de Justicia y sobre su actividad interpretativa, sugiriéndole una ponderación más atenta y más reflexiva» (pág. 111).

Fernando Álvarez-Ossorio, por su parte, firma un estudio titulado «El sistema multinivel de protección de Derechos Fundamentales. Un análisis desde la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea». En él se extiende sobre la Carta Europea de Derechos Fundamentales y sus relaciones con el Convenio Europeo de Derechos Humanos y las Constituciones nacionales, para concluir que el CEDH «como sistema colectivo de garantía y como pieza nuclear del orden constitucional europeo, resulta a todas luces el elemento aglutinador del sistema» (pág. 123) y que el cierre de éste y su coherencia «reclaman la adhesión de la Unión Europea al CEDH» dado que «las virtudes de la ratificación del Convenio por la Unión superan con creces... las dificultades técnicas que dicho acto conlleva» (pág. 124).

La tercera parte del libro se titula «El lugar de las instituciones» y se abre con un estudio de Francisco Javier Matia Portilla titulado, a su vez, «Democracia y representación en la Unión Europea: el lugar de los Parlamentos nacionales en el marco de la Unión Europea». Allí comienza por afirmar que ésta es «una organización representativa pero

no democrática» (pág. 131). Dicha situación, a su juicio, no puede superarse «ni a través de una mayor concesión de poderes al Parlamento europeo ni mediante un apoyo artificial y externo a un foro de representación múltiple (la Conferencia de Órganos especializados en los Asuntos Comunitarios y Europeos)» (pág. 135). Examina a continuación los sistemas de control de la política europea de los Gobiernos en los distintos Estados, para seguir con un análisis del caso español (Comisión Mixta Congreso-Senado para la Unión Europea), del que se destaca que su ritmo de trabajo «no se caracteriza por ser especialmente intenso» (pág. 140) y que no parece que su control sea demasiado efectivo, dándose una situación en la que aquella «no ha expresado una seria voluntad ni por conocer las iniciativas normativas de la Unión Europea ni por saber cuál es el parecer que el Gobierno mantiene en relación con las mismas» (pág. 145). Las soluciones irían para el autor por el camino de modificaciones sustanciales en nuestra realidad de estricta subordinación de los parlamentarios a los partidos, potenciando y protegiendo «la independencia de los Diputados y Senadores» (pág. 147).

Bajo el epígrafe titulado «La articulación de jurisdicciones: ¿diálogo o controversia?» se presentan dos trabajos sobre el asunto. El primero es del Lucía Millán Moro («El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas como Tribunal Constitucional Europeo») y en él son sometidos a estudio los aspectos constitucionales de los tratados comunitarios, las distintas instancias de dicho Tribunal, su carácter internacional, sus competencias como Tribunal Constitucional de la Unión Europea (recurso de anulación, recurso por omisión, recurso de incumplimiento, cuestiones prejudiciales, competencia consultiva) y su jurisprudencia en la misma veste (principio de eficacia directa, principio de primacía, principio de responsabilidad del Estado que incumple el Derecho comunitario, y la protección de los derechos humanos fundamentales y del principio democrático). El artículo constituye un agudo repaso a todos estos temas.

El segundo trabajo es el de Miguel Azpitarte Sánchez («El Tribunal Constitucional como máximo intérprete de la Constitución Nacional: su relación con el Tribunal de Justicia»), estudio en el que se parte de la base de que la existencia de valores constitucionales compartidos «no conduce inexorablemente a la ausencia de conflictos» (pág. 187). A continuación examina el autor cuáles han sido las demandas a nuestro Tribunal Constitucional respecto al Derecho europeo (que controle su constitucionalidad y que controle la comunitariedad del Derecho estatal), y explica el modelo de relaciones en la jurisprudencia de aquél, basado en la teoría del llamado mínimo constitucional, que analiza en detalle, y somete a crítica, pues «carece de fundamento y operatividad, limitándose a realizar un uso simbólico del derecho constitucional» y no logra «formular el estatus constitucionalmente adecuado del Tribunal Constitucional ante el proceso de integración» (pág. 198). Para el autor, una solución podría ser la de establecer un recurso de casación comunitario ante el Tribunal de Justicia frente a las resoluciones de nuestro Tribunal, siendo como es bien consciente de que «la colisión entre prohibiciones constitucionales y normas comunitarias continúa siendo un problema cuya respuesta se encuentra en el espacio político» (pág. 203), aunque parece propugnar que deben darse «al Tribunal de Justicia los medios adecuados para ejercer su condición de jurisdicción constitucional» de modo que «nuestro Tribunal Constitucional podrá limitarse a ejercer la función para la que fue creado: el control de la constitucionalidad de la ley y la garan-

tía de los derechos fundamentales de nuestra Constitución frente a los poderes públicos estatales. De lo contrario se verá abocado a tomar caminos que sólo conducen a la confusión de su estatus constitucional y con ella a la pérdida de su legitimidad» (pág. 203).

El último apartado del libro («IV. Presente y futuro de las Constituciones») contiene, en primer lugar, un estudio que firma Carlos Closa Montero («La ratificación de la Constitución Europea: procesos y actores») en el que, como él mismo dice, se analizan «los procedimientos de ratificación —o más bien los elementos que intervienen en la ratificación— del tratado por el cual se instituye una constitución para Europa (reforma constitucional, ratificación parlamentaria, y referendos) así como los actores involucrados (tribunales constitucionales y partidos políticos)» (pág. 209). Examina primero las relaciones entre la Constitución europea y la reforma de las Constituciones nacionales, resaltando que aquella «no significa un cambio sustancial en las condiciones de pertenencia a la Unión» (pág. 211), para detenerse luego en la interpretación de los efectos sobre la Constitución nacional, y la pertenencia, que han hecho los tribunales constitucionales y los organismos asesores, concluyendo, entre otras cosas, que éstos se han movido «hacia una aceptación tácita de la compatibilidad sistémica de los dos órdenes jurídicos» (pág. 215). A continuación se ocupa de la ratificación parlamentaria, reflexionando sobre la «aceptación casi universal del rol de los parlamentos» (pág. 217) en dicho proceso y sobre el hecho de que, en el momento en que escribía, «la aceptación parlamentaria del Tratado es... bastante elevada en contraste con las tendencias de la opinión pública» (pág. 220). El siguiente apartado se dedica a los referéndums, analizando primero las estrategias político-electorales que existen detrás de las convocatorias de los mismos, y cómo «razones políticas internas y electorales explican por qué convocar referendos, pero la Constitución europea planteó también una fuerte discusión teórica sobre la necesidad de ratificación por medio de referéndum» (pág. 225). Las conclusiones que extrae de todo su estudio el autor son que la Constitución de la UE se entiende como un mero tratado, al menos formalmente, que las soluciones constitucionales tienden a aproximarse hacia la existencia de una cláusula habilitante de la pertenencia, la influencia mutua entre los tribunales constitucionales, la previsibilidad del resultado de la ratificación en los regímenes parlamentarios y la convocatoria de un elevado número de referendos, convirtiéndolos «en el procedimiento habitual para resolver la política constitucional de la UE» (pág. 226).

El segundo trabajo de este apartado final es el redactado por Manuel Carrasco Durán y titulado «¿Es el Tratado de Reforma la futura Constitución para Europa?» y en él se estudia, en primer término, el paso del tratado por el que se establece una Constitución para Europa al Tratado de reforma, en el intento de desbloquear la aprobación de la reforma institucional de la UE. Expone el autor las alternativas que existían para resolver el bloqueo en el proceso de ratificación del TCE (proseguir el mismo, con repetición de los referendos en Francia y Países Bajos, o con soluciones *ad hoc* para estos países; abandonar el procedimiento de ratificación del TCE y mantener Niza; operar sobre el procedimiento de ratificación del TCE; comenzar la elaboración de un nuevo Tratado Constitucional, o modificar en aspectos concretos el TCE), centrándose inmediatamente en la adoptada —el Tratado de reforma o cómo salvar la Constitución disimulando su naturaleza constitucional—. Analiza los cambios producidos en el texto respecto al TCE (mantenimiento de las reformas institucionales; supresión del término Constitución; su-

presión de la mención a los símbolos de la Unión Europea, etc.) y las modificaciones que pretenden satisfacer a determinados Gobiernos (Gran Bretaña y Polonia). Termina su artículo Carrasco preguntándose si tiene naturaleza constitucional el Tratado de Reforma. Allí sostiene que la maniobra de apartarse del enfoque constitucional del TCE «parece, más bien, un movimiento táctico, mediante el que se intenta facilitar la aprobación... (de la reforma)... presentándola como algo distinto a lo que es en realidad» (pág. 244) y que se ha reafirmado en este proceso «el papel de los Gobiernos en la elaboración de las reformas institucionales de la Unión» (pág. 246), debiendo tenerse en cuenta que «el resultado del debate sobre el TCE muestra que algunos intentos de ir más allá de lo que es políticamente posible en un determinado momento pueden dar lugar a retrocesos en elementos constitucionales, incluso aunque tales retrocesos revistan, al menos por el momento, un carácter más formal y procedimental que sustantivo» (pág. 246).

## II

Hasta aquí el resumen de las principales tesis que se recogen en el libro. Nos corresponde ahora hacer una valoración general del mismo. En primer término hay que decir que se trata de una obra oportuna, dado el debate existente sobre las reformas de la UE, y que ha resistido bien el paso del tiempo y la acelerada sucesión de acontecimientos al respecto, que convierte a obras muy sesudas en poco más que pasta de papel, útil sólo como testimonio histórico.

Los estudios contenidos en el libro que comentamos conservan su interés más allá del continuo planteamiento de cambios y problemas en el atormentado proceso de institucionalización de la UE. Son un buen ejemplo de cómo los iuspublicistas españoles, singularmente un sector importante de los constitucionalistas, vienen trabajando con acierto estas materias, y constituyen una lectura interesante para quienes quieran abordarlas con un mínimo de garantías. Sólo queda, por tanto, felicitarse de que aparezcan trabajos de este tipo, que muestran el progreso constante de nuestra doctrina en estos y otros asuntos.

*Ignacio Torres Muro*  
Universidad Complutense de Madrid