

NOTICIAS DE LIBROS

GIACINTO DELLA CANANEA: *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Il Mulino, Milán, 1996, 373 págs.

El autor del libro, un profesor de Derecho Administrativo que en los últimos años ha centrado sus investigaciones en el estudio del impacto que el proceso de integración europea ha tenido en la organización de los poderes públicos italianos, comienza recordando algo que, a estas alturas, nadie discute: la historia del constitucionalismo está estrechamente ligada, desde sus orígenes, a la evolución de los principios que rigen la actividad presupuestaria, o lo que es lo mismo, la adquisición y el empleo de los recursos financieros por parte del Estado. El «gobierno» o control de las finanzas ha implicado siempre el dominio del poder público, del corazón del Estado. Conscientes de ello, los Parlamentos reclamaron y obtuvieron competencias en materia tributaria, primero frente a la Corona y más tarde frente a los Gobiernos. Al lector le viene seguramente a la memoria, de inmediato, el conflicto constitucional prusiano, un episodio capital en la historia constitucional del siglo XIX.

En la actualidad, la importancia adquirida por las finanzas públicas (el sector público representa en los países de nuestro entorno la mitad aproximadamente del PIB) es, en todo caso, muy superior a la que se deduce de las escasas disposiciones constitucionales que regulan esta materia. La necesidad de una mayor disciplina presupuestaria para reducir el déficit público, y la consiguiente limitación de los recursos disponibles, han colocado el debate presupuestario en el centro de atención de las instituciones y de la opinión pública. En el caso de Italia, el saneamiento de las finanzas públicas es, sin duda, el tema estelar de la escena política. No se toma ninguna medida sin haber evaluado antes su incidencia en el equilibrio presupuestario. Y las decisiones en este campo determinan, hoy más que nunca, el *indirizzo* político, a todos los niveles. Lo que sucede es que, en países como Italia o España, la política fiscal, como tantas otras, no obedece sólo a imperativos nacionales, sino que está sujeta a los condicionamientos que se derivan de la integración en la Unión Europea. Y no se puede ignorar ese vínculo externo.

Resulta obligada, por tanto, una nueva lectura de los principios y reglas constitucionales relativas al gobierno de la economía, y, en particular, a la Hacienda pública, a la luz de la normativa comunitaria (una suerte de Constitución paralela). Es necesario abandonar la óptica estatocéntrica tradicional. En un escenario de soberanía compartida (al menos, en lo que toca a su ejercicio efectivo), la disciplina constitucional no puede ser sino mixta, en parte nacional y en parte supranacional.

Cananea examina, en primer lugar, las disposiciones del ordenamiento comunitario, que se superponen y prevalecen sobre las internas que tengan idéntico objeto, y que es preciso tener en cuenta a la hora de interpretar estas últimas. La dimensión europea cobra una especial relevancia a la hora de definir la orientación de la política presupuestaria: los centros de decisión de la Unión Europea fijan determinados objetivos comunes y las instancias nacionales con competencias en esta materia se han de ajustar a esas directrices. En este capítulo, se da cumplida cuenta de los profundos condicionamientos y vínculos jurídicos impuestos por el orden constitucional europeo a las políticas económicas y financieras nacionales: prohibición de déficit excesivos, prohibición de la financiación monetaria de la deuda pública (mediante el aumento de la masa monetaria), disciplina presupuestaria, transferencia de la política monetaria al BCE para garantizar el cumplimiento del objetivo de estabilidad de precios, coordinación de las políticas económicas nacionales, exclusión de intervenciones públicas que puedan falsear la libre competencia en el seno de la Unión, reglas sobre cofinanciación en el reparto de los fondos estructurales, etc. Para asegurar la observancia de estos principios, los poderes públicos nacionales contraen una serie de obligaciones de contenido negativo o positivo.

No está de más recordar, desde una perspectiva institucional, que mientras los Gobiernos nacionales y los Bancos centrales participan activamente en los procedimientos de adopción de decisiones de la Unión Europea, el papel de los Parlamentos nacionales, excluidos de esos procedimientos, continúa debilitándose. De modo que si bien no puede afirmarse que la Unión Europea ha sustituido a los Estados en el ámbito fiscal, es indudable que su regulación sí incide, y no en pequeña gran medida, en aspectos tan cruciales como la forma de recaudar tributos, la manera de gastar esos recursos y el régimen de los correspondientes controles.

El autor se detiene a continuación en un análisis completo y ordenado de los antecedentes históricos y el contenido de la normativa vigente en Italia, un bloque compuesto por diferentes piezas (preceptos constitucionales: el art. 81, fundamentalmente; reglamentos parlamentarios y legislación ordinaria), que ha sufrido últimamente profundas modificaciones, tanto en lo relativo a la elaboración y ejecución de los presupuestos, como en lo que concierne a la regulación de los órganos y procedimientos de control. En esta normativa se aprecia, por cierto, una notable influencia de los criterios (claridad, publicidad, rigor, representación veraz de la situación patrimonial y contable) que regulan la contabilidad de las empresas privadas y la elaboración de los correspondientes balances anuales. Esta convergencia de criterios (y de la filosofía que subyace a los mismos: lograr la más eficiente asignación de recursos) no se limita al ámbito de las empresas públicas; se extiende a todos los sujetos públicos.

En conjunto, se produce un reforzamiento de la lógica del mercado y la libre competencia: los poderes públicos se someten a las reglas propias de la economía de mercado a escala nacional e internacional. Se ha extendido la convicción de que es preciso corregir tanto los fallos del mercado como las distorsiones que provoca en éste la acción de los poderes públicos. En el momento de formular su propio *indirizzo*, Gobiernos y Parlamentos tienen que asumir, entre otros parámetros de referencia, algunos valores sujetos a la influencia de los mercados internacionales, como los tipos de interés. Con la libertad de movimiento de los capitales se dibuja un nuevo escenario en el que, por poner sólo un ejemplo, la emisión de títulos por parte del Tesoro (que ha de ser motivada, por imperativo legal) se caracteriza por una relación paritaria entre el emisor y los adquirentes privados, basada en las reglas del mercado. Aunque de esta manera la Hacienda Pública puede acceder a un volumen de ahorro más amplio que el nacional, el interés que reciben los suscriptores de estos títulos es directamente proporcional a la confianza que los ahorradores depositan en la capacidad de los Gobiernos para dirigir eficazmente las finanzas.

Los Gobiernos no tienen más remedio que aceptar las valoraciones formuladas por los inversores privados y el *rating* establecido por las agencias internacionales, que miden, por cuenta de sus clientes, la capacidad de los Gobiernos para hacer frente a las obligaciones asumidas. Esto significa que los Gobiernos rinden cuentas de su actuación no sólo ante el propio electorado y ante el Parlamento, sino también ante el mercado (de modo permanente, porque los mercados votan todos los días, ponderando, caprichosamente a veces, una amplia gama de factores). La importancia de este juicio es decisiva, porque el desarrollo tecnológico permite una circulación tan rápida de las informaciones que los mercados están en condiciones de reaccionar de modo casi inmediato, en el mismo día, ante las iniciativas propuestas o adoptadas por los Gobiernos. Y son reacciones que no conviene infravalorar, porque una eventual actitud de desconfianza por parte de los operadores puede determinar un aumento del interés de los títulos que se emitan en el futuro y, en consecuencia, un incremento del gasto público.

Los Gobiernos, en suma, se ven forzados a actuar, de hecho, según dictan las reglas del mercado, para ganarse la confianza de unos ahorradores cada vez más exigentes y conseguir así una reducción de la prima que está en función del riesgo que asumen quienes suscriben los citados títulos. Es precisamente la credibilidad, la reputación de quienes dirigen la economía de un país lo que se cotiza. Para poder superar el test diario de los mercados y obtener un veredicto favorable, es necesario mantener, contra viento y marea, una política de rigor presupuestario y optar por una conducción neutral de la política monetaria. Esto implica que el Banco Central ha de operar con autonomía, sin perder de vista en ningún momento el objetivo de contención de la inflación.

Cananea constata una profunda evolución en el modo de interpretar los principios constitucionales y un reajuste en la importancia relativa de cada uno de ellos en la arquitectura del sistema financiero público. Hemos asistido a una ampliación del elenco de principios y finalidades y a una modificación sustancial del contenido de las funciones públicas en la esfera financiera. Así, se ha pasado de perseguir el interés público

(del Estado) a buscar el interés del público, de la colectividad, poniendo el énfasis en los criterios de equilibrio, eficiencia, transparencia y publicidad.

La disciplina de las finanzas públicas gira hoy en torno al principio de un razonable equilibrio financiero. Este principio, implícito en el último apartado del artículo 81 CI, ha recibido un fuerte impulso, tanto en el plano legislativo como en el jurisprudencial. Constituye un valor en sí mismo, en la medida en que garantiza la estabilidad de los precios, de la moneda y, en general, de todo el sistema político y económico. De límite impuesto a las concretas leyes que implicaran un aumento del gasto público ha pasado a ser un principio general, que afecta a todo el sector público y es justiciable, a través de la acción de los órganos de control.

La Constitución italiana de 1947 no excluye la posibilidad de un déficit en el sector público siempre que sea moderado, que no provoque una espiral inflacionista (la protección del ahorro es un valor constitucional), y se asuma la correspondiente responsabilidad política. En la actualidad, el Estado puede recurrir al déficit, pero se exige un equilibrio presupuestario en un determinado arco de años (los déficit se han de compensar con superávits en sucesivos ejercicios para no gravar a las futuras generaciones). Cualquier proyecto presupuestario ha de partir de las previsiones de ingresos (para no comenzar la casa por el tejado). Y el endeudamiento no puede poner en peligro la estabilidad de la moneda o los derechos de los ahorradores. La exigencia del equilibrio, que obliga a seleccionar cuidadosamente las prioridades, acentúa la función de estabilización propia de los presupuestos, con la consiguiente reducción de los márgenes dentro de los cuales pueden satisfacer otras finalidades de naturaleza redistributiva.

Se consolidan, al mismo tiempo, una serie de técnicas destinadas a reforzar la publicidad de la gestión de los recursos públicos. Se trata de hacer públicos (huyendo de toda opacidad) los ingresos y gastos, para que las cifras puedan ser contrastadas y sometidas, en su caso, a crítica.

Pero no sólo cambian los criterios y parámetros que presiden el ejercicio de la función financiera; se modifica también, en el plano organizativo, la distribución de competencias en esta materia y las relaciones entre los titulares de dichas competencias. El texto constitucional de 1947 reconoce la preeminencia del Gobierno en todo lo relativo a las finanzas, pero se preocupa de asegurar la participación de las Cámaras en la determinación del contenido final de las decisiones y en el control de su observancia.

Son varios, sin embargo, los cambios que se registran desde hace algunos años en la dinámica institucional, en el peso relativo de los distintos actores institucionales. Asistimos, en primer lugar, a un fortalecimiento del *indirizzo* gubernamental, aunque el Parlamento conserva suficientes atribuciones como para influir en el mismo.

Pero el análisis no debe limitarse a las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento nacionales (las regiones pueden seguir directrices parcialmente distintas, en la medida en que tienen reconocida una cierta autonomía impositiva), sino que ha de considerar también el papel que juegan, en un modelo de distribución policéntrica del poder financiero, otras instituciones, como el Banco Central (Banca de Italia), el Tribunal de Cuentas (Corte dei conti) y, dentro del Gobierno, la Intervención General del Estado

(Ragioneria generale dello Stato). Estos órganos ejercen competencias que les permiten condicionar, de diferente modo, el *indirizzo* político financiero.

Cananea llama la atención sobre la relevancia adquirida en los últimos tiempos por las funciones públicas neutrales, no subordinadas a la lógica del *indirizzo* político, que garantizan la regularidad del ejercicio de las potestades públicas en el ámbito financiero. Su objetivo es verificar, desde una posición de independencia, de indiferencia respecto de los intereses políticos en juego, el respeto a la reglas que gobiernan esta actividad y proteger, en último término, los intereses del público. Es esta finalidad precisamente la que justifica la autonomía de la función monetaria respecto del poder político. Los órganos portadores del poder político (Gobierno y Parlamento) encuentran en las atribuciones de estos órganos titulares de funciones neutrales (Corte dei conti, Banca de Italia) un importante contrapeso.

Se dibuja, pues, un nuevo equilibrio institucional, no exento de contradicciones y conflictos. Un cuadro más complejo en el que intervienen diversos poderes públicos, internos y externos. El reforzamiento del *indirizzo* gubernamental y de las funciones neutrales responde a la exigencia de asegurar la responsabilidad de los órganos políticos y administrativos ante los contribuyentes. Cada órgano debe hacer frente a sus propias responsabilidades.

En cuanto a la ley de presupuestos como acto de *indirizzo* político, el autor pone de relieve las diferencias que separan el régimen parlamentario clásico, en el que el presupuesto era el lugar de síntesis entre ingresos y gastos y el punto de intersección entre el *indirizzo* gubernamental y la voluntad del Parlamento, y el sistema actual, en el que el presupuesto ha dejado de ser el único acto de programación financiera. La importancia del presupuesto como acto de *indirizzo* político se ve atenuada por el hecho de que el instituto contemplado en la Constitución está condicionado, en la práctica, por decisiones tomadas en otras sedes.

Además, la ley de presupuestos, lejos de ser un acto aislado, se inserta en una secuencia procedimental compleja, en la que adquieren gran importancia, de hecho, tanto las fases preliminares, que preceden a la aprobación del documento, como las sucesivas, que giran en torno a la ejecución de las previsiones presupuestarias. Para comprender cómo se configura, en concreto, el *indirizzo* de las finanzas públicas, no basta, pues, con el dato normativo; es necesario tomar en consideración el modo en que la praxis ha ido conformando los diversos institutos.

De las finanzas del Estado hemos pasado las finanzas públicas, en las que hay que incluir a todos los sujetos, de naturaleza pública o privada, que gestionan fondos públicos. Se dilata así el área de incidencia u operatividad de la normativa financiera, que no se agota ya en la esfera estatal, ni viene delimitada únicamente por la naturaleza jurídica de los sujetos. Lo que pasa a un primer plano es el hecho de que se dispone de un dinero procedente del erario público para realizar determinados fines públicos.

La conclusión a la que llega el autor es que las funciones públicas que inciden de una u otra forma en las finanzas del Estado son cada vez más numerosas y más complejas. Más numerosas porque a las funciones tradicionales se han añadido otras de programación, de análisis de la gestión de los recursos y de verificación neutral de los be-

neficios y costes derivados de la adopción de una decisión de ingreso o gasto. Y más complejas porque, como respuesta al incremento de las dimensiones de las finanzas, se introduce una instrumentación más sofisticada. El presupuesto al que la Constitución italiana hace referencia se adopta hoy mediante dos actos legislativos, Ley de presupuestos y Ley financiera, precedidos de un acto no legislativo de *indirizzo*, el Documento de programación económica y financiera. Además, a lo largo de todo el proceso de formulación y ejecución de los presupuestos intervienen una gama más amplia de sujetos.

En cuanto a la regulación de los controles, que tienen como finalidad la verificación de la regularidad del ejercicio por otros sujetos de funciones públicas, Cananea toma prestada la teoría elaborada a principios de siglo por Forti, que concibe el control como una función diferenciada que se basa en la distinción (y posible contraposición) entre dos órganos, uno de los cuales está facultado para valorar la actividad del otro, formulando un juicio acerca de la correspondencia entre una concreta actividad y determinados principios o reglas.

Desde los años ochenta se ha ido imponiendo gradualmente una concepción diferente de los controles en este ámbito, debido a la confluencia de tres factores: la crisis fiscal del Estado, la conciencia de que los controles tradicionales respecto del uso arbitrario de los fondos públicos son inadecuados, y la influencia ejercida por las técnicas de control aplicadas en otros países, técnicas destinadas a medir la eficiencia de la acción administrativa. La renovación de los instrumentos de control se produjo, en primer lugar, en la esfera de las entidades locales, para extenderse luego a las Administraciones regional y estatal. En cada uno de los segmentos del sistema financiero público se han venido reduciendo los controles de carácter preventivo y se han potenciado los controles internos y los controles externos de gestión.

Ha cambiado, por tanto, el parámetro de legitimidad del control, que se entiende ahora en un sentido sustancial, y no como un simple respeto de la ley, de las reglas procedimentales, como en los primeros años de vigencia de la Constitución. Pasan a un primer plano intereses como el del equilibrio financiero global, la imparcialidad (de acuerdo con los cánones económicos y de la ciencia de la administración), y la publicidad, presupuesto indispensable de cualquier actividad de control o verificación y señal de identidad de un sistema democrático. Estas finalidades han obligado a repensar las técnicas de control, que se dirigen no tanto a prevenir el surgimiento de fenómenos irregulares, como a identificar sus causas y sus efectos, para sugerir las oportunas medidas correctoras.

Aunque el control de legalidad sigue siendo imprescindible para evitar la utilización arbitraria de los recursos públicos, se ponen en marcha otras formas de control que van más allá de la fiscalización de actos concretos y en una dirección distinta: comprobar en qué medida las diversas actuaciones realizadas han satisfecho los objetivos previamente establecidos, e indicar las disfunciones detectadas y los ajustes que convendría introducir para incrementar la eficacia de la gestión, es decir, para obtener mejores resultados con el menor coste posible (economicidad).

Este cambio en la fisonomía del sistema de control tiene su reflejo en plano institu-

cional. Se advierte, en primer lugar, un reforzamiento del Ministerio del Tesoro y, en particular, de la Ragioneria (Contabilidad) generale dello stato (el equivalente a nuestra Intervención general). Esta, a través de sus oficinas centrales, regionales y provinciales, controla todo el complejo de las Administraciones públicas, con el fin de garantizar que la actuación de los centros de gasto se mantenga dentro del marco señalado por los actos mediante los cuales se define el *indirizzo* político financiero. Se trata de responder así a la necesidad de una gestión unitaria, coordinada, de los recursos públicos.

En segundo lugar, y en conexión con la configuración policéntrica del ordenamiento, la Corte dei conti, que está llamada a examinar las cuentas públicas en su integridad, incluidas las de los entes privados subvencionados por el Estado (se amplía su radio de acción y su esfera de atribuciones), ofrece su auxilio no sólo a los órganos a los que corresponde determinar el *indirizzo* político nacional, sino también a los órganos responsables de los entes u organismos públicos.

Todas estas observaciones, que se apoyan en un aparato bibliográfico abrumador, obligan a revisar y poner al día algunas categorías teóricas y a reconstruir las líneas maestras del sistema financiero público. Aunque el análisis de Cananea se circunscribe al ordenamiento italiano, su obra constituye una valiosa aportación que contribuye al esclarecimiento del contenido de la Constitución económica, un aspecto un tanto descuidado por nuestra doctrina. De ahí que tenga un especial interés para el lector español.

Lo único que se echa en falta es una referencia a los problemas que plantean las posibles limitaciones constitucionales en materia presupuestaria, como la exigencia de un presupuesto equilibrado, de un déficit cero. Desde hace algunos años, en el ámbito de la teoría constitucional (de la norteamericana, sobre todo) ha comenzado a discutirse la posibilidad de establecer límites constitucionales al legislador, a las mayorías parlamentarias, en materia de gasto público. En los dos últimas décadas, han proliferado los estudios teóricos (pensemos en Buchanan, Brennan, y la escuela de la Public Choice) que abogan por el establecimiento de una «constitución fiscal», un conjunto de reglas y procedimientos destinados a limitar el poder discrecional del Leviatán estatal, y en particular, el poder impositivo del Gobierno, su capacidad para absorber recursos financieros del sector privado. Se intenta así poner fin a políticas que obedecen a la lógica de los ciclos políticos, a la lógica del clientelismo político y, en último término, a una cierta arbitrariedad o irresponsabilidad fiscal. Algunas de estas reglas adicionales, de diferente rango normativo, ya han sido aplicadas a los presupuestos de las Haciendas locales, estatales o federales de los Estados Unidos. Las implicaciones de esta «revolución fiscal», que podría reeditarse entre nosotros, deberían ser estudiadas por aquellos especialistas que, como Cananea, se mueven con soltura en este inhóspito territorio.—
Juan María Bilbao Ubillos.

ANA M. CARMONA CONTRERAS: *La configuración constitucional del Decreto-Ley*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997, 380 págs.

La monografía que ahora se presenta recoge, en lo esencial, la tesis doctoral que Ana M. Carmona Contreras defendió en febrero de 1996 en la Universidad hispalense sobre la configuración constitucional del Decreto-Ley. El trabajo, dirigido y prologado por el profesor A. Porras Nadales, pretende examinar dogmáticamente la figura del decreto-ley partiendo de su encaje en un Estado democrático que se define como interencionista, y no desde viejos esquemas formalistas que lo concebían como recurso excepcional. El libro constituye, como señala A. Porras Nadales en su prólogo, un estudio crítico, reflexivo y actual del decreto-ley en España y en Italia, que sirve para acotar correctamente el presupuesto habilitante del decreto-ley (la extraordinaria y urgente necesidad), así como sus límites materiales y temporales.

Entrando ya en materia, Ana María Carmona Contreras nos presenta una visión *constitucionalmente adecuada* de la extraordinaria y urgente necesidad que justifica que el Gobierno dicte normas con fuerza de ley. Partiendo de las cláusulas social y democrática que caracterizan al Estado del siglo XX y del pluralismo social que se encuentran en su base, la autora explica sus consecuencias en el sistema de fuentes (en resumen, la administrativización de la ley y su apertura al reglamento) y en el entramado institucional, donde quiebra definitivamente el principio de separación de poderes en favor del de coordinación y colaboración de un único poder (el democrático) y en cuyo marco es el ejecutivo quien legisla y el Parlamento quien lo impide (J. Pérez Royo). El Gobierno asume ahora la dirección de la política interior y exterior (art. 97 CE), que ejerce a través de diversas funciones normativas (legislativas —normas con fuerza de ley, iniciativa— y reglamentarias) y de la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, contando también para ello con el aparato burocrático del Estado.

El Ejecutivo posee, en concreto, un amplio margen de discrecionalidad en lo relativo a la emisión de decretos-leyes, que solamente encuentra su límite en la utilización abusiva o arbitraria de tal recurso y en que la situación que justifica la legislación no pueda ser atendida mediante el procedimiento legislativo de urgencia. El carácter extraordinario de la situación que habilita al Gobierno a dictar un decreto-ley lo provoca una anomalía que se concibe, a diferencia de lo que ocurre en otros ordenamientos constitucionales (arts. 18.3 y 44 de las Constituciones austríaca y griega, respectivamente), como una anomalía de tono menor, distinta de las situaciones de emergencia constitucional (art. 116 CE y Ley 4/1981), que no permiten, con la excepción del estado de alarma, la utilización de tal instrumento normativo.

Mayores dificultades suscita interpretar correctamente la urgente necesidad constitucionalmente exigida en el artículo 86 CE. Para desentrañar su alcance sigue siendo útil la concepción manejada en su día por S. Romano, que la identificaba con aquella condición fáctica que expresa la manifestación explícita y categórica de una exigencia social, imprevista o imprevisible, de la que se deriva de forma inmediata y directa una norma obligatoria a la que el ordenamiento jurídico no puede sustraerse (pág. 115). Parece lógico que actúe normativamente el órgano constitucional cuya intervención

puede ser más ágil, el Gobierno, siempre que, por supuesto, (a) tal intervención legislativa del Gobierno se encuentre expresamente prevista en la Constitución y (b) el Ejecutivo respete los límites constitucionalmente previstos para su ejercicio.

La urgencia alude entonces a la inmediata necesidad de actuar jurídicamente, lo que no implica siempre la adopción de medidas que sean inmediatamente efectivas (SSTC 29/86/2 y 23/93/6, aunque en la citada STC 29/82/6 se alude a medidas de eficacia inmediata), pero sí que en todo caso se difiera esa eficacia a un momento preciso que será previsto y concretado en el propio decreto-ley (STC 29/86/2). También es legítimo que el decreto-ley exprese una manifestación de voluntad normativa de carácter vinculante que anticipa una próxima y posterior regulación, la cual se pueda llevar a cabo por una norma futura y distinta. Es estos supuestos, el decreto-ley opera como una norma habilitante.

En resumen, la urgente necesidad «es toda situación que exige una respuesta jurídica en un tiempo inferior al que se necesita para tramitar un proyecto de ley por el procedimiento de urgencia. Lo fundamental no es que tales normas sean inmediatamente aplicables o que ellas mismas den la solución al problema planteado, sino que sean aprobadas, publicadas y entren en vigor antes de que dicho lapsus temporal haya transcurrido» (pág. 128). Que la respuesta a la demanda social que justifica el decreto-ley «se haga inmediatamente o se posponga la solución definitiva a un momento posterior; que sea el mismo Gobierno quien lo haga en el propio decreto-ley o sea otra norma la habilitada para llevarlo a cabo en un preciso momento futuro, son cuestiones cuya constitucionalidad no puede ser determinada de forma apriorística» (*idem*). Lo único que se exige es una conexión de sentido.

Puede cuestionarse, con P. Cruz Villalón, la razonabilidad del artículo 86 CE, y discutir la conveniencia de hasta dónde conviene llegar en la protección del legislador frente a sí mismo, sobre todo en situaciones de extraordinaria y urgente necesidad. Pero lo cierto es que el artículo 86.1 CE prevé un amplio listado de materias que han sido, en principio, vedadas al decreto-ley. O mejor dicho, no es posible que el Ejecutivo afecte a tales materias, lo que no impide cualquier regulación accidental de las mismas, sino que su desarrollo central y general se realice mediante decreto-ley. Nuestro Tribunal Constitucional ha admitido incluso los decretos-leyes singulares (STC 111/1983), pese a que, como es sabido, nuestro ordenamiento constitucional no permite a los particulares ni discutir judicialmente la constitucionalidad de las leyes (ATC de 22 de julio de 1997) ni formalizar en su contra un recurso de amparo para proteger algunos de sus derechos, y esto último genera una vulneración de la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE). El Tribunal Constitucional pretende esquivar el último problema invocado, señalando que el derecho citado sería satisfecho mediante la solicitud al órgano jurisdiccional correspondiente para que éste planteara, si lo estima oportuno, la cuestión de inconstitucionalidad, dejando expedita en caso de denegación judicial, la vía del amparo constitucional en favor del particular. Pero esta solución incurre en algunos errores de hondo calado, como puso de manifiesto el Voto Particular de F. Rubio Llorente, desvirtuando la función propia de la cuestión de inconstitucionalidad, cuyo procedimiento no prevé, como es preciso en un recurso que tenga tal nombre en sentido estricto, un

trámite de audiencia al recurrente que permita definir el mismo como contradictorio (vid. Sentencia TEDH Ruiz Mateos c. España, de 6 de junio de 1993). Puede concluirse, entonces, pese a lo afirmado por el Tribunal Constitucional, que los decretos-leyes singulares, en defecto de recurso de amparo frente a leyes contra la denegación judicial de plantear la cuestión de constitucionalidad, afectan directamente el derecho constitucionalmente garantizado en el artículo 24.1 CE.

El listado incluido en el artículo 86.1 CE parece más amplio que el reservado a la Ley orgánica por el artículo 81 CE (STC 111/83/8). La referencia allí realizada a las instituciones básicas del Estado es aplicable a toda organización de carácter público o estatal (en sentido lato, alcanzando también a las de corte territorial) sancionadas en el plano constitucional y cuya regulación esté reservada a la ley orgánica (p. ej., Consejo de Estado) u ordinaria (p. ej., Casa del Rey). El decreto-ley no puede afectar tampoco a los derechos, deberes y libertades del Título I, lo que es aplicable a todo el capítulo segundo y a los derechos subjetivos contenidos en el capítulo III del Título I (arts. 39.2-4, 43.2, 45.3, 46 y 51.2-3 CE). También se excluye del ámbito material del decreto-ley el régimen de las Comunidades Autónomas. Con esta expresión, más amplia que la simple aprobación de los Estatutos de Autonomía, se prohíbe que el decreto-ley pueda afectar el bloque de constitucionalidad (art. 28.1 LOTC, compuesto por los Estatutos de Autonomía, las leyes del art. 150 CE, o que se incida desde el Estado en el contenido real y efectivo de las competencias autonómicas a través, por ejemplo, de su financiación, *ex arts.* 156 y 157 CE) (STC 29/1986). El decreto-ley puede, sin embargo, como norma estatal que es, regular las materias contenidas en el artículo 149.1 CE, siempre que con la misma no se pretenda atribuir competencias ni delimitar positivamente las competencias autonómicas en la materia (STC 23/93/2, doctrina que permite aclarar el tenor del art. 67 LOTC) aunque sí se puede determinar el alcance de la competencia del Estado central (STC 225/1993). La última materia contemplada en el artículo 86.1 es el régimen electoral general, reservado a la ley orgánica en relación con la generalidad de los comicios representativos, con las excepciones previstas en la Constitución y los Estatutos de Autonomía (STC 38/83/2 y 3, J. Salas y LO 5/1985, de régimen electoral general).

Ahora bien, además de ese listado es posible establecer algunas otras materias que deben considerarse implícitamente excluidas del ámbito del decreto-ley. Son aquellas para las que la Constitución reserva procedimientos concretos (reforma y revisión de la Constitución, leyes orgánicas, ratificación de tratados internacionales, delegaciones legislativas en favor del Gobierno) o que constituyen mecanismos de control de la actuación del Gobierno (aprobación de los Presupuestos Generales del Estado —cuestión distinta es declarar prorrogados los del ejercicio anterior mediante decreto-ley cuando existen posibilidades reales y factibles de aprobar unos nuevos en el futuro o aprobar medidas presupuestarias de alcance concreto y limitado, tarea que se integra en la dirección de la política económica que corresponde al Gobierno—, aprobación del Plan Económico General del artículo 131 CE —que no empece la regulación mediante decreto-ley de planes sectoriales—, autorización para emitir deuda pública o contraer créditos —artículo 135.1 CE, lo que supondría la eventual inconstitucionalidad de los

RDL 10/1980, 17/1981, 14/1982 y 8/1984— y, por supuesto, la convalidación de los decretos-leyes). Además de las materias citadas, sería oportuno excluir la posibilidad de que se realicen mediante decreto-ley deslegalizaciones (por más que el Tribunal Constitucional haya admitido tal posibilidad siempre que el decreto-ley fije para ella un plazo preciso e inferior al procedimiento legislativo de urgencia —STC 29/86/6—), fenómeno que a veces se realiza de modo encubierto (como ocurre, por ejemplo, en el art. 9 del RDL 3/1979 que, pese a todo, fue declarado constitucional en la STC 3/1988), pero que es discernible de la simple remisión a un reglamento de desarrollo y ejecución del decreto-ley, que debe permitirse siempre que sea necesario (STC 29/86/6). Finalmente, tampoco parece correcto, aunque el Tribunal lo haya consentido (STC 60/86/2), servirse del decreto-ley para elevar el rango normativo de determinadas materias, hasta entonces reglamentario, porque el Ejecutivo, en relación con las materias no pertenecientes al dominio de la ley, debe actuar mediante reglamentos sin que tenga justificación alguna la utilización de un decreto-ley cuando aquéllos resulten tan ágiles y efectivos como éste (pág. 219), sobre todo porque ello implica una eventual e injustificada reducción de las posibilidades de acción de los ciudadanos ante los tribunales (P. Santolaya).

Como es sabido, el artículo 86 CE prevé una eventual intervención parlamentaria relacionada con el decreto-ley (que puede provocar su convalidación por parte del Congreso de los Diputados o su conversión en ley elaborada por ambas Cámaras). Del carácter alternativo de ambas vías nos da pruebas suficientes la propia Constitución (que exige que la decisión de iniciar la tramitación de la conversión se produzca en treinta días y que se remite para ello al procedimiento legislativo de urgencia; de ahí que en puridad, como ha explicado P. Cruz Villalón, de la convalidación del decreto-ley solamente pueda pasarse a la proposición legislativa y no al expediente de la conversión). Sin embargo, nuestro Tribunal Constitucional ha señalado que la convalidación del decreto-ley y su conversión en ley podían configurarse lícitamente como procedimientos alternativos o sucesivos (STC 29/82/2), y el Reglamento del Congreso de los Diputados ha optado por la última (y más discutible) solución citada (art. 151.1).

En todo caso, y con independencia de que el Congreso siga una u otra dirección, su participación en este proceso permite a las minorías expresar sus puntos de vista en relación con el texto gubernamental y se proyecta en una norma parlamentaria que deroga el decreto-ley y ocupa su lugar a partir de ese momento y hacia el futuro. Si, pasados los treinta días constitucionalmente previstos, el Congreso no ha examinado el decreto-ley o lo ha rechazado (cosa que en nuestro país solamente ha ocurrido en relación con el RDL 1/1979), éste cesa en sus efectos *pro futuro* (como ocurre también en Grecia —artículo 44.1—, pero no en Italia, donde tal situación produce efectos *ex tunc*, lo que ha provocado algunas curiosas prácticas, descritas detalladamente en págs. 249-251).

La convalidación del decreto-ley constituye un acto parlamentario de naturaleza mixta porque, siendo de control, genera efectos legislativos. Desde una y otra perspectiva puede criticarse el artículo 151 RCD, porque este precepto no permite a las minorías parlamentarias expresar de manera suficiente y adecuada sus puntos de vista sobre

la norma objeto de convalidación. Pese a todo, no es posible que el Gobierno evite esa (escasa) intervención de las minorías acudiendo al expediente de anudar la convalidación de un decreto-ley a una cuestión de confianza. Bien mirado, decreto-ley y cuestión de confianza son nociones excluyentes, porque ambas eluden el debate en el seno de la Cámara; por eso su acumulación es imposible. Estas mismas razones, y la más que discutible atribución de potestad legislativa ordinaria en favor de la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados (cuya función no es otra que asegurar la continuidad funcional de la Cámara) hacen criticable que ésta pueda, al amparo de una lectura excesivamente literal del artículo 78.2 CE, tramitar un decreto-ley como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia (art. 151.5 RCD).

La conversión parlamentaria de un decreto-ley en ley permite a las Cámaras enmendar la norma gubernamental, pero siempre de forma limitada. Dicho en otros términos, la ley de conversión presenta una potencialidad de innovación normativa previa y precisamente limitada por el objeto del decreto-ley. De ahí que deba reconocerse un núcleo común en ambas normas, la gubernamental y la parlamentaria, lo que se traduce, en la práctica, en la inadmisibilidad de las enmiendas de totalidad de devolución presentadas a un proyecto de ley de conversión (art. 151.4 RCD). Sí que es posible la presentación de enmiendas modificativas, supresivas y aditivas, aunque estas últimas, que pretenden incorporar nuevas normas al originario decreto-ley que no siempre guardan una clara vinculación material con el mismo, no pueden suscitar la oportunidad, los principios o el espíritu de la norma gubernamental. Las enmiendas que prosperen producen efectos, en principio, *ex nunc*, salvo que la misma ley de conversión disponga otra cosa.

Queda por determinar, desde la óptica del control de constitucionalidad, la relación que guardan el decreto-ley y la ley de conversión. El tratamiento dado a este asunto por los Tribunales Constitucionales español e italiano no ha sido, en todo caso, afortunado. Ambos órganos constitucionales han partido de la idea, posteriormente traicionada, de que la existencia de una ley de conversión no implica el decaimiento del proceso de control de constitucionalidad promovido contra un decreto-ley, ya sea para verificar si el Ejecutivo ha hecho un uso correcto de las facultades que le confiere el artículo 86 CE (SSTCE 111/83/2), ya sea por entender que las normas del decreto-ley que no se han visto sustancialmente transformadas por la ley de conversión subsisten (pese a su derogación formal), por lo que pueden ser impugnadas (SSTCI 113/67/1 y 192/70/1). El Tribunal Constitucional italiano entiende que la conexión del decreto-ley y de la ley de conversión en relación con su constitucionalidad no se produce por conexión sustancial (*incostituzionalità conseguenziale*), sino porque constituyen dos momentos consecutivos de una misma norma (*vid.* SSTCI 113/67/2; 75/79/1 y 177/86/2).

Lo que ocurre es que ese control que pretende ejercerse sobre la norma gubernamental va a ser inútil porque el Tribunal Constitucional español entiende que la ley de conversión sustituye con efecto retroactivo al decreto-ley (STC 111/1983) y goza de facultades sanadoras (STCE 6/83/6), lo que le confiere a este último una cobertura inatacable. Con este planteamiento el Tribunal maneja dos hipótesis que se revelan contradictorias entre sí: separa ambas normas en relación con el control de constituciona-

lidad (lo que supone, en buena lógica, que para el control ejercido sobre el decreto-ley debe ser irrelevante la posterior ley de conversión), pero confiere después efectos retroactivos y sanadores a la ley de conversión, lo que lleva a la idea que las estamos ante una única norma en la que interviene primero el Gobierno y después el Parlamento. Es especialmente discutible, además, que el legislador pueda subsanar contenidos normativos hasta ese momento nulos por vulnerar las concretas previsiones del artículo 86.1 CE. La ley de conversión también presenta para el Tribunal Constitucional italiano, eficacia sanadora (STCI 1033/88/2), o, más correctamente, unos efectos *ex tunc*, lo que hace inviable todo ataque al decreto-ley que no se haya transferido, también, a la citada ley e impide censurar los límites de la actuación normativa del Gobierno (STCI 55/77).

Hasta aquí un resumen de las principales afirmaciones contenidas en el muy recomendable y complejo trabajo de Ana M. Carmona Contreras. Aunque es posible que la opinión del lector no coincida en todos los asuntos tratados con la autora, es forzoso admitir que nos encontramos ante una tesis doctoral en sentido estricto, en el que se presenta una construcción trabada y coherente del objeto de estudio (en este caso, *la configuración constitucional del decreto-ley*). Por mi parte, solamente discrepo de la opinión de Ana M. Carmona Contreras, coincidente en este punto con la del Tribunal Constitucional, de que son admisibles en nuestro ordenamiento constitucional los decretos-leyes de vigencia diferida. Me parece que tal permisibilidad hace escasamente operativa la referencia al procedimiento *legislativo* de urgencia, no expresa, quizá, la concurrencia objetiva de una urgente necesidad, y que los fines así perseguidos en tales casos (habilitantes o de simple manifestación de voluntad por parte del Ejecutivo) pueden alcanzarse por medios menos gravosos, como son una mera rueda de prensa o a través de la aprobación de un proyecto de ley. Pero más allá de esa eventual discrepancia, de carácter menor, el esfuerzo de Ana M. Carmona Contreras se ha proyectado en una monografía sólida y consistente, cuya lectura es en ocasiones especialmente gratificante. Esto ocurre, por ejemplo, con las páginas dedicadas a deslindar dos principios de distinto contenido y alcance, como son los de reserva de ley y legalidad (págs. 135-170).—*Francisco Javier Matia Portilla*.

MARC VERDUSSEN (dir.): *La justice constitutionnelle en Europe centrale*, Bruylant-Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Bruselas-París, 1997, XII + 258 págs.

Hace algunos años, en un célebre artículo publicado en el primer número de la *Revue Française de Droit Constitutionnel*, Louis Favoreu definía el Derecho constitucional cada vez más como el derecho de la Constitución sancionado por el juez (pág. 83). Aunque tal opinión encierra algunas implicaciones que no son evidentes desde un punto de vista estrictamente teórico, parece que en tiempos recientes han alcanzado un renovado predicamento las bondades que conlleva la instauración de una Constitución normativa y la generalización en Europa del modelo concentrado de control de consti-

tucionalidad. El libro que estas líneas presentan pretende dar a conocer, precisamente, las principales reglas orgánicas, funcionales y procedimentales de los Tribunales Constitucionales que han surgido en Europa central, en los antiguos Estados de influencia soviética, así como la actuación que han desplegado hasta ahora. Es conveniente recordar ya, con Robert Badinter, que la instauración de tales órganos (constitucionales) no ha sido cuestión polémica en ninguno de ellos.

La finalidad perseguida por este libro encuentra lógico reflejo en su estructura, que se ordena en una serie de informes nacionales realizados por distintos expertos —son Mariana T. Karagiozova-Finkova (Bulgaria), László Trócksányi (Hungría), Leszek Lech Garlicki (Polonia), Florin Bucur Vasilescu (Rumania), Milan Cic y Stefan Ogurcák (República Eslovaca) y Karel Klíma (República Checa)— que se complementan con una introducción y una síntesis final debidos al director de la obra, Marc Verdussen.

Pero no sería extremadamente provechoso seguir, en esta reseña, el esquema propuesto en el libro ni, en la misma línea, traducir los diferentes nombres que los órganos que encarnan los distintos poderes nacionales reciben. Parece más práctico utilizar ocasionalmente en estas breves líneas nombres genéricos que nos permitirán aludir en todo caso, por ejemplo, a las Salas en las que puede organizarse el Tribunal Constitucional, por más que éstas reciban en la República Checa la denominación de *sénats* (pág. 203), frente a la francófona *chambres*. Puede resultar igualmente adecuado detener nuestro examen en algunos aspectos concretos, y realizar un examen comparado de las distintas aportaciones extranjeras que tome también en consideración ocasionalmente el funcionamiento del Tribunal Constitucional español, aunque ello supere, necesariamente, las intenciones del trabajo reseñado.

El primer aspecto que merece comentarse se refiere a la forma de elección y/o designación de los diferentes jueces que forman parte del Tribunal Constitucional. Mientras que en algunos Estados se ha implicado en esta tarea, como en nuestro país, a diversos órganos constitucionales (Asamblea Nacional, Presidente de la República y órganos judiciales superiores en Bulgaria; ambas Cámaras legislativas y Presidente de la República en Rumania), en otros son elegidos exclusivamente por el Parlamento (Hungría, aunque deben ser propuestos por una comisión compuesta por un único representante de cada partido político) o, incluso, cuando son bicamerales, por la Cámara baja (Polonia); o, en fin, por el Presidente de la República (de una lista de candidatos presentada por el Consejo nacional en la República eslovaca o con el acuerdo del Senado en la República checa). Sorprende en ocasiones la dependencia orgánica existente entre el Tribunal Constitucional y un determinado órgano constitucional que, en ocasiones, llega a designar a su Presidente (son los Presidentes de las Repúblicas polaca — que también elige al Vicepresidente, en ambos casos de entre los candidatos propuestos por el propio Tribunal—, eslovaca y checa). Si bien es frecuente la elección de un Vicepresidente, esto no ocurre en Rumania y Bulgaria, ni en la república Checa, en la que se designa a dos.

También presenta interés la organización interna que ofrecen los distintos Tribunales Constitucionales examinados. Mientras que en algunos Estados, como en Bul-

garia y Rumania, actúan siempre en formación plenaria, en otros trabajan también en Salas, instauradas para cada caso en concreto o para determinados períodos temporales. Aunque la regla general es que la adopción de acuerdos se realiza por el voto mayoritario de los magistrados presentes (siendo generalizada la existencia de ciertos *quorums* de constitución de la sesión), destaca con luz propia la exigencia de mayoría absoluta que rige en el Tribunal Constitucional búlgaro. Esta regla ha supuesto que, pese a que seis de los doce magistrados votaron contra la participación electoral del Movimiento de los derechos y libertades, y sólo cinco a favor, haya prevalecido la posición minoritaria en el fallo.

Pero lo más interesante del libro reseñado lo constituye, quizá, el examen de las normas controladas y normas parámetro, en lo atinente al control de constitucionalidad, y en el listado de competencias asignadas en los diferentes Estados al Tribunal Constitucional. Empezando por el final, parece claro que la atribución que naturalmente le corresponde al Tribunal Constitucional es la de controlar la constitucionalidad de las normas con fuerza de ley. Este parece ser el mínimo competencial que define su naturaleza y su función en el entramado constitucional. La experiencia nos muestra, sin embargo, que el Tribunal Constitucional suele ser utilizado, instrumentalmente, para otras cuestiones. Entre éstas destacan, por lo general, la instauración de un recurso para que los sujetos puedan hacer valer frente a los poderes públicos los derechos subjetivos que, en su favor, recoge la Constitución (recurso de amparo) o la creación de procedimientos que garanticen las competencias reconocidas constitucionalmente en favor de determinadas entidades territoriales (conflicto de competencias) u órganos constitucionales.

Los Tribunales Constitucionales centroeuropeos asumen, en esta misma dirección, algunas tareas suplementarias, referidas a las acusaciones de alta traición y/o posibilidad de suspender el ejercicio de la Presidencia de la República (Bulgaria, Rumania y Repúblicas eslovaca y checa), el examen de compatibilidad entre ley nacional y Tratado internacional (Bulgaria y República checa) o la realización solemne de una interpretación imperativa de la Constitución (Bulgaria, Hungría), consultiva de la ley constitucional (República eslovaca) o, hasta hace poco, universalmente obligatoria de la ley (Polonia). También poseen en ocasiones competencia suficiente para controlar el proceso electoral que afecta a los parlamentarios (Bulgaria y Repúblicas eslovaca y checa) y al Presidente de la República (Bulgaria, Rumania y República eslovaca), la constitucionalidad de los partidos políticos (Polonia, Rumania y República checa) y el desarrollo de ciertas técnicas de Democracia participativa (como la iniciativa legislativa popular, en Rumania) o directa (como el referéndum, en la República eslovaca). Sus facultades le permiten incluso indicar en el denominado *procedimiento de señalización* al Parlamento o a otro órgano constitucional los defectos y lagunas jurídicas que estime presentes (Rumania —aunque la omisión legislativa ha sido tomada también en consideración, con diferentes opiniones, por otros Tribunales Constitucionales, como son el búlgaro o el húngaro, *vid.* págs. 25 y sigs. y 70 y sigs.—) o asegurar la ejecución de las Sentencias dictadas por Tribunales de orden internacional (República checa).

Es evidente que algunas de estas facultades que se acaban de describir producen,

entre nosotros, cierta sorpresa. Esto ocurre, por ejemplo, con la referida a la interpretación vinculante de la Constitución, que exige pensar en buena lógica que las interpretaciones realizadas por el Tribunal del Texto constitucional en otro tipo de procedimientos, como los referidos al control de validez de las normas con fuerza de ley, no tiene tal carácter (*vid.* pág. 33, en relación con Bulgaria). Pero también en sus funciones más clásicas (aunque no todas ellas inherentes, como ya se ha indicado) encontramos algunas particularidades llamativas. Así, por ejemplo, en Hungría y en Polonia se potencia el carácter objetivo del recurso de amparo porque debe incardinarse necesariamente con la aplicación de una norma general que sea objetivamente inconstitucional, frente a la solución española, que es idéntica a la checa, que consiste en oponerse a todo acto del poder público que vulnere un derecho fundamental. Es posible recordar también la posibilidad de que el Tribunal Constitucional polaco ejerza su control de oficio, que cuestiona la (tranquilizadora) idea de que su actuación sea rogada y permite cierto intervencionismo del Tribunal en la vida política.

Por otro lado, suscita algunas reflexiones la determinación que los diferentes ponentes nacionales hacen de las normas que los Tribunales controlan y de aquellas otras que sirven de parámetro, porque en esta materia se evidencian algunas diferencias notables. Esta afirmación tiene especial sentido si se presentan, de forma comparada, las normas que los distintos Tribunales Constitucionales utilizan como parámetro de validez de las leyes (lo que supone dejar ya de lado las atribuciones que algunos de ellos —concretamente, el polaco, el eslovaco y el checo— poseen para controlar la legalidad de determinadas normas infralegales). De los Tribunales Constitucionales examinados en el libro, solamente el polaco ha excluido hasta 1997 de sus funciones el examen de la compatibilidad entre la ley nacional y los Tratados suscritos por su Estado. Otros utilizan como parámetro los Tratados internacionales ratificados por sus Estados (como es el polaco, desde 1997), especialmente los referidos a los derechos humanos (Bulgaria y República checa) y toman en consideración incluso la jurisprudencia dictada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Hungría). Finalmente, el artículo 20 de la Constitución rumana recoge, por su parte, el contenido del artículo 10.2 CE y el Tribunal Constitucional húngaro alude, también, a las reglas generalmente reconocidas de Derecho internacional.

Pese a la negativa del Tribunal Constitucional polaco de acudir a los principios fundamentales (que son, a su juicio, extraconstitucionales), es habitual la invocación de principios constitucionales fundamentales (Bulgaria), que han permitido en Rumania examinar la validez de determinadas normas a la luz de los principios de separación de poderes y de igualdad de oportunidades entre los partidos políticos que concurren a las elecciones.

Hasta el momento se ha realizado un breve análisis comparado de algunos extremos que los distintos ponentes nacionales han valorado en sus aportaciones. La elección de las cuestiones tratadas, que siempre puede ser calificada de arbitraria, responde, simplemente, a las que más han llamado la atención del autor de estas líneas. Ahora bien, es obligado señalar, antes de dar por finalizada esta reseña, que el lector también puede encontrar en el libro que se presenta una síntesis debida a Marc Verdussen. En la

misma, el director de la obra reseñada realiza un estudio comparado que complementa y armoniza las diferentes aportaciones nacionales, centrándose en las similitudes y las diferencias que presenta la estructura y el funcionamiento del Tribunal Constitucional en los diferentes Estados centroeuropeos.

Para el lector español, algunas particularidades de la regulación y del funcionamiento de los citados Tribunales Constitucionales no deben pasar desapercibidas. La primera es la conversión del recurso de inconstitucionalidad en una auténtica *actio popularis* operada en Hungría, que permite a cualquiera denunciar la irregularidad constitucional de cualquier norma jurídica o de cualquier instrumento de gestión del Estado. En la práctica, este mecanismo puede sobrecargar aún más el trabajo del Tribunal Constitucional e instrumentalizar políticamente su función. Precisamente en sentido contrario debe citarse la sugerente propuesta, efectivamente plasmada en los ordenamientos constitucionales búlgaro y polaco, de reservar el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad (atípica en el primer país citado porque puede ser abstracta) a los órganos judiciales (en el caso polaco, también administrativos) superiores. Lo cierto es que tal medida potencia una mayor y más comprometida implicación del poder judicial en la interpretación de la Constitución y puede contribuir además a liberar, aunque sea mínimamente, la pesada carga del Tribunal Constitucional (aunque ninguna relación guarda con la cada vez más creciente interposición de recursos de amparo, principal origen de los problemas cuantitativos de su actividad). La tercera y última de las particularidades, desaparecida desde 1997 en Polonia, suponía la posibilidad de que la Cámara Baja del Parlamento pudiera rechazar la declaración de inconstitucionalidad de una norma con fuerza de ley realizada por el Tribunal Constitucional. El armazón de tal construcción se componía de una mixtura que, de un lado, privilegiaba el lugar de la ley en el entramado constitucional al modo liberal y contaba también, de otro, con la confusión entre la actuación de un Tribunal Constitucional y el veto presidencial de la ley de otras latitudes. El rechazo de ambos materiales, uno porque no parece fácilmente compatible con la concepción normativa de la Constitución y otro porque confunde y mezcla las diferentes técnicas y principios del control político con los propios del control jurídico, constituye, en opinión del autor de estas líneas, una plausible justificación de que la Cámara Baja del Parlamento polaco no goce, desde 1997, de la mencionada facultad de controlar *políticamente* las declaraciones de inconstitucionalidad del Tribunal Constitucional.

En todo caso, la presente obra contribuye a conocer mejor un Derecho constitucional europeo del que, por el momento, no nos ocupamos como deberíamos. Este libro francés, al igual que el dirigido entre nosotros por Carlos Flores Juberías (*Las nuevas instituciones políticas de la Europa oriental*, Centro de Estudios Constitucionales-Institució Valenciana d'Estudis i Investigació, Madrid-Valencia, 1997, 750 págs.), tienen el mérito de dar a conocer la realidad constitucional de países de nuestro entorno, con una proyección aún muy reciente (como la nuestra), pero cargada de futuro.—Francisco Javier Matia Portilla.

PIERRE MARTIN: *Les systèmes électoraux et les modes de scrutin*, 2.^a ed., Montchrestien, París, 1997.

La obra de Pierre Martin, investigador del Instituto de Estudios Políticos de Grenoble, ofrece una visión sintética y descriptiva sobre los diferentes sistemas electorales y *modos de escrutinio*, expresión que en la doctrina francesa sirve para designar los mecanismos concretos de atribución de los escaños en el seno de un sistema electoral determinado. Se trata, por tanto, de un concepto que va más allá de la mera fórmula de reparto, pero que no incluye todos y cada uno de los elementos del sistema electoral en sentido amplio.

La primera parte del libro, titulada «Las democracias representativas», se inicia con un breve recorrido por la historia de los procesos electorales, tras el cual el autor trata de dibujar un cuadro general, quizá demasiado esquemático, de los aspectos esenciales de los sistemas electorales. Dentro de esta parte se incluyen cuestiones muy diversas, como la composición del cuerpo electoral, las modalidades del sufragio (sufragio secreto, sufragio obligatorio, sufragio indirecto), los caracteres del mandato representativo (duración, renovación, acumulación, responsabilidad ante los electores, revocación), la forma de las candidaturas, la organización de la representación en los sistemas federales, la función de las cámaras altas, la validación de los mandatos, o la financiación de las campañas y de los partidos. Quizá lo más destacable es que se dedica un apartado específico al fraude electoral en sus diversas formas, lo cual es digno de elogio, pues no es frecuente que se haga referencia al aspecto patológico como uno de los elementos conformadores de los sistemas electorales.

Finaliza la primera parte con una interesante exposición de lo que el autor llama la *doble dinámica* de la democracia representativa, caracterizada por la presencia simultánea de dos grandes tendencias de signo contradictorio. De una parte, una tendencia al dualismo, entendido como bipolarización del sistema político, la cual se manifiesta en el sistema de partidos y en la dialéctica gobierno-oposición. De otra parte, una tendencia a la dispersión, fruto de la multiplicidad de *cleavages* sociales que tienden a lograr una expresión política a través de los órganos representativos. Ambas tendencias van a estar conectadas con las dos grandes funciones que se asignan a las elecciones: la designación de los gobernantes y la representación de la sociedad.

El resto del libro está dividido en cuatro grandes bloques dedicados, respectivamente a los modos de escrutinio mayoritarios, a la representación proporcional, a los modos de escrutinio mixtos y a la influencia de los modos de escrutinio sobre la vida política. Se incluye además un anexo que contiene un cuadro de los diferentes modos de escrutinio utilizados en los últimos diez años en los países en los que existen elecciones libres y una bibliografía, breve pero muy interesante, en la que, como es lógico, se percibe un cierto predominio de la doctrina francesa.

En los capítulos dedicados a los diferentes modos de escrutinio se tratan las cuestiones fundamentales relativas a éstos, como es habitual en obras de este tipo. Se hace así referencia a su origen, su tipología (bastante completa en este caso) y sus efectos principales sobre el resultado de la elección. En lo que respecta en particular a los sis-

temas de representación proporcional, se incluyen unas interesantes referencias a los distintos índices o medidas que sirven para la evaluación de este tipo de sistemas (índices de representatividad, de monotonía, de proporcionalidad).

Pero sin duda el capítulo más interesante es el consagrado a la influencia de los modos de escrutinio sobre la vida política, donde aparecen sintetizadas las últimas aportaciones doctrinales a los dos debates clásicos en esta materia: las ventajas e inconvenientes de los sistemas mayoritarios y proporcionales y la incidencia de los sistemas electorales sobre los sistemas de partidos. A este respecto, el autor llega a la conclusión de que la influencia de los sistemas electorales es muchas veces sobreestimada. Ciertamente, los modos de escrutinio pueden fabricar mayorías parlamentarias, pero no sistemas de partidos. En este sentido, Pierre Martin asume las conclusiones del reciente estudio de Lijphart (*Electoral System and Party Systems*, 1994), según el cual la estructura de los sistemas de partidos no está determinada por el sistema electoral, sino por factores de tipo político. Así pues, más que de condicionamientos o de relaciones de determinación cabe hablar de meras correspondencias o correlaciones entre sistemas electorales y sistemas de partidos. Una afirmación similar puede hacerse, a juicio del autor, en lo relativo a la influencia de los sistemas electorales sobre la estabilidad del sistema político en su conjunto.

Resultan también muy interesantes las reflexiones finales que el autor hace sobre los cambios en los sistemas electorales, formulando cuatro leyes o principios básicos que serían aplicables a esta cuestión: en primer lugar, como ya se ha dicho anteriormente, un sistema electoral es más bien el producto del sistema político que al contrario. En segundo lugar, la posición de un partido sobre el sistema electoral se define sobre todo en función de sus propios intereses electorales. En tercer lugar, la elección de un determinado sistema es generalmente el fruto de un acuerdo entre los principales partidos políticos. En cuarto lugar, los cambios de sistemas electorales suelen producirse con ocasión de grandes crisis que afectan al conjunto del sistema político. Estos cuatro principios llevan a la consagración del dogma de la estabilidad de los sistemas electorales, los cuales a veces logran sobrevivir a cambios políticos de gran magnitud. La excepción a esta regla está representada por Francia, que ha conocido diez cambios de sistema electoral desde 1871, a lo que hay que añadir, además, la diversidad de sistemas que se emplean para cada tipo de elección.—*Oscar Sánchez Muñoz*.

ELISEO AJA (editor): *Las tensiones entre el Tribunal Constitucional y el legislador en la Europa actual*, Ariel Derecho, Barcelona, 1998, 300 págs.

Este libro es el resultado del trabajo de un grupo de investigación sobre «La incidencia del Tribunal Constitucional en el ordenamiento jurídico» que se inició a mediados de 1995, bajo la dirección del profesor Eliseo Aja. En su realización han colaborado los profesores Schäffer, Romboli, Weber, Bon, Nunes de Almeida y Jiménez Campo.

En él se pretende dar respuesta a una serie de interrogantes que se plantean en

torno a las relaciones del Tribunal Constitucional con el legislador en la Europa actual. Cuestiones como la creación de normas por parte del Tribunal, las recomendaciones al legislador o la posibilidad de aquél de separarse de su ley son abordadas por sus distintos participantes, poniendo de manifiesto las peculiaridades de esa relación en sus respectivos países de origen: Austria, Italia, Alemania, Francia, Portugal y España.

Tras el repaso a la actividad de los distintos tribunales constitucionales, se constata la evolución sufrida por sus sentencias (incluso se ofrece una clasificación de las mismas de acuerdo con su contenido). Dentro de ella, la cada vez más frecuente adopción de decisiones que configuran a éstos como legisladores positivos (interpretativas, aditivas, manipulativas, sustitutivas, constructivas, apelativas, etc.). A ello ha contribuido la progresiva extensión del objeto del control de constitucionalidad operado por la distinción, dentro del mismo, entre el enunciado legal y la norma o las normas que aquél contiene, lo que permite cambiar las normas sin modificar los preceptos.

También el canon o parámetro de constitucionalidad aplicado por los tribunales ha experimentado una extensión formal (bloque de constitucionalidad) y material (valores y principios).

Asimismo, se resalta otro fenómeno que evidencia la falta de encaje de los tribunales constitucionales europeos en su calificación como legislador negativo: el frecuente «estiramiento» de sus leyes reguladoras, especialmente —aunque no sólo— en aquello que se refiere a los efectos de sus sentencias. En numerosas ocasiones han hecho alarde de su libertad para interpretar su propia ley, determinada, en gran medida, por la realidad sobre la que se proyecta su jurisdicción y a la que la ley no se adapta —no se puede adaptar— completamente. En los países en que, a diferencia de Austria y Portugal, no existen habilitaciones expresas para modular en cada caso los efectos formales de las sentencias, los tribunales constitucionales —se señala— actúan bordeando o contraviendo la literalidad de las normativas que los regulan.

Esta «expansión» de los tribunales constitucionales provoca inevitablemente tensiones con los demás órganos y, especialmente, con el legislador que se manifiestan en determinadas reacciones de éste frente a sus sentencias. En ordenamientos como el austríaco, caracterizados por la flexibilidad constitucional, se puede recurrir a la reforma de la Constitución para «sortear» la decisión adversa, pero en los demás tampoco resulta imposible encontrar vías para neutralizar los efectos de las decisiones del Tribunal (véase, por ejemplo, la página 217, donde se muestra la argucia procesal llevada a cabo por el Gobierno portugués).

Frente a estas circunstancias, se observa que la idea tradicional del Tribunal Constitucional como legislador negativo ha sido ampliamente desbordada. La asunción de funciones de legislador positivo por parte de los tribunales constitucionales europeos se ha convertido en un fenómeno sistemático provocado por los cambios del sistema constitucional.

Por ello, en esta obra se propone buscar una teoría más adecuada a la realidad de la justicia constitucional actual que incluya también la fijación de sus límites. Ésta deberá resultar del estudio profundo del *status* de los tribunales constitucionales como órganos constitucionales en el marco de una visión renovada de la división de poderes.

De ahí deriva la exigencia de una colaboración mucho más estrecha del legislador y el TC, con la que la actividad de ambos pueda verse complementada. Para ello —se apunta—, serían necesarias reformas legislativas o constitucionales que introduzcan mayor libertad en las decisiones del Tribunal y mucha más eficacia en la actividad del legislador.

Se sugiere, en definitiva, la creación de instrumentos que introduzcan flexibilidad en las relaciones entre las dos instituciones, algunos existentes ya en otros países, como la creación de gabinetes que faciliten al Gobierno y al Parlamento el acatamiento de las sentencias constitucionales (Italia), la redacción de una Memoria anual del TC dirigida al Parlamento, recordando las normas pendientes de reforma (Austria), o la previsión de reuniones periódicas u otro tipo de relaciones institucionalizadas. En relación con las sentencias intermedias, se propone distinguir —como en Austria— la declaración de inconstitucionalidad, que corresponde al TC, de la reparación del vicio, que atañe al legislador. La ley o la Constitución podría recoger la posibilidad de que los tribunales fijen plazos al legislador que le obliguen jurídicamente a aprobar, en un tiempo razonable, las normas que remedien la inconstitucionalidad. Estas indicaciones no restringirían la libertad de configuración del legislador ni, por supuesto, impedirían que la nueva ley fuera objeto de control de constitucionalidad. Con todo ello no se pretende resolver un problema tan complejo como el planteado, sino ofrecer unos apuntes o ideas que sirvan para iniciar el debate y la discusión.

El diagnóstico de los autores parece ser compartido por la doctrina de nuestro entorno, que critica desde hace tiempo el desbordamiento de las funciones tradicionales del TC. El tratamiento apuntado en este trabajo —la articulación de un sistema teórico y práctico que responda a las exigencias actuales— puede considerarse, sin embargo, más adecuado que los meros intentos de justificación ofrecidos en ocasiones por determinados sectores doctrinales (v.g., en Alemania, aquellos que justifican la creación de normas por parte del TCF basándose en la influencia que ejerce la realidad sobre la jurisdicción constitucional, o en una interpretación amplísima del art. 35 LTCF, que le faculta para ordenar el modo en que se han de ejecutar sus sentencias). Aciertan particularmente los autores —me parece— al recordar que cualquier modificación del actual sistema habría de introducir cierta flexibilidad que permitiese al Tribunal la adopción de medidas adecuadas a cada caso. La ley no puede prever todas las vicisitudes del control de constitucionalidad, por lo que las competencias asignadas a los tribunales constitucionales exigen que éstos tomen en determinadas ocasiones las medidas más adecuadas para llevarlas a cabo. La experiencia nos dice que cuando esa flexibilidad no se ha previsto legal o constitucionalmente, se han buscado otros cauces que permitiesen a la jurisdicción constitucional contar con cierto margen de discrecionalidad.

Obra, pues, para la reflexión y el debate, en la que el lector podrá encontrar, a parte de valiosa información sobre el control de constitucionalidad de las leyes en los países de nuestro entorno jurídico, un interesante análisis de la situación de la justicia constitucional, realizado a partir del estudio de las tensiones entre el Tribunal Constitucional y el legislador en la Europa actual.—*Patricia Rodríguez-Patrón.*

JOSÉ MARÍA GIL ROBLES (dir.), ENRIQUE ARNALDO ALCUBILLA (coord.): *Los Parlamentos de Europa y el Parlamento Europeo*, Edit. Cyan, Madrid, 1997.

En 1993 don José M.^a Gil Robles, reunió a un grupo de juristas entre letrados de las Cortes Generales y de las Cámaras autonómicas, así como profesores de diferentes universidades, con el fin de publicar un texto que, alejándose de los análisis técnicos-teóricos y desde un punto de vista informativo, acercase la realidad comunitaria al ciudadano. El resultado de este trabajo fue el libro *Los derechos del Europeo*, publicado en 1994. Este mismo grupo de expertos, llevados por el mismo interés, volvieron a reunirse en 1996 con el objetivo inmediato de paliar la sensación de lejanía e inaccesibilidad que sufren las instituciones europeas, provocada, como dice don José M.^a Gil Robles en la Presentación de este libro, por su desconocimiento general y por la dificultad que los medios de comunicación muestran en la comprensión del lenguaje comunitario (págs. 9 y 10). La institución elegida para tal fin es el Parlamento Europeo. El método usado compara los distintos aspectos de la organización y funcionamiento de la Cámara Europea con los de los Parlamentos Nacionales, renunciando, no obstante, a las peculiaridades de los Parlamentos Regionales e ignorando las Cámaras Altas de los sistemas bicamerales. La visión que se ofrece al lector presenta a la Asamblea Europea buscando el referente de su identidad parlamentaria precisamente en las Cámaras Bajas Nacionales (pág. 141).

Los Parlamentos de Europa y el Parlamento Europeo es una obra colectiva en la que cada colaborador desarrolla monográficamente uno de los temas. El contenido se divide en dos partes; «*Organización y funcionamiento*» (págs. 47-186) y «*Funciones*» (págs. 187-324). En la *Introducción* (págs. 13-44) Javier Sánchez Sánchez y Antonio Lucio Gil explican la opción por el sistema unicameral y la evolución en el proceso de elección de los miembros de Parlamento Europeo. Destacamos la idea defendida por el primero de estos autores según la cual el Parlamento Europeo no es una asamblea unicameral al estilo de las existentes en los Estados de la Unión, a pesar de que es el único órgano comunitario dotado de legitimidad democrática en sentido clásico. Ello se debe a que no se configura como órgano central en la estructura institucional comunitaria, sino que se proyecta como una «*Asamblea de deliberación en concurrencia con el Consejo de la UE*», que es quien encierra «... *por su legitimidad y composición, el germen de una segunda cámara parlamentaria del tipo Bundesrat alemán...*», cuyo desarrollo dependerá de la posible evolución europea hacia la construcción de un esquema federal (pág. 27).

Una vez dentro de la primera parte se nos ofrece una completa visión del Derecho Parlamentario en Europa, además de las especificidades de la Cámara Europea. En cada estudio se elige un aspecto de este derecho y se exponen las diferentes soluciones adoptadas por los Estados nacionales, así como la elegida por el Derecho Comunitario. En esta comparativa se comprueba cómo el sistema europeo sigue unas veces criterios comunes, como el caso del mandato representativo, los procedimientos garantistas en los casos de pérdida de mandato individual o el sistema de la *prorogatio* como solución jurídica para asegurar su permanencia en periodos de interregno (págs. 52 y 533).

En otros casos es ajeno a la solución habitual. Por ejemplo, en el primero de estos trabajos, Enrique Arnaldo analiza las instituciones referentes al funcionamiento de la reunión parlamentaria: el mandato parlamentario (inicio y extinción); la disolución parlamentaria, y por último, las instituciones que garantizan la continuidad del Parlamento en los períodos de interregno (reconstitución automática de las cámaras, la *prorrogatio* y las Comisiones ultrapermanentes). El autor concluye su exposición explicando que al contrario que en la gran mayoría de los sistemas parlamentarios, el Parlamento Europeo se configura como órgano de representación permanente cuya renovación no puede llevarse a cabo anticipadamente, ni siquiera a través del instituto de la autodisolución (pág. 57).

El método elegido por Vicente Perea Florencio y Javier Terrón Montero en sus respectivos análisis, lejos de pretender clasificaciones generales, prefiere la exposición sistemática desde el Derecho positivo en la materia referente a períodos de sesiones y sesiones extraordinarias. Su conclusión revela que respecto a estas dos instituciones el Parlamento Europeo ha seguido una regulación en consonancia con la tradición parlamentaria común. El mismo enfoque es elegido también por M.^a Rosa Ripollés, encargada de desarrollar el principio de autonomía reglamentaria de las Cámaras. Precede su estudio un detenido repaso histórico sobre el origen y significado del principio. En cuanto al carácter seguido por el sistema europeo, la autora cree que se trata de un parlamentarismo a mitad de camino entre el latino, cuya concepción de las reglas parlamentarias es la de ser instrumento de protección del representante, y el nórdico, que preconiza una concepción colectiva y disciplinada del parlamentarismo.

Cinco son los estudios que describen la organización del Parlamento desde la figura del Presidente de la Cámara, pasando por la Mesa, la Junta de Portavoces, las Comisiones y los Grupos parlamentarios. En todos ellos se agradece la clara exposición de funciones y competencias de cada una de estas instituciones por dos razones: por tener la virtud de reunir en pocas líneas la dispersión normativa a la que está sometida su regulación y por solventar el problema de la escasa literatura especializada existente. Este primer bloque termina con un trabajo sobre las sesiones parlamentarias, en el que se informa al lector de los nuevos retos que ha de asumir la función de los debates parlamentarios, lejos ya la idea decimonónica que concebía al debate como instrumento de argumentación para el convencimiento de los diputados antes de la toma de decisiones.

Es, sin duda alguna, el segundo bloque el que reúne el peso central de la obra. De nuevo nos encontramos con una útil recopilación y ordenación por temas de la casuística nacional europea. Sin embargo, todas las monografías de este capítulo responden de una forma más evidente si cabe, a aquel deseo de resaltar la gran evolución y el acercamiento hacia los sistemas nacionales experimentado por el Parlamento Europeo. Así, Pablo Mayor Menéndez señala, en su trabajo sobre la participación del Parlamento en la formación del ejecutivo, el importantísimo paso dado por la Asamblea Europea tras las reformas del Tratado de la Unión Europea de 1992 (en adelante TUE) y del Tratado de Amsterdam de 1997 (en adelante TA) en los que se le concede «*cómo es propio de todo sistema constitucional...*» (pág. 196) poder de investidura sobre la Comisión, hasta entonces dependiente de la designación exclusiva del Consejo (pág. 196). Fernando

Marín Riaño, en su estudio sobre poder legislativo, resalta igualmente cómo el «déficit democrático» inicial, que concedió no sólo preeminencia sino exclusividad al Consejo en la potestad legislativa, funcionó finalmente de motor, permitiendo una progresiva concesión de poderes legislativos al Parlamento (págs. 202 y sigs.). Este curso culminó en el TUE regulador de los nuevos procesos de consulta, cooperación y codecisión, y más recientemente en el TA que convierte la codecisión en el procedimiento mayoritario *¿común?* (págs. 199 y 210).

Dos estudios se ocupan de la potestad de control del Parlamento Europeo sobre la Comisión y el Consejo, es decir, del «control del ejecutivo». Por un lado, J. José Lavilla Rubira se centra en la exposición del régimen jurídico de los dos instrumentos formales con los que cuenta: preguntas y comisiones de investigación. Y por otro José Manuel Salas trata el problema del control de la actividad normativa del ejecutivo. Este segundo trabajo se destaca por adentrarnos en uno de los temas de máxima actualidad en los foros europeos, pues a diferencia de los casos nacionales, la vigente regulación de los procedimientos legislativos del PE, no admite el sistema de legislación delegada, ni el Decreto Ley. De este modo y dada la potestad del Consejo para atribuir a la Comisión competencias en la ejecución de normas comunitarias, sin que exista un poder reglamentario reconocido, sino a través de un complejo sistema de «comités de asistencia» (de composición mixta Consejo, Comisión y Parlamento), se impide un adecuado control parlamentario respecto a todas estas normas de desarrollo emanadas de la Comisión. Esta vía queda como un posible camino alternativo a los rígidos procedimientos legislativos de codecisión y cooperación en los que es imperativo la intervención de las tres instituciones. Ello explica las reivindicaciones que en el último año ha venido haciendo el Parlamento en favor de la concesión de auténticos poderes de control sobre la facultad de ejecución de la legislación emanada de la Comisión. Para completar el análisis de los medios de control sobre el ejecutivo se incluye otro trabajo, al final de la obra, de Angel Almendros sobre la responsabilidad política del Gobierno ante la Cámara. En él se recogen los diferentes sistemas (modelo británico, responsabilidad racionalizada y responsabilidad incondicionada) y en el caso del Parlamento Europeo se analizan además las cinco ocasiones en las que se ha presentado una moción de censura contra la Comisión.

Dentro del bloque dedicado a las funciones, no podía faltar la función de control sobre la política financiera del Gobierno. Nos referimos a la decisiva labor en la aprobación de los Presupuestos Generales, que es llevada a cabo tanto por los Parlamentos nacionales como por el Parlamento Europeo. El estudio de Salvador Montejo se ocupa de esta realidad sin renunciar a criticar las razones por las cuales esta sustancial intervención del Parlamento no viene seguida por un control particularizado sobre su ejecución (págs. 232 y sigs.). Completan el bloque dedicado a las funciones dos estudios: el de M. Benzo Perea sobre control parlamentario en política exterior y el de Manuel Delgado Iribarren sobre control parlamentario de la política gubernamental relativa a la UE. En el primero el autor defiende una intervención decisiva del Parlamento en toda materia de política exterior que no repercuta en defensa o asuntos militares, mediante una flexibilización de las fórmulas de decisión. En el segundo se insiste en la necesidad

de que el control llevado a cabo por la Asamblea Europea en todo aquello referente a nuevos retos en la construcción europea, sea complementado por la intervención de los Parlamentos Nacionales (pág. 264) haciendo uso real de los valiosos instrumentos que aparecen en el t. XIX del TUE: el COSAC (Conferencia de Organos especializados en Asuntos Comunitarios) y los canales de información obligatoria, sin perjudicar la autonomía nacional.

Tres trabajos más completan el amplio abanico de temas tratados. En dos de ellos, los de E. Alvarez Conde y A. Gil Robles, se analiza la relación del Parlamento Europeo con otras instituciones comunitarias como son el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas y el Banco Central Europeo. El último está dedicado a uno de los temas centrales del debate actual: la relación entre la Cámara Europea y los Parlamentos Regionales.

Con todo ello, la obra proporciona una visión del Parlamento Europeo como una institución abierta a nuevos avances de futuro, continuando esa línea evolutiva que tan acertadamente se refleja en el trabajo de todos los colaboradores.—*Ana María Ovejero Puente.*

