

de leyes autonómicas, el criterio que presidía la normativa estatal y municipal era la sanidad (en particular, el control de la rabia, que imponía la identificación, censo, matrícula y vacunaciones; así como la regulación de la circulación por espacios públicos, el abandono y el sacrificio). Las leyes autonómicas supusieron un distinto enfoque, ya que la finalidad pasó de centrarse en aspectos sanitarios para enfocarse hacia la protección de los animales, en su acepción de bienestar animal. Todo ello en el entendimiento de que, pese a seguir siendo considerados por el Derecho como «bienes» (en concreto, semovientes), son ya socialmente apreciados como entidad física y psíquica, que requiere un tratamiento propio, presidido por el principio de protección, lo que se materializa en preceptos que se ocupan de la alimentación, el esparcimiento, la regulación de los hábitáculos donde desarrollan su vida, la evitación del maltrato, la fijación de las condiciones de mantenimiento y transporte, la regulación del comercio y la cría, la determinación de los métodos y requisitos del sacrificio o la esterilización, e incluso, en las legislaciones autonómicas más recientes, la necesaria capacitación profesional de las personas que trabajan en locales relacionados con el cuidado de los animales.

Finalmente, el trabajo aborda de forma minuciosa y completa el régimen positivo, partiendo del concepto de tenencia, y, a partir de él, la regulación de la identificación, el registro, los censos, las condiciones de circulación, el acceso de personas acompañadas de animales de compañía a espacios públicos, el régimen de los centros de mantenimiento temporal, el abandono, el sacrificio y, por último, el régimen sancionador, con especial atención a las ordenanzas municipales, que en ocasiones regulan aspectos omitidos en la legislación autonómica, como por ejemplo el uso de ascensores por personas acompañadas de animales de compañía o el número máximo permitido de animales de compañía por cada vivienda. Aspectos todos ellos de interés y en los que no nos toca entrar aquí, pues es al lector interesado en el tema al que recomendamos la lectura de esta exhaustiva monografía.

Emilio GUICHOT

TOMKINS, Adam: *Our Republican Constitution*, Hart Publishing, Oxford and Portland Oregon, 2005, xii+156 págs.

Puede parecer una paradoja que la monarquía se consolidara en algunos de los modernos Estados europeos que más decididamente contribuyeron, desde el punto de vista intelectual y político, a la forma de gobierno republicana, como son, en su denominación oficial actual, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y el Reino de los Países Bajos. Ese poso intelectual y político explica quizá la reciente aparición en ambos Estados de dos publicaciones en las que distinguidos juristas abogan por el establecimiento de una República: por una parte, el libro, coordinado por el jurista holandés Hans Ulrich JESSURUN D'OLIVEIRA, *Grondwet van de Republiek Nederland* (Prometheus Groep, 2004); por otra, el libro *Our Republican Constitution*, escrito por Adam TOMKINS, profesor de Derecho público y titular de la cátedra *John Millar* de la Universidad de Glasgow.

Ahora bien, una perspectiva bien diferente subyace a ambas obras. El libro dirigido por JESSURUN D'OLIVEIRA se limita a analizar tres modelos posibles de república, según las alternativas existentes a la hora de cubrir las funciones antes realizadas por el Jefe del Estado. En cambio, TOMKINS apenas dedica una página a la cuestión, al final del libro; más aún, está persuadido de que la función del Jefe del Estado no es constitucionalmente necesaria. Lo que preocupa a este autor es la Constitución republicana como tal, no la función del Jefe del Estado. Su obra constituye una magnífica defensa, vigorosa y razonada, de la Constitución republicana, que, en su opinión, constituye la forma de gobierno acorde con la Constitución tradicional británica. *Our Republican Constitution* desarrolla ideas avanzadas en un trabajo anterior, *Public Law* (Oxford University Press, Oxford, 2003), que de forma analítica diseccionaba los elementos fundamentales del ordenamiento constitucional británico. En esta obra anterior ya contraponía dos principios diferentes de responsabilidad del Gobierno: la responsabilidad política (*political accountability*) y la responsabilidad jurídica (*legal accountability*). Para TOM-

KINS, el principio básico de la Constitución política británica es el de responsabilidad política del Gobierno y sus miembros: el Gobierno puede actuar libremente siempre que no pierda la confianza y el respaldo parlamentario, siendo el control parlamentario efectivo, por tanto, la clave de bóveda de la Constitución republicana.

El punto de arranque de *Our Republican Constitution* es una crítica al modelo que denomina de «constitucionalismo legal». Ésta sería una corriente en boga en la doctrina iuspublicista británica de los últimos quince años, y cada vez más influyente en la propia judicatura, que propugna un control judicial más extenso e intenso de las acciones del Gobierno. Uno de los instrumentos principales a este efecto es el catálogo de derechos humanos que la *Human Rights Act* incorporó en 1998 al Derecho positivo. Para la mencionada línea doctrinal, los jueces serían la instancia competente para decidir sobre cuestiones políticamente controvertidas, y ello tanto en virtud de principios concretos como de principios generales de legalidad (entre ellos, los derechos fundamentales). A juicio de TOMKINS, ello constituye una posibilidad aberrante y contraria a la Constitución política tradicional: los jueces no son una instancia legitimada democráticamente para resolver controversias políticas, ni en la práctica garantizan un control efectivo del Gobierno, como lo ilustra un largo catálogo de decisiones judiciales incapaces de proteger las libertades públicas a lo largo del siglo xx (vid. pág. 14). La solución no es un constitucionalismo *legal*, que otorgue más poderes de control a los jueces, sino un constitucionalismo *republicano*, que reconozca y refuerce el papel del Parlamento como centro de gravedad constitucional.

TOMKINS contraponen los valores *liberales* del constitucionalismo legal a los valores *republicanos* del constitucionalismo político. Para el constitucionalismo legal, el Derecho está por encima de la política; el principal ámbito en el que se desarrolla el Derecho son los tribunales de justicia; la libertad es concebida como ausencia de interferencia del poder público; el alcance y la justificación de las limitaciones a los derechos individuales son cuestio-

nes de Derecho que los tribunales pueden y deben decidir; la libertad de expresión ocupa un lugar especial entre los derechos fundamentales. En cambio, en el constitucionalismo republicano, el Derecho no es algo separado de la política, ni se desarrolla preferentemente en los tribunales; el valor fundamental es la transparencia y el libre acceso a la información pública, no la libertad de expresión; y la libertad se concibe como ausencia de dominación.

Hay que subrayar que, para TOMKINS, no estamos en presencia de dos modelos diferentes pero admisibles constitucionalmente bajo la fluctuante Constitución británica. A su juicio, el principio básico de responsabilidad ministerial no es una práctica descriptiva, sino una prescripción de la Constitución. En cambio, cuando los jueces intervienen en la esfera pública, no están alterando lo que la Constitución describe, sino que están haciendo algo que hasta ahora era inconstitucional. Mientras que los liberales consideran que hay libertad en tanto no existe una interferencia *efectiva*, los republicanos no se conforman con la constatación empírica de la ausencia de interferencia, si existe alguna *posibilidad* de ser objeto de una interferencia arbitraria. Lo que postulan no es ausencia de interferencia, sino ausencia de dominación, esto es, una cierta seguridad positiva contra la interferencia arbitraria.

Para fundamentar su tesis recorre un apasionante camino. El capítulo segundo aborda el significado jurídico-constitucional del constitucionalismo republicano, tarea compleja porque el republicanismo no es un concepto del que se haya ocupado el Derecho constitucional. Por tanto, recurre a las aportaciones de otras disciplinas, como la historia del pensamiento político y la filosofía política, originadas a partir de la obra seminal de J. G. A. Pocock sobre el resurgimiento del pensamiento republicano en el Renacimiento italiano y su influencia en la Inglaterra puritana y en la América revolucionaria y federal (*The Machiavellian Moment. Florentine Political Thought and the Atlantic Republican Tradition*, 1975). A partir de los estudios de Philip PETTIT sobre los valores republicanos (*Republicanism: A Theory of Freedom and Government*, 1997) y

de Quentin SKINNER sobre el significado de la libertad republicana en la Inglaterra del siglo xvii (entre otras, *Liberty before Liberalism*, 1998), TOMKINS identifica tres temas centrales del constitucionalismo republicano: la soberanía popular y el antimonarquismo, la libertad como ausencia de dominación y sus consecuencias, y el diseño institucional de la responsabilidad política.

A continuación demuestra que la Constitución política británica prescribe efectivamente una Constitución republicana. Para ello se sumerge en la historia constitucional inglesa del siglo xvii. El capítulo tercero expone en términos inteligibles y convincentes el proceso de surgimiento, los conflictos y la confirmación de la Constitución republicana en el seno de la Constitución política británica. Rebate los planteamientos de algunos autores actuales que sitúan en el siglo xvii las bases del control judicial de la acción de la autoridad pública, y muestra a la luz de los principales casos de la época el rotundo fracaso de los tribunales ordinarios para controlar los actos del rey. El fracaso constatado del «constitucionalismo de los jueces ordinarios» (*common law constitutionalism*) es precisamente lo que provoca la aparición y difusión del pensamiento republicano en la década de 1640, que cristalizará en la guerra civil y posterior *Commonwealth* (traducción, precisamente, del término *res publica*). El elemento básico de la Constitución republicana, el principio de responsabilidad ministerial, será confirmado bajo Guillermo de Orange por el *Bill of Rights* de 1689 y por leyes posteriores (*Triennial Act*, de 1664, y *Act of Settlement*, de 1701).

El cuarto y último capítulo está dedicado a la reforma constitucional republicana. Reitera el rechazo de la solución «judicialista» del constitucionalismo legal. La historia constitucional británica muestra la incapacidad de los jueces para controlar la acción del Gobierno. Las razones son estructurales. Por una parte, está el problema de la independencia del poder judicial: los jueces son nombrados discrecionalmente por el Gobierno, que tiene en cuenta confidencialmente la opinión de los jueces de mayor rango. Por otra, como no existe una concepción sofisticada del Estado, organizado en poderes, to-

avía se concibe a los jueces como servidores de la Corona, cuya autoridad proviene de ésta: de ahí que el control de unos servidores de la Corona (los ministros) por servidores de la misma (los jueces) esté destinado a no proporcionar excesivas garantías, ya que la autoridad de la Corona tiende a no ponerse en cuestión a sí misma.

En segundo lugar, hace un diagnóstico del estado actual del parlamentarismo británico. Aquí, el autor desciende a la realidad política y jurídico-constitucional, analizando los eventos de los últimos años. El diagnóstico ofrece un cuadro de luces y sombras. Contra viento y marea, y en el nunca cómodo terreno de la seguridad nacional, el Parlamento se ha mostrado relativamente ágil en el control de controvertidas decisiones gubernamentales: el Gobierno no sacó adelante todas las medidas antiterroristas que deseaba en 2001 e importantes restricciones y garantías fueron introducidos en fase parlamentaria, en el poco tiempo disponible; y, en sendas votaciones realizadas en febrero y marzo de 2003, 121 y 139 miembros de los Comunes, respectivamente, votaron en contra de la participación en la guerra de Irak, en la mayor rebelión de parlamentarios desde el siglo xix. Es cierto que el Gobierno laborista ha logrado hacer básicamente lo que quería, pero también que el Parlamento ha hecho valer su derecho a controlar las decisiones de aquél. Lo importante no es el resultado, sino que el Parlamento se aseguró de que el Gobierno fuera políticamente responsable ante el Parlamento con respecto a la decisión de ir a la guerra. A pesar de las dificultades, arguye TOMKINS, el Parlamento cuenta con los instrumentos y con la voluntad de controlar al Gobierno de turno. Contando con una mayoría de 160 diputados en la legislatura 2001-2005, el Gobierno laborista tuvo que hacer frente a varias rebeliones de los diputados de su propio partido ante proyectos controvertidos (en materia de la gestión del sistema de salud, las matrículas universitarias, etc.). Esto significa que el Gobierno viene obligado a defender sus políticas permanentemente en el Parlamento, so pena de no contar con el apoyo de un número suficiente de sus propios diputados para sacarlas adelante.

El libro finaliza con un programa inicial de reforma constitucional republicana, limitado a cuatro puntos sencillos que podrían revivir el republicanismo que fue inyectado al ordenamiento constitucional en el siglo XVII. Primero, abolición por ley de las prerrogativas que ostentan la propia Reina o los ministros, que actúan en su nombre. A la vista de las prerrogativas en manos de los ministros, cuyo listado completo nadie conoce con exactitud (*¡sic!*: pág. 133), no puede decirse, sostiene el autor, que la Constitución británica esté basada en el imperio de la ley (pág. 119). A continuación, el Parlamento debería conferir al Gobierno por ley sólo aquellos poderes que considere necesario. Segundo, ningún sistema de responsabilidad funciona sin una comprensión informada de lo que hace y se propone hacer el Gobierno. En consecuencia, es necesaria una regulación del acceso a la información pública que supere las limitaciones actuales, en la que la regla sea el acceso a toda la información pública y sólo se limite el acceso en los casos en que pueda causar un daño a un interés público específico: estas limitaciones deberían ser en todo caso demostradas objetivamente por el Gobierno e interpretadas estrictamente por un órgano independiente nombrado por el Parlamento. Tercero, la disciplina de partido es una amenaza al correcto funcionamiento de la Constitución republicana: los mecanismos parla-

mentarios e institucionales que la articulan o la posibilitan deben desaparecer (p. ej., los *whips* y sus oficinas). Desde un punto de vista republicano, los poderes de la Cámara de los Lores no necesitan ser modificados, ya que su labor complementa perfectamente la de los Comunes; pero su composición debe ser enteramente democrática. Cuarto, abolición de la monarquía, incompatible con el requisito básico republicano de libertad como ausencia de dominación.

La Constitución tradicional británica está sometida a profundas presiones que se han intensificado en los últimos años. Una abundante bibliografía describe la amplitud de esas transformaciones. Pero pocas voces se atreven a formular un programa doctrinal de reforma o de refundación constitucional con la rotundidad y la claridad de que hace gala TOMKINS. Su obra no pretende disponer de la solución «republicana» para los problemas agudos que aquejan al sistema constitucional británico (las relaciones con la Unión Europea, la función de los derechos fundamentales, la articulación de Escocia, Gales e Irlanda del Norte, etc.), sino promover y orientar la discusión de estos y otros problemas de acuerdo con la interpretación republicana de la Constitución tradicional británica.

Xabier ARZOZ SANTISTEBAN