

tea con intensidad, pero cuya experiencia –amplia en Bélgica y Francia; más reciente en España e Italia– es muy distinta; como lo es, también, su propia organización estatal: centralizada, en el caso de Francia; descentralizada, en los demás. Además, y esto es lo más importante, los autores han sabido plasmar el papel que han jugado estas variables. La Unión Europea reconoce y apuesta por el papel de los entes subestatales en materia de integración de inmigrantes, pero los Estados con expe-

riencia nos ofrecen la imagen de una fuerte (Francia) o importante (Bélgica) centralización en este tema; mientras que en los países en los que el fenómeno es más reciente, el debate competencial –avivado por las últimas reformas constitucionales (Italia) y estatutarias (España)– todavía está sin cerrar. Estamos, sin duda, ante un interesante trabajo.

Marta Sobrido Prieto  
Universidad de La Coruña

DE MIGUEL BÁRCENA, J., *El Consejo de la Unión Europea. Poder normativo y dimensión organizativa*, The Global Law Collection, Ed. Aranzadi-Thomson Reuters, Cizur Menor, Navarra, 2009, 300 pp.

Este libro constituye un estudio profundo y completo del Consejo de la Unión Europea desde una perspectiva político-constitucional, que conjuga una sólida argumentación teórica con una descripción práctica de su funcionamiento. La formación del autor (jurista y politólogo) facilita la interrelación que realiza la obra entre fundamentos jurídicos, políticos y sociológicos que, pese a sus diferencias, están perfectamente enlazados en una equilibrada estructura argumentativa.

El autor comienza describiendo el actual momento constitucional de la UE («un constitucionalismo sin Estado y sin Constitución») abordando, inicialmente, los elementos y problemas de la dimensión material del orden constitucional europeo, para luego analizar la naturaleza constitucional del Consejo de la Unión, en particular en sus relaciones con el Parlamento y el Consejo Europeo.

El capítulo segundo, seguramente el más descriptivo, aunque no por ello menos necesario para una cabal comprensión de los sucesivos, trata sobre la dimensión organizativa del Consejo, su composición,

sus formaciones, sus órganos. Guarda especial importancia un apartado dedicado a las reuniones ministeriales de carácter informal, de gran trascendencia práctica, como por ejemplo la del Eurogrupo; y otro relativo a las relaciones entre el COREPER y los «otros» comités del Consejo, en donde se puede percibir una cierta tensión debida, en parte a la rivalidad administrativa, en parte a los solapamientos competenciales.

Los capítulos tercero y cuarto están consagrados al proceso de adopción de decisiones, el primero «en» y el segundo «del» Consejo. El matiz no es baladí, ya que mientras que en el capítulo tercero se aborda el *procedimiento* de adopción de decisiones, tanto desde la perspectiva jurídica como de la teoría del control político, en el siguiente se hace en tanto que *sistema* de adopción de decisiones, incluyendo el juego de los mecanismos de votación y los parámetros decisorios, en particular lo referente a la mayoría cualificada. En ambos casos el autor afronta temas difíciles como por ejemplo el gran poder del aparato burocrático del Consejo (co-

mités y grupos de trabajo), donde se toman entre el 75 y 80% de las decisiones; o bien las incoherencias que surgen del sistema de voto por doble mayoría según el Tratado de Lisboa, donde el voto de la población lo siguen manifestando los Estados, como si su población formase un bloque único y uniforme. Como puede observarse la cuestión de la legitimidad democrática es un tema recurrente a lo largo de toda obra.

Los dos últimos capítulos están dedicados a la teoría política. El capítulo quinto describe las dimensiones constitutivas del proceso político dentro del Consejo, especialmente a partir de la teoría del proceso político comunitario (consenso y negociación multilateral no formalizada). En el mismo, el autor, siempre desde una perspectiva crítica, contrapone la eficacia decisoria del Consejo, a la que él llama «la trampa del consenso» de la cual sólo se puede salir a través de la «despoliticización» de los temas tratados hacia ámbitos técnicos. El sexto y último capítulo está dedicado a la problemática de la mayoría cualificada, más específicamente a las relaciones teóricas entre el principio democrático y el principio mayoritario a escala supranacional. Partiendo de planteamientos históricos y filosóficos, esencialmente pensados para el constitucionalismo estatal, el autor desarrolla una teoría de gobierno mayoritario del Consejo. Para ello se nutre del pensamiento de otros autores, como por ejemplo de Dieter Grimm o Joseph Weiler, aunque según el Prof. De Miguel Bárcena la discusión sigue abierta tanto en lo político como en lo doctrinal.

En sus conclusiones el autor destaca como principal hallazgo de la obra la descripción de los tres niveles de la estructura gubernamental latente de la UE: el internacional, el federal y el infranacional,

este último constituido por comités, órganos y piezas burocráticas de las instituciones comunitarias. El desplazamiento del poder normativo del Consejo hacia su estructura burocrática debilita el control político y democrático, y a su vez pone en riesgo la legitimidad del proceso de toma de decisiones. Estos fenómenos se ven agravados por el proceso político del Consejo, que parece privilegiar la regla material del consenso por encima del principio formal de mayoría cualificada. Estos fenómenos, los cuales la doctrina ha tratado de explicar con mayor o menor éxito, llevan al autor a concluir que la UE se perfila como una democracia relacional, fundada en el consenso, en la participación consciente y en el acuerdo, cuyos esquemas operativos se basan en el derecho convencional y en el paradigma constitucional de la gobernanza.

Uno de los mayores méritos de la obra es que realiza un análisis funcional del Consejo de la Unión Europea, muy alejado de la fotografía normativa tradicional, abordando la problemática de la mayoría cualificada no solamente como parte del proceso de adopción de decisiones sino también a través del proceso político que la circunda. Asimismo, llama la atención la oportuna selección bibliográfica, no muy extensa pero sí muy acertada y pertinente, a través de la cual el lector puede profundizar los temas tratados.

Tal vez como única salvedad se podría decir que la particular visión constitucional del proceso de construcción europea que adopta el libro, a través de la cual se trata de compensar en términos de legitimación democrática la pérdida de funciones de los gobiernos y parlamentos nacionales, busca elementos que la vinculen con la concepción tradicional del Estado, dejando en un segundo plano los elementos ius-internacionalistas propios de una

organización supranacional. Sin embargo, esta observación no quita mérito a la obra sino simplemente posiciona al lector desde otro ángulo, muy próximo a las tesis federalistas. El autor reconoce, sin embargo, que la «auténtica constitución europea» todavía no se ha alcanzado, siendo necesario para su logro superar tres momentos: la elección de un Parlamento Europeo para que elabore una Constitución, una conferencia intergubernamental para que los Estados la enmienden y finalmente

un referéndum a nivel europeo para que los ciudadanos la ratifiquen.

Haciendo un balance general hay que decir que el libro es muy recomendable, tanto para juristas como para politólogos, ya que brinda al lector una visión global y dinámica del funcionamiento del Consejo, e indirectamente, del proceso político dentro de la Unión Europea.

*Justo Corti Varela*

Universidad Complutense de Madrid

MANGAS MARTÍN, A. (Dir.) y GONZÁLEZ ALONSO, L. N. (Coord.), *La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Comentario artículo por artículo*, Fundación BBVA, Bilbao, 2008, 927 pp.

La protección de los derechos humanos en la Unión Europea fue una de las cuestiones en torno a las que giró el proceso de reforma institucional europeo de los últimos diez años. Como es sabido los tratados constitutivos no hacían referencia a la protección de los derechos humanos en cuenta tales. Esta laguna se palió mediante la consideración de los derechos fundamentales como principio general del Derecho, lo que permitió su protección judicial por el Tribunal de Justicia de las Comunidades europeas en un desarrollo jurisprudencial que fue seguido con atención por la doctrina. A pesar de ello la opinión más extendida era que se precisaba un compromiso más decidido de la Unión Europea con los derechos humanos ya fuera mediante la adhesión de la Comunidad europea al Convenio europeo de protección de los derechos humanos o mediante la elaboración de una Declaración propia de derechos humanos que se insertara en el Derecho comunitario.

La Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea se elaboró en el marco de la elaboración de una Constitu-

ción europea. Araceli Mangas recuerda con la mejor doctrina que la integración europea ya poseía una «constitución material» y no oculta sus críticas a los descubridores de una «Constitución europea» (pp. 54-55) ya manifestadas en su incisiva obra anterior *La Constitución europea* (Iustel, 2005). Tras el estandarte de la «Constitución europea» se formó la hueste de los que en las Universidades peninsulares se lanzaron a la rebatiña de créditos docentes y ayudas. Del naufragio del Tratado Constitucional de 2004 se salvó en el Tratado de Lisboa de 2007 la Carta de los Derechos Fundamentales readaptada al Tratado de la Unión Europea. Este es el texto que ha sido objeto de estudio en la obra dirigida por Araceli Mangas Martín. El enfoque adoptado consiste en un comentario artículo por artículo, fórmula no muy frecuente entre nosotros pero que cuenta con abundantes precedentes en el ámbito anglo-americano. El único reparo que puede tener este planteamiento es que un análisis fragmentado de las disposiciones produzca como resultado que los árboles no dejen ver el bosque. Afortuna-