

ción decimonónico, excluyente de otros y en conflicto con ellos, que fue el detonante de las Guerras Mundiales. La Unión parte de unos Estados miembros con unas fronteras convencionales, resultado de la historia, en las que coexisten múltiples identidades culturales y políticas que han de convivir: quien no sabe hacerlo en su propio Estado, mucho menos sabrá hacerlo en una Unión heterogénea, en la que la influencia de cada identidad, por lógica, será mucho menor.

El libro termina con un capítulo que se titula «Historia de dos ciudades: la siguiente utopía europea». Tomando la frase de la conocida novela de DICKENS, el profesor AREILZA traza una primera Europa, que entiende superada por la fatiga política y, sobre todo, por el agotamiento de la utopía de paz y de prosperidad compartidas en la que se fundó. Esta utopía se da hoy por supuesta, haciéndose así la Unión «víctima de su éxito». Para el autor del libro, resulta necesario viajar a una segunda ciudad, lo que requiere formular una nueva utopía europea. La configura sobre la base de tres axiomas: la compatibilidad del avance en la integración europea con las democracias nacionales en los Estados miembros, la «politización», en el buen sentido del término, de la toma de decisiones dentro de la Unión, de modo que profunde en sus creencias democráticas, y la configuración de la Unión Europea como un actor global en el mundo. Todo un programa, que habría que integrar con diversas propuestas que se van ofreciendo en partes diferentes del libro, y que sin duda requiere altura de miras.

Como se aprecia, el trabajo del profesor AREILZA constituye un apa-

sionante recorrido por la Unión Europea, de la mano del Derecho y de la política, en el que vierte muchos años de reflexión y muchos cientos de páginas publicadas. Se constata una aversión del autor a las soluciones simplistas y a la idealización sin matices del proceso de integración europea, respecto del que, sin embargo, muestra sus grandes logros. Sus sugerencias, numerosas, no aspiran a convencer al lector, que tal vez discrepe de muchas de ellas, pero sí a aportar las razones y la visión en que se basan. Un libro, en suma, crítico pero constructivo, que supone una sólida aportación al proceso de reflexión sobre la Unión Europea, de permanente actualidad. Bienvenido sea.

VÍCTOR TORRE DE SILVA  
IE Law School

CASADO CASADO, L.; FUENTES I GASÓ, J. R., y GIFREU FONT, J. (Dir.).: *Prestación de Servicios, Administraciones Públicas y Derecho Administrativo (Especial referencia al Derecho Ambiental)*; Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, 575 págs.

La Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior; sigue representando un elemento de revisión y renovación de instituciones claves del Derecho administrativo, puesto que tanto la comprensión de la norma como su transposición a nuestro ordenamiento continúan planteando cuestiones del mayor in-

terés, sea en relación con el propio proceso de transposición, el alcance de la norma sobre los procedimientos administrativos y el mantenimiento de los actos autorizatorios, sea en relación con los límites de este planteamiento y, en definitiva, el significado de la Directiva respecto de los procesos transformadores más amplios de simplificación y mejora de la regulación, esenciales en la conformación del Derecho europeo más reciente.

En este sentido, la obra que recensamos constituye un trabajo de referencia, ineludible para comprender cada una de las cuestiones que hemos descrito, puesto que en el mismo se van abordando distintas perspectivas de la Directiva que, en realidad, no pueden considerarse de forma aislada, sino de manera sucesiva, en el sentido de que cada una de las partes que se han establecido en la obra enriquece a la anterior, a fin de evidenciar un proceso de creación de normas complejo y aún no terminado cuyo vértice se encuentra, lógicamente, en la Directiva, pero que ha de concluir en el análisis de la norma europea desde las instancias autonómica y local. Así, los directores de la obra, Lucía CASADO CASADO, Josep Ramón FUENTES I GASÓ y Judith GIFREU FONT, han tenido el acierto de estructurar la misma en cuatro grandes partes que, como se ha señalado, van enriqueciéndose progresivamente, tanto desde una perspectiva material (pues la obra avanza de lo general a lo sectorial) como desde una perspectiva más formal, en lo que a los distintos escalones organizativos con capacidad para transponer la Directiva se refiere.

La primera parte de esta monografía aborda el contenido general

de la Directiva y el proceso de transposición de la norma de forma comparada, teniendo en cuenta las dinámicas seguidas en nuestro país, Alemania e Italia y su repercusión en la configuración del mercado interior europeo. Sin duda, cada uno de los estudios que conforman esta parte tiene la virtud de poner de manifiesto la trascendencia de la Directiva de Servicios para el Derecho Administrativo, entre otras cuestiones por el alcance del principio de proporcionalidad ante las disposiciones obstaculizadoras del mercado (T. DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI), «la revisión de los estándares procedimentales y organizativos» de cada ordenamiento (K.-P. SOMMERMANN) o el significado actual de la intervención administrativa, que se articula ahora con nuevas técnicas (F. FABRIZIO TUCCARI).

La segunda parte de la obra se dedica al impacto de la Directiva sobre el ordenamiento jurídico español, tanto en relación con aspectos de carácter general, como en la proyección de la Directiva sobre determinados sectores, dejando paso, así, al estudio más amplio de la compatibilidad entre la legislación ambiental y esta nueva ordenación de los servicios, a lo que se dedicarán las partes tercera y cuarta de la monografía.

Desde una perspectiva general, la Directiva cuestiona la necesidad de la intervención administrativa que tiene lugar a través de los regímenes autorizatorios, en el sentido de que la permanencia de los mismos puede ser contraria al interés general, cuando se consideren discriminadores para operadores jurídicos no nacionales (B. LOZANO CUTANDA). En el mismo orden de cosas, si el interés general se traslada ahora a la elimi-

nación de técnicas de intervención de carácter previo, es claro que deben revisarse cuestiones fundamentales como la oportunidad del silencio administrativo, e incluso la conveniencia de su sustitución por la mera comunicación, en los supuestos en los que la solución del silencio prevista en la norma sea de carácter positivo.

Junto a ello, la Directiva es objeto de consideración desde ámbitos complementarios de este enfoque general, como lo demuestra el capítulo dedicado al impacto de la Directiva sobre la prestación de servicios por las entidades locales (J. L. BLASCO DÍAZ), o el alcance de la simplificación entendida en términos de supresión de autorizaciones en el ámbito penal, especialmente en materia de medio ambiente y ordenación del territorio (E. GÓMEZ ROYO).

Desde una perspectiva sectorial, la Directiva se aborda a partir de dos grandes sectores, a saber: la implantación de equipamientos comerciales (B. NOGUERA DE LA MUELA) y, sobre todo, desde la ordenación jurídico-administrativa del medio ambiente, evidenciando la imposibilidad de reconducir a unidad los efectos de la Directiva *de Servicios* en nuestro ordenamiento, en el entendido de que la norma europea ha trascendido el ámbito de los servicios, para acabar proyectándose en una multiplicidad de sectores y con diferente alcance. Sin duda, la monografía que comentamos tiene el valor de poner de manifiesto la complejidad de la norma considerada y de su proceso de transposición.

En todo caso, el núcleo duro de esta obra es el que constituyen los capítulos dedicados a la tutela ambiental desde la Directiva de Servicios, engarzados de forma que las relacio-

nes entre las exigencias de protección del medio ambiente y el interés general de libertad de prestación de servicios se van planteando desde el propio Derecho europeo, en el nivel de los Tratados, hasta su concreción en el nivel autonómico y el local.

En el nivel europeo es claro que el medio ambiente constituye un objetivo de la Unión. La cuestión, entonces, es determinar el alcance modulador de este objetivo cuando puede afectar a la realización del mercado interior. El artículo 193 TFUE ya admitía esta posibilidad, pero, sin duda, la Directiva de Servicios parece dar un paso más, al caracterizar la protección del medio ambiente como una razón imperiosa de interés general que permite la pervivencia de regímenes autorizatorios o de la que derivan obligaciones concretas de información en los términos de los artículos 29 y 32 de la Directiva. Las dificultades de interpretación y aplicación de estas restricciones a la luz de la jurisprudencia europea son objeto de consideraciones minuciosas en esta obra (L. CASADO CASADO).

No obstante lo anterior, el medio ambiente no queda al margen de los planteamientos liberalizadores de la Directiva, y, en este sentido, los dispositivos tuteladores del medio ambiente de carácter preventivo también están sujetos a los aludidos planteamientos y, muy especialmente, a las exigencias de simplificación que también contiene la Directiva. Se plantea, así, la diferenciación entre un proceso interno de transformación del Derecho ambiental europeo (en el que se pueden identificar iniciativas de carácter codificador en relación con ciertos sectores ambientales) y un proceso externo al Derecho ambiental, que im-

pulsa la aplicación de normas ambientales con criterios de simplificación en lo que a la ordenación administrativa de proyectos y actividades con repercusión sobre el medio ambiente se refiere (J. PERNAS GARCÍA). En este último sentido, las técnicas de protección ambiental vienen transformándose mediante una generalización de las comunicaciones previas, especialmente en el ámbito de las actividades clasificadas, o una supresión de limitaciones temporales o territoriales en técnicas horizontales de protección ambiental, al modo de la evaluación ambiental. En todo caso, habrá de encontrarse el equilibrio entre los objetivos de protección ambiental y las necesidades de desarrollo económico, puestas en un primer plano por razón de la crisis económica.

Finalmente, esta monografía concluye con el estudio pormenorizado de la proyección de la Directiva en distintos ordenamientos autonómicos, como Cataluña (P. POBLET I TOUS), Castilla y León (I. SANZ RUBIALES), Galicia (A. NOGUEIRA LÓPEZ), Murcia (S. ÁLVAREZ CARREÑO) y País Vasco (I. URRUTIA LIBARONA), y con la consideración más detenida de la protección ambiental en el nivel local, dado el protagonismo de las comunicaciones en el tradicional ámbito de las actividades clasificadas (J. M.<sup>a</sup> SABATÉ I VIDAL).

En relación con la proyección de la Directiva en el nivel autonómico, y en particular en cuanto a la adaptación de las normas ambientales principales de las Comunidades Autónomas señaladas, puede identificarse un hilo conductor en cada una de las aportaciones realizadas, cual es la actitud crítica que debe mantenerse tanto en relación con el proceso formal de transposición, en el

que parece que el legislador autonómico se ha visto fuertemente constreñido por la aprobación de leyes estatales con incidencia en la materia ambiental; como en el resultado material de las reformas, en la medida en que los autores cuestionan el verdadero grado de protección del medio ambiente a que puede dar lugar la tendencia del legislador autonómico a sustituir licencias ambientales por meras comunicaciones, sin asegurar bien los requisitos de las mismas ni la articulación de un efectivo control *ex post* por parte de la Administración ambiental.

Por su parte, en cuanto a la consideración de la Directiva desde el nivel local, se insiste en la complejidad del proceso y se atiende a cuestiones esenciales para las entidades locales como la exigencia de tasas para una actividad administrativa diferente cual es el control y verificación del contenido de las comunicaciones previas que se presenten ante los ayuntamientos (M. FABRA VALLS).

Como ha quedado dicho, estamos ante una obra esencial para conocer y comprender las luces y sombras de un proceso de transformación del Derecho Administrativo, que aún no ha terminado, y en el que parece necesario dejar clara la garantía de intereses generales como el que representa un alto nivel de calidad ambiental. A ello debe sumarse la oportunidad e idoneidad de presentar un trabajo colectivo magníficamente coordinado, en el que la pluralidad de consideraciones y planteamientos constituye un valor añadido: como se señala en la introducción de esta obra, la misma es el resultado del Seminario de Expertos sobre «El impacto de la Directiva de Servicios en las Administraciones Pú-

blicas y el Derecho Administrativo», celebrado en la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Rovira i Virgili en 2012, en el marco de la actividad investigadora del Centre d'Estudis de Dret Ambiental de Tarragona (CEDAT), lo cual vuelve a convertir a este Centro y a los investigadores vinculados al mismo en autores de referencia para el Derecho ambiental.

Manuela MORA RUIZ  
Universidad de Huelva

CASARES MARCOS, Ana Belén: *Principio de legalidad y ejercicio de la potestad administrativa sancionadora* (Prólogo de Tomás QUINTANA LÓPEZ); Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2012, 424 págs.

El libro que ahora se presenta es una obra sólida fruto de una madurez que sólo el ejercicio de la actividad académica, investigadora y profesional realizada a lo largo de los años en el estudio del Derecho administrativo lo ha hecho posible.

Es abundante el material existente sobre la potestad sancionadora; ahora bien, la profesora Ana Belén CASARES realiza un análisis desde un punto de vista sistemático en el que profundiza en la doctrina, la jurisprudencia y la legislación, acompañado de un estudio exhaustivo de los problemas jurídicos derivados de la exportación de una institución procedente del Derecho penal.

La obra que se presenta es mucho más que un estudio de la potestad sancionadora, supone un posiciona-

miento sobre la materia. En él defiende posiciones jurídicas que parten de una base constitucional y jurisprudencial que la autora ha sabido interpretar con enorme acierto.

La obra recensionada se divide en seis capítulos: I. Introducción. II. La legitimación constitucional de la potestad sancionadora de la Administración Pública. III. La modulación de los principios penales aplicables al ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración. IV. La difícil unidad del Derecho Administrativo sancionador. V. La potestad sancionadora de los entes institucionales. VI. La potestad sancionadora corporativa. VII. Breve reflexión final.

Se puede señalar que en la misma se encuentran dos partes delimitadas pero interrelacionadas entre sí. La primera parte se dedica a la legitimación constitucional de la potestad sancionadora y la modulación de los principios penales aplicables al ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración, en la que se analiza la aplicación de los mismos a esta institución, como el principio de legalidad manifestado en la reserva de ley, el principio de tipicidad o el principio de irretroactividad. Merece especial atención el análisis que la autora lleva a cabo del principio de legalidad penal al ámbito sancionador administrativo, y la influencia del mismo en los principios de tipicidad y de irretroactividad. Es de destacar la relevancia del principio de legalidad del artículo 25.1 CE, conforme al cual «*nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en cada momento*», siendo esencial a fin de evitar inseguridades jurídicas para el