

concesional, criticando que en determinados casos la evolución de la regulación de las concesiones demaniales ha sido contraria a los derechos de los concesionarios, reduciendo los plazos del derecho concesional o estableciendo un estricto control administrativo para el tráfico jurídico ordinario, restricciones amparadas en las exigencias del interés público.

En el último capítulo se desarrolla un completo análisis de la dinámica de las concesiones de dominio público, abarcando tanto el tráfico jurídico-privado como sus formas de extinción. Incide el autor en la idea de que las concesiones demaniales otorgan al beneficiario un derecho administrativo de carácter real y patrimonial, siendo la facultad dispositiva un elemento natural de dicho derecho subjetivo. Siguiendo la misma línea argumental, es lógico concluir que las situaciones jurídicas que otorga la concesión poseen un contenido económico que puede ser objeto de intercambio. En consecuencia, el autor defiende que, salvo prohibición expresa, los derechos o facultades concesionales pueden ser objeto de compraventa, usufructo, arrendamiento, se pueden heredar, aportar a sociedades de capital, inscribir en el Registro de la Propiedad, constituir sobre ellos servidumbres, garantías hipotecarias, etc. Al exponer las modalidades de extinción del derecho concesional, el autor denuncia la absoluta e incomprensible incoherencia que el legislador exhibe a la hora de manejar los conceptos de caducidad y extinción. En aras a garantizar la seguridad jurídica se menciona la necesidad de declarar de manera expresa la extinción de las concesiones, previo el oportuno procedimiento adminis-

trativo y audiencia a los interesados. Este procedimiento exigirá el dictamen del Consejo de Estado, cuya importancia es destacada por la jurisprudencia, ya que podrá determinar el punto necesario de equilibrio entre las exigencias del interés público y el respeto a los derechos del concesionario, del que se ha hablado anteriormente.

En definitiva, estamos ante una obra excepcional sobre una materia compleja en la que FERNÁNDEZ ACEVEDO logra de manera impecable su objetivo: abordar el inexplorado campo de las concesiones demaniales desde una perspectiva de teoría general, sabiendo que ésta no agota —no puede agotar— el régimen jurídico de cada uno de los tipos concesionales.

Carmen DE GUERRERO
Universidad de Zaragoza

GARCÍA URETA, Agustín: *Derecho de la Unión Europea. Parte General*; Ed. Marcial Pons, Madrid, 2013, 356 págs.

La lectura del último libro del profesor GARCÍA URETA resulta muy enriquecedora. Lo que se presenta con la modestia del profesor de ofrecer un «manual» para conocer la estructura básica del Derecho europeo, facilita una provechosa información para abogados y jueces sobre aspectos bien concretos y, además, lo que a mi juicio es más atractivo desde la perspectiva de cualquier estudioso, el autor no elude apuntar problemas e interrogantes que advierte en el actual entramado institucional, así

como en la adecuada aplicación de ese inmenso cuerpo jurídico, aventurando también sus posiciones y alguna crítica.

Conocida es la trayectoria europea del profesor GARCÍA URETA, con relevantes monografías que diseccionan ora específicas instituciones jurídicas, ora explican la normativa de un sector concreto, caso de la regulación sobre la protección de la biodiversidad, entre otros libros. Por ello, no extraña que presente este primer tomo de *Derecho de la Unión Europea*, con lo que insiste en el esfuerzo de otros profesores que tratan de explicar los pataletes elementales del Derecho comunitario. Bienvenidos sean estos trabajos. Porque si desde hace décadas resulta indispensable para cualquier jurista invocar en su discurso el acervo comunitario, la época que nos ha tocado vivir exige que aprestemos nuestras plumas y teclados para contrarrestar las manchas de vacuidades que se extienden tan fácilmente, ya que mantenerse en la ignorancia no exige mayor esfuerzo. Resulta preciso que los alumnos de Derecho conozcan bien la estructura de la Unión Europea, y que los funcionarios, abogados, jueces y otros profesionales beban con naturalidad de las fuentes de las instituciones comunitarias. Aunque abrume el inmenso volumen y la presión de esas aguas. Para eso está la prudencia. Además, hay que reconocer que en la actualidad profundizar en cualquier ámbito jurídico, por mucho que acotemos el objetivo a estudiar, exige esfuerzo ante tanta regulación y tantas publicaciones como existen. Conviene, no obstante, afrontarlo para evitar caer en lugares comunes. Tal es el caso, como recuerda el profes-

or GARCÍA URETA, del tópico descalificador sobre la «burocracia bruselese», que ocupa alrededor de sólo cuarenta mil funcionarios —un número ciertamente menor del de los empleados de algunas capitales europeas— y que no llega a dos mil lingüistas en la Comisión para atender el trabajo que se realiza en más de veinte idiomas.

El libro contiene lo que comúnmente entendemos como «parte general» del Derecho comunitario. Esto es: la descripción del proceso de construcción con las ideas y valores predominantes que han puesto en pie este singular espacio de Derecho; el análisis de las fuentes jurídicas; los principios de aplicación y de exigencia de responsabilidad; los diferentes medios para impetrar justicia; la distribución de competencias; el régimen de funcionamiento de las instituciones comunitarias... Un «manual» que sabe guiar, a través de una estructura sistemática sencilla, al conocimiento de las bases del Derecho comunitario y también acopiar enriquecedoras precisiones mediante frecuentes referencias a la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Se agradece esta labor constante de facilitar unas líneas de las sentencias más relevantes a la hora de seguir el hilo de la evolución de muchas instituciones. Esas llamadas de atención permiten al alumno o al profesional advertir ejemplos de cómo desde el Derecho comunitario pueden precisarse clásicas figuras del Derecho público; tal es el caso del silencio administrativo o la revocación de los acuerdos. Es más, no faltan enseñanzas útiles: diferenciar las diversas situaciones en las que puede advertirse una eficacia directa de las Directivas u ofrecer las pautas para la presentación de cues-

tiones prejudiciales son sólo algunas muestras.

Entre los muchos asuntos interesantes que desgrana este «manual» destaco en este momento sólo tres para acogerme al espacio de una reseña. El primero al que quiero atender es el de la naturaleza jurídica de la Unión.

Sintetiza el profesor GARCÍA URETA las razones por las cuales la Unión Europea no se acomoda a las categorías o modelos tradicionales y sus diferencias con las organizaciones internacionales, para a continuación resaltar los trazos que permiten intuir el singular bosquejo con el que se presenta en la actualidad la Unión: una entidad federal parcial sin aspirar a suceder a los Estados, sino más bien a superponerse a ellos. Ciertamente, es importante delimitar el carácter y naturaleza jurídica de las instituciones, pues ello determina su régimen jurídico y permite encontrar las respuestas a muchos interrogantes. Conviene tener presente que esa dificultad a la hora de aclarar la naturaleza jurídica es lo que origina la densa complejidad del funcionamiento de las instituciones. Un ejemplo: el tortuoso procedimiento legislativo, que explica de manera asequible GARCÍA URETA.

A mi entender, parece preferible dejar a un lado las gafas de las categorías clásicas y admitir con la mirada clara, aunque miope del futuro, que la Unión Europea puede configurarse con el tiempo como una estructura política nueva y singular. Porque desde un primer momento la construcción ha ido acopiando diversos elementos, acogiendo distintas perspectivas, tratando de aunar diferentes posiciones, con la confianza de que esa acumulación de pareceres permitiría avanzar en la

Unión. Sin duda, muchos profesores tienen —incluso, me atrevo a decir, tenemos— una idea de cómo podría articularse de manera más sencilla y eficaz el funcionamiento de las instituciones europeas. Pero me permito dudar de que trasladar sin más nuestra idea federal a la Unión hubiera conseguido la integración actual de veintiocho países, así como muchos de los logros y éxitos del conjunto. No es necesario recordar el fracaso de lo que llamamos el proceso de la Constitución europea.

Y, sobre todo, hay que insistir en que la Unión Europea es una institución que ha alcanzado gran altura pero que, sin embargo, está todavía en construcción; que se ha elevado a partir de la integración de muchos elementos del poder, pero sobre los que la crisis ha desvelado la urgente necesidad de adoptar los necesarios contrafuertes. Porque ese acopio de técnicas sin apuntalar ciertas vigas maestras o sólidos contrafuertes ha puesto más de manifiesto en esta época de riesgo algunas carencias graves —caso de la falta de una mínima armonización tributaria, de la necesaria coordinación de las emisiones de deuda, de la falta de un tesoro europeo, entre otros aspectos— que estamos pagando. De ahí la necesidad de profundizar en el estudio para facilitar más instrumentos a la construcción de esta Unión jurídica.

Otro capítulo de gran interés es el que explica la distribución de las competencias. Asunto siempre complejo ante tantos poderes y órganos que piensan que su relevancia está más en decidir que en actuar. Como sabemos, el Tratado de Funcionamiento ha sistematizado las competencias de la Unión en aquellas que son exclusivas, compartidas y de

apoyo a las competencias estatales. Me interesa recordar que junto a las primeras, que impiden que los Estados puedan adoptar cualquier medida que incida en las mismas, las competencias compartidas no suponen siempre una situación de concurrencia de facultades. En el caso de que las instituciones europeas adopten una regulación sobre alguno de estos aspectos ocupan ese ámbito, que se convierte en competencia exclusiva de la Unión. Regla plausible porque, por un lado, favorece el proceso de armonización e integración del Derecho europeo y, por otro, aclara el régimen aplicable al evitar la multiplicación de disposiciones sobre el mismo punto. Una previsión que deberíamos tener en cuenta para la necesaria reforma de la Constitución española.

Principio destacado para el adecuado ejercicio de las competencias es el de subsidiariedad, que encontraba en un anexo al Tratado de Ámsterdam unos criterios y directrices para su justificación más razonadores que los ahora establecidos en el protocolo a los Tratados tras la firma de Lisboa. En todo caso, sabido es que los Parlamentos nacionales han de dar su opinión, y parece conveniente que también valoren si los objetivos de la nueva regulación no se iluminan mejor desde el faro europeo.

Y, en tercer lugar, un recordatorio sobre el principio de primacía. Explica bien GARCÍA URETA la trascendencia de este principio con suficiente cita de la jurisprudencia que lo proclama. Es el eje central sobre el que han de girar tantas ruedas para que avancen las políticas europeas. De ahí la sorpresa que algunos sentimos al comprobar cómo ese eje central no se destaca en el texto ar-

ticulado del Tratado de Lisboa, sino que ha de bucearse hasta una declaración intergubernamental para encontrar su referencia.

Resulta necesario defender la primacía del Derecho comunitario si realmente queremos ser coherentes con la arquitectura institucional europea. Porque, como ha reiterado el Tribunal de Justicia y recuerda GARCÍA URETA, «no puede admitirse que normas de Derecho nacional, aunque sean de rango constitucional, menoscaben la unidad y la eficacia del Derecho de la Unión». Por ello causa cierta preocupación que se estén poniendo palos en esas ruedas por Tribunales Constitucionales de algunos países europeos.

Es verdad que ciertos acuerdos intergubernamentales adoptados en estos años de crisis pueden calificarse de «extravagantes», al haberse adoptado fuera de los muros del proceder comunitario. Pero otras muchas normas, urgidas por la crisis, tratan de apuntalar la armonización presupuestaria de unas economías tan vinculadas ya como las europeas. Y que debe ser el Tribunal de Justicia de la Unión Europea el órgano competente que analice el cumplimiento o no de los Tratados.

En fin, hemos de seguir avanzando en la construcción de esta Unión de Derecho, que ahora está *in fieri* y que será distinta de las estructuras que hasta ahora conocemos. Resulta importante continuar en este empeño porque, como insistió MONNET, «no habrá paz en Europa, si los Estados se reconstruyen sobre una base de soberanía nacional (...) Los países de Europa son demasiado pequeños para asegurar a sus pueblos la prosperidad y los avances sociales indispensables». Para ello, nada mejor que conocer las bases sobre las que edi-

ficar y que tan bien explica GARCÍA URETA en este libro.

Mercedes FUERTES
Universidad de León

LAFUENTE BENACHES, Mercedes: *El almacén temporal centralizado (ATC) en la gestión de los residuos radiactivos*; monografía asociada a la *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 21, Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, 2012.

El libro de la profesora Mercedes LAFUENTE aborda un tema novedoso, complejo y polémico, pues afecta a la energía nuclear. La gestión de los residuos radiactivos y la solución consistente en su almacenamiento temporal nos enfrentan directamente, como pone de manifiesto esta obra, con un problema capital de los actuales gobiernos, todavía deficientemente resuelto en no pocos casos: la articulación jurídica de las decisiones políticas sobre la gestión del riesgo tecnológico. El trabajo no se limita al estudio de los problemas jurídicos que plantea esta solución, sino que, al hilo del análisis crítico de la dinámica seguida en nuestro país para adoptarla, contiene interesantes aportaciones sobre la forma de instrumentar jurídicamente estas decisiones, extrapolables a cualquier fenómeno de riesgo.

La obra contiene diecisiete capítulos, que pueden sistematizarse en tres partes diferenciadas. En la primera se sitúa, desde una perspectiva pluridisciplinar, el tema de la energía nuclear y la gestión de los residuos que genera. La autora nos

ofrece, con gran claridad expositiva, explicaciones sobre las principales cuestiones técnicas, económicas, ambientales y políticas relativas a la energía nuclear y la gestión de sus residuos. Explicaciones que resultarán de gran utilidad para comprender los problemas jurídicos planteados.

Se sitúa, en primer lugar, la energía nuclear en su dimensión mundial (capítulo III) y, en segundo lugar, en clave estatal, en la cesta de energías necesarias (capítulo IV). Al hilo de la exposición sobre nuestro modelo energético, la autora nos anuncia ya una de sus principales deficiencias: la falta de participación ciudadana en la toma de esta decisión. En otros países, como señala la autora, se ha consultado a los ciudadanos sobre el empleo de la energía nuclear. Esta cuestión constituirá uno de los hilos conductores del trabajo.

Es objeto de atención en esta parte, también, la gestión de los residuos radiactivos. Tras situarlos en el ciclo de la energía nuclear (capítulo V), la profesora LAFUENTE reflexiona acerca de la polémica sobre la energía nuclear (capítulo VI), concluyendo que la vía para atemperar el debate es la seguridad, y proponiendo el suministro de información a los ciudadanos como medio de conseguir que asuman voluntariamente este riesgo.

La segunda parte aborda ya el tema del almacén temporal centralizado de estos residuos (capítulos VII a XIV). El primero de ellos se centra en su conceptualización (técnica y jurídica) y los sujetos implicados en la gestión de los residuos radiactivos. La exposición de las alternativas disponibles y sus respectivos inconvenientes llevan a la pro-