

RECENSIONES Y NOTICIAS DE LIBROS

AREILZA CARVAJAL, José María de: *Poder y Derecho en la Unión Europea*; Civitas, 2014, 237 págs.

Decía Jean MONNET en sus Memorias: «Nada es posible sin los hombres, nada es durable sin las instituciones» (*Rien n'est possible sans les hommes, rien n'est durable sans les institutions*). Quizás una de las claves del éxito del colosal experimento que MONNET llevó a cabo, junto con otros contemporáneos suyos, allá por la década de los cincuenta del siglo pasado, fue su cuidadoso diseño institucional. Para comprender hoy en día la Unión Europea resulta imprescindible conocer sus instituciones, que en gran medida corresponden a aquellas iniciales de los Tratados por los que se crearon la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica. Y también cómo han evolucionado desde entonces.

José María DE AREILZA lleva un cuarto de siglo dedicado al estudio de las instituciones y del Derecho de la Unión Europea, en la actualidad como profesor ordinario en ESADE, Universidad Ramón Llull, donde es titular de la Cátedra Jean Monnet. Acaba de ver la luz su última aportación al estudio de la Unión Euro-

pea, el libro *Poder y Derecho en la Unión Europea*. En su introducción él mismo lo califica como «ensayo», y sin duda lo es, pues prima sobre todo la articulación de sus visiones y sus propuestas. No se trata, por tanto, de un libro jurídico tradicional, con exhaustividad de citas —si esto sigue siendo posible en el mundo actual— y con exposición del estado de la cuestión en cada debate doctrinal. En absoluto. El libro tiene la frescura de quien, después de muchos años dedicado a la materia, nos explica con claridad sus ideas y sus sugerencias. Y el autor tiene muchas de ambas, porque imbrica los aspectos jurídicos con el análisis político e incluso social, poniendo el Derecho en contexto. Esta aproximación hace ganar mucho interés a lo que el libro dice, pues se ocupa de cuestiones fundamentales de la convivencia europea (y nacional, como veremos), sin perderse en vanas disquisiciones sobre detalles irrelevantes. También facilita una lectura agradable, sin multiplicación de citas, con una prosa tersa y fluida.

El libro consta de cuatro partes, con una estrecha relación entre ellas. En primer lugar, aborda el «poder horizontal», que versa sobre las instituciones europeas, su interacción, su funcionamiento y su desplazamiento en esquemas de flexibilidad

(como la cooperación reforzada). Como he avanzado, no se trata de una exposición más o menos convencional, ni tampoco tiene la pretensión de tocar todos los aspectos. Constituye un estudio profundo del gobierno de la Unión Europea desde el Derecho, pero también desde la vivencia práctica de la marcha de las instituciones. Me ha parecido de particular interés el apartado que dedica a los «paradigmas» de la toma de decisiones, el de soberanía y el de infranacionalidad. En este último destaca el «hecho de que buena parte de la integración ha tenido lugar y ocurre hoy en día a través de una serie muy fragmentada de procesos de toma de decisiones en niveles intermedios y bajos, encargados a grupos con gran autonomía y especialización, compuestos por funcionarios europeos, nacionales y representantes de intereses privados» (pág. 79). Al amparo de la autonomía de lo técnico, con un escasísimo control por parte de los responsables políticos, se elaboran numerosas directivas y reglamentos, que luego se aprueban casi sin cambios y gozan de toda la fuerza del Derecho de la Unión. Esto es particularmente visible en la extensa materia de la integración económica, en la elaboración de propuestas de la Comisión. Sin embargo, los intereses de los participantes en estos procesos «infranacionales» no se limitan a la construcción europea, sino que muchas veces tienen los suyos propios, que se deslizan casi ocultos en la complejidad técnica, como destaca el profesor AREILZA. El libro se centra en el análisis jurídico-político de este tipo de toma de decisiones, pero el proceso bien merece un comentario desde el punto de vista del producto final: el ordenamiento de la Unión Europea. Para

los juristas continentales, formados tras la codificación, que valoramos en mucho el orden y la coherencia interna del Derecho, la seguridad jurídica, la estabilidad de las normas y la claridad de su expresión, el Derecho de la Unión Europea, al menos el Derecho derivado, supone un caos. Como consecuencia del «paradigma de la infranacionalidad» y del complejo proceso de negociaciones en la toma de decisión, el ordenamiento europeo se ha convertido en un abigarrado acopio de reglamentos y directivas, con una multiplicidad sólo comparable al alcance fragmentario de cada una, muchas veces sin visión de conjunto y sin principios. Descubrir simplemente cuál es la norma aplicable supone un esfuerzo titánico, quizás imposible. Además, una vez encontrada, su redacción, su énfasis en aspectos técnicos y los problemas derivados de las traducciones hacen la labor aún más compleja. El libro del profesor AREILZA ayuda a comprender que esto no se debe simplemente a la torpeza de algunos, sino a una forma de hacer «progresar» el Derecho de la Unión a través de propuestas confiadas a grupos de supuestos expertos, europeos y nacionales, oficiales y representantes de intereses privados, que ven mayor facilidad para que la norma se apruebe cuanto más limitado sea su alcance, cuanto más «consensuada con el sector» esté y cuanto más se funde en datos «técnicos».

La segunda parte del libro se refiere al «poder vertical», es decir, a las relaciones entre las competencias de la Unión y las de los Estados miembros. Como WEILER puso de relieve hace muchos años, el «poder horizontal» y el «vertical» están íntimamente unidos: la gran expan-

sión de ámbitos de la entonces Comunidad Económica Europea que tuvo lugar desde mediados de los años 1960 hasta mediados de los años 1980, más o menos hasta el Acta Única Europea de 1987, se forjó a la sombra del «pacto de caballeros» entre los Estados miembros posterior a la crisis de la silla vacía de 1965, que aseguraba la unanimidad *de facto* entre ellos. Por contra, el sistema de mayorías cualificadas potencia la importancia política de la Comisión y el valor de sus propuestas, como destaca AREILZA. En su libro analiza el papel del Tribunal de Justicia en la consagración de la «competencia general de hecho» de la Unión y en la interpretación más política que jurídica del principio de subsidiariedad. El capítulo aborda también un estudio de la crisis del euro: de una parte, ha multiplicado los temores de media Europa a una transferencia masiva de poderes a nivel europeo, con sus implicaciones financieras y jurídicas (incluyendo las decisiones últimas del Tribunal Constitucional alemán); de otra, ha propiciado una toma de decisiones «de emergencia» al margen de las instituciones europeas, que no han tenido el liderazgo o el dinamismo que las circunstancias exigían. El profesor AREILZA propone un modelo de «equilibrio de poderes enumerados» entre la Unión y sus Estados miembros, con límites europeos sobre la acción de la Unión, límites europeos sobre la acción de los Estados y límites nacionales sobre la actividad de los Estados.

El tercer gran capítulo del libro trata de las vicisitudes de España como Estado miembro de la Unión y de cómo ha alterado su propia estructura política fundamental. En

frase expresiva, «los Estados miembros ya no son sólo Estados nación: desde un punto de vista constitucional y político se han convertido en Estados miembros. Su capacidad de legislar y autogobernarse está condicionada de forma permanente por su pertenencia a la Unión Europea, en principio por tiempo ilimitado» (pág. 155). Tras un recorrido histórico por el desarrollo de España desde su incorporación a las Comunidades Europeas, aporta algunas sugerencias sobre el papel político que puede tener en el futuro de la Unión. Aborda a continuación las Comunidades Autónomas y la Unión Europea y se centra tanto en sus posibilidades representativas, dentro y fuera del Comité de las Regiones, como en la cuestión de la escisión de parte del territorio, planteada por algunos para Cataluña y para Escocia. Con múltiples argumentos desmiente la falsa hipótesis de escisión y permanencia en la Unión Europea y explica cómo, además, ésta contiene un verdadero régimen antisección. Muy oportuna es la cita al profesor Joseph WEILER, que ha sostenido que sería enormemente irónico que el proyecto de pertenencia a la Unión acabase creando incentivos para la desintegración política, pues, al contrario, se basa sobre la gestión de la interdependencia, de las diferencias y de las lealtades múltiples. Cabría añadir que la pretensión de romper todos los lazos jurídicos estatales y europeos para abrir un proceso de decisiones autárquicas, sobre la base de una supuesta nación no sólo cultural, sino soberana, partiendo de cero, aunque fuera para intentar más tarde volver a la Unión, nos retrotrae a un nacionalismo trasnochado. Toda la Unión Europea se funda en la superación del Estado-na-

ción decimonónica, 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-