

problema del Estado de las Autonomías reside en encontrar la fórmula jurídica que sea aceptable por todas las partes y que dentro de un sistema coherente reconozca esta singularidad, este tan difícil de aprehender como real «hecho diferencial». Sólo así será posible (aunque tampoco seguro) implicar a los partidos nacionalistas en la aproximación de estrategias y fijación del modelo. Pero ¿qué fórmula? ¿Es posible encontrarla dentro del modelo o debe cambiarse el modelo?

Joaquín TORROS MAS

Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad de Barcelona

ALONSO GARCÍA, R.: *Community and National Legal Orders: Autonomy, Integration and Interaction (Collected Courses of the Academy of European Law)*, Vol. VII-1, European University Institute/Kluwer Law International, 1996, págs. 59 a 183.

## I

El Instituto Universitario Europeo de Florencia fue creado en 1972 por los Estados integrados en la Comunidad Europea con la finalidad de promover e impulsar el conocimiento del Derecho Comunitario desde una perspectiva eminentemente académica. Ligado a la consecución de este objetivo, el Instituto organiza durante el período estival diversos cursos encaminados a un mejor y mayor conocimiento de los diferentes aspectos que depara el estudio del Derecho Comunitario. En el presente volumen se publican los diversos trabajos del prestigioso elenco de profesores y expertos en esta materia que intervinieron en el programa de 1996: Emile NOËL: *Quelques réflexions sur les perspectives politico-institutionnelles de l'intégration européenne en 2000 et au-delà*; Klaus HÄNSCH: *Reasserting the political will to move Europe forward*; Gil Carlos RODRÍGUEZ IGLESIAS: *Le pouvoir judiciaire de la Communauté Européenne au stade actuel de l'évolution de*

*l'Union*; Deirdre M. CURTIN: *Civil Society and the European Union: opening spaces for deliberative democracy?*; Christian JOERGES: *Challenges of European Integration to Private Law*; Stephen WEATHERILL: *European Football Law*; y, por último, Ricardo ALONSO GARCÍA, cuyo trabajo monográfico, *Community and National Legal Orders: Autonomy, Integration and Interaction*, va a constituir el objeto de la presente recensión.

## II

A modo de introducción, el profesor ALONSO GARCÍA trae a colación uno de los más importantes pronunciamientos del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE), realizado a raíz del caso *Van Gend en Loos* (C-26/62, 1963-ECR 1), en el que se establecía uno de los caracteres esenciales del Derecho Comunitario, nada más y nada menos que el de constituir un ordenamiento jurídico propio, independiente del Derecho internacional, así como de los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros, que a su vez forman parte integrante de la Comunidad Europea. Esta afirmación jurisprudencial sirve de base al autor para situarnos ante uno de los tres conceptos o ideas fundamentales en torno a los cuales va a discurrir el presente estudio. Nos estamos refiriendo al concepto de autonomía del Derecho Comunitario, que, como acabamos de decir, forma un ordenamiento jurídico propio, con sus normas jurídicas, así como con dos Tribunales (Tribunal de Justicia y Tribunal de Primera Instancia) encargados de resolver los diversos problemas que puedan suscitarse a la hora de aplicar e interpretar dichas normas. Del mismo modo, este carácter de autonomía se ve reforzado por dos principios fundamentales del Derecho Comunitario: por un lado, el principio de primacía y, por otro, el del efecto directo de sus normas. Para refrendar estos elementos de autonomía del ordenamiento comunitario se prevé la responsabilidad de los Estados miembros por incumplimiento de las diferentes normas que puedan emanar de las Instituciones comunitarias, resaltando una vez

más de esta manera la sustancialidad propia del mismo.

Pero junto al parámetro de autonomía hay que destacar el parámetro de integración del Derecho Comunitario en los ordenamientos jurídicos nacionales, que tiene como proyección más destacada el importante papel que desarrollan los Estados miembros a la hora de transponer las Directivas emanadas de las Instituciones comunitarias. De esta forma tiene lugar la aproximación y fusión de los dos ordenamientos, eliminándose aquellas normas de los Derechos nacionales que pudieran resultar incompatibles con el Derecho Comunitario. Es decir, a la inicial autonomía del Derecho Comunitario hay que añadirle el elemento de integración de éste en los Estados miembros, lo que conlleva la introducción del tercer parámetro o pilar sobre el que construye el presente trabajo el profesor ALONSO GARCÍA: la interacción que debe darse, y que de hecho se produce, entre los dos ordenamientos jurídicos (o quizás sería más correcto referirse a los 15 ordenamientos jurídicos nacionales, por un lado, y al ordenamiento comunitario, por otro); si es que podemos hablar realmente de dos ordenamientos distintos, pues el ordenamiento comunitario forma parte de los ordenamientos internos de los Estados miembros, por lo que posiblemente sería más correcto hablar de un sistema de interacción entre las diversas normas jurídicas que se producen dentro de un ordenamiento jurídico.

### III

Aunque, como acabamos de ver, el núcleo del estudio gravita alrededor de los tres parámetros anteriormente enunciados, el autor ha dividido su trabajo en cuatro partes fundamentales que sirven de basamento de la tesis que nos expone.

La primera parte está dedicada al proceso de elaboración de normas por parte de las Instituciones comunitarias (*Law making*), comenzando el autor con una reflexión preliminar sobre una de las cuestiones previas de la máxima actualidad cuando se discute sobre la materia que nos ocupa: el déficit democrá-

tico que existe en la Unión Europea. La totalidad de los Estados pertenecientes a la Unión Europea tienen un sistema constitucional construido en base al fundamental principio de separación de poderes, esto es, expresado en términos un tanto simplistas, que la potestad legislativa está atribuida a los Parlamentos, como expresión de la voluntad de la soberanía popular que, mediante sufragio universal y directo, elige a sus representantes políticos; a su vez, la ejecución e implementación de los actos parlamentarios reside en el Gobierno y en su aparato burocrático, bajo el estrecho control de los órganos judiciales, que ostentan una total independencia respecto de los dos poderes anteriores.

Sin embargo, en el complejo diseño que articulan los Tratados al elaborar los procedimientos de adopción de normas comunitarias, aparece un tanto difuminado el principio de separación de poderes. Con carácter general, el órgano legislativo fundamental es el Consejo, cuya composición está formada por los Jefes de Estado y Gobierno de los Estados miembros, y cuya legitimidad democrática no es directa, sino tan sólo indirecta, en el sentido de que sólo responden de sus actuaciones políticas ante sus respectivos Parlamentos nacionales. Incluso este control puede perder intensidad en aquellos casos en que el Consejo utilice el sistema de votación por mayoría cualificada (la mayor parte de las veces), en vez del sistema de votación por unanimidad.

La intervención del Parlamento Europeo, que, como acertadamente precisa el profesor ALONSO GARCÍA, no representa a un «pueblo europeo», sino a los «pueblos de Europa», tiene una distinta participación en el procedimiento legislativo comunitario en función del procedimiento utilizado para la adopción de una determinada norma. Aunque hay que reconocer que sus competencias se han ido ampliando con las sucesivas reformas de los Tratados, especialmente a través del Tratado de Maastricht, con la introducción del procedimiento de co-decisión que le otorga un poder de veto, el déficit democrático en el que se ve inmersa la Unión Europea es palpable y, sin duda alguna, debe ser uno de los as-

pectos a mejorar en posibles reformas de los Tratados, especialmente de cara a una futura ampliación de la Unión. Si de verdad se quiere avanzar en el proceso de integración de los pueblos de Europa, los ciudadanos deben percibir que sus preocupaciones y problemas son tenidos en cuenta, y el lugar propicio para ello debe ser el Parlamento Europeo.

Este problema del déficit democrático se agrava en determinados supuestos en que el Consejo delega su potestad legislativa en la Comisión, órgano que representa el poder ejecutivo de la Comunidad Europea. El autor nos expone esta problemática mediante el principio de reserva de ley que viene impuesto en algunos Estados miembros para regular aquellas materias de especial importancia. Aunque este principio no puede ser importado sin más de los sistemas constitucionales nacionales, sí es cierto que tiene una influencia importante sobre el sistema de Derecho Comunitario. De esta manera, el Consejo no podrá hacer delegaciones en blanco a la Comisión, si no ha fijado o regulado previamente los aspectos principales de la materia delegada (por ejemplo, la potestad sancionadora). Este ejemplo pone una vez más en evidencia esta problemática, que se hace más intensa en aquellas áreas que más directamente afectan a los ciudadanos.

#### IV

La segunda gran preocupación que se manifiesta en el estudio del profesor ALONSO GARCÍA es la relativa al sistema jurisdiccional de la Unión Europea. De nuevo insiste en la idea del carácter autónomo del sistema judicial comunitario, que tiene sus propias características y principios, si se compara con los sistemas jurisdiccionales de los diferentes Estados miembros. Ello se hace especialmente evidente al examinar la naturaleza jurídica dual o mixta del TJCE. Por un lado, el Tribunal actúa como un órgano constitucional, cuando ejerce funciones revisoras sobre las medidas normativas dictadas por las Instituciones comunitarias y por los Estados miembros que desarrollan directamente los preceptos de los Tratados; igualmen-

te ejerce funciones jurídico-constitucionales, cuando por medio de su jurisprudencia define y establece los derechos fundamentales que deben presidir el ordenamiento jurídico comunitario. Por otro lado, el TJCE funciona como un juez contencioso-administrativo, cuando revisa la legalidad de los actos comunitarios y de los Estados miembros que desarrollan normas de Derecho Comunitario que les sirven de parámetro de legalidad y validez.

Asimismo, el TJCE es el máximo intérprete del Derecho Comunitario y, por tanto, el máximo garante de la aplicación uniforme del mismo en todos los Estados miembros, pues de otro modo se correría el riesgo de interpretaciones diversas por parte de los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros. De ahí que el profesor ALONSO GARCÍA afirme que, a pesar del carácter autónomo del TJCE, uno de sus objetivos fundamentales es conseguir que la integración que persiguen las normas de Derecho Comunitario sea un hecho real, por lo que será necesario que preste una especial atención a los ordenamientos jurídicos nacionales por un doble motivo: en primer lugar, desde una perspectiva orgánica, los órganos jurisdiccionales nacionales participan en cooperación con el TJCE en la aplicación de las normas de Derecho Comunitario, elevando la cuestión prejudicial ante el TJCE cuando surjan dudas sobre su interpretación o validez; y, en segundo lugar, desde una perspectiva material, el TJCE tiene en cuenta las tradiciones legales de los Estados miembros a la hora de emitir sus pronunciamientos.

En resumen, la naturaleza integradora del ordenamiento jurídico-comunitario se manifiesta de una forma más intensa en la cooperación judicial que en otras vertientes del Derecho Comunitario, por lo que resulta esencial que los Tribunales nacionales y el TJCE se complementen e interactúen coordinadamente en el ejercicio de sus funciones.

#### V

La tercera cuestión examinada por el autor del presente estudio es la relativa

a los principios que presiden las relaciones entre el Derecho Comunitario y los derechos nacionales. Como hemos apuntado anteriormente, la naturaleza autónoma del ordenamiento comunitario no excluye ni cierra la posibilidad de participación de los ordenamientos nacionales a través de diversas fórmulas como, por ejemplo, inspirándose en los conceptos y técnicas nacionales de producción normativa para configurar el sistema de reglas que presiden las operaciones del régimen comunitario. Esta interacción entre ambos ordenamientos debe tener una doble dirección para ser realmente eficaz, es decir, los ordenamientos nacionales deben ser a su vez permeables a los conceptos comunitarios.

Estos principios que acabamos de aludir son los ya conocidos de la eficacia directa y de la primacía del Derecho Comunitario sobre los Derechos nacionales, que se han completado en la actualidad con el principio de seguridad jurídica y el de responsabilidad de los Estados miembros por incumplimiento del Derecho Comunitario. Los dos primeros son tratados detenidamente por el autor, que, con apoyo de los diversos pronunciamientos del TJCE sobre los mismos, profundiza sobre los problemas que nos deparan. Un aspecto importante que nos gustaría destacar es el relativo a la (in)eficacia directa de las Directivas en las relaciones horizontales, es decir, *inter privatos*. En estos casos, y a pesar de la doctrina sentada en *Marleasing* (C-106/90, 1990 ECR 4135), que compele a los jueces nacionales a interpretar las normas nacionales de manera que sean conformes con la Directiva comunitaria no transpuesta y que pueda tener efecto directo, hay que decir que no se ha producido una correcta integración del Derecho Comunitario en los sistemas nacionales. La disfunción del sistema tiene una relevancia especial pues el ciudadano comunitario será el que realmente se encuentre perjudicado por esta problemática. Imaginemos hipotéticas Directivas que pudieran afectar a la protección de los consumidores de un determinado Estado y que éste se abstuviera de transponerlas, por los motivos que fueran. Resulta ob-

vio que si esas Directivas imponen medidas importantes de protección del consumidor, el ciudadano del Estado infractor no tendrá ninguna percepción de la eficacia directa del Derecho Comunitario. Sin perjuicio de la responsabilidad del Estado que no transpone, que será analizada a continuación, y que podrá reclamar frente al mismo el consumidor desprotegido (siempre que se den los requisitos para ello), resulta claro que éste no es el sistema idóneo de integración e interacción del Derecho Comunitario con los ordenamientos nacionales, y nos atrevemos a decir que éste debe ser uno de los temas clave a resolver en un futuro no lejano si queremos avanzar en el proceso de integración comunitaria, especialmente desde la panorámica que tienen o puedan tener los ciudadanos del mismo.

## VI

Finalmente, el estudio del profesor ALONSO GARCÍA aborda el delicado tema de la responsabilidad de los Estados miembros por incumplimiento de sus obligaciones de Derecho Comunitario. Se trata de un principio de especial importancia para una adecuada comprensión de las relaciones entre el Derecho Comunitario y los Derechos nacionales y que, como señalábamos, tiene una estrecha relación con los principios de eficacia directa y primacía del Derecho Comunitario. La construcción de este principio, como indica el autor, se ha realizado vía pretoriana mediante los pronunciamientos del TJCE sobre esta materia. Aunque el principio se refiere a la responsabilidad de los Estados miembros por infracción del Derecho Comunitario, la elaboración jurisprudencial del Tribunal descansa sobre el sistema de responsabilidad aplicable a las propias Instituciones comunitarias.

En este sentido, puede afirmarse, parafraseando al profesor ALONSO GARCÍA (*La responsabilidad de los Estados miembros por infracción del Derecho Comunitario*, Fundación Universidad Empresa/Civitas, 1997, pág. 15), que el análisis sobre este principio «sirve también para una comprensión del sistema de respon-

sabilidad de la Comunidad (...) lo que constituye una muestra de la interacción permanente de ordenamientos en que consiste la integración comunitaria: el sistema de responsabilidad de las Instituciones comunitarias se construye a la luz de los Derechos nacionales, revirtiendo después sobre los Estados miembros al establecer su régimen de responsabilidad por infracción del Derecho Comunitario, cuya evolución, en la que subyacen los Derechos nacionales, revierte de nuevo sobre el régimen de las Instituciones comunitarias, a partir de la premisa de un mismo régimen de responsabilidad ante situaciones similares, con independencia de los actores —Instituciones comunitarias o Estados miembros—».

No obstante, y pese a ser un instrumento importante en la interacción de los ordenamientos nacionales con el comunitario, en la práctica no resuelve con tanta facilidad los problemas reales de los ciudadanos comunitarios ante una infracción estatal en normas directamente aplicables como por falta de transposición de una Directiva. Con el sistema actual se obliga al ciudadano a interponer diversos procedimientos judiciales para que pueda ver satisfecho su derecho, lo que derivará en la práctica que o bien no podrá hacer realidad su derecho o que, para hacerlo, necesitará ser titular de un importante patrimonio para soportar tanto procedimiento judicial.

## VII

Autonomía, integración e interacción son las premisas fundamentales sobre las que el profesor ALONSO GARCÍA ha basado su disertación en el curso de verano impartido en el Instituto Universitario Europeo de Florencia, que versaba sobre los principios rectores entre los ordenamientos jurídico nacionales y el comunitario. Dejando a un lado el riguroso trabajo escrito y del que esperamos haya quedado fiel reflejo en esta breve recensión, sí nos gustaría destacar el camino escogido por el citado profesor de exponer sus conocimientos en otros foros y en lengua distinta al castellano, lo

que sin duda contribuirá a la finalidad esencial del Instituto, que es la de extender el conocimiento del Derecho Comunitario a todos los ciudadanos que nos sentimos fuertemente atraídos por sus entresijos y peculiaridades.

Javier GUILLÉN CARAMÉS

ALVAREZ GARCÍA, Vicente: *La normalización industrial*, 1.ª ed., Ed. Tirant lo Blanch, Col. Propuestas, Valencia, 1999, 471 págs.

La recentísima publicación del libro *La normalización industrial*, del profesor Vicente ALVAREZ GARCÍA, viene a colmar un sensible vacío en los estudios de Derecho Público español, que, salvo escasas excepciones, no han dedicado especial atención al importante fenómeno de la normalización y a sus efectos en el mundo jurídico. Además, se trata de una obra —salvo error, la única hasta el momento— que incorpora la nueva regulación de la normalización vigente en España, establecida en primer término por la Ley 21/1992, de Industria, y desarrollada posteriormente por el Real Decreto 2200/1995 en los aspectos relativos a la calidad y seguridad industriales.

Se trata de una obra extraordinariamente interesante donde el profesor ÁLVAREZ GARCÍA nos introduce con singular maestría en el complejo mundo del Derecho de la Técnica. Es interesante, además, porque aunque está referida a una parcela específica de la actividad de los poderes públicos, el autor nos obliga a cuestionarnos y a revisar algunos de los más asentados principios del Derecho Administrativo.

En *La normalización industrial* el lector encontrará un acabado análisis de los problemas que, derivados de este fenómeno, inciden en el ámbito del Derecho Público, aportando el autor en cada uno de ellos una construcción jurídica original que permite solventarlos adecuadamente. La segunda parte de la obra contiene un exhaustivo estudio de los sistemas de normalización industrial