

le rodeaba y tenía que ver con las incertidumbres de su época, le era ajeno. Como debe ser un profesor universitario. Compartamos o no sus tesis.

Y si Royo fue mucho Royo, Calonge —aun en su juventud— no le va a la zaga y ello lo demuestra con holgura en este libro que enseña y entretiene.

Francisco Sosa Wagner
Universidad de León

GUSTAVO MANUEL DÍAZ GONZÁLEZ: *La reserva de ley en la transposición de las directivas europeas. Prólogo de Alejandro Huergo Lora*, Madrid, Iustel, 2016, 319 págs.

Con cierta perspectiva histórica podemos afirmar que, en la actualidad, nos encontramos ante un punto de inflexión político en la Unión Europea. Ante retos como el terrorismo o la inmigración ilegal se plantean dos posibilidades: apostar firmemente por una mayor integración o bien recuperar la soberanía previamente cedida mediante la renacionalización de competencias por parte de los Estados miembros. Aunque la finalidad sea otra, ante esta dicotomía, la lectura de un trabajo como el de Díaz González puede ser clave para la toma de posición de los más indecisos. En él se muestra hasta qué punto los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros, incluidos principios fundamentales como el de reserva de ley, están condicionados (cuando no predeterminados, como señala Huergo Lora) por el ordenamiento jurídico de la Unión.

El objeto de la obra que se recensiona es el análisis del principio de reserva de ley en la transposición de directivas europeas. La Directiva, como es sabido, es una norma de derecho de la Unión que obliga en cuanto al resultado, pero que deja a los Estados miembros la elección de la forma y los medios para darle efectividad en el ámbito nacional. Esa intermediación estatal se realiza mediante el llamado mecanismo de transposición o adaptación de la Directiva al derecho interno. Partiendo de este contexto la obra se pregunta si, en materias reservadas a la ley en el ámbito nacional, la Directiva puede sustituir a aquella o es necesaria una ley de transposición.

El libro consta de cinco capítulos en los que se comienza exponiendo la jurisprudencia española, alemana e italiana en la materia (capítulo I), posteriormente se analizan los principios de autonomía institucional (capítulo II) y efecto directo (capítulo III) así como las cláusulas constitucionales europeas (capítulo IV). Por último, se realiza un completo estudio de la transposición de directivas en el ordenamiento italiano (capítulo V). Tanto el inicio como el final del libro denotan la enriquecedora influencia en su

autor del ordenamiento jurídico italiano, lo cual se puede explicar gracias a su formación en la Universidad de Bolonia.

Como hemos adelantado, en el capítulo I se expone el posicionamiento de parte de la jurisprudencia de los Estados miembros respecto al principio de reserva de ley en la transposición de directivas. En el caso español, tras destacar la inseguridad jurídica que provoca la falta de toma de postura del TC, el autor hace suya la doctrina del TS según la cual «la imposición de la necesidad de adecuación de nuestro ordenamiento a una nueva Directiva no trae consigo la relativización de la reserva de ley, ya que la satisfacción y habilitación de un reglamento de transposición venía dada por una ley nacional previa, no por la Directiva» (pág. 42). Esta perspectiva es diametralmente opuesta a la de las jurisprudencias italiana y alemana. La primera considera que la presencia de las normas europeas supone un elemento de flexibilización de las exigencias impuestas por el principio de reserva de ley. En ello coincide también la doctrina italiana, afirmando que «la Directiva europea es, en abstracto, una norma intercambiable con la ley a efectos de reserva constitucional de esta última» (pág. 48). Por su parte, la posición de la jurisprudencia alemana es similar a la italiana pero con ciertas diferencias, ya que, en lugar de realizar una habilitación legal en blanco a las normas europeas, el sistema alemán admite que concretas disposiciones de derecho europeo a las que se remita previamente una ley nacional pueden realizar esa habilitación legal. Como agudamente explica Díaz González esto es dudosamente compatible con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, ya que condiciona la efectividad del derecho de la Unión a una previa habilitación nacional.

Tras abordar si la jurisprudencia de los Estados miembros avala que las leyes nacionales sean desplazadas por las directivas, en el capítulo II se analiza si el principio de autonomía institucional y procedimental puede influir en esta materia. Como se ha recordado anteriormente, la Directiva es una norma que impone una obligación de resultado a los Estados miembros «dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios» (art. 288.3 TFUE). Es precisamente en ese margen de maniobra o «autonomía» en los medios donde se mueve el autor para negar la relativización de la reserva de ley. Es decir, si los Estados miembros han establecido en sus normas fundamentales que la regulación de determinadas materias está reservada a la ley, el principio de autonomía impediría que esta fuera sustituida por la Directiva. Esta teoría, sin embargo, no parece ser compatible con la del TJUE en su Sentencia de 3 de diciembre de 2009, *Comisión c. República Federal de Alemania*, resolución en la que la doctrina ha visto una auténtica reserva de Administración. La sentencia resuelve un recurso por incumplimiento del derecho de la Unión en la que se declara que la ley alemana que impone el principio de no regulación a los nuevos mercados es contraria a un corpus normativo

europeo que declara la independencia de regulación de las Autoridades Nacionales de Regulación. En definitiva, el derecho de la Unión Europea permite que se regule por reglamento un área (la de las telecomunicaciones) reservada por la Constitución alemana a la ley.

El capítulo III afronta la exhaustividad normativa y el efecto directo de las directivas como fundamento del desplazamiento de la reserva de ley en las operaciones de transposición. Respecto a la primera, la jurisdicción europea ha afirmado la necesidad de reconocer al legislador de la Unión «un amplio margen de apreciación que condiciona sus posibilidades de control e impone su intervención tan solo si el ejercicio del poder normativo en el ámbito europeo implica una vulneración manifiesta o grosera del principio de proporcionalidad» (pág. 143). Firme opositor de esta doctrina, el autor intenta denunciar la falta de control del alto grado de detalle al que llega la regulación por medio de directivas. Ello, a su entender, impide que los Estados puedan hacer valer la autonomía que se les reconoce en los Tratados. Por otra parte, como es sabido, el efecto directo de las directivas se despliega cuando el Estado miembro en cuestión no transpone la Directiva en plazo y esta cumple los caracteres de incondicionalidad, claridad y precisión. Una de las principales consecuencias del efecto directo es que permite la aprobación de normas de rango reglamentario contrarias a la disciplina legal vigente en el Estado miembro si con ello se está garantizando la aplicación efectiva de la Directiva (STJUE *Fratelli Costanzo*). Esto es contemplado por el autor como una quiebra del principio de congelación de rango y de la reserva formal o material de ley por las entidades administrativas. En conclusión, Díaz González niega que la exhaustividad normativa y el efecto directo puedan servir de fundamento para la sustitución de la ley nacional por la Directiva.

Como muestra de hasta qué punto el derecho de la Unión ha condicionado (o incluso predeterminado) los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros, el autor realiza un completo estudio de las llamadas cláusulas constitucionales europeas en el capítulo IV. Estas son entendidas como «preceptos de las Constituciones nacionales que disciplinan con carácter exclusivo la participación del Estado en cada caso concernido en el proceso de integración europea, de forma autónoma con respecto a las previsiones de carácter general que habían servido de fundamento a tal participación» (pág. 191). Concretamente, se centra en las cláusulas constitucionales de tres Estados miembros: Alemania, Francia e Irlanda.

En primer lugar, el *Europa-Artikel* (23 GG) de la Constitución alemana recoge un mandato de cooperación dirigido a los poderes públicos alemanes para la creación de una Europa más unida. Pese a que podría interpretarse como una relativización de las normas de producción normativa nacionales a favor del derecho europeo, lo cierto es que la doctrina alemana únicamente

entiende el desplazamiento de las reglas de producción normativa por exigencias del ordenamiento de la Unión al Reglamento europeo.

Por su parte, la Constitución francesa también ha proclamado la participación estatal en el proceso de integración europea. Sin embargo, en el país galo ha habido dos interpretaciones diferentes de la cláusula. Por una parte, el Conseil constitutionnel asumió la doctrina *Foto-Frost* del TJUE en cuanto al reconocimiento de este último como único intérprete del derecho de la Unión, pero incompetente para pronunciarse sobre la validez de una ley nacional que se limita a incorporar al ordenamiento jurídico interno las disposiciones de una Directiva. Por otra parte, el Conseil d'Etat (siguiendo a Monner) ha manifestado que la obligación de implementación de las disposiciones europeas no puede amparar un desconocimiento de la disciplina constitucional en materia de producción normativa.

Pone el broche a este capítulo el interesante principio de la Constitución irlandesa relativo a «la inmunidad constitucional de los actos y disposiciones de Derecho interno orientados al cumplimiento de las obligaciones impuestas por el ordenamiento jurídico europeo». Coincidimos con el autor en que esta posición difiere mucho del principio de retención de la soberanía del Estado alemán, ya que la *European Act* de 1972 (revisada en 2012) incluso permite que la adaptación del sistema jurídico irlandés al europeo se lleve a cabo a través de reglamentos ministeriales.

Por último, el capítulo V contiene un estudio específico de la transposición de directivas europeas en el ordenamiento italiano por medio de disposiciones de carácter secundario o infralegal. Como bien explica Díaz González, son las operaciones de deslegalización las que permiten la sustitución de la previa normativa de rango legal en materias no sometidas a reserva absoluta de ley por disposiciones reglamentarias dictadas al amparo de una habilitación legal prevista en una ley.

Para entender los profundos razonamientos que realiza Díaz González en esta obra debe comprenderse su concepción de las relaciones entre el ordenamiento de la Unión y los ordenamientos de los Estados miembros. Para el autor, las normas de derecho derivado de la UE se entrelazan y confunden con las normas nacionales, pasando a formar parte del ordenamiento jurídico interno. Esta concepción, seguida por una parte importante de la doctrina, contribuye a esclarecer numerosas dudas y a alumbrar la frontera entre dos ordenamientos que están condenados a interactuar intensamente. No obstante, también existe otra corriente (la cual juzgo muy atinada) que define el ordenamiento de la Unión como un ordenamiento que se integra pero no se confunde con los ordenamientos nacionales (como parece apuntarse ya en *Costa c. E.N.E.L* para tratar de preservar la igualdad entre Estados miembros). El ordenamiento jurídico de la Unión sería un ordenamiento independiente

al que el ordenamiento jurídico nacional está supeditado pero en cuya relación no cabría hablar de equiparación, desplazamiento o sustitución de leyes nacionales por directivas.

Coincidimos con el autor en que se debe respetar la reserva de ley en la transposición de directivas y que este fundamental principio del Estado de derecho no debe ser relativizado en las operaciones de transposición. Sin embargo, pensamos que si en la práctica la reserva de ley se está relativizando no es a causa del exceso de detalle de las directivas ni a su efecto directo, sino simplemente a la primacía del derecho de la Unión sobre el ordenamiento jurídico interno. No cabe olvidar que la reserva de ley es un principio fundamental de los ordenamientos nacionales, pero no del derecho de la Unión. Por lo tanto si dicho principio se convierte en un obstáculo para el cumplimiento de los objetivos de este derecho, la consecuencia será su relativización o inaplicación. Esta es una de las consecuencias básicas de la integración europea. Otra interpretación nos llevaría a retomar la senda soberanista e intergubernamental que actualmente amenaza con descomponer la Unión Europea.

En suma, nos encontramos una obra concienzuda sobre un tema capital que dice mucho y sugiere aún más.

Teresa Acosta Penco
Universidad de Córdoba

IÑAKI LASAGABASTER HERRARTE: *Derecho Público en Euskal Herria*, Lete, IVAP, 2017, 484 págs.

La reciente publicación del Instituto Vasco de Administración Pública, en colaboración con la editorial LETE, del libro del catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, Iñaki Lasagabaster Herrarte, no puede catalogarse dentro de lo que podría entenderse como derecho autonómico. Su título advierte a primera vista sobre lo que va a encontrarse el/la lector/a. Abordar conjuntamente la historia, las categorías jurídico-constitucionales y las instituciones de los territorios que integran Euskal Herria, con la complejidad jurídico-política que ello representa. La finalidad es reflexionar desde la teoría jurídica y desde la dogmática sobre las categorías jurídicas que resultan aplicables a lo que podrían denominarse identidades políticas discutidas. En cierto modo recuperando, como ya aventuraba Herrero de Miñón («Territorios históricos y fragmentos del Estado. Sobre el libro de T. R. Fernández», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 14/1985), obras como las de Jellineck, su teoría de los fragmentos de Estado, donde el iuspublicista alemán quiere reflexionar sobre el significado