

RECENSIONES Y NOTICIAS DE LIBROS

RICARDO ALONSO GARCÍA y PAZ ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA: *El sistema europeo de fuentes*, Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2022, 223 págs.

Uno de los significados más relevantes de la Constitución española de 1978 es la ruptura con el aislamiento internacional al que nuestro país estuvo sometido durante cuarenta años con la previsión de las vías de entrada en el Consejo de Europa y la Unión Europea, entonces denominada Comunidad Económica Europea. Así, España se habrá integrado en el contexto de la pluralidad de ordenamientos (S. Romano, 1918) y de las consiguientes relaciones e interconexiones (L. Martín-Retortillo, 2004), lo que propicia una positiva *europaización* del orden interno.

Dada la importancia de estos ordenamientos supranacionales en nuestro día a día, su estudio es una tarea fundamental. En esta ocasión, me voy a referir al ordenamiento comunitario europeo con motivo de la reciente publicación del libro de Ricardo Alonso García y Paz Andrés Sáenz de Santamaría, *El sistema europeo de fuentes*. El libro aborda, más concretamente, los entresijos de las fuentes del derecho comunitario o, como dice el profesor Alonso García, sus sombras, lagunas e imperfecciones, que desgana desde las propias entrañas de las normas comunitarias, desde la acción del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, TJUE) en la delimitación de contornos e, incluso, desde la perspectiva de los debates que se plantean en los derechos nacionales en torno a su fuerza normativa en relación con los ordenamientos internos.

El libro está compuesto por dos partes. La primera, a cargo de Ricardo Alonso, se titula «El sistema europeo de fuentes: sombras, lagunas, imperfecciones». La segunda, a cargo de Paz Andrés Sáenz de Santamaría, *Variaciones sobre “El sistema europeo de fuentes: sombras, lagunas, imperfecciones”*.

El sistema de fuentes del derecho de la Unión Europea no ha experimentado alteraciones significativas desde los inicios de la entidad supranacional (pág. 9). Ello es así en relación con el derecho derivado. En cambio, en relación con el derecho originario, esto es, el canon constitucional de la Unión, hay que realizar algunos matices (pág. 11). En primer lugar, por el reajuste de las tres comunidades europeas originarias a la actual Unión Europea; en segundo lugar, por la irrupción de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en adelante, CDFUE), que adquiere fuerza vinculante en 2009 con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa; y, en tercer lugar, por la proliferación de diversos procedimientos de reforma tras la última modificación (págs. 12-13). La práctica y las instituciones políticas europeas y el trabajo del TJUE han permitido aclarar

y perfilar el sistema de fuentes comunitario. Sin embargo, subsisten no pocos interrogantes que plantea el profesor Alonso García, tarea en la que la profesora Paz Andrés aportará razonamientos coincidentes, así como argumentaciones que ofrecen otra perspectiva, a modo de diálogo o discusión sobre temas clave del actual sistema de fuentes de la Unión. Las sombras, lagunas e imperfecciones a las que se refiere el profesor Alonso García giran en torno a las siguientes cuestiones: 1) Si tienen el mismo valor las normas de derecho comunitario; 2) La evolución conceptual y práctica de los reglamentos y las directivas; 3) El papel de los principios generales del derecho, especialmente en su vertiente de derechos fundamentales; 4) El alcance del sistema del Convenio Europeo de Derechos Humanos (en adelante, CEDH) en el sistema de fuentes de la UE; 5) La impugnabilidad del *soft law*; 6) Inaplicación, invalidez, anulación de las normas europeas; 7) La frontera entre los actos delegados y los actos de ejecución.

El profesor Alonso, en primer lugar, aclara la cuestión del valor de las normas de derecho originario, integrado por un elenco de 43 normas, incluida la CDFUE. El art. 1 del Tratado de la Unión Europea (en adelante, TUE) dice que los tratados tienen «el mismo valor jurídico». El art. 6.1 TUE dice, por su parte, que la CDFUE tiene el mismo valor jurídico que los tratados. Y en el mismo sentido, el art. 51 TUE establece que los protocolos y anexos de los tratados forman parte integrante del mismo. Parece que todas las normas de derecho originario tienen el mismo valor jurídico. Empero, la realidad demuestra que no es así en términos absolutos (pág. 15). En efecto, hay protocolos que realizan una tarea de desarrollo, de nota al pie, de carácter explicativo, lo que les despoja del mismo valor, ya que no pueden desvirtuar el tratado.

La referencia al mismo valor jurídico cabría plantearla en la relación entre el derecho originario y el derecho derivado, para lo que debería considerarse el valor íntegramente normativo de todas las normas de derecho originario, incluyendo los protocolos. Y ello también admite matices, ya que no todas las normas contenidas en el derecho originario tienen la misma fuerza normativa, como observamos claramente en la CDFUE, que incluye derechos efectivamente fundamentales, así como principios rectores que implican una llamada a los legisladores internos para su efectivo desarrollo (pág. 24).

Incluso cabría matizar la superioridad ordinamental del derecho comunitario en relación con los ordenamientos nacionales, como han planteado los tribunales constitucionales de algunos Estados miembros, cuyas posiciones no deben banalizarse habida cuenta de que la Unión Europea surge de una cesión parcial de soberanía de los Estados miembros (pág. 25). El Tribunal Constitucional de Polonia ha planteado recientemente esta problemática, un Tribunal cuya legitimidad está cuestionada desde la reforma de 2015, rechazada radicalmente por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante, TEDH). En efecto, el Alto Tribunal europeo ha condenado a Polonia en sucesivas ocasiones al considerar que dicha reforma conlleva una restricción de los derechos de revisión y una clara interferencia de los poderes ejecutivo y legislativo en el poder judicial.

Como consecuencia de ello, el TEDH ha concluido que ni el Tribunal Constitucional (STEDH *Xero Flor W Polsce sp. z o.o c. Polonia*, de 7 de mayo de 2021) ni el Tribunal Supremo (STEDH *Reczkowicz c. Polonia*, de 22 de julio de 2021) se consideran tribunales establecidos por la ley, según exige el art. 6.1 CEDH. No en vano, en el momento de redactar estas líneas, hay más de 100 recursos presentados ante el TEDH sobre cuestiones referidas a dicha reforma.

En cuanto a la evolución conceptual y práctica de los reglamentos y directivas, el profesor de la Universidad Complutense razona acerca de la difuminación de las diferencias entre ambas normas. Hay reglamentos que a pesar de su directa aplicación exigen medidas adicionales, que deberán ser adoptadas por los Estados en base al principio de cooperación leal. Las directivas, por su parte, en ocasiones no dejan un margen posible en la transposición de los Estados, con lo que esta supone una mera reproducción de la norma europea. Puede plantear problemas desde la perspectiva de la atribución competencial y los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, ya que no se ofrece a los Estados la participación en el régimen jurídico de la cuestión. También pueden darse modificaciones parciales por parte de reglamentos (págs. 40-41) o incluso la derogación de una directiva por un reglamento que incluye preceptos de naturaleza de directiva [como sería el caso del Reglamento (UE) 536/2014 del Parlamento europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, sobre los ensayos clínicos de medicamentos de uso humano, y por el que se deroga la Directiva 2001/20/CE]. Ello tiene indudable trascendencia práctica en cuanto a la determinación del carácter reglamentario o de directiva de la norma incorporada y cómo debe asumirse en el orden interno. La relación enredada entre el reglamento y la directiva, como dice la profesora de la Universidad de Oviedo, sin duda plantea interrogantes y una quiebra de la exigencia del paralelismo de las formas «que implica que todas las modificaciones posteriores de un acto deben revestir la misma forma en que dicho acto se puso en conocimiento de sus destinatarios» (Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 29 de abril de 2004, asunto C-470/00 P).

El profesor Alonso García también examina las patologías nacionales derivadas de la transposición de las directivas a la luz de la jurisprudencia del TJUE (págs. 52 y ss), como ocurre en el caso de infracción de directivas de concreción de derechos fundamentales contenidos en la CDFUE. Las directivas serán directamente aplicables, realizando una interpretación integradora con la CDFUE, siempre que tales derechos sean autosuficientes, es decir, que no sean meros principios rectores que requieran una acción nacional adicional (págs. 57-58).

Una de las cuestiones que no se han resuelto todavía es la de la adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo de Derechos Humanos (art. 6 del TUE). No obstante, no cabe duda acerca de la presencia del Convenio en el derecho de la Unión, ya que constituye una decisiva fuente de inspiración en la formulación de sus principios generales. Además, el sentido y alcance de los derechos reconocidos en la CDFUE, que también consten en el Convenio, serán iguales a los

que contempla el Convenio, sin perjuicio de que el derecho de la Unión pueda conceder una mayor protección (art. 53.2 CDFUE). Y hay que tener presente que el Convenio es una norma vigente en todo el territorio del Consejo de Europa y, por tanto, de la Unión Europea, con lo que los Estados deberán respetarlo tanto en su aplicación del derecho comunitario como en su aplicación del derecho interno, como razona el profesor Alonso (pág. 90).

Los autores analizan, de manera esclarecedora, otras cuestiones de especial interés, como, por ejemplo, la de la impugnabilidad del *soft law* en la medida en que su aplicación efectivamente produce efectos de los que pueden derivar daños en los destinatarios, con lo que el carácter no vinculante deja de tener relevancia, en mi opinión, desde el momento en el que la norma se ha aplicado o es susceptible de ser aplicada por las autoridades internas. Y es que la consideración del ordenamiento comunitario europeo como un sistema exige, por razones de coherencia, el pleno sometimiento del *soft law* al control judicial.

Para concluir diría que nos encontramos ante una valiosa contribución, ya que permite una comprensión más aproximada del sistema de fuentes comunitario europeo, teniendo en consideración, como dice el profesor Alonso, sus sombras, lagunas e imperfecciones, lo que ofrece al lector una visión más profunda de la definición completa de las normas que integran el derecho originario y el derecho derivado.

En fin, se trata de un libro fundamental para los que nos dedicamos al estudio del derecho, así como para los legisladores y los jueces ya que posibilita un conocimiento más certero de las normas comunitarias y su interrelación con el orden interno.

Omar Bouazza Ariño

Universidad Complutense de Madrid

RHITA BOUSTA: *La notion de médiation administrative*, Paris, L'Harmattan, 2021, 252 págs.

Como bien indica el profesor Jacques Caillosse en el prólogo a esta monografía, si bien la misma se presenta como una obra clásica, con la estructura común en la doctrina francesa, es decir, dos partes, divididas a su vez cada una de ellas en otras dos, lo cierto es que el trabajo de la profesora Bosta poco tiene de común, sino al contrario, goza de una gran originalidad, principalmente por el método, tanto por la importancia del derecho comparado, del que es bien conocedora, como por el recurso a numerosas entrevistas con actores de la mediación.

Un enfoque novedoso que impregna aún de mayor interés una obra ya de por sí sugestiva, tanto por el tema como por su autora, quien nos tiene acostumbrados a trabajos de gran exhaustividad y profundidad, como el que fuera su tesis doctoral sobre la noción de *bonne administration*.