

actual va abriendo en estos campos y por donde podrán avanzar los alumnos cuando acaben su licenciatura en Derecho.

Sin duda, en una sociedad como la actual, donde lo internacional, lo interno y lo transnacional no constituyen, como en el pasado, compartimiento estancos sino que entre ellos se da una constante conexión, los profesionales del Derecho deben estar cada vez más atentos a la dimensión internacional y europea de los problemas jurídicos.

En este sentido, acercar a los juristas

una herramienta, como la constituida por este Libro, constituye una excelente oportunidad, para que comprendan mejor que su horizonte profesional no se cierra allí donde se detiene su ordenamiento jurídico nacional. Sino que se prolonga, como de manera vívida y brillante nos muestran desde sus experiencias profesionales los autores de esta obra, hacia otras esferas y hacia otras posibilidades.

*J. Manuel Sobrino*

Universidad de A Coruña

MANGAS MARTÍN, A.: *La Constitución Europea*, Iustel, Biblioteca Jurídica Básica, Madrid 2005, 239 pp.

El presente libro trata de uno de los temas que lleva siendo de máxima actualidad en todo el continente europeo desde hace bastante más de un año. Pero no sólo se refiere a un tema actual, sino que además responde a una necesidad básica, que es acercar el complejo proceso de integración europea a los ciudadanos, en un lenguaje asequible, con claridad y rigor, cosa que deberían probablemente haber hecho tanto las instituciones nacionales, como sobre todo las comunitarias, pero que es una tarea donde los logros han sido escasos y su alcance muy limitado.

La necesidad responde, en todo caso, a lo que ha sido, prácticamente desde su creación, una carencia de las Comunidades Europeas primero, y de la Unión Europea después, que es su dificultad de conectar con los ciudadanos de la Unión y transmitirles todo lo que de beneficio tiene para ellos y para sus respectivos Estados miembros la existencia de las Instituciones Europeas, explicándoles y haciéndoles más accesible el complejo proceso de integración europea.

Ciertamente no se trata de una tarea sencilla, pues el propio proceso de integración, aunque claro en sus líneas maestras, se complica cuando se aplica en la práctica, con la interacción entre los objetivos a más corto y más largo plazo (fundamentalmente económicos y políticos, pero no sólo), el establecimiento de una estructura institucional que mantiene delicados equilibrios y las realizaciones en etapas sucesivas, con más o menos éxito cada una, que pueden dar la imagen, al observador no especializado, de avances pero también de retrocesos, con lo que no se facilita la comprensión de este proceso.

Por todo ello, el libro responde exactamente a esa necesidad no cubierta, de explicar, clarificar, sintetizar, la última etapa (por el momento) del proceso de construcción comunitaria, y la realidad resultante, si finalmente se llevara a cabo. Incluso su título, «La Constitución Europea», responde a esas necesidades, ya que la auténtica denominación del instrumento jurídico que articula la reforma es la de «Tratado por el que se establece una

Constitución para Europa», que en sí misma pone de manifiesto la complejidad del proceso.

El libro consta de diez capítulos y unas breves reflexiones finales. En el primer capítulo se analiza la creación y evolución de las Comunidades Europeas primero, y de la Unión Europea después. En él la autora insiste, acertadamente, en la naturaleza internacional del nuevo Tratado, señalando las importantes diferencias que lo separan de una Constitución estatal. Los miembros de la Convención que elaboraron el primer proyecto de Tratado, lo denominaron «Constitución para Europa» para acercarlo y hacerlo más accesible a los ciudadanos, pero al emplear una categoría jurídica, la de Constitución, que posee unas características propias diferentes a las de un Tratado internacional, y que además ha nacido vinculada a otra categoría, la del Estado, para referirse a lo que en realidad es un Tratado internacional, que crea una Organización Internacional y no un nuevo Estado, probablemente el efecto producido ha sido el contrario al deseado, es decir, confunde al ciudadano y no clarifica la naturaleza del proceso de integración europea.

En este primer capítulo se aborda igualmente la sustitución de la actual estructura de la Unión Europea, por la nueva Organización Internacional, que surge del nuevo Tratado, que manteniendo el mismo nombre de Unión Europea, no abarca sin embargo la totalidad de ámbitos comprendidos en la actual Unión Europea, ya que Euratom quedará fuera, aunque mantendrá Instituciones y Derecho comunes con la futura Organización Internacional (no es necesario señalar que esta no es la mejor manera de simplificar la actual realidad y acercarla al ciudadano).

El segundo capítulo está dedicado a la elaboración del Tratado constitucional,

destacándose la novedad que supone su elaboración, en una primera fase, en el seno de una asamblea de notables (la «Convención») que representaba las legitimidades intergubernamental y democrática y popular, y cada una tanto europea como nacional, y siendo mejorado el texto, en una segunda fase, en la conferencia intergubernamental.

La autora señala que el nuevo texto básicamente simplifica y codifica el Derecho en vigor, aunque también añade elementos nuevos. Hace una acertada valoración de la continuidad de las instituciones y del sistema en general, aunque cuando considera al nuevo Tratado más sencillo y accesible, efectivamente lo es en relación a lo que hay hasta ahora, pero todavía resulta un texto demasiado complicado y difícil para el ciudadano medio, de lo que posiblemente la autora sea muy consciente al escribir este libro e intentar salvar esas dificultades.

Un tercer capítulo está dedicado al modelo político que supone la Unión Europea y a las relaciones de la Unión con sus Estados miembros. En él, se llama la atención nuevamente sobre la naturaleza internacional de la Unión Europea, que se pone de manifiesto tanto en la posibilidad de ingreso y retirada de Estados miembros, como en el mantenimiento de la identidad nacional de éstos. No se trata de un nuevo macro-Estado europeo, sino de una Organización Internacional con características muy especiales y muy distinta de las tradicionales.

Los dos capítulos siguientes examinan la regulación de las competencias en el nuevo Tratado Constitucional, destacándose la sistematización de las mismas, y los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que regulan su ejercicio, es decir se reordena y se expresa la realidad existente, que mejora con la nueva estructura-

ción en el Tratado, aunque luego la base material concreta para la realización de las competencias se encuentra en la Parte III del Tratado.

La regulación de las Instituciones en el nuevo Tratado es objeto del capítulo sexto, en el que se valora positivamente, en general, la opción elegida, la continuidad con reformas, salvo en lo que se refiere a la creciente tendencia hacia lo intergubernamental, siempre posible elemento de retroceso, aún más en una Unión Europea de veintisiete miembros. Previsiblemente el aumento del número de Estados miembros mueva a esa tendencia, pero precisamente por el mismo motivo, si se quiere seguir profundizando y avanzando en el proceso de integración europea, hay que controlar esa tendencia.

Las críticas más importantes las realiza la autora en el capítulo dedicado a los actos jurídicos de la Unión Europea. Estima con razón que con la reforma prevista en el nuevo Tratado no se consigue mayor claridad, el sistema resultante es confuso, complejo y rebuscado, y no corrige los fallos que tiene el sistema actualmente en vigor. En su opinión se trata de la peor aportación que hace el Tratado. Hay que destacar que esta pobre aportación del Tratado Constitucional es más grave y tiene más calado de lo que a primera vista pudiera parecer. En unas denominadas en su momento «Comunidades de Derecho» (hoy día habría que hablar de una «Unión de Derecho»), en las que las Comunidades Europeas no sólo se basaban en el respeto del Derecho, sino que el ordenamiento jurídico comunitario era uno de sus principales instrumentos para alcanzar sus objetivos, el empeoramiento precisamente del ordenamiento jurídico (pues es lo que ocurre con el nuevo Tratado) no es exactamente una buena noticia.

Ni siquiera la mención expresa de la primacía en el Tratado Constitucional, a la que se dedica el siguiente capítulo, contrarresta esas mencionadas carencias, ya que además de la primacía otros principios fundamentales del ordenamiento jurídico comunitario, establecidos hace tiempo por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia comunitario, deberían haber figurado, y no se encuentran en él recogidos. En relación con la primacía del Derecho comunitario sobre el nacional, cuestión que tanta expectación causó a raíz del dictamen del Consejo de Estado, certeramente se señala que el posible conflicto no se planteaba con la Constitución Española sino con cierta jurisprudencia del Tribunal Constitucional español.

El capítulo noveno se refiere a la Carta de los Derechos Fundamentales, y en él se recorre el largo camino que lleva desde la inicial protección judicial de los mismos a la elaboración de la Carta y su posterior inserción como Parte II del Tratado Constitucional, pasando por su contenido, titulares e interpretación, para finalizar con la prevista adhesión de la Unión al Convenio Europeo de Derechos Humanos. Constituye, sin duda, una de las aportaciones importantes del Tratado Constitucional, que completan y modelan el perfil político del proceso de integración.

La política exterior, de seguridad y defensa de la Unión constituye el último capítulo, y es uno de los ámbitos donde mayores fracasos ha cosechado la Unión Europea hasta la fecha. Se define como *talón de Aquiles* de la Unión, y desde luego lo es, pero nos enseña dónde piensan los Estados que radica verdaderamente su soberanía. Más que en su moneda, más que en sus cuestiones internas, la soberanía para los Estados parece radicar en sus relaciones exteriores, y no ha llega-

do todavía el momento de atribuir una verdadera competencia en esa materia a la Unión (que paradójicamente es la que se atribuye en su Constitución a un Estado federal, y de la que carece la Unión).

Las reflexiones finales de la autora completan el libro, en las que sintetiza en grandes líneas el significado del Tratado constitucional y se manifiesta como europeísta convencida, como testimonian tanto su trayectoria personal como profesional.

El libro reseñado constituye una reflexión muy interesante sobre el Tratado Constitucional, realizada con rigor y objetividad, por quien tiene un profundo conocimiento del proceso de integración europea, como su obra demuestra, y que destaca las luces pero también las sombras del nuevo Tratado. Realiza una acertada síntesis del contenido y novedades del Tratado Constitucional, de sus principales aportaciones, y en no muchas páginas permite hacerse una idea de la totalidad del mismo, manteniendo los matices importan-

tes que contiene. No se limita, tampoco, a resumir y aclarar el contenido del nuevo Tratado, sino que además, aporta su visión crítica sobre la realidad propuesta y señala también las posibles líneas de evolución que presenta.

Sin embargo, a pesar de la claridad con que se encuentran expuestas y sintetizadas todas estas cuestiones, se trata de una materia muy compleja, como la misma autora señala en más de una ocasión, que requiere unos conocimientos y una cultura mínimos por parte del lector para poder apreciar en su totalidad y con todos sus matices, el sofisticado proceso de integración comunitaria y la estructura de la Unión Europea. En este sentido, el libro reseñado constituye una aportación importante para ayudar a esa comprensión, ya que tiene una fácil lectura que lo puede hacer doblemente accesible a los ciudadanos.

*L. Millán Moro*

U. Pablo de Olavide de Sevilla

PUEYO LOSA, J.; PONTE IGLESIAS, M<sup>a</sup> T.; BRITO, W.; VENADE, N.: *El régimen jurídico de la cooperación transfronteriza hispano-portuguesa entre entidades e instancias territoriales a la luz del Tratado entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre cooperación transfronteriza de 3 de octubre de 2002*, Xunta de Galicia/Comissao de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte, Santiago de Compostela/Braga, 2004, 188 pp. (español), 179 pp. (portugués).

Las relaciones de cooperación transfronteriza hispano-portuguesas entre entidades e instancias territoriales se han caracterizado, hasta la reciente adopción en 2002 del Tratado de Valencia, que entró en vigor el 30 de enero de 2004, por la deficiente cobertura jurídica y por el apoyo económico que ofrecían, respectivamente, el Consejo de Europa y la Comunidad Europea. Las posibilidades de co-

operación territorial institucionalizada se limitaron pues, en el plano político, a la creación de organismos carentes de personalidad jurídica y a la adopción de acuerdos no normativos.

Y es que, la ratificación por España del Convenio-marco europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales de 1980 (del que es parte también Portugal), se hizo