

parto de competencias entre el Estado y las CC.AA. Dentro de la Administración General del Estado, el Ministerio de Fomento disfruta en exclusiva de la potestad inspectora, mientras que comparte con la CMT la potestad sancionadora. Esta puede perseguir de forma alternativa tanto a las personas jurídicas como a las personas físicas que actúan como administradores o gestores de las mismas. Critica el uso excesivo de conceptos jurídicos indeterminados, no sólo para tipificar como infracción una determinada conducta, sino para su calificación como grave o muy grave. A lo que se añade la inseguridad introducida por los múltiples reenvíos normativos y la posible vulneración del principio *non bis in idem* en aquellos tipos en que concurren sanciones administrativas y penales. En esta perfectible regulación se incluye como sanción la revocación de las autorizaciones generales por falta de cumplimiento de sus condiciones, que MAYOR no considera como tal, mientras que LAVILLA señala su inconstitucionalidad por falta de tipicidad dada la vaguedad de su redacción.

\* \* \*

El *régimen transitorio* resulta fundamental en un sector en proceso de liberalización, pero se convierte en algo *enormemente complicado por la extensa normativa reglamentaria surgida del alto contenido técnico de la materia*. GÓMEZ-REINO Y CARNOTA se centra en la sustitución que opera el régimen transitorio de la normativa reglamentaria de desarrollo de la LOT sin que se paralice ni la actividad ni la entrada de nuevos actores en el mercado, comprobando la vigencia de la normativa de desarrollo. José Manuel VILLAR URIBARRI continúa el análisis del régimen transitorio referente a la conversión de títulos que otorgan derechos especiales o exclusivos. Rebate las interpretaciones que critican la situación de los concesionarios para la prestación de servicios de telecomunicaciones por cable, exponiendo su entender unívoco del dictado de la LGTT en cuanto establece un régimen de exclusividad en los títulos que incorporan el derecho a prestar servicios de radiodifusión

y televisión, mientras que los demás servicios se prestan en concurrencia, lo que no impide que sus titulares puedan gozar de otras concesiones.

Por último, dentro de la configuración del régimen transitorio, el profesor DE LA QUADRA-SALCEDO expone a lo largo de sus comentarios los privilegios de hecho y de derecho de que disfruta el antiguo monopolista. Sus valoraciones al respecto se concentran en la Disposición transitoria octava, poniendo de manifiesto el verdadero alcance de su posición dominante y las características de la no indemnizabilidad de la modificación de sus concesiones originarias.

\* \* \*

Cierra los *Comentarios* Antonio Jesús SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, que analiza con rigor cada una de las definiciones del Anexo de la Ley al que se refiere la Disposición adicional cuarta.

José VIDA FERNÁNDEZ  
Universidad Carlos III de Madrid

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; TIZZANO, Antonio, y ALONSO GARCÍA, Ricardo: *Código de la Unión Europea*, Ed. Civitas, 2.<sup>a</sup> ed., Madrid, 2000, 1.086 págs.

I

*«Nuestra fe y esperanza en Europa animan este trabajo. Seguimos creyendo que la misma constituye para todos los europeos "la última utopía", capaz de edificar un orden claro y abierto por encima del viejo y agotado sistema de nacionalismos cerrados y confrontados, ensanchando así decisivamente nuestro ámbito vital y nuestro horizonte espiritual.»*

Estas bellas palabras sirven para poner el broche de oro al prólogo de la segunda edición del *Código de la Unión Europea*, obra cuyo comentario honra al que suscribe estas líneas, no solamente por el respeto intelectual que a este comentarista le merecen sus autores, sino también porque, como se verá más ade-

lante en este análisis, el contenido y la sistemática de la misma hacen del Código una obra claramente imprescindible para cualquiera que tenga entre sus manos esta delicada y a veces compleja máquina jurídica que es el Derecho comunitario.

Arrancamos con la anterior cita para la elaboración de estas breves líneas porque sin duda es evidente que los autores del Código están animados por un claro compromiso y vocación *européistas* que van mucho más allá de lo estrictamente técnico-jurídico. Efectivamente, la realización del Código tiene como objetivo inmediato, bien es cierto, el de introducir el rigor y método de los que carece en gran medida el ordenamiento jurídico comunitario, el cual ha sido calificado por más de un autor de «auténtico laberinto jurídico», lo que es si cabe más cierto tras la reciente reforma operada en Amsterdam. Sin embargo, ese objetivo inmediato se encuentra en realidad subordinado a un *telos*, a una finalidad última más ambiciosa, que es la de, en palabras de los autores, ensanchar nuestro *ámbito vital y nuestro horizonte espiritual*, a través del Derecho. quizá se podría añadir. Pues es bien cierto que olvidamos con más frecuencia de la debida que el Derecho debe tener como epicentro, como principio y final y como razón de ser, ese ensanchamiento de horizontes y de perspectivas vitales de los que hablan los autores; y, si cabe —y personalmente pienso que efectivamente cabe—, esta subordinación que indicamos es todavía más evidente en lo que respecta al Derecho comunitario, por la simple razón de que —y creo que no adopto una postura apocalíptica cuando digo lo que sigue— estamos ante el Derecho que más va a marcar nuestras vidas —junto con el que eventualmente pueda derivarse de la OMC—, como individuos insertos en una *polis* (la europea), en el futuro, un futuro que ya no es, por cierto, ni tan siquiera lejano. Recordar el carácter instrumental que el Derecho (y por ende, como vemos, el Derecho comunitario) tiene para la mejora de nuestras respectivas vidas es, sin duda alguna, más oportuno todavía en una obra que puede parecer a primera vista, aunque en

realidad no lo es por lo que decimos, técnica desprovista de alma.

## II

Presente, pasado y futuro de la integración europea se encuentran recogidos en el Código. Efectivamente, la obra que comentamos tiene un carácter tanto retrospectivo como prospectivo del proceso de integración de la Europa comunitaria, aunque el énfasis se pone, como no podía ser de otra manera, en el presente, en la actualidad. El acierto de esta opción metodológica, por la que se trata de enlazar lo que fue y lo que es con lo que probablemente será, no puede dejar de ser subrayado en un contexto como el de la Unión Europea, que está sometido, como bien sabemos, a las feroces embestidas de un cambio que es ya casi constante, incluso en el nivel constitucional. Dicho sea de paso, por ser los administrativistas los que en mayor medida hemos tenido que lidiar con ese fenómeno de contornos más bien difusos que es el cambio, probablemente seamos los que, precisamente, estemos en mejor posición para entender las realidades comunitarias. En cualquier caso, el *pasado* en la obra objeto de este comentario está constituido, esencialmente, por la parte segunda de la misma, que lleva por título «De París y Roma a la CIG'2000». En esta parte podemos encontrar documentos fundamentales para entender la actual evolución del proceso de integración europea, documentos que constituyen una herramienta imprescindible para que el analista pueda desentrañar las razones por las que dicho proceso ha adoptado el rumbo actual, y no otro u otros, ya que sin duda existían alternativas diversas al diseño institucional y constitucional de la Unión que conocemos hoy en día. Por su parte, el *futuro* está también recogido en esta segunda parte, en su epígrafe X. En él el lector encontrará todos aquellos documentos que están sirviendo de base, en la actualidad, para articular las negociaciones que se están ya produciendo en relación con la reforma de los aspectos institucionales de los Tratados. La mayor parte de dichos documentos

se centran en la fundamental cuestión, bien cercana al jurista, de la reforma de la «arquitectura» judicial comunitaria. No podemos dejar de señalar en estas líneas la importancia que para el futuro de la Unión tendrá la fórmula o fórmulas que se adopten a este respecto en la CIG'2000. Por otro lado, la lectura de los documentos que se han incorporado al Código permitirá al lector tomar buena nota de la tremenda profusión de propuestas que existen a este respecto en la actualidad, lo que no augura precisamente un resultado muy optimista en relación con esta trascendental cuestión.

### III

El núcleo duro (por utilizar una terminología con la que nos vamos a tener que familiarizar cada vez más, como resultado de la más que segura ampliación y flexibilización de fórmulas de cooperación reforzada en el sistema constitucional de la Unión) del Código está constituido, como se ha sugerido más arriba, por el presente. Ya para empezar, hay que felicitar a los autores por el que seguro ha sido un esfuerzo titánico de recopilación de todas aquellas medidas que constituyen lo que podríamos denominar «el bloque constitucional y de gobernabilidad» comunitario. Y decimos bien esfuerzo recopilatorio porque, por muy sorprendente que ello pueda parecer desde una perspectiva nacional, existen supuestos en los que las medidas base de algunas instituciones u órganos comunitarios NO aparecen publicadas en el «DOCE» (en ninguna de sus series) y NO son de fácil acceso a través de la propia institución concernida. Nos referimos, en concreto, y por poner un ejemplo (hay sin duda otros casos —pensemos en la comitología—, aunque probablemente el que exponemos a continuación es el más clamoroso de todos ellos), al Reglamento de Régimen Interior del Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas. La historia de este Reglamento merece sin duda ser contada. En la primera edición del Código, los autores incluyeron una nota a pie de página en la que señalaban que el

TC no solamente no había procedido «a la publicación de su Reglamento interno de 1995», sino que además, mediando solicitud del mismo por parte de los autores, el silencio de la institución había sido todo lo que éstos habían obtenido como respuesta. Pues bien, el compromiso de los autores con el principio de transparencia —en su vertiente material, y no sólo formal— se refleja en la insistencia de los autores en su petición, ya que solamente ésta explica que en la edición actual del Código se haya incorporado al mismo el texto íntegro del Reglamento del TC, y no solamente el índice del mismo, como ocurría en la primera edición. Y decimos bien que esta innovación del Código con respecto a la anterior edición seguramente se ha debido a la insistencia de los autores en actualizar su petición y a su compromiso con el principio de transparencia, ya que el Reglamento en cuestión sigue, por muy sorprendente que parezca, sin ser publicado en el «DOCE». La magnitud de este déficit se aprecia en su correcta medida si, como sabemos, tenemos en cuenta que el TC es, desde la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, una de las instituciones en sentido estricto de la CE (art. 7 TCE, antiguo art. 4): ello no parece haber tenido efecto alguno, sin embargo, sobre la forma de actuar de esta institución en relación con este aspecto concreto.

### IV

Pasando ya al análisis del contenido del Código, en lo que al régimen actualmente en vigor se refiere, éste se centra en lo que los propios autores denominan en su prólogo, sin duda con acierto, como el Derecho Constitucional de la Unión Europea, aunque en realidad también se incluyen textos que tienen más que ver con el emergente Derecho Administrativo Comunitario que con su Derecho Constitucional (este último no en emergencia, sino ya plenamente establecido). Así, en la primera parte se incluyen los textos de los Tratados (UE, CE, CECA, EURATOM), junto con los protocolos anejos a dichos Tratados, en sus versiones consolidadas. Además de

ello, en los textos de dichas disposiciones se incluye, en nota a pie de página, cuál es la fuente jurídica concreta de la reforma (aunque en relación con la edición anterior se suprime el texto del artículo reformado, lo que era sin duda de gran utilidad). La tercera parte se sumerge en la exposición de las medidas que constituyen el «marco institucional-organizativo» de la Unión Europea, lo que ya se hacía en la anterior edición, aunque en esta ocasión la presentación es si cabe más sistemática, ya que toda esta parte se encuentra presidida por la inclusión del art. 9 del Tratado de Amsterdam, que incorpora, como sabemos, el principio de unidad institucional. Hay que destacar, además, que esta segunda edición tiene como fecha de cierre marzo de 2000, lo que significa que se han incorporado las últimas reformas de las medidas base de instituciones como el Consejo (mayo de 1999), Comisión (septiembre), Parlamento Europeo (agosto) y Banco Central Europeo (abril, con una nueva modificación en octubre), y TJCE (abril también). Por otro lado, destaca también la incorporación que se realiza de las últimas reformas producidas en las normas de establecimiento y/o funcionamiento de las administraciones instrumentales y de las llamadas agencias independientes comunitarias, que como sabemos constituyen, junto con la Comisión y el Consejo, el marco orgánico administrativo esencial sobre el que descansan las actividades de la Unión Europea. A su vez, la parte cuarta refunde las partes quinta (principios fundamentales) y sexta (ciudadanía de la Unión) de la primera edición bajo el único título de «La Europa de los ciudadanos». Esta refundición es muy oportuna, porque en realidad las que anteriormente, en la primera edición, constituían las partes quinta y sexta estaban, en realidad, estrechamente vinculadas entre sí, por lo que su desglose tenía poco sentido. Además, el nuevo título que se da a esta cuarta parte, «La Europa y los ciudadanos», es bien procedente, puesto que las cuestiones que se incorporan bajo el mismo (derechos fundamentales, democracia, transparencia, subsidiariedad, la ciudadanía de la Unión, etc.) conectan con la que debe

ser la preocupación fundamental de la Unión Europea del presente y del futuro (y que es, como ya nos consta, la de los autores), que es la de situar al individuo en el centro de la atención de las instituciones comunitarias. Finalmente, la quinta parte de la obra, que lleva por título «España y la Unión Europea», incorpora todos los textos legales y demás documentos relevantes de nuestro ordenamiento jurídico que, tanto desde la perspectiva constitucional como desde la puramente administrativa, inciden en el ámbito de la integración europea. En este sentido, aunque la primera edición de la obra había ya incorporado, sin duda con acierto, una parte (la décima) relativa al Derecho español y al Derecho comunitario, en esta segunda edición del Código se introducen importantes novedades, como por ejemplo la de la Ley 2/1997, de 13 de marzo, que regula la trascendental cuestión de la Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, y su reglamento interno, por no citar más que algunos ejemplos.

## V

La valoración global que debemos hacer ante el alumbramiento de esta segunda edición del Código solamente puede ser positiva. Primero, por su carácter innovador: como dicen los autores en el prólogo de la obra, la publicación que comentamos carece de «precedentes apreciables» no solamente en nuestro ordenamiento jurídico, sino además en los ordenamientos de los demás Estados miembros de la Unión, de lo que da fe (aunque ello no sea necesario) el que suscribe estas líneas. Carácter innovador que se redobla si tenemos en cuenta las distancias que toma esta segunda edición no solamente con el que sirvió de modelo original, el *Codice*, sino incluso con respecto a la primera edición de la obra. Además de ello, y en segundo lugar, también hay que destacar que esta segunda edición mejora considerablemente la sistemática de la primera edición, no solamente por el hecho de que se reduce en unas cien páginas la actual edición con respecto a la anterior, sino además porque las diez

partes de aquélla quedan ahora restringidas a cinco, lo que hace que el conjunto de la obra sea mucho más manejable que antes. En la misma línea hay que subrayar el acierto de eliminar los textos relativos a políticas sectoriales (como, por ejemplo, los relativos a la Unión Monetaria) que se incluían antes, porque, como los propios autores señalan, la justificación de su inclusión en la primera edición era su novedad (se había aprobado recientemente el Tratado de Maastricht), con lo que, en la actual edición, y sin novedades relevantes en este sentido, o bien se incluían textos relativos a todas las políticas sectoriales (lo que habría aumentado de forma exponencial el volumen de la obra) o bien se eliminaban, alternativa esta última por la que se ha optado, como decimos de forma acertada a nuestro entender.

En consecuencia, estamos ante un trabajo de «codificación» *avant la lettre* del todo meritorio, que quizá (y así lo esperamos) sirva como fuente de inspiración a los trabajos de consolidación de los Tratados y de codificación legislativa que, bajo los auspicios de, respectivamente, las Declaraciones núms. 42 y 39, anejas al Acta final del Tratado de Amsterdam, se están llevando a cabo en la actualidad por parte de las instituciones y órganos comunitarios.

ANTONIO ESTELLA DE NORIEGA  
Universidad Carlos III de Madrid

GERKRATH, Jörg: *L'émergence d'un Droit constitutionnel pour l'Europe*, Editions de l'Université Libre de Bruxelles, 1997, 425 págs.

*La construcción europea, como todas las revoluciones pacíficas, necesita tiempo —el tiempo de convencer, el tiempo de adaptar los espíritus y de ajustar las cosas a las grandes transformaciones. Lo esencial era que todo estuviere en movimiento porque Europa no tomaría forma sino en la acción.*

(Jean MONNET, *Memorias*.)

Aparece la obra que comentamos con gran oportunidad en estos momentos en que algunas sensibilidades nacionales se exacerban ante el temor a una —supuesta— uniformización europea que habría de atentar contra las identidades propias de cada pueblo en un —también supuesta— afán de hacer *tabula rasa* de la diversidad que hace la riqueza de Europa.

Desde el propio título se nos ofrece una indicación acerca de la orientación de análisis elegida: no se trata de una obra más en la que se expone con mayor o menor acierto el contenido constitucional de los Tratados, o en que se diseccionan los sucesivos proyectos constituyentes alumbrados en el marco de la Comunidad Europea, sino que, y sin que ello suponga renuncia del positivismo constitucional, se trata de una propuesta de naturaleza evolutiva, dinámica y abierta en la que se intenta ofrecer una visión del Derecho constitucional en devenir, un análisis que pretende profundizar en la génesis constitucional europea para comprender su esencia y sus pautas de desarrollo.

El punto de vista adoptado es el del estudio analítico de un proceso en formación, permanentemente cambiante y del cual se nos ofrecen una serie de elementos explicativos e interpretativos como punto de partida para un intento constructivo de alcance mucho mayor.

La Parte Primera de la obra se presenta a modo de fundamentación de la base de trabajo, es decir, en ella se hace una prospección de la noción de Constitución tanto desde un punto de vista histórico como estrictamente conceptual, para a continuación plantearse la conveniencia, o mejor la posibilidad, de transposición de esa noción a la realidad política que trasciende y supera el marco estatal.

En este cometido necesita el autor partir de la idea kelseniana de identificación de los conceptos de *Estado* y *ordenamiento jurídico* («todo Estado es un ordenamiento jurídico pero no todo orden jurídico es un Estado»), para a continuación demostrar que el concepto de ordenamiento jurídico —como conjunto autónomo de normas e instituciones ordenadores de las relaciones internas de una sociedad humana— implica el de Constitución, de modo que allí donde se puede constatar la presencia