

anhelado desde los inicios del proceso de integración. Por el bien de la humanidad, sería deseable que esa coherencia y ese protagonismo se pudieran lograr en este planeta. Pero para conseguirlo será muy necesario que se recuperen los valores originarios, entre los que ocupaba un papel central la solidaridad.

De los estudios recogidos en este volumen se infiere, como declaran sus directores en la introducción, que la UE quiere ser protagonista en el mundo. Lo que no me queda nada claro es si realmente puede llegar a serlo.

Alicia Cebada Romero
Universidad Carlos III de Madrid

Antonio LÓPEZ CASTILLO (dir.),
Instituciones y Derecho de la Unión Europea.
Volumen II. Derecho de la Unión Europea,
Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, 471 págs.

Continuando con el desarrollo del ambicioso plan de trabajo propuesto, Antonio López Castillo ha dirigido, con su acostumbrado rigor, la publicación de una nueva entrega de la obra colectiva, de orientación marcadamente didáctica, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, que en este su segundo volumen aborda la exposición del «Derecho de la Unión Europea», una vez presentado, en el primero, el marco constitucional explicativo del proceso económico y político de integración europea, el sistema de distribución de competencias que afecta a la Unión y a los Estados miembros, además de la arquitectura institucional de tan *sui generis* «comunidad de pueblos y de Estados». La razón de ser de este nuevo volumen responde, por tanto, a la intención de sus autores de trasladar al estudiante universitario cómo esta no acabada forma jurídico-política, mixta o compuesta, a caballo entre el derecho internacional y el derecho constitucional, que constituye la Unión, ha llegado a originar un complejo sistema normativo, articulado necesariamente con el de los Estados miembros, que incide, de forma particularmente intensa, en la vida de sus más de quinientos millones de ciudadanos.

Se viene así a resaltar cómo la magnitud alcanzada por dicho ordenamiento obedece a la destacada expansión y alcance adquirido por sus competencias y el carácter, en buena medida, supranacional de su funcionamiento. Y es que, ciertamente, la globalización ha puesto de manifiesto la caducidad del paradigma jurídico-político estatal, habida cuenta de que la desnacionalización y consecuente internacionalización de las políticas públicas requieren

el establecimiento de instancias de gobierno con capacidad de acción a nivel supraestatal. Y, en este sentido, la Unión Europea, se encuentra en una posición funcional idónea para ofrecer soluciones a demandas ciudadanas que los Estados ya no son capaces de satisfacer por sí mismos. Así, como se proclama insistentemente en este libro, el derecho que produce la Unión en ejercicio de las competencias que tiene expresa y tasadamente atribuidas, las cuales son fruto del apoderamiento realizado por los Estados (art. 1.1 TUE), constituye, en todo caso, un ordenamiento jurídico propio y diferenciado, que se autolegitima al fundarse en unos valores y principios específicos, vinculados a la significación histórica del constitucionalismo (art. 2 TUE). De ahí que dicho ordenamiento resulte diferente, tanto del internacional, como del de los Estados miembros, con los que, no obstante, mantiene una estrecha relación.

A tal fin, Alberto López Basaguren, Leire Escajedo y Abraham Barrero dan cuenta en el capítulo primero de la significación que alcanza el llamado «derecho primario de la Unión», compuesto por las normas supremas, de carácter materialmente constitucional, que fundan e instituyen dicho ordenamiento, las cuales resultan de la yuxtaposición de los Tratados constitutivos, modificados y actualizados en Lisboa, sus protocolos y las actas de adhesión de los Estados miembros. Se insiste así en que tal derecho primario disciplina la producción y el alcance de las demás fuentes que integran el ordenamiento de la Unión, determinando la competencia de las instituciones a las que se habilita para crearlas, asociándolas, a modo de expreso límite, al deber de respeto de los derechos fundamentales de la persona, efectivamente reconocidos y garantizados (art. 6.1 TUE). Así, haciendo particular hincapié en este último extremo, demostrativo de que el derecho primario de la Unión se vincula, positiva y negativamente, al aseguramiento de espacios de libertad a los ciudadanos, los autores subrayan la decisiva función que cumple la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y la relación que la Unión se propone establecer, para reforzar tales lazos, con el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (art. 6.2 TUE).

Seguidamente, Agustín Menéndez y Luis Gordillo, con la colaboración de José Ramón Canedo, desarrollan el «Derecho derivado de la Unión». Con ese propósito, Menéndez establece una modélica catalogación tipológica del complejo sistema de fuentes o actos jurídicos que traen causa de las instituciones de la Unión, en ejercicio de las competencias que se les asignan en los Tratados. Se insiste así en cómo, pese a haberse acometido la reorganización de dichos actos en Lisboa, lo cierto es que en los Tratados siguen conviviendo normas de muy distinto rango y propiedades, señal inequívoca tanto del notable grado de experimentalismo que se advierte en su diseño como de la persistente condición de peculiar organización internacional que presenta la Unión.

Así, a pesar de los esfuerzos orientados a la racionalización y sistematización de un sistema de fuentes, digno de ese nombre, la confusa nomenclatura, la variedad de actos atípicos y la constatación del hecho de que la denominación formal de un acto no predetermine necesariamente sus efectos jurídicos, llevan, con acierto, al autor a concluir que dicho sistema de fuentes, habida cuenta de sus notables deficiencias, sigue lejos de adecuarse plenamente a los parámetros que fija el modelo referencial, inexcusable, del derecho constitucional de los Estados miembros. De ahí que haya que agradecer el importante esfuerzo de caracterización jurídica que se han impuesto los autores de este capítulo, el cual se pone especialmente de manifiesto cuando analizan figuras tan singulares, sin parangón a escala estatal, como son los actos no vinculantes, los atípicos, los instrumentos jurídicos de la PESC o los integrantes del llamado derecho complementario. Asimismo, en el capítulo se hace cumplida referencia a los acuerdos internacionales concluidos por la Unión o por los Estados miembros, y a las demás fuentes del derecho internacional. Y todo ello en el marco de una exposición tan original como rigurosa. Quizá una de las principales aportaciones de esta obra.

Por su parte, Javier Tajadura e Ignacio Molina estudian la participación que se reconoce a los Estados miembros en la creación y aplicación del derecho derivado de la Unión Europea. La complejidad que reviste esa doble intervención es analizada inicialmente por Molina con solvencia, describiendo el complejo proceso interno de formación de la voluntad del Estado, lo que le lleva a insistir, como no podría ser de otro modo, en el persistente protagonismo, a esos efectos, del órgano gubernamental, a pesar de los avances experimentados para facilitar la participación de las comunidades autónomas y de las Cortes Generales en la determinación de la posición del Estado. En ese marco, a su vez, Molina insiste con acierto en la condición de piezas fundamentales en el sistema español de formación de la posición estatal, de cara a la elaboración del derecho europeo, que tienen la Representación Permanente de España ante la Unión Europea (REPER) y la Secretaría de Estado para la Unión Europea (SEUE). Por otra parte, en lo que se refiere a la aplicación del derecho derivado de la Unión, Tajadura narra las vicisitudes que afectan a la llamada fase descendente, en la que tanto protagonismo deberían estar llamadas a tener las comunidades autónomas en un Estado territorialmente compuesto como el español. No en vano, como manifiesta este autor, la importancia de asegurar el correcto cumplimiento y desarrollo del derecho de la Unión exige la cooperación leal interadministrativa, al tiempo que, conforme al principio de autonomía institucional y procedimental, el respeto efectivo al orden interno de distribución de competencias que se deduce del bloque de la constitucionalidad, el cual, no está de más enfatizarlo, habida cuenta la experiencia vivida en España, no ha de verse alterado en sentido recentrali-

zador por la condición del Estado de miembro efectivo, y consecuentemente responsable del cumplimiento del derecho de la Unión. Habida cuenta de que esto último es lo que más preocupa al autor, se explica su insistencia final a la hora de detallar, a su juicio, el insuficiente catálogo de instrumentos de control que posee el Estado central, a fin de asegurar ese adecuado y pleno cumplimiento.

Seguidamente, Antonio López Castillo dedica su estudio a la aplicación judicial del derecho de la Unión en los Estados miembros, esto es, al análisis de los instrumentos «federales» existentes, decantados en el ordenamiento de la Unión, a fin de asegurar la efectividad de las normas que produce aquella. A ello procede dibujando una muy completa y actualizada panorámica, especialmente rica en referencias jurisprudenciales, de estas cualificadas garantías. Así, inicialmente, aborda las diversas consecuencias que se derivan de la proclamación, necesariamente modulada, del principio de efecto directo de las normas de la Unión. De ahí que trate la ampliamente discutida cuestión del alcance de las directivas, tras lo cual alude a la responsabilidad patrimonial en la que incurren los Estados en caso de incumplimiento. Posteriormente, en una segunda parte de su documentada exposición, López Castillo analiza la extensión que se reconoce al principio de primacía, haciendo particular referencia a la polémica existente, suscitada en varios Estados miembros, acerca de los límites constitucionales o contralímites que, apelando a su «identidad» como tales, interponen los mismos a una extensión aplicativa supraordenada de dicho derecho.

Finalmente, la obra dedica una serie sucesiva de lecciones al análisis de un rasgo, sin duda, inherente a la condición de «comunidad de Derecho» que presenta la Unión, esto es, al estudio de los complementarios mecanismos o instrumentos de control jurisdiccional con que se ha dotado a aquella para asegurar «el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados» (art. 19.1 TUE), determinando así la validez de los actos y omisiones, tanto de sus instituciones como de los Estados miembros. Así, a esos efectos, Xabier Arzo analiza los principios generales que informan la configuración descentralizada en dos niveles del tan completo como coherente sistema jurisdiccional de la Unión, el cual atribuye, articuladamente, la garantía del derecho a la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el derecho de la Unión, tanto al Tribunal de Luxemburgo como a las jurisdicciones de los Estados miembros. Tras ello, Arzo acoge el encargo de analizar primeramente, con gran profusión de referencias y extractos jurisprudenciales señeros que iluminan y acercan su descripción, los procedimientos que se siguen contra las instituciones de la Unión, a fin de garantizar la supremacía del derecho primario, esto es, de lo que Arzo se permite llamar «avant la lettre», material que no formalmente, «la Constitución de la Unión». Por eso explica con

minuciosidad, el objeto, la legitimación, los motivos de impugnación, el procedimiento, la sentencia y las medidas cautelares del recurso de anulación, del de omisión, y de la excepción de ilegalidad. Y explica muy bien los porqués de la exclusión de los particulares de toda posibilidad de plantear recursos directos y abstractos contra actos materialmente legislativos de la Unión, al vincularse su legitimación procesal a situaciones jurídicas individualizadas.

Complementariamente, Mariano García Pechuán hace lo propio, con una exhaustividad y certero juicio crítico que el lector agradece, con respecto al control de validez los actos de los Estados miembros, valorando las ciertamente tortuosas vicisitudes procesales que acompañan al muy original, para los cánones del derecho internacional, recurso por incumplimiento, el cual patentiza, si bien a expensas de la discrecional instigación de la Comisión, la responsabilidad en la que incurrir los Estados miembros por las violaciones de las obligaciones que les afectan en virtud de los Tratados.

Y, como no podía ser de otro modo, Manuel Cienfuegos ofrece el tratamiento individualizado que merece a ese trascendental instrumento de garantía de la eficacia igual del ordenamiento de la Unión en todos los Estados miembros, que es la cuestión prejudicial. Parte así de la insistencia en subrayar el decisivo rol que desempeñan los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros en la aplicación judicial del derecho de la Unión, recurriendo a esta cualificada vía indirecta de control, que hace posible la constante depuración y correcta interpretación del referido ordenamiento. Aun así, Cienfuegos avisa acerca de las dificultades y problemas que su aplicación en ocasiones encuentra, sin dejar por ello de exaltar su condición de «clave de bóveda» de la estructura jurídica de la Unión.

En suma, estas apretadas líneas no han pretendido sino saludar, y de paso elogiar, la publicación de un esmerado trabajo académico de carácter multidisciplinar, que trasciende los objetivos didácticos que dice marcarse. El mismo aún el esfuerzo complementario de constitucionalistas, internaciona- listas, administrativistas y politólogos, todos ellos especialistas en el derecho de la Unión Europea, poniendo así de manifiesto, felizmente, la utilidad de promover un enfoque coherente en el estudio del derecho de la Unión Europea, superador de los estériles prejuicios del pasado. Se evidencia así la posibilidad de construir una disciplina académica en la que todos están llamados a aportar y nadie a restar. El rigor y la seriedad de los que esta obra proporciona tan constantes y sobradas pruebas, debería constituir un acicate para animarnos a profundizar en el estudio de una materia formativa de relevancia indiscutible y de presencia muy destacada en los actuales planes de estudio.

José M^a Porras Ramírez
Universidad de Granada