

---

**S. MUÑOZ MACHADO:**

*La Unión Europea y las mutaciones del Estado*, Madrid, Editorial Alianza, serie Universidad, 1993, 159 pág.s.

---

El fenómeno de la integración europea es como una nave sin retorno a la que España ha decidido subirse. El compromiso asumido con la Comunidad Europea marca determinadas pautas y obliga a sus instituciones estatales y subestatales, así como al resto de la sociedad, a adecuar su funcionamiento a determinados criterios. Falta por comprobar con qué grado de madurez jurídica el ordenamiento español ha sabido hacer frente a dicho proceso, especialmente teniendo en cuenta la última modificación de los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas. El profesor Muñoz Machado, buen conocedor de las repercusiones jurídicas del Derecho Comunitario y gran especialista —como demuestra su extensa producción científica— en el comportamiento de nuestra Administración pública, calibra breve y sistemáticamente, con gran profundidad y precisión, el impacto real del Tratado de Maastricht.

El autor divide su trabajo en cuatro grandes bloques. El primero de ellos lo dedica al estudio de las mutaciones del Estado que conlleva la ratificación del Tratado de la Unión Europea. A lo largo de la segunda parte de esta monografía se analiza la reacción del orden judicial y del legislador español ante el fenómeno comunitario y se estudia la aplicación efectiva de dicha par-

cela del ordenamiento jurídico, cuidando de las particularidades propias de este Derecho, como son su primacía y su singular eficacia. En el tercer capítulo, se analiza el mismo fenómeno desde la vertiente opuesta, esto es, viendo de qué forma los particulares están en condiciones de exigir el cumplimiento del Derecho Comunitario a los poderes públicos, con la consiguiente responsabilidad extracontractual del Estado. La existencia eventual de esta responsabilidad se analiza a la luz de la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, (asuntos C-6/90 y C-9/90) Francovich/Bonifaci. Para concluir la exposición, el autor realiza una lectura comparada de la reciente Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común con el Derecho Comunitario, aludiendo a un buen número de principios de Derecho Administrativo ordenados por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

Los capítulos están ligados entre sí con una clara intención de llamar la atención de los operadores económicos, sociales y de los órganos del Estado, en todos los ámbitos, sobre el alcance y el impacto real de las innovaciones que se nos avecinan. Anima a tomar conciencia de ello, explicando y detallando minuciosamente las convulsiones que impone el Tratado de la Unión Europea en particular, y la experiencia comunitaria en general. Para ello, el autor se vale de la experiencia comunitaria de otros Estados miembros, incluida las reacciones de sus órganos ante el fenómeno

comunitario, y de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, que confronta a nuestro sistema jurídico.

En la primera parte del trabajo, se califican las incidencias que introduce el Tratado de Maastricht como mutación del Estado, —referida a la teoría formulada por el alemán Jellinek<sup>6</sup>—, consistente en una modificación que deja indemne un texto sin cambiarlo formalmente, producida normalmente por hechos que no van necesariamente acompañados de una clara intención o conciencia de dicha mutación. Esta expresión se emplea para enfatizar las diferencias que separan a este tipo de cambio con la esencia misma de las verdaderas reformas constitucionales. De hecho, el poder de penetración del fenómeno europeo se manifiesta con gran contundencia, pero en forma de transformación lenta y paulatina de las instituciones internas, acontecimiento sin precedentes que desfigura incluso la regulación constitucional. El autor la considera como una mutación constitucional de enorme envergadura, que es equiparable a las más radicales de las que se pueda hacer memoria en la Historia del Derecho. La integración europea convierte a las instituciones comunitarias en poder constituyente y provoca una traslación de poderes hacia instancias supranacionales. Sus decisiones alteran las Constituciones y llegan a imponerse a éstas.

Sin embargo, la reacción de los máximos garantes de la constitu-

cionalidad española, el Tribunal Constitucional y el Consejo de Estado, en el desarrollo de su tarea de calibrar la eventual constitucionalidad del Tratado de la Unión Europea, han tenido una escasa visión de futuro. Sendos dictámenes, dirigidos a examinar las consecuencias jurídicas de la ratificación del Tratado de la Unión Europea por nuestro país, demostraron una marcada incapacidad a la hora de catalizar la incidencia del proceso de integración europea. Los dos dictámenes sólo apreciaron la necesidad de una reforma constitucional cuando de los textos afloraron contradicciones textuales y literales, claras y explícitas. Cualquier incidencia colateral pasó completamente inadvertida. Solamente detectaron supuestos de inconformidad con la Constitución Española al existir indicios evidentes de afección de la integridad o de algunos de los elementos tradicionales de la soberanía estatal. Ni el Tribunal Constitucional, ni el Consejo de Estado, han tomado la precaución de analizar otros aspectos, más allá de aquellos estrictos casos en los que se produce una confrontación o violación del texto constitucional. Ciñeron su examen al tema de la representación política, extremo sin duda apreciable. El Tribunal Constitucional, en concreto, no alcanzó a distinguir entre el Tratado de la Unión Europea, cuya constitucionalidad enjuició, y su ejecución o desarrollo cuando son bien conocidas repercusiones económicas y jurídicas de gran alcance.

A ello se añade la singular redacción del artículo 93 de la Constitución Española, de la que es

6 Cfr. JELLINEK, G. (1991), *Reforma y mutación de la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 91 pág.s.

plausible su laxitud. Dicho precepto pertenece a un joven texto constitucional, que incorporó los últimos avances de la ciencia jurídica constitucional, tales como la preferencia por la mayor flexibilidad en la operación de revisión constitucional, lo cual no anima, sin embargo, a la apertura de un verdadero debate social en el que se discuta las repercusiones del modo en que se desarrolla el proceso de integración europea. En definitiva, el artículo 93 permite superar la rigidez constitucional, admitiendo la transferencia de competencias derivadas de la Constitución sin necesidad de revisión.

El segundo bloque de este estudio reflexiona sobre los principales problemas a los que debe hacer frente tanto el legislador, como el cuerpo judicial, en el momento de aplicar la justicia comunitaria. Se señalan las relaciones existentes entre las instancias nacionales y comunitarias y el modo en que éstas se desarrollan. Todo este análisis se ve ilustrado no sólo por la experiencia jurisdiccional comunitaria. Sirve también de apoyo la experiencia de países que, formando parte del grupo de los fundadores de las Comunidades Europeas, ya han resuelto parte de las confrontaciones con el orden comunitario. Actualmente, la inaplicabilidad del Derecho Comunitario en España obedece bien al desconocimiento del Derecho Comunitario por parte tanto del legislador como de los tribunales, bien a las reticencias que surgen al incorporar novedades que modifiquen significativamente el orden preexistente. Determinados principios tradicionales del ordena-

miento jurídico se ven alterados en sus mismas bases. Baste pensar, por ejemplo, en el principio *lex posterior derogat priori*.

La tercera parte plantea el tema de los instrumentos puestos al servicio de los ciudadanos para exigir de los poderes públicos el puntual cumplimiento del Derecho Comunitario, pudiendo demandar al Estado infractor ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas para exigirle la correspondiente responsabilidad. No en vano, los Estados miembros, a menudo, invocan prácticas o normas internas para esquivar sus obligaciones. En este sentido, la sentencia *Francovich/Bonifaci* marcó un hito en la historia del Derecho Comunitario, al indicar los criterios que identifican los supuestos en los que los particulares lesionados pueden reclamar la reparación del daño estatal derivado de su obligación de ejecutar una directiva. Se fijan pues los principios rectores de la responsabilidad extracontractual de los Estados en el marco comunitario.

La última parte del trabajo estudia la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, cuya exposición de motivos revela un desconocimiento casi absoluto de las aportaciones de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en el tema. Esta razón incita al autor a sistematizar sucintamente los principios que la informan. La disciplina y orientación del comportamiento de las Administraciones en relación con la nueva Ley podría mejorar notablemente, si se hiciera buen uso del excelente marco de

referencia que constituye la experiencia comunitaria. De entre los principios aplicables a la disciplina administrativa individualizados por la jurisprudencia comunitaria, se citan y explican los siguientes: el principio de legalidad, el de audiencia y el de defensa, la importancia de la motivación de los actos, el principio de proporcionalidad, el de publicidad y el de la confianza legítima. La mayor parte de estos principios derivan de los propios ordenamientos jurídicos nacionales. El Tribunal de Justicia muchas veces no ha hecho más que limitarse a extraer ciertos aspectos comunes, convirtiéndolos en fórmulas de ordenación del comportamiento administrativo, en garantías para los ciudadanos y pautas de la uniformización del propio Derecho Comunitario. Entran también en cuestión, en relación con la aplicación del Derecho Comunitario por parte la Administración, tanto las consecuencias que se derivan del reconocimiento de un marco institucional único —que no altera la distribución de poder entre los órganos del Estado— como la incidencia del Derecho Comunitario en el desarrollo normal del procedimiento administrativo o la redefinición de conceptos tales como el de empresa pública.

En definitiva, se trata de un excelente trabajo, en el que con gran lucidez y pulcritud queda demostrado el impacto real del Derecho Comunitario, que actúa como una cuña penetrando de forma casi imperceptible en nuestro ordenamiento jurídico. Un ejercicio de breve y agradable lectura, muy recomendable para los más recelosos o para

quienes no conocen en profundidad las implicaciones de una de las novedades jurídicas más significativas de los últimos tiempos, como es la incidencia del ordenamiento jurídico comunitario.

María Cervera Vallterra  
Becaria F.P.U. del Departamento de  
Derecho Internacional de la  
Universidad de Valencia

---

**ACOSTA ESTÉVEZ, José B.**

*El proceso ante el Tribunal Internacional de Justicia.* J. M. Bosch Editor, Barcelona, 1995, 283 págs.

---

La obra objeto de la presente reseña constituye un excelente estudio de las normas internacionales procesales, que no procesales internacionales, existentes en el Derecho internacional procesal respecto de las fuentes normativas, organización y actividad del proceso instado ante el Tribunal Internacional de Justicia; por otro lado, como acertadamente considera el profesor Carrillo Salcedo en el prólogo de la obra, subsana la laguna existente en la doctrina española en la medida que "es evidente que faltaba en la doctrina española un estudio que analizara globalmente el proceso y el procedimiento ante el órgano judicial principal de las Naciones Unidas, la Corte Internacional de Justicia".

Tras un capítulo preliminar (págs. 19 a 42), en el que autor aborda la ardua tarea de afirmar y calificar el