

antijuricidad al daño y abriendo el camino a un sistema poligenético, pero en ningún caso ilimitado, de responsabilidad patrimonial, haya calado mejor en los civilistas españoles que en los administrativistas, que hasta esta obra no han sabido recuperar la vía abierta por aquéllos.

Esta obra demuestra precisamente que el largo y difícil camino del estudio dogmático, sin caer en fáciles tentaciones de medio y corto plazo, es la vía adecuada para superar la inseguridad creciente en ciertos ámbitos del Derecho administrativo. Con razón dice el gran maestro que prologa esta obra que en ella se presenta «un jurista plenamente maduro, en posesión de todas las técnicas y los criterios dogmáticos necesarios para iluminar de manera decisiva una de las instituciones centrales del Derecho Administrativo actual, en la cual quizás un cierto aflojamiento de ciertos rigores técnicos estaba pretendiendo presentarla con conceptos injustificadamente inseguros y problemáticos».

Por eso, porque tiene la virtud de penetrar sin miedo con la luz segura y duradera del método jurídico en el tejido vivo de la institución estudiada, estoy convencido de que estamos ante la que va a ser por mucho tiempo la obra de referencia en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración. Tal es la potencialidad y alcance del Derecho entendido en toda su amplitud —con sus instituciones, sus principios y su método— cuando está en manos de un verdadero jurista, que ha preferido el camino más difícil, pero el único que lleva a lugar seguro: el del paciente estudio de las instituciones que mueven la naturaleza muerta de las normas. Así es como a través del Derecho se solucionan los problemas sociales. Es también de este modo como se demuestra el compromiso personal del jurista con un Derecho más justo e, incluso, es la manera de transmitir a otros profesionales del Derecho —como me ha ocurrido a mí al leer esta monografía— ilusión y entusiasmo. Por eso creo sinceramente que hay mucho que agradecer a Luis MEDINA por darnos esta obra.

Ignacio RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ  
Fiscal de la Audiencia Provincial  
de Huelva

ORTEGA ÁLVAREZ, Luis: *Reforma Constitucional y Reforma Estatutaria*, Civitas, Madrid, 2005, 162 págs.

Han pasado ya casi treinta años desde la creación del denominado Estado de las Autonomías, diseñado por la Constitución española como un sistema de descentralización política opcional. Durante todo este tiempo, las previsiones constitucionales han sido desarrolladas hasta límites impensables en el momento de su aprobación, y no sólo por aquellas realidades territoriales históricas de tradición nacional de nuestro país, sino por todas las regiones constituidas en los años ochenta, prácticamente en condiciones de igualdad.

El sistema, pues, ha funcionado mucho mejor de lo que en principio podría haberse pensado.

Sin embargo, lejos de quedar cerrado, el proceso de descentralización sigue en marcha. Abandonada la idea de aumentar la descentralización a través de una relectura de los Estatutos de Autonomía, la reforma de los mismos ha adquirido un protagonismo político y jurídico absolutamente fundamental en estos dos últimos años; junto con ella, desde las instancias gubernamentales se ha planteado al mismo tiempo la reforma de la propia Constitución en determinados aspectos, la mayor parte de los cuales están relacionados con el propio Estado autonómico.

Los ciudadanos de algunas Comunidades Autónomas —Cataluña principalmente— han mostrado su insatisfacción con el nivel de autogobierno alcanzado y el deseo de que sus instituciones adquieran mayores competencias. Pero ha sido la sociedad política más que la sociedad gobernada la que ha querido e impulsado este proceso, poniéndolo en marcha. El argumento utilizado para ello ha sido doble: de un lado, el principio democrático (los ciudadanos reclaman el cambio y, además, lo han apoyado desde las urnas respaldando las candidaturas que llevaban en sus programas las reformas de los Estatutos); de otro, la necesidad de frenar la continua expansión competencial llevada a cabo por el Estado mediante la interpretación flexible de sus competencias de legislación básica, de coordinación y de ordenación general.

El proceso ha recibido un fuerte respaldo por la voluntad política de prácticamente todos los dirigentes autonómicos de incorporar a sus respectivas Comunidades Autónomas al tren de la reforma.

El libro del Profesor ORTEGA ÁLVAREZ, en consecuencia, no puede ser de mayor actualidad. No podía ser de otro modo tratándose de un experto en temas autonómicos y locales, que desde hace ya tres lustros viene dirigiendo el Seminario de Estudios Autonómicos que cada año se celebra en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de Toledo de la Universidad de Castilla-La Mancha, con la participación de los máximos expertos nacionales e internacionales sobre estos temas.

Se trata de una monografía breve, pero con sustancia, en la que el autor piensa e induce al lector a pensar sobre la situación político-normativa de la reforma constitucional y estatutaria planteada.

La obra posee tres grandes partes diferenciadas. En la primera, de carácter introductorio, en parte analítica y en parte dogmática, se expone el proceso de reforma constitucional y estatutaria y se ponen de manifiesto sus incoherencias, errores y contradicciones, buscando la causa de las mismas; en la segunda, se analiza el efecto del proyecto de Estatuto de Cataluña en la distribución territorial del poder contemplada en la Constitución; en la tercera, finalmente, se estudian nuevas perspectivas de participación autonómica en las instituciones europeas. Se añaden a modo de anexo unas consideraciones finales sobre el proyecto de reforma del Estatuto valenciano.

Como puede comprobarse, pues, el proceso de reforma se afronta desde sus tres niveles básicos: autonómico, estatal y europeo.

Parte el Profesor ORTEGA de la puesta en evidencia de la ausencia de una discusión ordenada y de conjunto sobre la cuestión: se quiere cambiar el modelo contenido en el Título VIII de la Constitución Española desde los propios Estatutos y, sin embargo, no ha habido debate previo. Ni siquiera existe acuerdo de los dos partidos mayoritarios. Y, aún peor, no ha tenido lugar un diagnóstico valorativo de los veinticinco años de Estado autonómico. Estas razones le llevan a reivindicar como punto de partida una evalua-

ción sería de la situación, capaz de detectar los problemas que ha planteado el Estado de las Autonomías en sus distintos niveles y de determinar los posibles aspectos que deben afrontarse para una mejora del mismo, analizando asimismo el procedimiento para solventar unos y alcanzar otros. Diagnóstico que, como se encarga de apuntar el autor, debe llevar consigo la participación de todas las Comunidades Autónomas en colaboración con el Gobierno central —y no partir de un diálogo bilateral o trilateral entre el Estado y una o dos Comunidades—, y en el que las Cortes Generales han de jugar un papel fundamental.

Lo contrario podría traer consigo consecuencias negativas para el sistema: las bases estatales tendrían distinta penetración en la legislación autonómica en función de lo previsto en cada Estatuto en cuestión —con el evidente retroceso en los avances conseguidos hacia la equiparación de las Comunidades Autónomas—; con ello se podría afectar gravemente a la garantía de los intereses generales en todo el territorio español, que es el fundamento de la legislación básica, e incluso se congelaría la propia legislación básica, sin posibilidad de permitirse su variación en función de nuevas circunstancias.

Reforma estatutaria y reforma constitucional, aun formalmente diferentes, están muy vinculadas entre sí; por esta razón, la reforma estatutaria debe ir dada de la mano con la reforma constitucional, pues una y otra se influyen mutuamente. Efectivamente, tres de las cuatro reformas constitucionales propuestas por el Gobierno socialista (a saber, la reforma del Senado, la mención de las Comunidades Autónomas y la introducción de la integración europea en el articulado constitucional) están directamente relacionadas con la reforma estatutaria. En consecuencia, ésta y aquélla deben hacerse partiendo de una misma concepción; de lo contrario, de seguirse el proceso como se ha planteado en sus primeros momentos, después de modificar los Estatutos de Autonomía, será necesaria una nueva reforma para adaptar los mismos a los cambios constitucionales. Precisa en este sentido el Profesor ORTEGA —y con mucha razón— que algunas de las expectativas planteadas por las Co-

munidades Autónomas podrían colmarse precisamente a través de las reformas constitucionales planteadas, otorgando a éstas un mayor protagonismo en el Senado o en las instituciones europeas.

Luis ORTEGA reflexiona sobre la situación, apuntando argumentos que pueden ayudar a entenderla. Uno de ellos, sin duda importante, es la necesidad de integrar en el articulado constitucional el propio fenómeno de la España plural tal y como ha quedado delimitado en la actualidad. Interesante en este sentido es la afirmación que realiza el autor al considerar superada la dicotomía entre nacionalidades y regiones que contiene el artículo 2 de la Constitución: en su opinión, la generalización del proceso de descentralización política y los efectos que éste ha traído consigo han derivado en la creación de comunidades políticas diferentes del Estado deseados de autogobierno de sus intereses; no se trata ya de desconcentraciones administrativas, sino de comunidades políticas que reivindican un mismo nivel de autogobierno. Por ello, afirma que «[d]ebemos pasar así, de un Título VIII de creación del modelo a un Título VIII de funcionamiento del modelo» (pág. 49). Por su parte, también es destacable el mayor peso político que han adquirido las direcciones territoriales de los grandes partidos, algo que ha llevado a considerar entre los objetivos estatales reivindicaciones territoriales (y que da respuesta a la rapidez de la difusión de la iniciativa reformadora en las distintas Comunidades Autónomas). Junto con él, puede explicar el fenómeno la insatisfacción por parte de los nacionalismos ante la generalización del modelo de descentralización política previsto en la Constitución, algo que ha llevado a éstos a reclamar una mayor autonomía que les diferencie del resto de entidades territoriales que, siempre desde la óptica de aquéllos, no se encuentran a su mismo nivel.

En definitiva, la conclusión final de la primera parte, después de poner de manifiesto las anomalías del proceso y los riesgos que pueden derivarse de las mismas, es clara: resulta preciso el establecimiento de un objetivo final conjunto por parte de todas las instancias políticas implicadas que sea realizable después de un tra-

bajo igualmente conjunto; y todo ello desde la óptica de la solidaridad.

La segunda parte del trabajo trata de concretar las reflexiones generales realizadas en las primeras páginas en relación con el nuevo marco para el reparto competencial que ha creado el proyecto de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, verdadera clave y causa última de las reivindicaciones territoriales. De este modo, son tres las cuestiones problemáticas que detecta el autor: creación de ámbitos materiales competenciales de carácter exclusivo que no podrían verse afectados por la legislación estatal básica ni por las competencias transversales del Estado; determinación desde el Estatuto del contenido de la legislación básica estatal mediante el establecimiento de los principios y objetivos de ésta, junto con la obligación de negociar esa legislación básica con la Generalidad; finalmente, ampliación del ámbito competencial de Cataluña.

En definitiva, en palabras del mismo autor, «a través de estas definiciones contenidas en esta tipología competencial, se rescribe, desde los Estatutos, lo que aparece dispuesto en la Constitución o bien se limitan las posibilidades de su interpretación, incluso en contra de la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional» (pág. 59).

No faltan argumentos que intentan justificar las anomalías señaladas. El principal de ellos —procedente del ex Magistrado del Tribunal Constitucional y padre del Estatuto de Cataluña, el Profesor Carles VIVER— parte de la consideración del Estatuto como parte integrante del denominado bloque de la constitucionalidad. El razonamiento es sencillo: si esto es así, resulta perfectamente posible modificar desde el mismo el sistema de reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas, que no es sino otra de las partes integrantes del mencionado bloque.

En el libro se expresa una teoría que debe resultar fundamental para entender y encauzar correctamente el proceso de reforma estatutaria; para Luis ORTEGA, debe realizarse una doble distinción entre modelo de reparto competencial y sistema de atribución competencial, de un lado, y legislador constituyente y legisla-

dor constituido, de otro. Las dos primeras variantes de la distinción guardan relación con la Constitución; las dos últimas, con los Estatutos de Autonomía.

Efectivamente, es la Constitución, a través de su Título VIII, la que consagra el modelo de reparto competencial. A los Estatutos de Autonomía toca simplemente atribuir las concretas competencias, en el marco del modelo constitucional (y, por ello, sólo modificable por reforma de la propia Constitución), mediante la integración de las mismas en su articulado a favor de la Comunidad Autónoma en cuestión. Por este motivo, como precisa el autor, «las competencias estatales (...) nunca han necesitado de la existencia de Estatutos de Autonomía para poder ser ejercitadas. Es decir, que sí existe, desde este punto de vista, una reserva de Constitución en relación a la atribución de competencias al Estado, por lo que su nivel competencial no puede ser limitado desde ninguna otra norma interna debido al rango de indudable superioridad jerárquica de que goza la Constitución» (pág. 64). En definitiva, «las competencias estatales y autonómicas aparecen, en nuestro actual sistema constitucional en un plano ordinamental diferente, sin que las primeras puedan ser contenido de los Estatutos y sin que el marco competencial así establecido desde la Constitución, pueda ser objeto de remodelación por dichos Estatutos» (pág. 65).

Este razonamiento lleva necesariamente a afirmar la inconstitucionalidad de algunos de los artículos del proyecto de reforma del Estatuto de Cataluña que tienen por objeto determinar la interpretación de las competencias estatales en el ámbito autonómico.

Después de esta afirmación, y entrando ya en la segunda de las distinciones que se hacen en el libro para fundamentar el análisis, continúa el autor su reflexión con la finalidad de abundar en argumentos que corroboren la inconstitucionalidad, poniendo de manifiesto cómo lo que se pretende hacer con la reforma del Estatuto de Cataluña es justo lo mismo —sólo que al revés— que pretendió hacer en su momento el Estado con la LOAPA, y que fue reprobado tajantemente por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 76/1983, de 5 de agosto. En ella se recha-

zó que el legislador constituido se coloque en el lugar del legislador constituyente. Esto mismo es lo que, en opinión de Luis ORTEGA, se pretende con la reforma autonómica comentada, que estaría rebasando «el marco constitucional dentro del cual deben redactarse los Estatutos al redimensionar dicho marco constitucional, limitando de forma interpretativa el contenido que debe otorgarse a los conceptos de competencia exclusiva, compartida y ejecutiva» (pág. 76).

En definitiva, queda claro en esta segunda parte que una reforma tal es contraria a la Constitución y, si quiere prosperar, debe pasar por la modificación de la misma.

En la tercera parte del estudio, el autor reflexiona sobre el tercer nivel ordinamental que afecta a las Comunidades Autónomas: su participación en las instituciones de la Unión Europea; tema al que, por cierto, se ha dedicado muy poca atención en el debate. Entiende el autor, a diferencia de otros autores que se han pronunciado sobre la materia, que el ingreso de España en las Comunidades Europeas ha traído consigo ciertos beneficios para las Comunidades Autónomas en tanto en cuanto que algunas de las competencias contempladas en la Constitución, como consecuencia del carácter menos internacional y más supranacional de la Unión Europea, han sido reinterpretadas a favor de las Comunidades Autónomas. Señala como ejemplo que la evolución del mercado interior, con la consecuente supresión de fronteras, ha derivado en que las Comunidades Autónomas puedan intervenir en asuntos en principio comunitarios a través de su competencia en materias de comercio y sanidad interior.

En definitiva, «el proceso de integración europea ha tenido una manifestación en el seno del ordenamiento español que debe calificarse de plural y compleja y que se encuentra insertado, de la mano del Tribunal Constitucional, en un marco interpretativo respetuoso del pluralismo político interno proclamado desde nuestra Constitución» (pág. 94).

Tras esta afirmación, se analizan los distintos cauces de participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea, sin olvidar aquellos introducidos por el Tratado por el que se establece

una Constitución para Europa —algunas de cuyas novedades pueden ser aplicadas incluso aunque ésta no entrara definitivamente en vigor—, aportando soluciones a los problemas que de ellos se derivan.

Finalmente, se introduce en el libro un análisis particular del proyecto de reforma del Estatuto de la Comunidad Valenciana, primero que ha llegado a las Cortes Generales (y actualmente eclipsado por el debate omnipresente sobre el Estatuto de Cataluña).

El objeto de esta adición final —que no podía faltar, porque marcará las pautas de las posteriores tramitaciones en las Cortes Generales de las reformas que vengan detrás— consiste en aplicar las reflexiones generales de las partes anteriores al proyecto de Estatuto valenciano, poniendo de manifiesto que, tras un análisis riguroso, tampoco éste está exento de problemas y dudas serias de inconstitucionalidad.

Destacaremos simplemente dos aspectos problemáticos que se plantean en el trabajo. De un lado, la concesión de nuevos derechos sociales no previstos en la Carta Magna plantea la doble duda de su adecuación con el principio de igualdad de todos los españoles con independencia de la parte del territorio nacional en el que se encuentren —homogeneidad del Estado Social— y de la forma de financiación de tales derechos. De otro, la conocida como «cláusula Camps», en virtud de la cual cualquier ampliación de la legislación estatal que implique aumento de competencias de las Comunidades Autónomas será de aplicación a la Comunidad Valenciana, implica desconocer el sistema de reforma estatutaria y condicionar la libertad del legislador estatal.

En definitiva, el lector encontrará un trabajo riguroso, fruto de una reflexión pausada, escrito por un autor que reúne la doble faceta de conocedor de primera mano de la historia reciente de la constitución y primeros pasos de las Comunidades Autónomas y de jurista experto en la materia, lo que, sin duda, surte sus efectos en el resultado final plasmado en este libro. Un libro en el que LUIS ORTEGA piensa libremente, sin ataduras políticas ni jurídicas, dice lo que piensa y hace al lector pensar en lo que dice, algo muy necesario para afrontar correctamente el

reto que encierra este proceso: una nueva —o, al menos, distinta— idea de España.

Isaac MARTÍN DELGADO  
Profesor Ayudante de Derecho  
Administrativo  
Doctor Europeo en Derecho  
Universidad de Castilla-La Mancha

PLAZA MARTÍN, C.: *Derecho ambiental de la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, 1.286 págs.

En los últimos años, el Derecho ambiental español ha experimentado un crecimiento espectacular y se ha convertido en uno de los grandes temas de nuestra disciplina, que ha dado lugar ya a una ingente normativa y a la publicación de numerosos estudios doctrinales. En buena medida, el gran desarrollo normativo que ha experimentado este sector ha sido debido a la influencia directa de la política y de la legislación ambiental comunitaria, que ha actuado como motor de renovación y progreso de nuestra legislación nacional. El Derecho ambiental de la Unión Europea se ha convertido, por tanto, en un marco de referencia obligatorio para las políticas y legislaciones ambientales de los Estados miembros.

El estudio del Derecho comunitario ambiental es, precisamente, el objeto del libro de Carmen PLAZA MARTÍN *Derecho ambiental de la Unión Europea*, prologado por el profesor Tomás Ramón FERNÁNDEZ. Se trata de una excelente obra en la que se analizan de forma sistemática, exhaustiva y completa las cuestiones más relevantes del Derecho ambiental europeo. Quien se acerque por primera vez a este libro podrá comprobar rápidamente, aun sin leerlo (basta con echar una ojeada al índice inicial y a las fuentes bibliográficas utilizadas), la completitud y la profundidad del estudio realizado y adivinar fácilmente el esfuerzo y los años de duro trabajo que se esconden detrás de sus 1.286 páginas. Ciertamente, ninguna cuestión relacionada con el tema tratado escapa al riguroso análisis de la autora, aunque debamos reconocer que ello no nos ha sor-