

que la sociedad evolucione en un sentido determinado.

Por otra parte, y en lo relativo al aspecto de la descentralización, la monografía estudia también la colaboración entre los entes territoriales de ambos países, y en especial la fecunda actividad de la Conferencia sectorial alemana (*Kultusministerkonferenz*). Pablo MEIX trata con ello de ilustrar la importancia de un acuerdo o compromiso entre los poderes descentralizados y el federal, idea que, sin embargo —y como reconoce el propio autor—, no ha estado exenta de crítica en Alemania, donde incluso llega a hablarse de una «trampa del consenso».

En definitiva, el estudio pone de manifiesto que, más allá de las semejanzas y diferencias entre países que se aprecian al estudiar las normas sobre educación, lo que en realidad configura la aplicación práctica de esas normas es la cultura jurídica en cuyo seno se vayan a interpretar. La comparación permite al lector, de este modo, escapar de los límites positivos del propio ordenamiento para descubrir que las soluciones encontradas en un ámbito geográfico no tienen por qué ser las únicas posibles, pero también que no cualquier institución tiene por qué funcionar adecuadamente fuera del contexto jurídico y social en que fue concebida. Por último, el método comparado permite vislumbrar que existen, más allá de los filtros culturales del propio país, otros debates en torno al sistema educativo que pueden resultar de gran interés, todo lo cual hace especialmente recomendable la lectura de la obra aquí recensionada.

Roberto O. BUSTILLO BOLADO
Universidad de Vigo

MORCILLO MORENO, Juana: *Validez y eficacia de los derechos estatutarios. En especial, el proyecto de reforma castellano-manchego*; Ediciones Parlamentarias de Castilla-La Mancha, Toledo, 2013, 168 págs.

El título de la obra objeto de la presente recensión es suficientemente explicativo de la finalidad del trabajo y de su originalidad, tanto por la aproximación al objeto de estudio como por el enfoque de esta controvertida materia: los llamados derechos estatutarios, a partir de la *non nata* reforma del Estatuto de Castilla-La Mancha. Sin duda, constituye un minucioso estudio normativo, jurisprudencial y doctrinal acerca de la *validez y eficacia de los derechos estatutarios*.

Los llamados derechos estatutarios aparecen en nuestro ordenamiento como consecuencia de la última ola de reformas estatutarias que se inicia en 2006 con los nuevos Estatutos de Valencia y Cataluña. Con mayor o menor extensión e intensidad, como muy bien se explica en la obra recensionada, los nuevos Estatutos recogen cartas de derechos y principios para el ámbito de la respectiva Comunidad Autónoma, lo que va a dar lugar, desde mi punto de vista, a una de las grandes construcciones del Tribunal Constitucional en materia de Estado autonómico, puesto que los derechos estatutarios, tras la lectura conjunta de las conocidas SSTC 247/2007 y 31/2010, no son desarrollo de derechos constitucionales y, menos aún, cabe considerarlos como una especie de derechos fundamentales autonómicos. Sin duda, los derechos estatutarios, así conocidos por la fuente normativa que los ampara, han supuesto una gran novedad para el ordenamiento

—creo que con consecuencias aún por desarrollarse y sucederse— que no han dejado indiferente a la doctrina. Y todo ello se pone en valor en esta obra recensionada.

La profesora MORCILLO MORENO tuvo ya la oportunidad de arrojar luz en este ámbito desde la óptica de los deberes¹ —muchas veces tan olvidados— y que, obviamente, vuelve a tratar en esta obra más completa, pues aquí afronta toda la problemática que se ha sucedido normativa y jurisprudencialmente, con una magnífica recopilación de la profusa discusión doctrinal acaecida a lo largo de estos años. Una muestra de la importancia de esta monografía radica precisamente en el tratamiento de la materia tres o cuatro años después de que se dictara la polémica STC 31/2010, que considero que vino a cerrar una época del proceso autonómico, al tiempo que servía de excusa para fraguar la nueva encrucijada en la organización territorial de nuestro Estado.

Bien es cierto que la autora ya había dado muestras de su magisterio en la controvertida materia que estamos tratando hace apenas un par de años²; pero ahora, de manera más amplia y perfilada, realiza un recorrido por la abundante doctrina, antes y después de las citadas sentencias, con un profundo análisis de las mismas y una muy buena narración de los distintos procedimientos de reforma que se abrieron en la última etapa comentada. Y ello resulta

de un gran interés, porque, quizá, el mayor atractivo de esta monografía —plasmado, empero, desde el título— es que el punto de partida del objeto de estudio se sitúa en el proyecto de reforma estatutaria castellano-manchego que nunca vio la luz, a pesar del gran consenso con que partió de las Cortes regionales de Toledo. Es decir, al tiempo que se realza parte de una más amplia y completa reforma estatutaria, se realiza un magnífico estudio de la realidad vigente en otras Comunidades, sin descuidar una metódica comparación entre los distintos textos. En mi opinión, conseguir hilar la exposición de esta cuestión compleja a partir de aquel frustrado proyecto me ha parecido un acierto, a la vez que evidencia, de una parte, la emulación autonómica a nivel estatutario³ y, de otra, los afanes políticos en la aprobación de normas tan importantes como lo era el proyecto de reforma castellano-manchego para su norma institucional básica.

Todo ello se estructura a lo largo de seis capítulos y una concisa y relevante conclusión. Merece la pena destacar brevemente algunos aspectos interesantes de los mismos. En este sentido, el capítulo 1 se dedica a una introducción general en la que se presenta el contexto de la ola estatutaria que hemos mencionado y la situación vivida por el proyecto castellano-manchego.

³ Quiero llamar la atención sobre el hecho de que, de haberse aprobado aquella Proposición de Ley, el Estatuto de Castilla-La Mancha habría conformedo, junto con los actuales Estatutos de Cataluña, Andalucía y Castilla y León, el grupo de Comunidades más avanzadas en lo que a garantía de derechos se refiere, con las significaciones políticas que se podrían deducir de las diversas identidades de estas cuatro Comunidades Autónomas.

¹ J. MORCILLO MORENO, «Deberes», en F. BALAGUER CALLEJÓN (dir.), *Reformas estatutarias y declaraciones de derechos*, Ed. IAAP, Sevilla, 2008, págs. 813 y ss.

² J. MORCILLO MORENO, «La devaluación de los derechos estatutarios y sus garantías», *Revista de Administración Pública*, núm. 188 (2012), págs. 99 y ss.

Delimitado lo anterior, el capítulo 2 recoge a la perfección la cuestión central del libro, pues realiza un análisis doctrinal y, en especial, jurisprudencial sin el cual esta materia no puede ser aprehendida. En este capítulo, la autora se pregunta por la viabilidad de estas declaraciones de derechos y plantea el debate en términos de una dicotomía entre necesidad y posibilidad. Sabemos que, efectivamente, se ha resuelto que los Estatutos de Autonomía son fuente normativa apta para incluir derechos; ahora bien, en opinión de la autora, no queda claro el verdadero sentido de su incorporación a los Estatutos, particularmente tras su degradación a meros principios a raíz de la doctrina constitucional. A este respecto, la profesora MORCILLO realiza una valoración crítica de la técnica de la interpretación conforme llevada a cabo por el Tribunal Constitucional en las SSTC 247/2007 y 31/2010.

En el capítulo 3, tras asumir la existencia de los derechos estatutarios, aborda, como manda el canon, la titularidad de los mismos, con las necesarias precisiones sobre los derechos de participación política, que en todo caso están reservados a los españoles con vecindad administrativa de la respectiva autonomía. De este modo, realiza una precisa comparación entre textos estatutarios para presentarnos un régimen general sobre la titularidad, tanto en su aspecto formal como material. Las regulaciones estatutarias ofrecen diversos enfoques al tratar esta cuestión, si bien es común que la titularidad de los derechos estatutarios se otorgue a todo español con vecindad administrativa en esa Comunidad. No obstante, esta restricción desaparece cuando se analizan los con-

cretos derechos estatutarios, pues su articulación suele presentar una redacción más generalista de la que se extrapola a todas las personas, sin importar entonces la ciudadanía autonómica o la condición de español o extranjero⁴. Con todo, la autora no elude entrar en el estudio de los casos especiales de los extranjeros empadronados y de los españoles no residentes.

A continuación, el capítulo 4 habla de la tipología de los derechos estatutarios. Dicho capítulo incluye una referencia a las llamadas «cartas de derechos», que algunos Estatutos prevén para que, por ley, se complete el elenco de derechos estatutarios (así, nos explica la Carta valenciana y el anteproyecto balear). Además, la autora también presenta las novedades más interesantes respecto de aquellos derechos estatutarios que inciden en derechos fundamentales (verbigracia, en tema de educación), afrontando las polémicas que especialmente aquí surgen. Igualmente interesante es el estudio sectorial de determinados derechos estatutarios relativos a grupos vulnerables o necesitados de especial protección.

Por su parte, el capítulo 5 analiza un tema de capital importancia como es la protección de los derechos estatutarios desde una triple perspectiva, a saber: normativa, institucional y judicial. En cuanto a las garantías normativas, se incide especialmente en la reserva de ley. Entre las garantías institucionales, se

⁴ Comparto con la profesora MORCILLO la preferencia por el modelo establecido en el artículo 12 del Estatuto andaluz, que otorga la titularidad de los derechos estatutarios a cualquier persona con vecindad administrativa, modelo que, sin embargo, no ha sido secundado por los otros textos.

alude a las funciones de los consejos consultivos, de los consejos económicos y sociales y, particularmente, del Defensor del Pueblo. Sobre los *ombudsmen* autonómicos es interesante el estudio que la autora realiza de la STC 31/2010, respecto al *Síndic de Greuges* catalán. Y también resulta relevante el hecho de que, precisamente, el Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha haya sido suprimido mediante la Ley 12/2011⁵ con motivo de la crisis. De haberse aprobado el proyecto de reforma tal supresión no habría sido posible, pues dicha figura se incluía en su articulado, lo que no sucede en el vigente Estatuto de 1982. Finalmente, se tratan las garantías judiciales, con la polémica acerca de la admisibilidad de recursos específicos en garantía de esos derechos y un interesante recorrido jurisprudencial sobre la capacidad procesal de las autonomías.

Una última mención cabe realizar al capítulo 6, en el que se presenta un estudio del tema en el contexto europeo y su relación con la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

En definitiva, estamos ante una obra que compila con interés una de las últimas novedades jurídicas más curiosas de los últimos años. Sin duda, se trata de una obra de referencia en este tema. Yo mismo tuve la oportunidad de realizar la tesis doctoral sobre esta problemática en perspectiva comparada, con un fenómeno similar en Italia. Si esta publicación hubiera existido en aquel momento, inevitablemente se habría

⁵ Ley 12/2011, de 3 de noviembre, de supresión del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha (DOCM núm. 239, de 9 de diciembre de 2011).

convertido en una referencia ineludible para aquella investigación. Juana MORCILLO demuestra una solvencia sólida en la materia, que permite al lector, gracias a la claridad expositiva, hacerse una idea fiel de las principales problemáticas que la cuestión ha supuesto para el ordenamiento jurídico y, en especial, para el Estado autonómico.

Antonio PÉREZ MIRAS
Universidad Pontificia Comillas
ICAI-ICADE

PÉREZ GÁLVEZ, Juan Francisco (Coord.): *Costas y Urbanismo. El litoral tras la Ley 2/2013, de protección y uso sostenible del litoral y modificación de la Ley de Costas*; La Ley, Madrid, 2013, 1.263 págs.

La Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y modificación de la Ley de Costas (LPUSL), es una Ley que me atrevo a calificar de inoportuna, polémica y singular en alguno de sus preceptos. Es inoportuna porque, tras veinticinco años de vigencia, la Ley de Costas era una Ley socialmente aceptada, cuyas instituciones más novedosas habían sido objeto de una interpretación sistemática tanto por la jurisprudencia como por la doctrina científica, probablemente, como dice el preámbulo de la LPUSL, por el alto grado de litigiosidad que aquéllas alcanzaron, por lo que hoy podemos afirmar que su interpretación es pacífica. La LPUSL, con la revisión que plantea de la totalidad de la LC y de alguna