

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-

prendido. Es ésta una virtud y una cualidad que ya conocíamos quienes anteriormente habíamos tenido ocasión de leer algunas de sus publicaciones previas.

Uno de los objetivos principales de este *Derecho ambiental de la Unión Europea* es el estudio de la eficacia del Derecho ambiental comunitario. La autora no se limita a realizar una descripción de los aspectos más destacables del Derecho ambiental europeo, sino que va más allá y apunta a objetivos mucho más ambiciosos, alcanzándolos, además, con éxito. Carmen PLAZA pretende poner de relieve y valorar la eficacia que el Derecho comunitario ambiental ha tenido en orden a la consecución de los objetivos planteados. Y esto desde un doble punto de vista, atendiendo tanto al éxito en la regulación de comportamientos como al éxito en la consecución de los resultados perseguidos, que no han sido los que inicialmente cabía esperar. En este contexto, este libro analiza el Derecho ambiental comunitario y pone de manifiesto los problemas que han obstaculizado la uniforme y eficaz aplicación de estas normas en los Estados miembros, prestando especial atención a los factores que pueden reforzar o menoscabar dicha eficacia, tanto desde el momento mismo de su gestación en el seno de las instituciones comunitarias como durante el proceso de ejecución por parte de los Estados.

Este libro se divide en cuatro bloques interrelacionados, conformados por un total de dieciséis capítulos. El primero de ellos se dedica al estudio de una serie de cuestiones generales para enmarcar el Derecho ambiental comunitario. El segundo, al examen de los principales factores que inciden en la configuración del Derecho ambiental adoptado por las instituciones de la Unión Europea y que acaban afectando a su eficacia. El tercero, a la ejecución del Derecho ambiental comunitario por los Estados miembros. Y el cuarto, al control de esta ejecución, tanto por la Comunidad como por los tribunales nacionales.

En la primera parte de este estudio, integrada por dos capítulos, se aborda, como hemos anticipado, el estudio de una serie de cuestiones generales sobre el Derecho ambiental de la Unión Europea. El capítulo I comienza con una introduc-

ción al Derecho ambiental comunitario y a su ejecución en los Estados miembros. En él se expone ampliamente la evolución y el rápido desarrollo que ha experimentado el Derecho ambiental europeo desde sus orígenes hasta la actualidad. Se realiza, además, un interesante análisis de una de las mayores dificultades a las que se enfrenta en la actualidad el Derecho ambiental europeo y de la que se han hecho eco las propias instituciones comunitarias, así como algunas instituciones y órganos nacionales y la propia doctrina científica: la aplicación y el cumplimiento efectivos de la normativa comunitaria por los propios Estados miembros, condicionados por múltiples factores, que son objeto de un minucioso examen.

En el capítulo II, la autora analiza el sistema de reparto competencial entre la Comunidad y los Estados miembros y los principios que enmarcan la acción comunitaria. Se centra, especialmente, en el examen de los dos principios que rigen con carácter general el ejercicio de las competencias de la Comunidad: subsidiariedad y proporcionalidad, para plantearse con posterioridad —en el marco del objetivo general que persigue este libro— su incidencia en el proceso de ejecución del Derecho ambiental comunitario.

El segundo bloque, formado por seis capítulos, se adentra en el examen de los principales factores que repercuten en la configuración del Derecho ambiental adoptado por las instituciones comunitarias y que, por ende, pueden reforzar o menoscabar su eficacia desde el momento mismo de su gestación. Desde esta perspectiva, el capítulo III se centra en la temática de la elección entre las diversas bases jurídicas a las que pueden recurrir las instituciones comunitarias para fundamentar las disposiciones de protección ambiental que se adopten, cuestión polémica que ha acompañado desde sus inicios al Derecho ambiental comunitario y que ha empañado y dificultado la adopción de algunas normas. La coexistencia de varias bases jurídicas para la adopción de disposiciones ambientales, con distintas vías procedimentales y mayorías y diferentes márgenes de actuación para los Estados miembros en función de cuál sea la base sobre la cual se haya adoptado la medida en cuestión, así como la dificul-

tad que rodea en muchos casos la elección adecuada para fundamentar correctamente una medida, inciden de forma significativa en la eficacia de las medidas a adoptar.

El capítulo siguiente analiza un aspecto esencial, como es el de los procesos de toma de decisión a través de los cuales se gesta el Derecho ambiental derivado y el papel que juegan las diferentes instituciones comunitarias en dicho proceso. Se destacan especialmente aquellos aspectos de la distribución de poderes y del *modus operandi* de las instituciones en los diferentes procesos de toma de decisiones que influyen en la forma y en el contenido —la calidad, en definitiva— de las disposiciones aprobadas y, por consiguiente, en su posterior aplicación por parte de los Estados miembros. Desde esta perspectiva, se presta una especial atención a la actuación de la Comisión y a las dinámicas de negociación en el seno del Consejo y del Parlamento, que han acabado influyendo, en un buen número de casos, en la forma y en el contenido del Derecho ambiental comunitario y afectando a su aplicación.

Posteriormente, en el capítulo V se estudia la participación pública en el proceso de adopción del Derecho ambiental derivado, instrumento imprescindible, como señala la autora, para lograr una mejor «gobernanza ambiental» que favorezca la adopción de políticas más efectivas y una mejor aplicación del Derecho en este sector. Desde esta óptica, se examina la participación en la elaboración de las propuestas de la Comisión y en el seno del Consejo y del Parlamento durante el procedimiento de adopción de disposiciones ambientales, así como el acceso a la información. De especial interés resulta la parte final de este capítulo, en la que se analizan las implicaciones en el proceso de toma de decisiones ambientales de la Unión que se derivan de la Convención sobre acceso a la información, participación del público y acceso a la justicia en asuntos ambientales (más conocida como Convenio Aarhus).

El sistema de fuentes del Derecho ambiental derivado y el uso que de las mismas se ha hecho en el marco de la política ambiental es la temática que toca el capítulo VI. En él se analizan los instru-

mentos vinculantes típicos del Derecho comunitario, eso sí, no desde un mero examen descriptivo, sino teniendo en cuenta su uso en la política ambiental europea, que ha hecho un uso preponderante de la directiva y que, frecuentemente, ha difuminado la distinción entre directiva y reglamento, por la práctica de elaborar directivas extraordinariamente detalladas, sin dejar apenas margen de discrecionalidad a los Estados miembros, lo cual puede incidir de forma significativa en su posterior aplicación en los ordenamientos nacionales. En este capítulo se examinan, además, los instrumentos jurídicos no vinculantes, así como las decisiones marco del Tercer Pilar del Tratado de la Unión Europea (cooperación policial y judicial en materia penal). Y se aporta, asimismo, un estudio exhaustivo de los acuerdos o convenios ambientales.

En el ámbito del Derecho ambiental, también resulta decisivo el nivel de protección por el que opten las normas ambientales que se aprueben y la debida consideración de otros factores a los que deben atender. Ésta es la cuestión que se aborda en el capítulo VII. En él se pone de relieve cómo el contenido científico y técnico de la propuesta, las condiciones del medio ambiente en las diversas regiones de la Comunidad Europea, las ventajas y las cargas que puedan resultar de la acción o de la falta de acción, el desarrollo económico y social de la Comunidad en su conjunto y el desarrollo equilibrado de sus regiones, al igual que la elección del nivel de protección que se pretenda alcanzar; pueden afectar, en buena medida, a su aplicación y cumplimiento por los Estados miembros.

La segunda parte de este libro se cierra con el capítulo VIII, en el que se examinan los distintos tipos de normas e instrumentos al servicio de la política ambiental comunitaria: normas sustantivas de naturaleza preventiva y sectorial; disposiciones sobre planificación y programación ambiental; normas horizontales de carácter procedimental; normas que regulan los instrumentos económicos y de mercado; y normas para el control y represión de las infracciones. Como destaca Carmen PLAZA, «la elección entre los distintos tipos de normas que pueden ser utilizados para la protección del medio

ambiente también condiciona de manera muy importante la posibilidad de alcanzar después una aplicación eficaz y mínimamente uniforme en todos los Estados miembros del Derecho ambiental comunitario» (pág. 539).

La tercera parte de esta obra, integrada por seis capítulos, se centra en la ejecución del Derecho ambiental comunitario por los Estados miembros, de cuya acción normativa, administrativa y judicial depende en gran medida su eficacia. En el capítulo IX se presta especial atención a los principios que presiden con carácter general su ejecución por los Estados miembros; al alcance de las obligaciones de ejecución normativa y ejecución práctica de las disposiciones comunitarias que sobre ellos recaen a la hora de ejecutar las disposiciones ambientales en sus ordenamientos nacionales; y a los principales problemas que en este sector se plantean, en particular los incumplimientos por los Estados miembros.

En el capítulo siguiente, además de analizarse el incumplimiento por los Estados miembros de los plazos de ejecución y sus causas —múltiples y complejas—, se da cuenta del papel que juegan los legisladores y los ejecutivos nacionales, así como las distintas entidades territoriales de los Estados miembros —regionales y locales—, en la ejecución normativa del Derecho ambiental comunitario, con especial referencia al ordenamiento jurídico español. Se trata aquí una cuestión de sumo interés, como es la de la ejecución del Derecho ambiental comunitario en los Estados descentralizados, como España, donde las competencias de ejecución sobre el medio ambiente corresponden a las Comunidades Autónomas.

El capítulo XI presta especial atención a los incumplimientos de las Directivas ambientales en España, analizados a través de las sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas recaídas. Ello permite realizar una aproximación práctica a la realidad de los problemas que debe afrontar la ejecución del Derecho ambiental comunitario en nuestro Estado. Estos incumplimientos van desde el mero retraso en la transposición de ciertas Directivas hasta la falta de consecución de los resultados ambientales por ellas pres-

critos, pasando por algunos supuestos intermedios.

En los capítulos XII y XIII, prosiguiendo con la ejecución del Derecho ambiental comunitario por los Estados miembros, se analizan, a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, tanto el principio de seguridad jurídica y las exigencias que impone a la correcta ejecución normativa de las Directivas comunitarias y los límites formales de la discrecionalidad de que gozan los Estados miembros a la hora de transponer las Directivas ambientales a los ordenamientos internos, como las exigencias y límites sustantivos a esta discrecionalidad. Desde el punto de vista formal, las exigencias derivadas del principio de seguridad jurídica, tal como han sido perfiladas en la jurisprudencia, imponen importantes limitaciones a los Estados miembros, delimitando considerablemente su margen de discrecionalidad en la ejecución del Derecho comunitario. Desde el punto de vista material, la correcta ejecución normativa de una Directiva requiere de una adecuada correspondencia material entre el nivel de protección ambiental establecido en las disposiciones comunitarias y las disposiciones nacionales que las transponen. Juega aquí un papel esencial la labor de la Comisión, guardiana del Derecho comunitario, y del Tribunal de Luxemburgo, en su papel de intérprete supremo de este ordenamiento. La autora aborda, además, otras cuestiones de especial trascendencia, entre las cuales destacamos el estudio que realiza sobre la concreción de los derechos que las Directivas ambientales tienen por objeto otorgar a los particulares y su tutela en el Derecho nacional.

El capítulo siguiente —el XIV— se dedica al análisis de los problemas especiales que plantean determinados instrumentos jurídicos de la política ambiental que no tienen necesariamente naturaleza normativa *stricto sensu* (los acuerdos o convenios ambientales y los planes y programas) en la ejecución formal de las Directivas por parte de los Estados miembros.

Finalmente, la cuarta parte de este libro, formada por dos capítulos, profundiza en el estudio del control de la ejecución del Derecho ambiental comunitario.

Con esta finalidad, en el capítulo XV se analiza el control de la ejecución del Derecho comunitario ambiental por la propia Comunidad Europea. Este control pivota, fundamentalmente, en torno al recurso de incumplimiento, ampliamente analizado, no sólo desde una perspectiva teórica, sino también práctica. Sin embargo, siendo el recurso de incumplimiento el único instrumento formal de que dispone la Comisión para ejercer su actividad de control, esta institución hace uso, además, de otros mecanismos informales para resolver los incumplimientos, como los mecanismos de negociación y cooperación administrativa con los Estados miembros.

Se cierra la monografía con el capítulo XVI, donde se examina el control del Derecho ambiental comunitario por los tribunales nacionales. Resulta fundamental en este punto el control descentralizado que han de ejercer las autoridades nacionales y, en especial, los tribunales nacionales, a la hora de garantizar la debida aplicación de las disposiciones ambientales comunitarias. Incumbe a todas las autoridades de los Estados miembros, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, adoptar todas las medidas y acciones necesarias para que las obligaciones y derechos que nazcan del Derecho ambiental comunitario, o del Derecho interno que lo ejecute, sean respetados. En este contexto, la autora analiza detalladamente el papel de los jueces y de los tribunales nacionales, del todo esencial para garantizar un buen funcionamiento del sistema; así como los principios que rigen la relación entre el Derecho comunitario y el Derecho interno y su contribución al control de la ejecución de las Directivas ambientales.

En la medida en que la ejecución del Derecho ambiental comunitario depende en gran medida de la acción normativa y administrativa de los poderes públicos de cada Estado miembro y, en particular, del control judicial de los tribunales nacionales sobre dicha acción, la lectura de este capítulo evidencia cómo las distintas estructuras, medios y procedimientos con que cuentan los poderes públicos encargados de velar por el cumplimiento de la normativa ambiental en cada Estado miembro pueden incidir notablemente en

la uniforme ejecución del Derecho ambiental comunitario. De ahí que la autora llame la atención sobre la necesidad de garantizar un mínimo común denominador normativo en todos los Estados en relación con aspectos tradicionalmente reservados a su autonomía procedimental, para lograr una aplicación del Derecho ambiental comunitario eficaz y con un cierto nivel de homogeneidad.

El libro de Carmen PLAZA supone, en definitiva, una valiosa contribución al estudio del Derecho ambiental comunitario, que enriquece de forma significativa las aportaciones doctrinales hasta ahora existentes al respecto y que está llamada a convertirse en una obra de referencia en la materia, no sólo en España, sino también más allá de nuestras fronteras. En este trabajo se puede encontrar no sólo un completo análisis de los principales factores y problemas que pueden afectar a la eficacia del Derecho comunitario ambiental, sino también un examen completo de las soluciones que se están arbitrando o se pueden arbitrar en el futuro para afrontar el déficit de ejecución de que adolecen en la actualidad estas normas.

Retomando las palabras que utiliza Tomás Ramón FERNÁNDEZ en el prólogo que realiza a esta obra, «resulta ser así algo más que un excelente libro de Derecho Ambiental; es también un excelente libro de Derecho Europeo y de sus instituciones, pues es en éstas, desde su raíz, en las que se encarna el análisis que realiza de lo que el Derecho Ambiental tiene de específico. Así como se puede estudiar y aprender Filosofía o Derecho estudiando la obra de un solo filósofo o de un solo jurista, si ésta es importante, el lector del libro de Carmen Plaza podrá aprender Derecho Europeo leyendo con atención su libro sobre Derecho Ambiental de la Unión. Su ganancia será, pues, doble».

Por todo ello, concurren buenas razones para aconsejar la lectura del libro objeto de recensión. Este *Derecho ambiental de la Unión Europea* resulta indispensable tanto para quienes quieran conocer en profundidad el Derecho comunitario ambiental o únicamente el Derecho comunitario, como para los que quieran conocer mejor el Derecho ambiental interno, pues en él hallarán un completo análisis del marco europeo de referencia para las le-

gislaciones ambientales internas de los Estados miembros y de las principales dificultades con que se encuentra su aplicación en los ordenamientos nacionales.

Lucía CASADO CASADO
Área de Derecho Administrativo
Universitat Rovira i Virgili

SIERRA, Susana de la: *Una metodología para el Derecho comparado europeo (Derecho público comparado y Derecho administrativo europeo)* (Prólogo de Jacques ZILLER), Ed. Thomson-Civitas (Col. Cuadernos Civitas), Madrid, 2004.

1. Hay obras de las que se puede decir que representan un punto de referencia en el estudio de una disciplina, sobre todo si ofrecen pautas metodológicas importantes y novedosas. Habitualmente, sus autores suelen ser personas de reconocido prestigio en el mundo académico y con una autoridad intelectual más que acreditada. Sin embargo, en algunas ocasiones (poco frecuentes), la autoría de trabajos de este tipo corresponde a jóvenes juristas, quienes no dudan en abordar temas complejos con un rigor y una valentía envidiables. Es el caso del libro de Susana DE LA SIERRA, al que las presentes líneas están dedicadas. Gracias a esta obra, como destaca el prestigioso jurista francés Jacques ZILLER en su brillante Prólogo, se viene a colmar dos lagunas importantes en la literatura relativa al Derecho comparado: la casi inexistencia de estudios dedicados al Derecho público (y, en particular, al Derecho administrativo) y la escasez de trabajos en los que se analizan y se resuelven las cuestiones más importantes que plantea el método del Derecho público comparado, a pesar de la creciente relevancia que viene adquiriendo éste en el nuevo contexto de la construcción comunitaria del Derecho.

2. La obra, que procede de una memoria de tesis doctoral elaborada y presentada en el Instituto Europeo de Florencia, se estructura en dos partes.

3. En la primera, la autora procura responder a la pregunta que consiste en saber si el Derecho comparado alcanza la categoría de ámbito del saber propio, autónomo e independiente. El entusiasmo con el que contesta de manera afirmativa a tal interrogante queda reflejado muy pronto en la obra, en el título de esta primera parte: «El Derecho comparado como disciplina». Las páginas dedicadas a dicho tema encierran multitud de referencias y plantean numerosas cuestiones muy relevantes. En particular, Susana DE LA SIERRA hace frente a las críticas relativas a la imposibilidad de realizar estudios de Derecho comparado en el campo jurídico-público. Otros aspectos, como el de la cultura jurídica en el ámbito administrativo o el de la evolución histórica del Derecho comparado, reciben un tratamiento analítico muy sugerente y útil. Por otra parte, la categoría de «Derecho administrativo europeo» y, en particular, las influencias recíprocas entre Derechos nacionales y Derecho comunitario son objeto de especial atención. Nos parece importante destacar el acierto con el que la autora delimita y define dicha realidad: el «Derecho administrativo europeo» no es solamente una suerte de *ius commune europaeum* o, de manera alternativa, según la perspectiva que se privilegie, la suma de las fuentes administrativas de Derecho comunitario, el conjunto de normas que regulan la organización y el procedimiento de la propia Administración comunitaria o, finalmente, las alteraciones producidas en los Derechos internos (en sus ámbitos administrativos) como consecuencia de la instrumentación del Derecho comunitario. El «Derecho administrativo europeo» es todo eso a la vez.

Como se desprende de las líneas anteriores, el contenido de esta primera parte de la obra es particularmente enriquecedor. Ahora bien, volviendo a su hilo conductor y al interrogante inicial que plantea, cabe preguntarnos si la autora logra suscitar el debate en torno a la cuestión de saber si el Derecho comparado constituye realmente una disciplina propia e independiente. La calidad de la argumentación utilizada y, por tanto, la honestidad intelectual nos llevan a contestar de modo positivo. A pesar de todo, sigo pensando, no sin enfrentarme a ciertas dudas