

para, al menos desde la academia, mirar de vez en cuando a los ojos de toda esta inmensa maraña y decir que «no es eso, no es eso».

José Eugenio SORIANO

FERNÁNDEZ FARRERES, Germán: *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado autonómico*, Iustel, Madrid, 2005, 470 págs.

Si hubiera que calificar el libro de Germán FERNÁNDEZ FARRERES sobre *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado autonómico* con un solo adjetivo, deberíamos calificarlo de «oportuno». Porque el balance que en el mismo se vuelca de veinticinco años de jurisprudencia constitucional para la construcción del Estado autonómico llega, sin pretenderlo, en un momento en el que el modelo mismo, de forma no siempre confesada, parece abocado a revisión. De ahí su propia oportunidad, ya que permite reconocer en una sola obra la posición decantada del Tribunal en la fijación de la práctica totalidad de los principios, técnicas e instrumentos que durante este cuarto de siglo han dado perfil definitivo a lo que hoy se puede reconocer plenamente, en la teoría y en la práctica, como el modelo genuinamente español de descentralización política.

La obra que recensamos es, pues, en su contenido y planteamiento, testimonio del papel que el Tribunal Constitucional estaba llamado a jugar y, de hecho, ha jugado en la construcción de nuestro Estado autonómico. No pretende, con ello, aportar revelación alguna, sino que el autor se incardina conscientemente en lo que podríamos calificar ya de *tradicional* labor de exégesis que la doctrina ha venido manteniendo sobre esta jurisprudencia constitucional, a la que se suma en un momento en el que ésta se presenta —aun con inevitables incoherencias— en plena *madurez*. Su virtud está, reiterando este testimonio en esta precisa coyuntura, en ser *oportuno* recordatorio de la naturaleza *constitutiva* de esta jurisprudencia dentro del complejo

sistema de fuentes autonómico, al integrarse como tal en el bloque de la constitucionalidad. Perspectiva ésta que queda, ya, lúcidamente apuntada en el título mismo de la obra: «La *contribución* del Tribunal Constitucional al Estado autonómico».

Conviene, además, recordar que el valor de la aportación de Germán FERNÁNDEZ FARRERES al estudio de la jurisprudencia constitucional en materia autonómica no sólo se justifica por su condición de Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid, sino también por haber servido como Letrado del propio Tribunal Constitucional entre 1988 y 1993, años cruciales en el desenvolvimiento del Estado autonómico. Esta doble condición del autor es por sí misma garantía del valor de sus comentarios y glosas en la interpretación de la jurisprudencia que analiza, algo, por otra parte, ya probado en anteriores aportaciones suyas a esta cuestión [vid., entre otras muchas, desde su estudio «Colisiones normativas y primacía del Derecho estatal», en vol. col. *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor García de Enterría*, I, Civitas, Madrid, 1991, págs. 537 y ss., hasta los más recientes «El principio de prevalencia del Derecho estatal», en vol. col. *Autonomía, pluralidad de ordenamientos y principios de relación*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2000, págs. 99 y ss., y los «Comentarios a los artículos 28 (sobre el bloque de la constitucionalidad) y 68 a 72», en J. L. REQUEJO PAGÉS (coord.), *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, BOE-TC, Madrid, 2001, págs. 401 y ss.].

El mismo planteamiento de la obra marca su contenido y el método de análisis. La jurisprudencia constitucional sobre el Estado autonómico es el objeto de este libro, de modo que con él no se pretende aportar un estudio exhaustivo del Estado autonómico, sino sistematizar la doctrina constitucional al respecto. Bien es verdad que, en los veinticinco años transcurridos, ha tenido el Tribunal ocasión de pronunciarse sobre la práctica totalidad de las cuestiones que el propio texto constitucional había dejado abiertas en relación con la construcción de un nuevo escalón de autonomía política: de ahí precisamente el interés de este balan-

ce y, sobre todo, del esfuerzo sistematizador del autor, que supera el casuismo inherente al objeto de estudio para presentar en los once capítulos de la obra una visión completa del estado actual de la cuestión.

Los cuatro primeros capítulos permiten perfilar las claves del reparto de competencias. El primero se refiere al marco normativo atributivo y delimitador de competencias (principio de atribución por la Constitución y los Estatutos y sus modulaciones, con especial atención a las peculiaridades del sistema de fuentes en el ordenamiento autonómico) y el segundo a las técnicas utilizadas para efectuar el reparto (en interpretación del juego de los apartados 1 y 3 del art. 149 CE). Sucesivamente, el tercero analiza la delimitación de las materias ante los supuestos de entrecruzamiento y concurrencia de competencias, con particular atención —cómo no— a los criterios aplicados por la jurisprudencia constitucional para determinar la regla competencial de preferencia, y, finalmente, el cuarto precisa la determinación de las competencias en atención al reparto de potestades y funciones y los diversos tipos de competencias, con especial referencia —es evidente— a la técnica bases-desarrollo. El capítulo V cierra este planteamiento al referirse a los Decretos de traspasos de servicios, atendiendo de forma especial a la falta de cauce procesal hábil en caso de su omisión y a su valor interpretativo en el proceso de distribución de competencias.

De este modo queda perfilado, en una aproximación formal, el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pero las claves para la completa articulación entre los dos ordenamientos —estatal y autonómico— requieren una atención especial en los capítulos VI a X: si en el VI se analizan los principios de coordinación y colaboración, los capítulos VII y VIII se refieren, respectivamente, a las potestades estatales de control y de interferencia en el ejercicio de las competencias autonómicas, el capítulo IX identifica los límites generales de las competencias autonómicas —territorio, libre circulación, unidad del orden económico e igualdad— y, finalmente, el X analiza las reglas de prevalencia y supletoriedad del Derecho estatal sobre los

ordenamientos autonómicos —desgajadas, no por casualidad, del estudio de las reglas de integración—. El capítulo XI cierra la obra con el estudio de la incidencia en el sistema de distribución de competencias de la pertenencia de España a la Unión Europea, en la encrucijada entre el principio de autonomía institucional y la responsabilidad única del Estado en la garantía del cumplimiento de las obligaciones comunitarias.

El objeto de la obra condiciona, también, como advertíamos, el método de análisis. Se trata de analizar la jurisprudencia constitucional en la materia, de modo que es la propia voz del Tribunal Constitucional la que aparece frecuentemente. No quiere esto decir que la labor del autor se limite a seleccionar los textos de las sentencias más ilustrativos a los efectos de la cuestión a tratar en cada momento. El autor aporta, con mesura, valoraciones sobre la jurisprudencia que analiza, entrando cuando es preciso en diálogo con la doctrina ya asentada, y sin hurtar las críticas cuando lo considera oportuno, destacando las incoherencias y contradicciones que él mismo califica de «*difícilmente evitables en tan amplio cuerpo doctrinal*», sin que puedan «*empañar el trascendental papel que ha desempeñado el Tribunal Constitucional en el desarrollo y concreción de la nueva estructura territorial del Estado*».

Es, en efecto, esa oportuna visión de conjunto de toda la jurisprudencia constitucional en la materia —en su propia evolución y en sus últimas manifestaciones— la que permite al autor alcanzar conclusiones de verdadero interés. Conclusiones que sólo se revelan cuando el esfuerzo de análisis no pretende acotarse a un concreto aspecto o detalle del sistema, sino que lo observa en su totalidad. Entre ellas, algunas nos parecen especialmente atractivas, sea porque apuntan a ciertas debilidades *medulares* del sistema, sea porque destapan cuestiones de aparente detalle que han imprimido un rumbo peculiar a su evolución.

Cabe, entre estas conclusiones, destacar las reflexiones sobre las negativas consecuencias del principio dispositivo —aun mitigado por el principio de interpretación conforme a la Constitución de los Estatutos— y, en particular, de su inu-

sitado alcance una vez el Tribunal ha bendecido, con mayor o menor entusiasmo, según los casos, la operación de atomización de materias efectuada por los Estatutos (vid., entre otras, SSTC 69/1982, 82/1982, 102/1995, 195/1998, 38/2002). Si a ello se le suma, como nos invita a hacer, de forma clarividente, el autor; la virtual desactivación de la cláusula de reconocimiento residual de competencias al Estado, contenida en la segunda frase del artículo 149.3 CE (vid. SSTC 123/1984, 132/1989, 149/1991, 208/999), nos enfrentaremos con las claves de la evidente complejidad y heterogeneidad con la que se ha construido —y reconstruido— el sistema.

La complejidad y heterogeneidad se acrecientan, por otra parte, por las muy polémicas interpretaciones del Tribunal sobre las cláusulas de supletoriedad y prevalencia del Derecho estatal, en cuyas incoherencias incide el autor. Esta última regla no ha encontrado nunca, en la jurisprudencia del Tribunal, una interpretación generosa que le diera contenido y operatividad (vid. STC 163/1995, no sin quebras internas, como lo demuestra el voto particular a la STC 1/2003). No ha sido éste, sin embargo, el caso de la cláusula de supletoriedad, que ha sufrido una intensa evolución en la doctrina del Constitucional, que sólo encontró, tal y como defiende el autor, su justo término en la STC 147/1991: si la tradicional interpretación requería ser matizada, en cuanto que se traducía *per se* en un virtual título de atribución de competencias al Estado efectivo *sine die* (vid. SSTC 5/1981, 69/1982, 84/1982, 76/1983, 49/1988, 56/1988, 103/1989), no se puede negar el exceso en el que se ha incurrido en las bien conocidas SSTC 118/1996 y, sobre todo, 61/1997, que ciegan la eficacia de una cláusula, por lo demás, necesaria aun en el estado de más plena madurez e integridad del sistema. Las consecuencias negativas de esta doctrina son múltiples: no sólo aboca a soluciones de perpetuación normativa de difícil defensa o a conclusiones tan discutibles como la inconstitucionalidad de la norma autonómica que remite, a efectos de supletoriedad, a una norma estatal (STC 157/2004), sino que también genera dudas razonables sobre la conexión de esta nueva doctrina con el principio de responsabilidad internacional del Estado y, particular-

mente, ante sus obligaciones comunitarias (en hipotética superación de lo sentado en las SSTC 79/1992, 141/1993 y 213/1994).

La intensidad de análisis del Profesor FERNÁNDEZ FARRERES le permite, también, tal y como adelantábamos, destapar fisuras del sistema, aparentemente menores, pero que son reveladoras de la sofisticación de un engranaje en el que la manipulación de una de sus piezas produce un desajuste en otras, por inconexas que puedan parecer a primera vista. Buen ejemplo de lo que se dice se muestra cuando el autor pone en conexión, precisamente, la última interpretación de la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal y el concepto *formal* de bases estatales, particularmente en lo que implica exigir al legislador estatal que identifique, al aprobar una Ley básica, cuáles de sus artículos deben tener la consideración de básicos (SSTC 68/1988, 80/1988 y 197/1996). Esfuerzo del legislador estatal que, a la luz de la propia doctrina del Tribunal sobre la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal, le conduciría irremediablemente a reconocer su propia falta de competencia para aprobar los artículos no reconocidos como básicos y, con ello, su inconstitucionalidad.

Este nuevo libro de Germán FERNÁNDEZ FARRERES es, pues, una sistematización crítica de la doctrina constitucional en materia autonómica presentada en un momento crucial. Es por ello una obra que no se agota en una primera lectura, sino que mostrará su utilidad en sucesivas consultas, generales o concretas, ante cualquier duda que suscite la interpretación o aplicación de los resortes del Estado autonómico, desde sus principios claves hasta sus más nimios entresijos. La visión que aporta sobre la labor ya decantada debería llamar, por sí misma, a la reflexión.

Matilde CARLÓN

FERNÁNDEZ TORRES, J. R.: *Estudio Integral de las Expropiaciones Urbanísticas*, Ed. Thomson-Aranzadi, Navarra, 2005.

El reciente *Estudio Integral de las Expropiaciones Urbanísticas* del profesor FER-