

NOTICIAS DE LIBROS (*)

RAÚL BOCANEGRA SIERRA y ALEJANDRO HUERGA LORA: *La Conferencia de Presidentes*, Iustel, Madrid, 2005, 151 págs.

I

Un órgano que todavía no ha sido oficialmente creado en el sentido de que no existe norma o acto alguno que pueda considerarse su acta fundacional, y que no ha tenido más que una reunión —no muy brillante de contenido, por cierto— ha merecido ya una pequeña, pero sustanciosa monografía elaborada por los profesores de la universidad ovetense, doctores Bocanegra Sierra y Huerga Lora.

El trabajo que pretendemos recensionar, como fácilmente puede adivinarse, versa más sobre el deber ser que sobre lo que realmente es. Sus páginas están plagadas de propuestas interesantes, aunque exentas de novedad en el mundo jurídico pues la mayoría de ellas proceden del modelo federal alemán que los autores conocen muy bien, como demuestran en el apartado que dedican a la experiencia comparada.

La obra se estructura en dos partes de casi igual extensión. La primera está dedicada a la justificación y rasgos básicos de la Conferencia de Presidentes, aunque a esta última cuestión sólo se dedican las páginas finales de esta parte, como si se tratara del lazo que sirve de unión con la segunda, que analiza la regulación y el funcionamiento de la Conferencia de Presidentes, y que constituye lo más sustantivo del trabajo.

II

La primera parte se inicia con un apartado que lleva por rúbrica «La necesaria reforma del Estado autonómico». Éste, a juicio de los autores, ha agotado una etapa y

(*) Sección coordinada por Francisco Javier Matia Portilla.

RESEÑA BIBLIOGRÁFICA

debe ser mejorado. Además, subrayan que es precisamente en este tiempo cuando debe reformarse, puesto que el modelo autonómico que tenemos, que no ha sido fruto de un diseño apriorístico, sino que ha ido surgiendo al compás de necesidades e impulsos diversos, es ahora cuando ha llegado a un resultado. Sólo ahora —dicen— cuando las Comunidades Autónomas disponen de la imprescindible legitimidad política, pueden y deben plantearse estas reformas que podrían servir para cerrar el sistema, que el constituyente dejó deliberadamente abierto, incorporando al texto constitucional la concreta opción que se ha consolidado, adaptando, así, el texto a la realidad, posicionándose, en consecuencia, con las tesis del actual Gobierno, pero —como éste— sin adentrarse en el fondo de tan aparentemente inocua propuesta de reforma constitucional.

A continuación, los autores denuncian la inexistencia de un foro político en el que pueda celebrarse el necesario diálogo político que lleve a buen puerto la —a su juicio— necesaria reforma del Estado autonómico. Este lugar de debate sólo puede estar integrado por los Presidentes de las Comunidades Autónomas, por cuanto son éstos la voz política más autorizada de cada Comunidad. Los actuales mecanismos de cooperación institucional entre el Estado y las Comunidades Autónomas —las Conferencias Sectoriales— no pueden cumplir con el papel que en este momento se precisa y ni siquiera un Senado con una configuración parecida al Bundesrat alemán serviría para cubrir la laguna existente.

La justificación del órgano de encuentro de Estado y Comunidades Autónomas, a nivel de Presidentes, se halla en la necesidad de mejorar un modelo que tiene su principal problema, después de veinticinco años de práctica, no en dificultades concretas de la aplicación a una Comunidad Autónoma de las normas sobre la distribución de poder, sino en su propia configuración, por lo que corresponde a los principales actores de este proceso debatir sobre su reforma.

Hasta ahora las principales cuestiones del desarrollo autonómico han sido resueltas a través de acuerdos entre los principales partidos políticos de ámbito estatal siguiendo, en mi opinión, el espíritu de consenso que presidió la elaboración del texto constitucional y, por tanto, de su título dedicado al modelo territorial. Para los profesores Bocanegra Sierra y Huergo Lora este modelo ha agotado prácticamente sus posibilidades y debe ser sustituido por otro en el que las Comunidades Autónomas se sitúen como protagonistas, ya que lo que está en juego son las principales líneas de su gobierno, sus competencias, su financiación, etc.

Por otra parte, en opinión de los autores de esta obra, las reuniones del Presidente del Gobierno con los Presidentes autonómicos servirán —y ésta es una de sus más importantes ventajas— para superar o, al menos, disolver en una medida no pequeña un planteamiento exclusivamente partidista de todas las cuestiones que atañen al modelo autonómico. Además, la constitución de un foro de este tipo supondrá —aseguran— un factor de fortalecimiento e integración del Estado al permitir que los Presidentes autonómicos unan su voz a la del Presidente del Gobierno en grandes cuestiones de Estado que sin duda les afectan, aunque excedan, a primera vista, de sus competencias.

La creación de un órgano como éste no se justifica sólo con lo más arriba expuesto, que ya sería suficiente, sino que también es necesario para desarrollar las inexis-

RESEÑA BIBLIOGRÁFICA

tentes relaciones de cooperación horizontal, esto es, entre Comunidades Autónomas. La igualación competencial que existe, resultado del desarrollo autonómico, ha supuesto numerosos puntos en común entre estos entes territoriales y, en consecuencia, intereses, problemas, recursos, experiencias que pueden compartir, por lo que un órgano así se convierte en foro idóneo para el intercambio de puntos de vista y la búsqueda de soluciones. La Constitución de 1978 también fue muy parca —y, además, bastante desconfiada en esta materia— si atendemos a lo que dispone su artículo 145.2, aunque, sin duda, constituye una buena base jurídica que permite a las Comunidades Autónomas actuar en defensa de sus intereses, en especial frente al Estado.

Un apartado importante es el que dedican los autores a la experiencia comparada. Especial relevancia tiene el análisis del modelo alemán porque, a la postre, es el que proponen, básicamente, para España por cuanto nuestro Estado autonómico se compadece más con el federalismo alemán que con ningún otro modelo de Estado políticamente descentralizado. Pero, también, destinan unas líneas a los modelos seguidos en Estados Unidos, Suiza, Austria e Italia.

El último apartado de esta primera parte está consagrado, como hemos anunciado, a exponer las características básicas de la Conferencia de Presidentes. Son tres las que resaltan los autores. En primer lugar, debe tenerse presente que ha de tener una doble configuración horizontal y vertical para poder cumplir de manera adecuada las funciones que le sean asignadas. En segundo término, un dato esencial es su carácter de órgano político, esto es, un órgano cuya función es debatir sobre diferentes puntos de vista y, en su caso, alcanzar acuerdos más que adoptar decisiones jurídicamente vinculantes. Y, por último, resulta necesario resaltar que debe funcionar en pro de la búsqueda del consenso más que de la adopción de acuerdos por mayoría que con toda probabilidad acarrearían el fracaso de la Conferencia. Así las cosas, la Conferencia de Presidentes no se integraría ni en el Estado ni en las Comunidades Autónomas.

III

La parte segunda de la monografía tiene por objeto la regulación y el funcionamiento de la Conferencia de Presidentes o, mejor dicho, las que, a juicio de los autores, deberían constituir las reglas de la Conferencia de Presidentes. Estamos, pues, ante una parte que podríamos calificar de *lege ferenda*. Ahora bien, en ella no se trata sólo sobre lo que dice ser su razón de ser, sino que aborda también, en sus apartados finales, las relaciones de esta Conferencia con otros instrumentos de cooperación, así como con el Senado, dedicando las últimas páginas a lo que, muy acertadamente, califican de «riesgos del federalismo cooperativo».

Tras haber señalado, en el último epígrafe de la primera parte, que una de las características básicas de este órgano es su doble configuración horizontal y vertical, se plantean los autores si ésta supone un órgano único y cuál es la posición que corresponde al Presidente del Gobierno, o bien estamos ante dos órganos diferentes, que es el modelo que se sigue en Alemania. Si bien, en párrafos posteriores, estiman que esta

RESEÑA BIBLIOGRÁFICA

discusión tiene una importancia relativa porque lo decisivo son los usos que se consolidan y la autoridad de que sea capaz de dotarse este órgano tanto frente al Gobierno estatal como ante los distintos Gobiernos autonómicos; no obstante, los profesores de la Universidad de Oviedo consideran razonable distinguir las reuniones verticales, de las que deben formar parte el Presidente del Gobierno y los Presidentes autonómicos y las horizontales, al margen de la Presidencia del Gobierno. La heterogeneidad de temas a tratar en unas y otras reuniones, y las diferencias que en su funcionamiento puede producir la distinta composición de las mismas, son razones que llevan a hacer deseable distintas regulaciones, según se trate de la reunión del Presidente del Gobierno con los Presidentes autonómicos o de éstos entre sí.

Asimismo, los autores se interrogan sobre la oportunidad de dotar a la Conferencia de una regulación jurídica y de la elección del cauce más adecuado para ello, sin rechazar, por tanto, la alternativa de no regular jurídicamente la Conferencia que avalan, en la experiencia comparada, aunque en la nuestra, por lo que respecta a las Conferencias Sectoriales y, más en concreto, a la Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE) se haya optado por su institucionalización a través de la correspondiente norma jurídica para dotarla de estabilidad y fortalecer su posición en el escaso sistema de cooperación Estado Comunidades Autónomas que tenemos. En todo caso, no consideran imprescindible dotar a la Conferencia de un soporte normativo formalizado desde el primer momento, porque después tampoco lo consideran inconveniente de cara a reforzar la legitimidad de la Conferencia, dotarla de mayor continuidad y regularidad.

Si se optara por su regulación, que debe ser —dicen— liviana, el Derecho estatal debería ocuparse de la regulación de la Conferencia en sentido vertical, a través de una norma con rango de ley, mientras que la regulación de las reuniones horizontales de la Conferencia debe ser llevada a cabo por acuerdo de los Presidentes autonómicos.

La liviandad —por seguir el término que han utilizado— de la regulación que, en su caso, los autores consideran que pudiera ser necesaria, debería ceñirse a sus rasgos fundamentales, si bien, no entran en cuáles hubieran de ser éstos y tampoco se deducen de lo que escriben, aunque más adelante manifiestan que asuntos como la convocatoria y celebración de reuniones y la adopción de acuerdos —temas que pueden parecer fundamentales— es preferible que sea el propio discurrir de la Conferencia quien vaya determinándolos. No podemos estar de acuerdo con esta consideración de los autores, al menos, en cuanto a la convocatoria y a la celebración de sus reuniones. En mi opinión, una institucionalización mínima de la Conferencia de Presidentes exige que quede determinado con carácter previo el número de reuniones que deberán celebrarse a lo largo del año, a quién corresponde su convocatoria, así como las normas para la elaboración del orden del día, que no puede ser —como afirman los autores más adelante— un mero «elenco de asuntos a tratar», y ello, precisamente, para evitar que el poder de convocatoria esté en manos de uno solo y se reproduzca lo que los mismos autores han criticado con respecto a las reuniones bilaterales en páginas anteriores, o que los asuntos que puedan componer el orden del día sólo los establezca aquel que tenga el poder de convocatoria y, por tanto, sea éste el que determine qué

RESEÑA BIBLIOGRÁFICA

debe ser objeto de debate y qué no, es decir, determine la agenda política, lo que no parece propio de un foro de encuentro y de diálogo multilateral. La confección del orden del día podría muy bien seguir las reglas que para tal objeto tiene establecidas el Consejo Europeo por ser el órgano al que los autores, a veces, asemejan la Conferencia de Presidentes, si bien a mi me parecen más adecuadas las normas que tiene el Comité de las Regiones a este respecto.

En cuanto a su organización, los autores destacan el carácter personalísimo y no delegable de la condición de miembro, que sólo puede corresponder al Presidente del Gobierno y a los Presidentes autonómicos. Una presencia de menor rango o, mejor dicho, que los presidentes pudieran hacerse representar por algún Consejero no serviría en absoluto para los fines de este foro de debate.

Asimismo, se plantean si sería posible establecer la obligatoriedad de la asistencia a las reuniones de la Conferencia, pero, con acierto, descartan de inmediato tal posibilidad, pues en cuanto se trata de un órgano político su función se perdería cuando entrara en juego la coacción.

La presidencia, en las reuniones de la Conferencia de Presidentes en sentido vertical, la atribuyen al Presidente del Gobierno de la Nación, en virtud de la supremacía del interés público que encarna, el más general de todos. En las reuniones horizontales de este órgano proponen que se siga el modelo alemán, que es el rotatorio.

Y, en relación a la adopción de acuerdos, los autores estiman, como ya venían señalando desde páginas anteriores, que sólo sería admisible el consenso, ya que la adopción de acuerdos por mayoría desvirtuaría la finalidad de este órgano. La publicidad de los acuerdos debe decidirse por la propia Conferencia, pero la experiencia que tenemos en materia de órganos de cooperación en nuestro país nos induce a proponer, aunque sólo sea a los meros efectos de publicidad y no como requisito de eficacia, que se publiquen en el Boletín Oficial del Estado para que no suceda lo que está ocurriendo en la actualidad, que sólo los iniciados tienen conocimiento de la existencia de acuerdos en el seno de las Conferencias Sectoriales.

A la hora de analizar las materias que pueden constituir el ámbito competencial de la Conferencia de Presidentes, se parte del acierto de proponer que no haya una serie tasada de competencias, sino que debe dirigir sus trabajos a aquellas cuestiones en las que sea necesario el acuerdo del Estado y las Comunidades Autónomas o, cuando menos, la participación de ellas. Asimismo, atinan al proponer la necesidad de distinguir entre las dos formaciones que puede tener este órgano. Después de sentados estos puntos de partida, los profesores de la Universidad ovetense realizan un recorrido por las distintas clases de asuntos que deben ser objeto de deliberación de la Conferencia.

En su formación vertical, la Conferencia debe conocer de los problemas relativos al funcionamiento del Estado autonómico tales como el ejercicio de las competencias estatales que afectan a los poderes autonómicos, las eventuales modificaciones o ajustes del sistema, la financiación autonómica, la aprobación de leyes básicas o de leyes de delegación, la modificación de los Estatutos de Autonomía, etc. También deben tratarse todas aquellas cuestiones de interés público que, aunque puedan ser de la competencia del Estado, afectan a las Comunidades Autónomas indirectamente de un

RESEÑA BIBLIOGRÁFICA

modo u otro. Asimismo, aquellas cuestiones que susciten conflictos entre las Comunidades Autónomas, que casi siempre interesan en algún modo al Estado, cuando no son directamente provocadas por él. Y, en fin, también aquellas cuestiones que vayan a generar grandes decisiones de la política nacional deben ser tratadas en su seno.

En su formación horizontal, los asuntos que deben ser objeto de diálogo en el seno de la Conferencia de Presidentes son agrupados por los autores en dos grupos: la cooperación en el ejercicio de las competencias autonómicas y la adopción de posiciones comunes en defensa de sus intereses.

En mi opinión, los autores se muestran plenamente autonomistas tanto por el elenco de materias que consideran deben ser objeto de diálogo en este foro como por el protagonismo que atribuyen a las Comunidades Autónomas. Quizás, deberían haber pensado qué lugar ocupan los Poderes legislativos en este sistema si, por ejemplo, las leyes básicas o las de delegación (no citan, sin embargo, las de armonización del artículo 150.3 de la Constitución) son consensuadas en el seno de este órgano. ¿Acaso las Cortes Generales —representantes de la soberanía nacional— deben limitarse a ratificar el acuerdo alcanzado en la Conferencia de Presidentes? ¿Es éste, también, el papel que en el ámbito de sus competencias debe corresponder a los Parlamentos autonómicos?

Los tres últimos apartados de esta monografía, como quedó señalado en líneas anteriores, van más allá de la mera organización y funcionamiento de la Conferencia de Presidentes, pues abordan las relaciones de ésta con las Conferencias Sectoriales y demás instrumentos de cooperación, el Senado convertido en auténtica Cámara de representación territorial y el federalismo cooperativo del que este tipo de órganos es una de sus manifestaciones más importantes en el plano institucional.

Los autores entienden que la Conferencia de Presidentes debe ser la cúspide de una red mucho más amplia de técnicas e instrumentos de colaboración entre las Comunidades Autónomas, entre las que destacan, por supuesto, las Conferencias Sectoriales, que, a su vez, serían el núcleo de una red de cooperación más amplia. En definitiva, acaban proponiendo que se repiense y potencie la cooperación vertical entre las Comunidades Autónomas y el Estado.

El apartado que dedican al Senado tiene como objeto principal esbozar una serie de reformas de la Cámara alta en el sentido de convertirla en una auténtica Cámara de representación territorial más que de analizar las posibles relaciones entre ambos órganos.

Asimismo, el último epígrafe tiene por finalidad explicar las ventajas del llamado federalismo cooperativo, que es el modelo alemán, antes que posicionar al órgano objeto de estudio en este sistema que, por otra parte, es obvia.

IV

Los profesores Bocanegra y Huergo, en suma, nos ofrecen un interesante trabajo destinado a suscitar la reflexión en el mundo de la doctrina jurídico-política y de

RESEÑA BIBLIOGRÁFICA

imprescindible lectura para aquellos que van a ser los miembros de pleno derecho del órgano que con tanto rigor han estudiado.—*Antonio Calonge Velázquez.*

ELISEO AJA y LAURA DíEZ (coords.): *La regulación de la inmigración en Europa*, Fundación La Caixa (Colección de Estudios Sociales, 17), Barcelona, 2005.

La regulación de la inmigración en Europa es un libro muy esperado y absolutamente necesario para el estudio del Derecho de la inmigración en la actualidad.

Como anuncia ya desde su título, la obra nos brinda un análisis de las regulaciones sobre la inmigración de varios países de la órbita de la Unión. Pero no se detiene aquí, pues contiene además alguna referencia obligada al marco normativo de la política de inmigración de la Unión Europea, de la que participan en mayor o menor grado todos los países a los que se refiere este trabajo.

Pero, en realidad, el propósito del libro es más ambicioso, pues no se conforma con la mera descripción de las regulaciones de la inmigración, convirtiéndose en un instrumento esencial de Derecho comparado al ofrecer al lector los datos que ha de conocer para contrastar los distintos modelos normativos nacionales, siempre dentro del marco europeo que a todos afecta. Es posible descubrir, así, sin demasiado esfuerzo, las imbricaciones de las normativa europea en los diversos ordenamientos nacionales y, a la inversa, las influencias de las regulaciones nacionales en la normativa europea que lentamente se va aprobando.

Todos los capítulos de esta monografía, excepto el último, reservado a Europa, se dedican al análisis de la regulación de la inmigración por países, y cada uno de estos capítulos ha sido encomendado a expertos nacionales en la materia. El conjunto es el resultado de una eficaz labor de coordinación.

La selección de los países que forman parte del estudio es acertada, pues conjuga la necesidad de incluir aquellos de tradición inmigratoria más antigua, como Alemania, Bélgica, Reino Unido o Francia, con otros en los que el fenómeno es más reciente, como España o Italia. Además se incluye Suiza, con pleno sentido, pues, aunque no es un país miembro de la Unión Europea en 1999 suscribió con ésta un Acuerdo Bilateral sobre libre circulación de personas que gozará de plena vigencia tras un período transitorio de doce años.

El estilo claro y conciso con el que está redactado y el rigor de las traducciones son buen indicio de la solvencia de la obra. Con buen criterio, se prescinde de todo dato formal que no sirva para comprender los principios y las señas de identidad de la regulación de cada país, prestándose atención a los elementos materiales o procedimentales que resultan más relevantes para entender cada una de ellas, a menudo tan distintas de las que el lector ya conoce.

Contribuye decisivamente a la coherencia del libro el esquema al que responden cada uno de los capítulos nacionales, pues facilita una primera aproximación a la comparación entre ellos. En efecto, dentro de un modelo que preserva cierta flexibilidad, en todos los capítulos nacionales se abordan algunos temas nucleares comunes,

RESEÑA BIBLIOGRÁFICA

como, la entrada, la estancia y residencia y las medidas de alejamiento. Y a esta estructura responde en la medida de lo posible el capítulo europeo. A la vez, son de gran interés los apartados específicos reservados a los asuntos más peculiares de cada modelo. Así, en el primer apartado belga se aborda el singular y complejo sistema federal de reparto de las competencias de política migratoria entre los distintos niveles de poder o se dedica un espacio propio a explicar la singular idiosincrasia del poder discrecional extrarreglamentario del Ministro del Interior en el sistema inglés.

En la introducción al texto, se contiene ya un interesante análisis sobre los grandes rasgos de semejanza de fondo que se detectan en los diversos sistemas normativos que han sido objeto de estudio.

Así, resulta que la pieza básica de la inmigración económica es la obtención del permiso de trabajo en origen, al que se asocia el permiso de residencia, sin olvidar el papel importante que juega la residencia por reagrupación familiar. Además, en ambos casos, el visado en el país de origen es el principal medio de control de la inmigración. También se recuerda la general subordinación de la inmigración económica a la situación de empleo nacional, aunque haya diferencias entre los países que fijan un contingente o cuota anual de trabajadores inmigrantes y los que no lo hacen.

Del mismo modo, se pone de relieve las diferencias que se establecen entre las situaciones de estancia o residencia temporal y las de residencia permanente o indefinida. Las primeras acarrear la exigencia de renovación periódica de los permisos, condicionada al cumplimiento de los requisitos exigidos para la obtención inicial también en el momento de la renovación, mientras que la residencia permanente sólo conlleva la obligación de renovación de la documentación, sin que exista un control material sobre el cumplimiento de ningún requisito. Aunque hay diferencias entre aquellos países que exigen cinco años de estancia previa antes de alcanzar la residencia permanente, que son la mayoría, y otros que exigen una estancia superior, que puede llegar a los diez años de Suiza.

No obstante, ya en la misma introducción se destacan algunas diferencias importantes que afectan sobre todo al apartado de infracciones y sanciones aunque los objetivos de la política sancionadora sean comunes y se centren, por un lado, en castigar la inmigración irregular por infracción de las normas de extranjería y, por otro, en defender el orden público o la seguridad nacional. En ese sentido, resulta curioso cómo, sin poner en cuestión la potestad del Estado para controlar los flujos migratorios, todos los ordenamientos han incorporado de un modo u otro un importante límite a la ejecución de las medidas de alejamiento de extranjeros, obedeciendo a la reiterada y consolidada jurisprudencia del TEDH sobre el respeto a la vida familiar del extranjero (art. 8 CEDH). Desde la óptica de los derechos y garantías de los inmigrantes, son habituales las críticas a los sistemas de recursos contra las decisiones que acarrear la salida del país, pues es frecuente que las posibilidades de suspender cautelarmente el alejamiento sean más bien escasas, por lo que, en muchas ocasiones, los recursos tienden a perder prácticamente toda eficacia.

La inmigración irregular existe en todos los países, pero en Italia y España es un fenómeno de dimensiones escandalosas, como se pone de relieve en sendos apartados

RESEÑA BIBLIOGRÁFICA

específicos dentro de sus respectivos capítulos. En estos países son más o menos frecuentes los procesos de regularización extraordinarias que son desconocidos en otros, como Alemania o Bélgica, donde se opta por fórmulas más estables de regularización a través de solicitudes individuales para supuestos excepcionales. No obstante, más allá de los mecanismos de legalización de la estancia, en pocos ordenamientos se regula el estatuto jurídico de los inmigrantes irregulares, cuyo acceso a los servicios sociales y otros derechos es, por tanto, precario. Una preocupación latente en muchos sistemas se refiere al inmigrante irregular con orden de alejamiento de imposible ejecución. Esta situación es ignorada en la mayoría de los casos, pero cuenta con alguna solución normativa particular en Alemania y Suiza, a través del estatuto de tolerancia (que puede desaparecer tras la nueva normativa) y de admisión provisional, respectivamente. Figuras de las que tal vez podrían tomar buena nota otros ordenamientos, incluido el nuestro.

La lectura de la obra va desvelando algunas de las influencias más destacadas que las propuestas normativas de unos países ejercen sobre otros. Como ejemplos de actualidad, puede mencionarse el visado para la participación en el mercado de trabajo italiano, que ha sido recientemente introducido en España, aunque con reservas, bajo el nombre de visado para búsqueda de empleo. No deja de ser una muestra de la improvisación constante en este sector del ordenamiento el hecho de que una figura de estas características nazca en España justo un año después de que fuera derogada en Italia.

Sin embargo, comoquiera que las líneas generales son comunes, pero la regulación de detalle introduce matices bien diferentes en cada uno de los modelos, tal vez hubiera sido necesario enfatizar algunas de las disparidades más significativas, sobre todo en la medida en que puedan percibirse como un escollo a la hora de armonizar las regulaciones con vistas a la gestación de la normativa europea. Entre ellas, cabe reseñar la titularidad de los derechos sociales o el reconocimiento de la participación política (ya hay países, como Bélgica, o algunos cantones suizos, que reconocen el derecho de voto en elecciones municipales o comunales).

Como nos recuerda la lectura del libro y sabemos de episodios anteriores, estas divergencias condicionan claramente el sentido y el alcance de la mayor parte de las normas europeas. Una muestra reciente nos la ofrece la Directiva sobre el derecho a la reagrupación familiar, condicionada desde su nacimiento por algunas restricciones nacionales, que acabaron imponiéndose en el texto final. Así, para dar satisfacción a Alemania, se acepta que pueda subordinarse la concesión de la residencia del hijo mayor de doce años al cumplimiento de ciertos criterios de integración, o que se requiera que la solicitud de reagrupación del hijo sea presentada antes de que éste cumpla los quince años, siempre que este requisito estuviese previsto en la legislación nacional en el momento de aprobarse la Directiva. No siempre queda claro cuándo ciertas modificaciones tienen su origen en las necesidades de convergencia con Europa, pues los autores de los capítulos no siempre ofrecen este dato. Si bien esta omisión puede normalmente suplirse acudiendo a la lectura del capítulo europeo, como ocurre por ejemplo con algunas condiciones de la residencia permanente, que pueden recon-

RESEÑA BIBLIOGRÁFICA

ducirse a la Directiva relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración.

Pero si a escala comunitaria el debate político sobre la inmigración es de gran intensidad la trasposición a cada uno de los países es todavía más problemática porque casi nunca escapa a la controversia. No hay un sólo país en el que los cambios normativos se sustraigan al regateo político, que hace de la política de inmigración una materia prima de la contienda electoral, imposibilitando un mínimo consenso. Con los riesgos que esto entraña a la luz de experiencias vecinas. A este contexto político, poco reflexivo, puede imputarse el vicio con el que nacen un buen número de normas de inmigración, sobre las que ya han recaído o se esperan todavía otras tantas declaraciones de ilegalidad y aun de inconstitucionalidad.

Por último, es posible entender que, dado el perfil de la obra, ésta dé prioridad al núcleo más tradicional del Derecho de inmigración, es decir, a los aspectos relacionados con el control de flujos, en detrimento de los elementos de integración social a los que, en todo caso, se alude dentro de los comentarios más generales. Las políticas de integración social de los inmigrantes son, sin duda, un capítulo aparte. Y quizá el contenido de un próximo libro.—Ana Ruiz Legazpi

JUAN CARLOS GAVARA DE CARA: *Contenido y función del término de comparación en la aplicación del juicio de igualdad*, Thomson/Aranzadi, Pamplona, 2005, 228 págs.

La aplicación del juicio constitucional de igualdad requiere una comparación adecuada entre las distintas consecuencias jurídicas derivadas de hechos equiparables. El trabajo de J. C. Gavara intenta establecer las razones por las cuales en algunos casos el Tribunal Constitucional permite articular un término de comparación y en otros no, a pesar de enfrentarse a un mismo supuesto de hecho de similares o equiparables características. Se trata de un estudio dogmático de gran rigor y finura sobre un asunto tan complejo y central como es el juicio de igualdad, que es no sólo lo que la literatura alemana llamaría un concepto-niebla, sino también un concepto-pantano por las dificultades de sortearlo sin errores y sin hundimientos lógicos. Juan Carlos Gavara es uno de nuestros máximos especialistas en dogmática de los derechos fundamentales y ya ha estudiado con profundidad el principio constitucional de igualdad en trabajos anteriores. El autor tiene en cuenta las doctrinas alemana y norteamericana de referencia y toda la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español, que examina críticamente. Como la mejor práctica es una buena teoría, el libro, una vez que los operadores jurídicos le extraigan todas sus posibilidades, puede tener en el futuro gran importancia tanto para plantear como para resolver los difíciles casos en los que sea llamado en causa el juicio de igualdad.

El punto de partida del estudio es el análisis de la necesidad de comparación como elemento determinante de la aplicación del principio de igualdad, que, no se olvide, es

RESEÑA BIBLIOGRÁFICA

un concepto relacional, es decir, precisa de la existencia de normas o situaciones en las que se haya introducido una diferencia de trato. Por ello, su aplicación requiere la previa constatación de que se hayan aplicado consecuencias jurídicas distintas a dos supuestos de hecho iguales. La vinculación del principio de igualdad con la protección en democracia de las minorías determina que mientras el tratamiento idéntico de personas, cosas o situaciones no requiere de ningún tipo de argumentación específica para ser sostenido en su constitucionalidad, el tratamiento diverso sí deba ser, por el contrario, razonablemente justificado.

Examina después Gavara la función del término de comparación en la distinción entre el principio de igualdad en la ley y en la aplicación de la ley. En el primer caso, el término de comparación cumple una función objetiva que se corresponde con la exigencia de igualdad en la configuración normativa, es decir, que permite que sean comparables normas y situaciones jurídicas derivables de las normas con independencia del órgano concreto que subjetivamente las adoptó, ya que se exige que cuando se adopte la norma o cuando eventualmente se valore sus consecuencias, no se adopten diferencias no justificadas constitucionalmente. Por el contrario, el principio de igualdad en la aplicación de la ley cumple una función subjetiva ya que se compara las actuaciones subjetivas de los órganos ejecutivos, administrativos o judiciales. Lo relevante en estos supuestos, a efectos del término de comparación, es que en las actuaciones del mismo órgano aplicador de la ley se adopte la misma resolución o similares, salvo justificación derivada de la Constitución. Concluye Gavara que la realización práctica del principio de igualdad de forma dinámica corresponde al poder legislativo, el conocimiento de la aplicación de las normas jurídicas en el caso concreto al poder ejecutivo y el examen de las consecuencias de la ejecución de las normas jurídicas al poder judicial.

A continuación, el estudio aborda la ubicación del término de comparación en la estructura del principio de igualdad en la ley. En este punto, el principio de igualdad, que cumple una función general como límite del legislador, requiere no sólo limitarse a exigir que las normas prescindan de las cualidades e intereses personales de los sujetos para establecer diferencias entre ellos (igualdad subjetiva), sino que se debe extender al examen desde un punto de vista objetivo de las diferencias introducidas por las normas, es decir, examinar si se ha disciplinado de igual modo las situaciones y relaciones que sean iguales con independencia de los sujetos o intereses personales que regule y, en caso de introducción de diferencias, determinar su justificación teniendo en cuenta la lógica interna de la norma. La problemática del término de comparación se centra sobre todo en el primer aspecto, en la determinación de normas, situaciones y relaciones comparables que han sido diferenciadas por el legislador. Esta determinación del término de comparación es el primer punto a desarrollar en la concreción del juicio de igualdad. Primero hay que comparar y después fundamentar y valorar jurídicamente la diferencia o la semejanza. Gavara describe la estructura del juicio de igualdad en tres puntos: la determinación de la diferenciación y su relevancia constitucional (término de comparación adecuado), la justificación de la diferenciación (si existe una relación entre la finalidad perseguida por la normativa y la medida impugnada) y

RESEÑA BIBLIOGRÁFICA

la corrección constitucional de la diferenciación introducida por el legislador (racionalidad y proporcionalidad). Este esquema permite distinguir los casos de igualdad y los de prohibición de discriminación específica, que no requieren término de comparación (tienen una estructura binaria, no trinitaria), aunque a veces se aporte para reforzar la argumentación.

De los tres elementos del juicio de igualdad, la determinación de la diferencia normativa es el eje central del análisis y contenido del término de comparación. Gavara describe el enjuiciamiento que realiza el Tribunal Constitucional en tres fases: en la fase de aportación (que se centra sobre todo en la relevancia del término factual de comparación) corresponde al recurrente demostrar la existencia del término de comparación; en la fase de adecuación (que se centra en la fijación de las semejanzas y diferencias del término de comparación aportado) se analizan los argumentos y contraargumentos ofrecidos por las partes sobre el término de comparación; y, por último, en la fase de aceptación se analiza el término de comparación desde la finalidad y la perspectiva de comparación. La aportación del término de comparación hace referencia a la obligación de determinar el objeto de comparación que permita concretar la diferenciación. Lo normal es que la ausencia de un término de comparación adecuado impida seguir examinando un caso en el que se haya alegado violación de la igualdad. Corresponde su alegación dentro de un proceso constitucional a quien alega el perjuicio de la diferenciación introducida normativamente. Las normas jurídicas a comparar deben ser homogéneas, es decir, deben integrarse en un mismo sistema, sea estatal o autonómico. Deben ser, al menos en apariencia, dos normas válidas y vigentes, una de las cuales es una norma especial que prevé una consecuencia diferenciada de trato perjudicial respecto de la otra norma general y abstracta (o, en ciertas condiciones, las dos son normas especiales). Los supuestos de hecho susceptibles de compararse y ser relevantes a efectos jurídicos deben ser iguales. Respecto de las leyes singulares, sostiene Gavara que admitida su constitucionalidad, no cabe su alegación como parte integrante de un término de comparación.

El elemento central del término de comparación consiste en el proceso de equiparación y puesta en común de supuestos de hecho inicial y aparentemente planteados como distintos. Entre los elementos integrantes del término de comparación debe existir alguna distinción que afecte a las características temporales o espaciales, pero no a los ámbitos personales y materiales que deben ser equiparables y homogéneos (no se puede recurrir a la identidad fáctica para articular el término de comparación). No pueden utilizarse como término de comparación las situaciones jurídicas futuras y éstas deben ser concretas. Gavara desentraña la complejidad de los elementos que integran el término de comparación, que no se refiere sólo a los elementos factuales del supuesto de hecho, sino que incluye también elementos prescriptivos (y esto es precisamente lo que permite la comparación en algunos casos ya que el punto crítico del principio de igualdad en la ley es la demostración de que dos supuestos de hecho son iguales a pesar de que se han aplicado consecuencias jurídicas distintas). El elemento más relevante que se fija en la fase de aportación y que concreta el término de comparación desde un punto de vista material es el elemento factual de comparación, es

RESEÑA BIBLIOGRÁFICA

decir, el hecho, criterio o situación objetiva o aspecto concreto utilizado para sostener la comparación que permita deducir la diferenciación normativa. Este elemento debe ser unívoco y se articula a través de componentes subjetivos y objetivos. Desde el punto de vista subjetivo, los destinatarios de las normas jurídicas pueden ser objeto de un trato diferenciado por dos motivos: porque se han incluido a quienes no deberían de acuerdo con la lógica de la norma (diferenciación por inclusión o exceso) o porque no se han incluido a personas que sí deberían haberse incluido (diferenciación por exclusión o defecto). Desde el punto de vista objetivo, una norma será contraria al principio de igualdad, entre otras razones, cuando sea incompatible el supuesto de hecho con su consecuencia jurídica, cuando no exista una conexión interna entre la norma adoptada y su finalidad, etc. Y, además, está conectada con la prohibición de arbitrariedad y por ello el Tribunal Constitucional ha entrado en ocasiones a examinar lesiones del principio de igualdad a pesar de que no existía término de comparación. En cualquier caso, la distinción entre diferenciación subjetiva y objetiva no es relevante para determinar el término de comparación.

La segunda fase del análisis del término de comparación es la fijación de similitudes y diferencias como elemento determinante para la valoración de su adecuación. Sólo acreditándose una semejanza sustancial entre las personas o grupos sometidos a un mismo régimen jurídico se podrá entrar a examinar la constitucionalidad de un trato diferencial. En este proceso intervienen diferentes sujetos y órganos con funciones jurídicas distintas: el legislador (competente para determinar la existencia inicial del término de comparación); el recurrente que alega su existencia; el poder público que asume la defensa de la constitucionalidad de la diferencia jurídica de trato; por último, el Tribunal Constitucional, al que corresponde la decisión sobre la aceptación, existencia e idoneidad del término de comparación para la situación concreta alegada en la última de las fases. La finalidad (o razones de la comparación) y la perspectiva de comparación (o específica actitud equiparadora o diferenciadora de los elementos factuales utilizados para la comparación) son los elementos determinantes de la aceptación del término de comparación. Gavara los analiza también de modo exhaustivo.

En este punto, el libro podría haber acabado, pero Gavara añade un capítulo final relativo al término de comparación en el principio de igualdad ante la ley. Quizás hubiera estado mejor ubicado a continuación del capítulo segundo, en el que el autor traza la distinción inicial entre igualdad en la ley y ante la ley, pero creo que, en todo caso, es un acierto haberlo incluido en el trabajo. En los casos de igualdad en la aplicación de la ley por órganos administrativos y judiciales, la determinación del término de comparación es tan relevante que resulta prácticamente definitiva para la resolución final del caso concreto. Gavara examina la determinación del término de comparación ante el mismo órgano judicial, ante órganos judiciales distintos y la problemática posibilidad de articular un término de comparación en la igualdad ante órganos administrativos.

En definitiva, el libro de J.C. Gavara es un libro de referencia sobre el funcionamiento del principio de igualdad, que se lee, además, con placer ya que es riguroso y está bien escrito.—*Fernando Rey Martínez.*

RESEÑA BIBLIOGRÁFICA

RAÚL CANOSA USERA: *Constitución y Medio Ambiente*, Dykinson, Madrid, 2000, 274 páginas.

El libro parte de un prólogo de lujo, firmado por el ilustre Catedrático de Derecho Constitucional, el profesor Pablo Lucas Verdú. Textualmente dice que «el profesor Canosa se ajusta al método técnico-jurídico que es indispensable. Ahora bien, esto no significa que olvide las imprescindibles referencias de índole socio-económica y política que caracterizan, particularmente, a la Teoría de la Constitución de estirpe germánica».

En la propia introducción, el profesor Canosa adelanta la que será una preocupación constante durante toda la obra, a saber, el contenido incierto y de estructura abierta de este novísimo «derecho a disfrutar del medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona» (artículo 45.1 CE), y por tanto, la urgente y necesaria regulación del mismo, pues, no basta la regulación constitucional. Es decir, la inexistencia, aún, en nuestro ordenamiento jurídico de una ley general del medio ambiente, que desarrolle los derechos y principios recogidos en dicho precepto constitucional. Este es uno de los asuntos principales del libro que estamos abordando, pues, pasamos de las muy generales normas jurídicas contenidas en el artículo 45 a normas administrativas absolutamente sectoriales y concretas, sin norma general intermedia.

Otra de las cuestiones que ya queda planteada en la introducción es la fuerza expansiva de lo ambiental. La introducción de la variable medio ambiente en los ordenamientos jurídicos ha supuesto cambios muy importantes en la correlación de intereses jurídicos, afectando sobre todo al progreso económico. La preocupación jurídica por lo ambiental hay que conectarla desde este momento con la extensión del Estado del Bienestar.

En el primer capítulo del libro, el autor analiza el tema de la *Constitucionalización del Medio Ambiente*, la génesis de la introducción de la preocupación medioambiental en los ordenamientos jurídicos durante el siglo xx, sobre todo en su segunda mitad. El grado de deterioro de los recursos naturales era tal que los ordenamientos jurídicos nacionales e internacional, con especial referencia al Derecho Comunitario Europeo (desde mi punto de vista, auténtico motor del cambio cultural y normativo en materia ambiental: en 1967 se aprobó la primera directiva ambiental), se enfrentan al dilema entre progreso económico y respeto al medio ambiente y salvaguardia de los recursos naturales. En este sentido, merece destacarse el punto de inflexión que supuso la celebración de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano celebrada en Estocolmo en 1972 (precedente de las Cumbres de Río-92, Kioto-95 y Johannesburgo-02). A partir de esa fecha (1972), sobre todo en el ámbito de las instituciones de las Comunidades Europeas, se inicia una intensa labor de elaboración y aprobación de normas de protección ambiental que determinará de forma notable el cambio de los ordenamientos jurídicos de los Estados en materia ambiental. Precisamente, nuestra Constitución se aprueba pocos años después de esta cumbre y está inmersa en este nuevo escenario internacional y europeo (aunque todavía no éramos miembro de las Comunidades Europeas). Por tanto, nuestro artículo 45 CE hay que leerlo e interpretarlo en este contexto político y jurídico internacional.

RESEÑA BIBLIOGRÁFICA

Importante contenido de esta primera parte es el tema de la integración del medio ambiente en el «constitucionalismo de lo concreto», es decir, la preocupación de los textos constitucionales por las condiciones de vida del ser humano. Esto es el constitucionalismo social, que a diferencia del liberal, se preocupa de lo concreto, de las condiciones de vida del ser humano, lo que supone un acercamiento de las constituciones al ser humano, al ciudadano. En este sentido hay que entender la inclusión de lo ambiental en las constituciones.

La Constitución española de 1978 se sumó a esa corriente de inclusión de nuevos intereses sociales en las cartas magnas, entre ellos, el ambiental. Así, a través del artículo 45 de nuestra constitución, se incorpora por primer vez en nuestro Derecho Constitucional (ya que la constitución de 1931 tan sólo incorporaba una referencia al paisaje) la noción de calidad de vida y se constitucionaliza el deber de conservar el entorno. El contenido del precepto constitucional es denso en contenido. Recoge por un lado el derecho a disfrutar del medio ambiente (artículo 45.1); el apartado segundo impone obligaciones a los poderes públicos de promover y restaurar el medio ambiente y de velar por el uso racional de los recursos naturales. Se establece además el deber de todos de conservar el medio ambiente, reforzando su cumplimiento con la previsión de sanciones administrativas y penales (artículo 45.3).

Otro asunto que aborda el profesor Canosa Usera en este primer capítulo es la *interpretación de la «Constitución ambiental»*. Deja claro desde el principio que sólo cabe hablar de un Derecho Constitucional ambiental adscribiéndolo a un más amplio y abarcador Derecho Ambiental, entendido como conjunto de normas jurídicas que regulan bienes ambientales con la finalidad de preservarlos para su disfrute en los términos del artículo 45.1 del texto constitucional.

En cuanto a la problemática interpretativa, considera que en la parte ambiental de la Constitución aparecen los rasgos más característicos de las normas constitucionales del Estado social, a saber, su indeterminación, su vaguedad y su abstracción. Se trata además, en el caso de la preocupación medioambiental, de incorporaciones muy recientes al mundo de lo jurídico, y por tanto, desprovistas aún del sustrato teórico necesario para la interpretación. Términos como calidad de vida y medio ambiente, son por su novedad, tanto legislativa como doctrinalmente de muy difícil aprehensión hermenéutica. El reto es, según el autor, configurarlos dogmáticamente, llenarlos de contenido jurídico que aún no poseen.

Para este fin, es esencial, por ejemplo, que se apruebe una ley general de medio ambiente, inexistente aún a nivel estatal, y que sin embargo, algunas comunidades autónomas, entre ella de modo ejemplar el País Vasco, ya han abordado. Al faltar el desarrollo legislativo completo y directo del artículo 45 CE, sus contenidos se desarrollan en normas cuyo grado de concreción es muy alto, en normas sectoriales.

Esta desconexión entre lo más general (el precepto constitucional) y lo más concreto (normas administrativas sectoriales, en muchos casos, transposiciones de directivas Unión Europea), genera, según el autor, un abismo en el que se hunde el Derecho Ambiental por falta de coherencia en el progresivo desarrollo normativo. Esto no quiere decir que la abundancia de derecho positivo sectorial sea negativa. Todo lo

RESEÑA BIBLIOGRÁFICA

contrario, para la protección del medio ambiente es muy conveniente la regulación concreta de los diferentes problemas ambientales. Pero sería muy precisa esa norma general ambiental para que el paso de la norma constitucional ambiental a la norma sectorial no sea tan brusca, y el ordenamiento jurídico ambiental sea más coherente e integrado, a fin de garantizar la necesaria continuidad material del orden jurídico.

Otra de las cuestiones que se analizan en este importante primer capítulo de la obra es el *concepto jurídico de medio ambiente*. El autor pone en cuestión incluso el carácter reiterativo del término medio ambiente (dice que sería mejor ambiente, a secas). Parece que el término es producto del lenguaje administrativo que se caracteriza por preferir la expresión más prolija a la más breve. No obstante, desde su empleo por la legislación de los años setenta se ha ido consagrando jurídicamente. En cuanto al contenido del concepto, debido a la fuerza atractiva de lo ambiental, se tiende a la adopción de un concepto amplísimo, inabarcable de medio ambiente, ya que, si nos atenemos a la realidad, ambiente es todo lo que nos rodea. Pero, este concepto tan amplio debilitaría su valor jurídico. Según el autor, el objetivo de los ordenamientos jurídicos debe ser acotar qué bienes pueden calificarse de ambientales. La Sentencia 102/1995, de 26 de junio, del Tribunal Constitucional, en su fundamento jurídico sexto, pone el acento sobre la relación compleja existente entre todos los factores ambientales: el medio «no puede reducirse a la mera suma o yuxtaposición de los recursos naturales y su base física sino un entramado complejo de las relaciones entre todos esos elementos...».

Por último, se trata en esta primera parte del libro el asunto de la *proliferación y dispersión de normas ambientales* que se generan y conviven en el Estado español (normas de la Unión Europea, estatales, autonómicas, ordenanzas municipales). Para encauzar esta dispersión y darle unidad de sentido, es para lo que debiera existir esa norma básica de medio ambiente que conectara la máxima abstracción del artículo 45 CE con la máxima concreción de las normas sectoriales. No obstante, y desde el punto de vista científico y doctrinal, habría que determinar en primer lugar los contenidos de la ley general ambiental.

El autor considera que se debería regular en dicha norma básica la parte general del Derecho Ambiental, la contemplada en la Constitución, pero con mayor detalle y sin llegar a precisar las medidas de protección específica de cada bien ambiental. Conviene también determinar los bienes que merecen la consideración de ambientales. Además de la enunciación de los bienes ambientales, habrían de desarrollarse los principios ambientales recogidos en el artículo 45 CE. La ley general es el instrumento normativo idóneo para esa precisión. Sin embargo, se han desarrollado en el Derecho Comunitario Ambiental, pues, en el derecho originario (los tratados) se ofrece un ejemplar tratamiento de los principios ambientales (principio de prevención, quien contamina paga, cautela, principio de corrección de los atentados al medio ambiente...). En cambio, el profesor Canosa Usera, sostiene que la regulación del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado (vertiente subjetiva de la cuestión) debiera quedar fuera de esa ley general. Sería una ley que desarrollase de forma sistemática las condiciones básicas del ejercicio del derecho subjetivo ambiental.

RESEÑA BIBLIOGRÁFICA

En segundo capítulo segundo del libro, se aborda por el autor la *configuración subjetiva de lo ambiental*, la estructura del derecho constitucional a disfrutar de medio ambiente adecuado para la persona. La primera idea que deja clara es que el reconocimiento del derecho a disfrutar de un ambiente adecuado va poco a poco extendiéndose y encontrando su sitio en ordenamientos jurídicos de la segunda mitad del pasado siglo.

Nuestra Constitución de 1978 es un buen ejemplo de toda esta problemática. El artículo 45 CE, que consagra un derecho subjetivo al medio ambiente adecuado, está ubicado sistemáticamente en el capítulo III del título I. En rigor, no es un derecho, sino un principio rector de la política económica y social. Estos principios suponen mandatos al legislador y al resto de los poderes públicos para que orienten su actividad en la senda que marcan estos principios. Se puede concluir que, el reconocimiento de un derecho a disfrutar del medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, al margen de su formulación literal y de su problemático valor como derecho subjetivo típico, es, según el autor, incuestionablemente un principio, y como tal, se proyecta sobre todo el orden jurídico.

El autor conecta también el artículo 45.1 CE y la cláusula de igualdad sustancial del artículo 9.2 CE, entendiéndolo que la promoción de la igualdad material exige como elemento fundamental un medio ambiente adecuado. Por tanto, el deber ambiental reclama un reparto de cargas: concentrar las actividades contaminantes en los lugares más desfavorecidos supone una suerte de «exportación» interior de la insalubridad ambiental y una muestra de insolidaridad contraria a lo proclamado en el artículo 45.1 CE.

El capítulo tercero de libro se dedica a la *dimensión objetiva de lo ambiental*, a los principios rectores y elementos ambientales. En 1978, la constitucionalización del medio ambiente se realiza en nuestra Carta Magna en una doble vertiente: reconociendo un derecho subjetivo (con los problemas indicados anteriormente) y proclamando unos principios ambientales. En efecto, el artículo 45.2 CE encarga a los poderes públicos «velar por la utilización racional de los recursos naturales» y «defender y restaurar el medio ambiente». Estos principios han de estar vinculados a los fines que el propio precepto establece, «proteger y mejorar la calidad de vida» y ser un «medio adecuado para el desarrollo de la persona».

Algunos estatutos de autonomía recogen entre los objetivos a alcanzar por las instituciones autonómicas, los ambientales. El primero y más explícito fue el Estatuto Andaluz, cuyo artículo 12.3.5.º incluye, entre los objetivos básicos de la acción de los poderes públicos propios, «el fomento de la calidad de vida del pueblo andaluz mediante la protección de la naturaleza y del medio ambiente».

En cuanto a la eficacia normativa de los principios ambientales, la primera idea que hay dejar clara es que, como todos los preceptos del Capítulo III del Título I, la eficacia normativa de los principios que contienen el artículo 45 CE (ubicado en ese capítulo) depende de lo dispuesto en el artículo 53.3 CE, que regula la eficacia normativa. Textualmente dice este precepto que «El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo Tercero informarán la legislación

RESEÑA BIBLIOGRÁFICA

positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen».

Señala el autor una cuestión importante respecto a los principios constitucionales del capítulo III, del título I. Estos operan como mandatos al legislador y en consecuencia son normas de cobertura constitucional: al asignar obligaciones a los poderes públicos, vinculan su discrecionalidad al modelo de transformación que impone la Constitución (artículo 9.2 CE y Capítulo III, del Título I). Esta función de cobertura es, en materia ambiental, bastante clara pues la realización de los objetivos constitucionales ambientales supone importantes sacrificios de otros intereses jurídicos.

Un tema de enorme interés que se trata en esta parte la obra del profesor Raúl Canosa Usera es el de necesaria *integración de lo ambiental en el resto de las políticas públicas*. La consideración ambiental ha irrumpido desde hace poco tiempo rompiendo la compartimentación tradicional del orden jurídico, pues reclama su proyección en todos los ámbitos normativos en los que pueda tener incidencia sobre el medio ambiente. Esta necesaria integración tiene su origen el Derecho Comunitario. Ha sido introducido en las reformas de los tratados originarios que han supuesto el Tratado de Maastricht, y sobre todo, el Tratado de Ámsterdam.

Tema clave en el que se detiene el autor es el de la *garantía de la utilización racional de los recursos naturales*, que se consagra en el artículo 45 CE. Entiende que esta expresión constitucional significa, al menos, tres cosas: ahorro; reutilización o reciclaje; y mejoras tecnológicas. Respecto a esta última cuestión, al Derecho no le corresponde aportar los conocimientos científicos, sino estimular los avances técnicos y científicos al servicio de la protección del medio ambiente. Los poderes públicos necesitarán de los mismos para adoptar las decisiones políticas que convengan, precisando las medidas concretas de protección, conservación, restauración, investigación ambiental, fiscales, y en último término, la sanción.

El profesor Canosa Usera dedica un capítulo del libro al deber de conservar el medio ambiente, a la *constitucionalización del deber ambiental*. Nuestro artículo 45 CE, al tiempo que consagra el derecho a «disfrutar del medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona», en el propio primer apartado, in fine, recoge el «deber de conservarlo». Este deber se refuerza con la posible imposición de sanciones penales y administrativas y con la obligación de reparar el daño causado (artículo 45.3 CE). El autor reconoce al constituyente la coherencia de recoger la cara y la cruz de la misma moneda, pues, no hay disfrute de un derecho si los titulares del derecho no son, a su vez, sujetos del deber de conservar su objeto. Sin la solidaria contribución de todos en la conservación del medio, no es posible el goce del derecho, el ejercicio del derecho al medio ambiente.

La regulación constitucional del deber de conservación, refuerza la limitación sobre la libre disposición de los recursos naturales que entraña el reconocimiento del derecho ambiental y la inclusión de principios constitucionales en la materia. La estructura de este deber ambiental es la propia de un deber constitucional, puesto que no corresponde con el derecho sino que es impuesto objetivamente por la Constitución

RESEÑA BIBLIOGRÁFICA

y desarrollado por otras normas de nuestro ordenamiento. Hay que tener en cuenta también que gran parte de las obligaciones impuestas por el ordenamiento a los particulares y que podemos considerar concreciones de ese deber, provienen de directivas comunitarias, transpuestas a la legislación interna.

Una forma de concretar el deber constitucional de conservación ha sido la inclusión en el Código Penal del llamado delito ecológico, y en la esfera administrativa, con la vigilancia e imposición de sanciones. El artículo 45.3 CE ofrece cobertura constitucional a todas estas formas de garantizar el objetivo constitucional ambiental. El Tribunal Constitucional ha abordado en varias ocasiones el régimen administrativo sancionador en el orden ambiental. El alto tribunal entiende que el régimen administrativo sancionador forma parte de la materia ambiental básica, y en consecuencia, las normas que la regulan tienen la consideración de básicas. Las comunidades autónomas tan sólo pueden ampliar y mejorar el régimen sancionador fijado por las normas básicas, pero no disminuirlo ni restringirlo (STC 196/1996).

En el capítulo quinto del libro que estamos comentando, el autor aborda el asunto de la *descentralización política y administrativa en relación al medio ambiente*. La primera idea que se expresa es que los mandatos contenidos en el artículo 45 CE vinculan a todos los poderes públicos, con independencia de su ámbito territorial y competencial. Los principios ambientales que proclama la constitución se hacen efectivos a través de la acción de todos ellos, en función de las normas del bloque de la constitucionalidad que distribuyen competencias ambientales. El resultado de la actividad del Estado y de las Comunidades Autónomas ha de ser la realización de los principios constitucionales ambientales, y del derecho reconocido en el primer apartado del mencionado precepto. En el plano legislativo estamos ante una materia compartida entre Estado y Comunidades Autónomas, a las que se suma las competencias, en algunos casos muy importantes, de los Ayuntamientos.

En este asunto es clave el papel de la Unión Europea. Desde que en enero de 1986 España entró a formar parte de las Comunidades Europeas, se trastocó la distribución interna de competencias y se predeterminó el contenido del derecho ambiental nacional. Con el solapamiento de los títulos competenciales comunitario, estatal y autonómico, se ha generado en nuestro Estado una complicada trama de acciones legislativas ambientales que es necesario coordinar. En cuanto a la relación Estado-Comunidades Europeas, dado que las instituciones comunitarias, en el ámbito del medio ambiente, utilizan la directiva, los poderes públicos internos deben ejercer sus propias competencias ambientales para desarrollar, más bien transponer, las normas comunitarias. A título informativo, una de últimas directivas ambientales (la 96/61/CE) que se ha incorporado a nuestro ordenamiento jurídico lo ha sido en virtud de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, que establece la denominada autorización ambiental integrada. Es esta una de normas ambientales más importantes de los últimos veinte años, y cuya aplicación va a contribuir sin duda a hacer efecto lo proclamado en el artículo 45 de la constitución.

Cuestión central relacionada con lo anterior es, dilucidar, dentro del Estado, a quién le corresponde transponer las directivas comunitarias: al Estado o a las Comu-

RESEÑA BIBLIOGRÁFICA

nidades Autónomas. La Unión Europea no determina nada al respecto, es una cuestión interna de los Estados. Es decir, quién es el competente en las tareas ejecutivas relacionadas con el medio ambiente. La mencionada STC 102/1995, de 26 de junio, aplicó a lo ambiental la doctrina acerca de la competencia interna para desarrollar y aplicar el Derecho Comunitario, dejando muy claramente establecido que son las CC.AA. las encargadas de transponer las directivas cuando éstas incidan en sus ámbitos competenciales, no pudiendo entenderse que la transposición sea, por sí misma, materia básica (FJ. 14).

Las *conclusiones* a las que llega el autor no son del todo optimistas. Aunque reconoce la generosa proclamación constitucional de las vertientes subjetiva y objetiva la protección del medio ambiente, sin embargo, considera que la falta de una concienciación social clara en lo ambiental hace que, en la realidad jurídica diaria la eficacia de esas proclamaciones no sea tan clara.

En mi opinión, el autor sí está muy concienciado con la defensa del medio ambiente, busca soluciones jurídicas siempre en esa clave, destaca los avances más que los puntos débiles de nuestro ordenamiento jurídico. Considero que nuestro país ha avanzado significativamente en materia medioambiental por la necesaria y obligatoria adaptación al acervo comunitario ambiental que se había generado hasta 1985 y por la consiguiente obligación desde el 1 de enero de 1986 de transponer las nuevas directivas ambientales que se han ido aprobando al respecto. Aquí no existía (tal vez tampoco exista todavía) una apuesta clara de los poderes públicos por lo ambiental.

Tuvo que ser nuestra incorporación a las Comunidades Europeas la causa de la puesta al día medioambiental de nuestro ordenamiento jurídico. Tan sólo teníamos nuestro gran artículo 45 CE (eso sí, mal ubicado), también por influencia del contexto internacional del momento (Cumbre de Estocolmo de 1972 y sus positivas consecuencias sobre todo en Europa).

Para el futuro, creo que los Ayuntamientos (sobre todos los grandes) tienen un reto importantísimo en la gestión del ambiente, en el incremento de la concienciación ciudadana ambiental. Ejemplos como el de nuestra ciudad de Córdoba, con una implantación total de la selección de los residuos urbanos en nuestros propios hogares para su posterior tratamiento y transformación, suponen acciones públicas clave para dar cumplimiento efectivo a lo proclamado en el artículo 45 de la Constitución.—
Ángel B. Gómez Puerto.