

forma con el discurso ponderado y equilibrado de toda la obra, hasta el punto de chocar desde un primer momento.

En definitiva, la monografía del profesor GONZÁLEZ GARCÍA constituye un trabajo muy bien construido, dotado de una gran solidez tanto en las formas como en el fondo, llevado a cabo con un notorio rigor académico y una metodología impecable, que aborda un tema de la máxima actualidad, ofreciendo un certero análisis de la situación real y un diagnóstico de sus principales males y aportando soluciones y propuestas del máximo interés. El resultado se plasma en una obra que ha de convertirse en una segura referencia para el estudio de este sector en constante estado de cambio.

Juan Ramón FERNÁNDEZ TORRES
 Profesor Titular
 de Derecho Administrativo
 Universidad Complutense de Madrid

MARTÍN REBOLLO, L. (ed.): *Derecho Público de Cantabria (Estudios sobre el Estatuto y el Derecho de la Comunidad de Cantabria)*, Parlamento de Cantabria, Santander, 2003, 1.162 págs.

I. El libro de cuya aparición se da cuenta en estas páginas se ha publicado con ocasión del vigésimo aniversario del Estatuto de Autonomía para Cantabria, originariamente aprobado mediante la Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre. Su edición obedece al impulso del Parlamento de Cantabria, que encomendó la coordinación y dirección del proyecto al Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Cantabria, Luis MARTÍN REBOLLO, quien ha sabido rodearse para la ocasión de un grupo de colaboradores de acrisolada valía.

La obra, que se abre con un prólogo del anterior Presidente del Parlamento de Cantabria, al que sigue una somera presentación del director, se divide en seis grandes bloques, que engloban un total de treinta y cuatro trabajos. Así, en el primero de dichos bloques, genéricamente denominado «Introducción», se si-

túa el autogobierno de Cantabria en el marco del Estado de las Autonomías a partir del balance que de la evolución de nuestro sistema autonómico formula el profesor Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA. En el segundo se analizan los aspectos institucionales de la autonomía de Cantabria, partiendo de una visión de conjunto que proporciona el trabajo de Pedro J. HERNANDO GARCÍA. A continuación se examina el ejercicio de las competencias de la Comunidad, abriéndose este bloque con otro estudio de carácter general en torno a la distribución constitucional y estatutaria de competencias, del que es autor Juan Manuel ALEGRE ÁVILA.

La estructura común a los tres primeros bloques —un primer trabajo de alcance general, al que siguen estudios sectoriales— no se sigue en los bloques cuarto, dedicado a «los medios instrumentales y sustrato financiero» del autogobierno cántabro, y quinto, rubricado «una mirada exterior». Dichos bloques no se prestan, por las temáticas sobre las que versan, a reproducir aquella estructura. Diferente es el caso del sexto y último bloque, denominado «Epílogo», integrado por un solo artículo, el de Eliseo AJA, que viene a ser el correlato del balance que en el inicio formula GARCÍA DE ENTERRÍA. Se apunta con ello una cierta lógica circular en la sistemática del libro y, sobre todo, la voluntad de contextualizar el estudio del Derecho Público de Cantabria, enmarcándolo en el debate sobre el momento actual del Estado de las Autonomías.

El libro se cierra con un anexo documental, en donde se reproduce el texto vigente del Estatuto de Autonomía para Cantabria y se relacionan cronológicamente las ciento ochenta y cuatro leyes aprobadas por su Parlamento entre los años 1982 y 2002. Además, el lector hallará un índice general final.

II. Como ya se ha apuntado, la sistemática de la obra —así como el contenido de los trabajos que la componen— ilustra el deseo de situar el análisis del Derecho Público de Cantabria en un marco de reflexión más amplio. Felizmente superada la larga etapa de «excepcionalidad» de la autonomía cántabra, los retos que ahora debe afrontar pare-

cen comunes al conjunto de Comunidades de autonomía inicial restringida.

Así, las sucesivas reformas de que ha sido objeto el Estatuto de Autonomía para Cantabria deben examinarse en los tres procesos de modificación de los Estatutos correspondientes a este tipo de Comunidades Autónomas. La primera de dichas reformas se llevó a cabo por la Ley Orgánica 7/1991, de 13 de marzo, que incluyó a la Comunidad Autónoma de Cantabria entre las afectadas por el propósito de unificar los procesos electorales municipales y autonómicos. Con posterioridad, la Ley Orgánica 2/1994, de 24 de marzo, incorporó al texto estatutario las competencias previamente transferidas, haciendo uso de la posibilidad contemplada por el artículo 150.2 CE, por la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre. Finalmente, la Ley Orgánica 11/1998, de 30 de diciembre, coronó el proceso de reforma estatutaria iniciado con ocasión del debate sobre el estado de la Región, celebrado en diciembre de 1995. En esta última, junto con los aspectos estrictamente competenciales, destacan las reformas institucionales, procediéndose incluso a la creación del Defensor del Pueblo cántabro (art. 16), Comisionado Parlamentario con funciones idénticas a las atribuidas al Justicia de Aragón y al Defensor del Común de Castilla y León, pero que, a diferencia de éstos, continúa inédito en el panorama institucional cántabro.

III. Culminado en lo sustancial el proceso de descentralización competencial a favor de las diferentes Comunidades, particularmente las de autonomía inicial restringida, han cobrado renovado protagonismo las reivindicaciones de las Comunidades «de vía rápida». Dichas reivindicaciones reabren el debate sobre el modelo territorial de Estado. Aunque mejor cabría decir que «abren» el debate, puesto que, como acertadamente ha recordado Javier PÉREZ ROYO (*Una anomalía española. La aversión a la reforma constitucional*, «Claves de Razón Práctica», núm. 138, págs. 10 y ss.), sobre la articulación territorial del Estado se llegó a una suerte de «compromiso dilatorio» que permitió a la sociedad española soslayar los problemas que

plantea y actuar *como si* hubiera un consenso fundacional. Ciertamente, el resultado de esta opción no ha sido del todo negativo, puesto que el pragmatismo que se ha impuesto en la política territorial española ha permitido que el sistema funcionara razonablemente bien.

Sin embargo, la historia nos ha salido al paso. Y ahora resulta más difícil optar por remitir al futuro la solución a los problemas que nos aquejan. Por una parte, desde las tres Comunidades Autónomas convencionalmente denominadas «históricas» se pone de manifiesto la insatisfacción con el estado actual de desarrollo del modelo; por otra, en diferentes Parlamentos autonómicos se han creado Comisiones especiales para la profundización en el autogobierno, cuyas conclusiones coinciden en apuntar la necesidad de proceder a un cambio de relaciones entre las instancias territoriales.

A este respecto, quizá no resulte inoportuno afrontar la *constitucionalización* del Estado de las Autonomías. Las actuales deficiencias que en su operatividad se advierten no parece que puedan subsanarse sin actualizar el consenso fundacional.

IV. Como no podía ser de otro modo, buena parte de esas deficiencias aquejan a la Comunidad Autónoma de Cantabria. Comenzando por lo institucional, baste señalar que si bien la concentración de procesos electorales puede servir a valores e intereses generales dignos de consideración, éstos habrán de ponderarse con el daño que el corsé de la insoslayable renovación del Parlamento cada cuatro años supone para un sistema que se predica parlamentario. No sólo porque la fecha de su renovación se hace depender de la establecida para las Entidades Locales, lo que ya de por sí puede causar cierta perplejidad, sino también y fundamentalmente porque, como resultado del carácter necesario del proceso electoral, la regulación de la facultad de disolución de las Cámaras reviste unos tintes excepcionales para la lógica del sistema de gobierno parlamentario. Sea como fuere, nos hallamos ante una peculiaridad de las Co-

municipalidades de autonomía inicial restringida, para las cuales la facultad de disolución no es, como acertadamente apunta Antonio BAR CENDÓN («El Presidente y el Gobierno de Cantabria», págs. 289 y ss. de la obra que nos ocupa), «un mecanismo estratégico para la gobernación de la Comunidad Autónoma», sino más bien «un mecanismo jurídico-político para evitar situaciones eventuales de bloqueo institucional».

Si avanzamos un paso más, para situarnos a medio camino entre lo institucional y lo competencial, es preciso dejar constancia de la incidencia que ha tenido la incorporación de España a las Comunidades Europeas. Ni que decir tiene que, en la fase descendente del proceso de integración europea, este hecho no ha supuesto, como reiteradamente ha recordado el Tribunal Constitucional, alteración alguna del sistema constitucional y estatutario de distribución de competencias. Pero no parece tan evidente que sea así en la fase ascendente. En muchos ámbitos, valga como ejemplo paradigmático la agricultura, una competencia formalmente exclusiva se ha transmutado en pura competencia ejecutiva sin previa reforma estatutaria. Manuel LÓPEZ ESCUDERO, en el estudio «Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea», examina estas cuestiones, poniendo de relieve cómo la nota que caracteriza el estatuto de las Comunidades Autónomas en el seno de la Unión Europea es la precariedad. No obstante, resulta extraño que no se dedique ninguna atención al tema en algunas otras partes del libro, particularmente cuando se examinan las competencias sobre agricultura y desarrollo rural.

Por otra parte, el futuro del Estado de las Autonomías debiera fomentar la implicación de las Comunidades en la gobernación de los asuntos generales. Esta sería una opción que redundaría en beneficio del conjunto y de cada una de sus partes. Frente al dualismo ahora imperante representaría una apuesta por la cooperación, tal y como apunta Eliseo AJA en su trabajo. Una cooperación que, ciñéndonos a la reforma del Senado, permitiría —entre otras cosas— acotar mejor el alcance de la legislación básica e incorporar una cierta *sensibilidad auto-*

nómica a otros órganos constitucionales en cuya integración participa la Cámara.

Para cerrar esta noticia del libro, resulta oportuno aludir sucintamente al tratamiento que de la supletoriedad del Derecho estatal se observa en algunos de los trabajos. Con todo el indiscutible respeto que el autor merece, no es posible coincidir con el profesor Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA cuando afirma (nota 7 a la pág. 34) que la STC 61/1997, de 20 de marzo, declara *derogado* el artículo 149.3 CE. Abstracción hecha de que la cláusula de supletoriedad es sólo uno de los contenidos del precepto constitucional y de que en vano buscaremos semejante declaración —al menos *expressis verbis*—, lo que la Sentencia hace es negar al Estado una competencia general *sub specie* supletoriedad, siquiera sea sólo porque con ella se cercena la autonomía política de las Comunidades al obligarles a legislar. Pero esta decisión no priva del carácter supletorio al Derecho estatal dictado en el marco de las competencias que éste se haya reservado.

El Tribunal ha elaborado una doctrina —todo lo discutible que se quiera— sobre la supletoriedad analizada desde la óptica de la creación del Derecho, pero quedan por resolver numerosos problemas en la vertiente aplicativa, que es la aquí principalmente concernida. Así, por ejemplo, cabe preguntarse si el «en todo caso» impide a los operadores jurídicos —y, en último lugar, al juez— apurar las soluciones de autointegración de los ordenamientos autonómicos —por la vía del recurso a los principios generales del Derecho y a la analogía—, pues vienen obligados a aplicar la norma estatal, aunque contradiga los principios informantes de la legislación autonómica.

Finalmente, parece discutible que la ruptura del binomio inconstitucionalidad-nulidad que se lleva a cabo en la STC 195/1998, de 1 de octubre, deba ser examinada en el contexto de la nueva concepción de la cláusula de supletoriedad, como hace Juan Manuel ALEGRE ÁVILA (págs. 455 y ss.). El propio autor reconoce que no es un supuesto en el que se haga uso de esta cláusula, limitándose el Tribunal a «modular el alcance de la declaración de inconstitucionalidad». En efecto, con independencia de

que la modulación de los efectos de las Sentencias declarativas de la inconstitucionalidad es un tema que trasciende con mucho los límites de esta noticia, lo cierto es que en el caso —Reserva Natural de las Marismas de Santoña y Noja— el Tribunal pondera un valor constitucional, cual es la protección ambiental, pudiendo incluso afirmarse al respecto que, por mor de los artículos 45.2 y 53.3 CE, el Tribunal venía obligado, en su calidad de poder público, a abstenerse de dictar un fallo que pudiera suponer un riesgo real y efectivo para los valores ambientales de los espacios protegidos por la Ley estatal impugnada.

LUIS POMED SÁNCHEZ

MARTÍN REBOLLO, Luis (y otros): *Legislación básica de Cantabria*, Librería Estudio/Gobierno de Cantabria/Federación de Municipios de Cantabria, Santander, 2003.

La *Legislación básica de Cantabria*, coordinada por Luis MARTÍN REBOLLO, aparece pocos meses más tarde que el *Derecho Público de Cantabria*, también dirigido por este profesor (1). En la segunda obra mencionada se incluían una serie de trabajos sobre el Derecho Público de la Comunidad Autónoma, trabajos de variada índole (desde la impronta del Derecho comunitario hasta la regulación del patrimonio cultural o las carreteras), pero unidos por una nota común: la vinculación de los autores con la Comunidad Autónoma de Cantabria por diversos motivos, bien personales, bien profesionales. En la *Legislación básica de Cantabria* el nexo común lo constituye el hecho de haber sido elaborado por un grupo de profesores de Derecho Administrativo formados en la Universidad de dicha Comunidad Autónoma, a pesar de que los avatares universitarios en algunos casos les hayan llevado a otros destinos: Juan Manuel ALEGRE ÁVILA, Javier BARCELONA LLOP, Roberto O. BUSTILLO BOLADO, Luis CALVO SÁNCHEZ, Marcos GÓMEZ PUEN-

(1) Publicaciones del Parlamento de Cantabria, Santander, 2003.

TE y Ana SÁNCHEZ LAMELAS, además del propio Luis MARTÍN REBOLLO.

La recopilación sorprende por la prolija selección de normas —en torno al centenar—, aproximación metodológica que recuerda a otras obras individuales de quien ahora consta como coordinador (2). Dicha selección se estructura en cinco bloques que reproducen algunas áreas del estudio del Derecho Administrativo: las bases constitucionales del mismo (Constitución y Estatuto de Autonomía) (3), la organización (y otros aspectos institucionales, como la regulación de la bandera o el himno), los ámbitos de la realidad afectados por la actividad administrativa, los medios personales y económicos de que dispone la Administración y, en fin, las relaciones entre la Administración estatal y la autonómica, plasmadas en los Decretos de trasposos de funciones y servicios al Estado.

Del apartado relativo a la organización de la Comunidad Autónoma de Cantabria, además de epígrafes más clásicos sobre el Parlamento y el funcionamiento del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma, cabe destacar la cohabitación de normas cuyo ámbito subjetivo de interés es bien diverso. Así, se incluye la Ley 6/1983, de 4 de julio, sobre el procedimiento de designación de Senador en representación de la Comu-

(2) Me estoy refiriendo a las *Leyes Administrativas*, publicadas en la Editorial Aranzadi, que se han convertido ya en un instrumento imprescindible para el estudio y el práctico del Derecho Administrativo. Las *Leyes* presentan un estilo novedoso para una recopilación normativa, merced a lo exhaustivo de las notas que ilustran los preceptos. Se trataría, así, de un «manual al revés», dado que las explicaciones no se remiten al texto legal, sino que parten del propio texto, para de esta manera facilitar el diálogo entre el Derecho vigente y las interpretaciones jurisprudenciales y doctrinales sobre el mismo.

(3) LO 8/1981, de 30 de diciembre. En nota a pie de página se reproduce la historia del Estatuto, aludiendo a su temprana aprobación en relación con otros textos autonómicos equiparables, así como a las modificaciones de que ha sido objeto y las motivaciones que las produjeron.