

de, para completar el objetivo perseguido en esta parte del libro, el minucioso examen de las relevantes consecuencias derivadas de dicha reforma para las entidades locales, llevado a cabo, de forma precisa, por el profesor Jorge GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ.

El último bloque de materias que se considera que convendría reformar es objeto de estudio en la cuarta parte del libro, relativa a las competencias y gestión de servicios públicos locales. Así, por una parte, en el primer capítulo, el profesor Alfredo GALÁN GALÁN aborda la compleja problemática derivada de las denominadas competencias impropias de los gobiernos locales —su delimitación conceptual, su cobertura jurídica y su cobertura financiera— y reflexiona sobre las posibles soluciones a los mismos, partiendo de su concepción como competencias de sustitución. Por otra parte, el profesor Ignacio CALATAYUD PRATS, en el segundo capítulo, analiza los múltiples interrogantes que a los operadores jurídicos se les plantean ante la situación de insolvencia de una sociedad local prestadora de servicios públicos, derivados, esencialmente, del eventual conflicto entre las normas administrativas y mercantiles.

Por último, la obra concluye con un análisis de las iniciativas de reforma llevadas a cabo en otros países europeos. Así, en primer lugar, la profesora Donata BORGONOVO RÈ describe los puntos principales de la reforma del sistema provincial italiano; en segundo lugar, el profesor Marcos ALMEIDA CERREDA, al que corresponde el estudio del caso portugués, expone los términos en los que allí se plantea el debate sobre la reforma local; en tercer lugar, la profesora Julia ORTEGA BERNARDO expli-

ca el impacto de la crisis económica sobre la legislación de régimen local en Alemania; en cuarto lugar, la profesora María HERNANDO RYDINGS analiza las propuestas de reforma del régimen local en Inglaterra, y, finalmente, el profesor Rodrigo MORENO FUENTES se encarga del estudio del caso irlandés, indicando las reformas ya acometidas y las propuestas objeto de debate en la actualidad.

En definitiva, el acierto en la planificación de la investigación, su resultado y las interesantes propuestas plasmadas en los libros *Reforma Estatutaria y Régimen Local* y *Crisis Económica y Reforma del Régimen Local* permiten concluir que su lectura resulta imprescindible para entender y orientar el actual debate sobre la reforma local.

Diana SANTIAGO IGLESIAS
Universidad de Santiago
de Compostela

CRUZ VILLALÓN, Pedro; MEDINA GUERRERO, Manuel (Dirs.), y varios autores: *Comentarios [al] Estatuto de Autonomía para Andalucía*; Parlamento de Andalucía, 2012, 4 vols., 3.506 págs.

1. Es de justicia reconocer la importante aportación de los profesores universitarios a la construcción del «Estado de las Autonomías», testimonio evidente del bien hacer de las universidades, ante la novedosa fórmula descentralizada de organización del Estado que patrocina la Constitución de 1978, y que a partir de entonces ha ido desarrollándose progresivamente.

Hubo que interpretar, ajustar, componer, inventar e ir conformando un sistema de conceptos de nueva construcción, a fin de que pudieran dar funcionalidad a los textos jurídicos. Dado que el proceso normativo se mantenía abierto, esa labor de complemento ha debido ir siendo actualizada de forma casi permanente. Un excelente ejemplo de lo que digo lo constituyen los cuatro voluminosos tomos de la obra de que doy noticia, los *Comentarios* al Estatuto de Autonomía para Andalucía de 2007, fruto de un ambicioso proyecto de colaboración —cuya culminación ha requerido tres años— entre el Parlamento de Andalucía y la Universidad Autónoma de Madrid, lugar de destino, cuando se hizo, del director de la empresa, aunque bien vinculada a Andalucía, lo que se traduce en la masiva presencia de profesores de las diversas universidades andaluzas (la Hispalense, mayoritariamente, pero también Almería, Cádiz, Córdoba, Granada, Jaén, Málaga y Pablo Olavide), si bien el comentario de no pocos artículos haya recaído en una profesora de la Universidad Autónoma de Barcelona y en un profesor de la Universidad Autónoma de Madrid. Ha resultado decisiva, en efecto, para el afianzamiento del Estado autonómico la aportación de los miembros de la Academia, de bien diversas maneras, una de ellas, muy especial, la de los volúmenes colectivos glosando el contenido de los diversos Estatutos de Autonomía. No han faltado obras de autor singular, pero ahora quiero referirme especialmente a esos volúmenes de participación plural, que tantos esfuerzos han concitado y que, en general, han supuesto la exitosa convocatoria de especialistas de las más diversas materias que los textos in-

cluyen. Deben mencionarse especialmente, en el caso de Andalucía, los *Comentarios* que al Estatuto de 1981 organizaron el profesor Santiago MUÑOZ MACHADO —editado por el meritorio Instituto de Estudios de Administración Local, que realizó una gran labor en la promoción de comentarios a casi todos los Estatutos de Autonomía— y el profesor Alfonso PÉREZ MORENO —desde la Facultad de Sevilla—, así como los dedicados al nuevo Estatuto, dirigidos por Santiago MUÑOZ MACHADO y Manuel REBOLLO PUIG, editados por Thomson-Civitas en 2008. Destacaré que en los momentos iniciales desempeñaron un papel relevante en esa construcción del Estado de las Autonomías los administrativistas, bien a través de esos comentarios colectivos, bien debido a la obra singular de algunos destacados autores, entre los que cabe recordar de manera especial a Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y a Santiago MUÑOZ MACHADO, sin olvidar el papel de don Manuel CLAVERO ARÉVALO como ministro de Administraciones Públicas. Pero los tiempos traen cambios en muchos aspectos. En la presente obra, la iniciativa la han tomado los constitucionalistas, a cuyo cargo corresponden la mayor parte de las páginas, aunque con una significativa participación de administrativistas, sin que dejen de estar presentes el Derecho internacional y el del Trabajo. Pero en otros comentarios se deja notar también la presencia de historiadores —del Derecho o no—, de civilistas, hacendistas y economistas, mercantilistas, procesalistas, etc. Con la variada selección, el responsable, en cada caso, asegura el comentario especializado de las tan variadas materias que están llegando a abordar los Estatutos de Autono-

mía. En la obra comentada es de notar que se haya abordado el contenido singular de todos y cada uno de los preceptos del Estatuto, siendo de destacar la peculiaridad de que cada uno de los títulos del nuevo Estatuto sea objeto de una presentación de conjunto, lo que permite unas interesantes reflexiones, de las que se han responsabilizado los profesores más cualificados. Resulta así que el empeño ha contado con la dirección del expresidente del Tribunal Constitucional, Pedro CRUZ VILLALÓN, catedrático de la Universidad Autónoma de Madrid, quien en mitad de la travesía fue nombrado abogado general en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, por lo que asumió la codirección Manuel MEDINA GUERRERO (a cuyo cargo correría también la glosa de no pocos preceptos y una interesante visión de conjunto introductoria). La coordinación la asumió Javier PARDO FALCÓN, letrado del Parlamento de Andalucía (explica Pedro CRUZ en la presentación general del proyecto que los letrados del Parlamento de Andalucía, dado que éste era el promotor de la obra, decidieron quedar al margen y no escribir). Y, por lo que dice Pedro CRUZ al final de sus palabras, aunque «no firme nada», debió resultar decisiva en una empresa de tal amplitud, en la que dispersión y retraso suelen ser frutos frecuentes, el papel de supervisión y acicate de Abraham BARRERO ORTEGA, constitucionalista de la Facultad de Sevilla, como «responsable de edición». A ellos hay que sumar los 29 autores de las glosas —a las que contribuyen también algunos de los ya mencionados—, lo que conduce a esta ambiciosa obra, debida a más de 40 autores, que se proyecta en más de 3.500 páginas, y que va a de-

parar así el comentario singular de cada uno de los 250 artículos, más las disposiciones y el Preámbulo, lo que hará que se pase revista a los tan variados temas encuadrados dentro de los 13 títulos de que consta el Estatuto. En el Preliminar, con presentación a cargo de Javier PÉREZ ROYO, las cuestiones basilares de estas normas: Andalucía, símbolos, capitalidad, etc.; el Título I, derechos sociales, deberes y políticas públicas, deparando contenidos muy novedosos, con presentación de Francisco LÓPEZ MENUDO; el Título II, competencias, presentado por Francisco BALAGUER CALLEJÓN; el Título III, organización territorial, presentación de Gerardo RUIZ-RICO RUIZ; el Título IV, organización institucional, presentación por Juan CANO BUENO; el Título V, el Poder Judicial, presentado por Pablo LUCAS MURILLO DE LA CUEVA (vinculado a la Universidad de Córdoba pero ahora magistrado de la Sala Tercera del Tribunal Supremo); el Título VI, economía, con presentación de José Luis GARCÍA RUIZ; el Título VII, medio ambiente, de gran novedad, igualmente presentado por Manuel José TEROL BECERRA; el Título VIII, medios de comunicación social, presentación a cargo de María Luisa BALAGUER CALLEJÓN; el Título IX, relaciones institucionales de la Comunidad Autónoma, presentado por Gregorio CÁMARA VILLAR y Alejandro DEL VALLE GÁLVEZ; y el Título X, reforma del Estatuto, corriendo la presentación a cargo de Manuel REVENGA SÁNCHEZ.

2. La dación de cuenta de tan interesante obra me da pie para formular una reflexión de carácter general sobre el Estado autonómico. Parto de la base, obviamente, con

todo respeto, de lo que significan los nuevos Estatutos para los respectivos territorios y de la legítima satisfacción con que han sido recibidos, y eso que yo, personalmente, me considero sumamente respetuoso para con los *viejos* textos legales, aptos siempre a ser modificados y mejorados, sin necesidad de tener que prescindir de ellos, para no perder la espesa red jurídica que ha ido acumulándose a su alrededor. Destacan los comentaristas con justicia —así, PÉREZ ROYO y MEDINA GUERRERO— las profundas diferencias entre el primer Estatuto andaluz de 1981 y este segundo, ahora comentado, de 2007, advirtiendo que si se usó el trámite previsto en aquél para la «reforma» del Estatuto, en realidad, el resultado es un Estatuto *nuevo*. Hay en el Preámbulo de éste —Preámbulo al que, por cierto, no le ve justificación Javier PÉREZ ROYO— una frase paradigmática que me parece una ajustada expresión de lo que ha sido la metodología que ha guiado —y va a seguir guiando, con toda probabilidad— el proceso de construcción y puesta al día del Estado autonómico. Se afirma, en efecto: «Hoy como ayer partimos de un principio básico, el que planteó Andalucía hace 25 años y que mantiene plenamente su vigencia: Igualdad no significa uniformidad. En España existen singularidades y hechos diferenciales. Andalucía los respeta y reconoce sin duda alguna. Pero, con la misma rotundidad, no puede consentir que esas diferencias sirvan como excusas para alcanzar determinados privilegios. Andalucía respeta y respetará la diversidad pero no permitirá la desigualdad y que la propia Constitución Española se encarga de señalar en su artículo 139.1 que todos los españoles

tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado». Texto especialmente significativo —que lo destaca de forma señalada Manuel MEDINA GUERRERO en su Introducción— si se recuerdan los complejos avatares que acompañaron la elaboración del Estatuto de Andalucía de 1981, desde la filosofía también de lo que, con expresión gráfica, se denominó «café para todos». Es decir, se sabe y queda claro que lo que consigan las Comunidades Autónomas más rompedoras se tendrá que proyectar en la primera ocasión al resto de las regiones.

De hecho, fue el nuevo Estatuto de Autonomía para Cataluña de 2006 el motor desencadenante del proceso que a continuación se fue produciendo. Con una particularidad notable: sus autores y responsables hicieron gala de la patente ruptura del «consenso» que había caracterizado la elaboración de los Estatutos iniciales. Nos consta incluso cómo quienes desde la Academia prepararon los materiales que luego moldearon los políticos optaron por una «apuesta de máximos», en una tensión clarísima por disputar las cotas propias del Estado, creando una situación apropiada para que los políticos interesados la pudieran convertir en motivo de frustración y victimismo. Con los demás Estatutos del ciclo se recuperó el consenso y, en concreto, todos ellos fueron apoyados por las dos fuerzas políticas que representan a la mayoría de los españoles. Pero en ellos se habría de reflejar de forma patente esa especie de afán de «ir a por todas». Se había producido, además, un cambio muy notable en relación con el momento histórico en que se hicieron los primeros Esta-

tutos de Autonomía. Javier PÉREZ ROYO destaca con acierto cómo ha cambiado la realidad jurídico-política de Andalucía en los veintiséis años transcurridos entre el primer Estatuto y el segundo. Pero, además, hay algo que se observa con carácter general en todas las regiones y que yo querría destacar ahora: frente al carácter inexperto y, por así decir, modoso y respetuoso —en general y salvo excepciones— de quienes hicieron los primeros Estatutos, y el dato obvio de que quienes entonces comparecieron en las listas electorales que asentaron los primeros Estatutos no tenían experiencia ni de gestión ni de organización regional, hoy sí se cuenta con una clase política regional que ha gestionado los muy importantes poderes que ha tenido a su disposición y que ha manejado muy cuantiosos presupuestos, clase política pagada en general de sí misma y espoleada por ese constante afán de no ser menos que los otros y llegar adonde lleguen los demás. Y ahí, en ese empeño por alcanzar las mayores cotas posibles, la experiencia de los recientes Estatutos ha deparado, en términos muy generales, una situación que no deja de sorprender: el deseo de avanzar sin parar mientes en que se podía estar vulnerando la Constitución. Sorprende de manera extraordinaria, digo, ese borrón de que a cada nuevo Estatuto de Autonomía, sabedores y bien conscientes los responsables de esa nueva clase política de lo que hacían, le haya acompañado de manera casi automática el correspondiente recurso de inconstitucionalidad, que ha dado pie luego a que el Tribunal Constitucional «podara» de manera significativa casi todos los Estatutos que se hallaban en esa situación. Con la

otra vertiente, además, de que aunque no se hubieran impugnado determinados preceptos, su validez quedaba en entredicho a la vista de lo declarado por el Tribunal Constitucional en relación con otros Estatutos de los que sí había conocido, con las severas consecuencias que con su habitual finura describe FRANCISCO LÓPEZ MENUDO en la presentación que le ha tocado desarrollar. Un fenómeno que da que pensar seriamente, aunque insisto que se trata de algo general, que ofreció su punto culminante en el Estatuto catalán, aunque apareció por doquier. En concreto y en lo que respecta al Estatuto andaluz, en mi caso, como estudioso de la materia pero también exhumando el recuerdo de que como senador en la etapa constituyente soy en parte responsable de la fórmula que consagró la Constitución para determinar el régimen de las aguas, desde el criterio de apoyar las cuencas hidrológicas como base territorial para la gestión del agua, que tan interesante experiencia había deparado, diré que no pude menos de sentirme extrañado ante el artículo 51 y su flagrante contradicción con la Constitución, aunque insisto que se trata de algo general, reflejo de la forma de actuar de los políticos de los nuevos tiempos, y es que lo mismo cabe decir del artículo 75.1 del Estatuto de Castilla y León con su referencia al Duero. Bien sé lo que significa el Guadalquivir en el imaginario colectivo andaluz, pero eso nada tiene que ver con una fórmula de gestión de competencias, establecida con criterios inequívocos para todos por la Constitución, con decidido afán de que se aplique por doquier, en el claro intento de cortar una fuente de conflictos que se sabe pueden llegar a

ser muy enconados, contando además con que en la Administración autónoma que gestiona las aguas públicas las Comunidades Autónomas afectadas tienen, por cierto, una muy amplia participación. En la obra comentada le ha tocado bregar con el tema a Jesús JORDANO FRAGA, que ha cumplido su tarea con gran altura, ofreciendo un comentario en que luce su fina sensibilidad jurídica.

Pues bien, este afán por tratar de comerle espacio al Estado (que al fin y al cabo es la organización unitaria para toda la nación), este empeño en forzar las atribuciones desde esa perspectiva del juego de máximos, si bien hecha desde la concertación de los dos grandes partidos políticos, ha tratado en todos los supuestos de beneficiar a cada una de las Comunidades Autónomas, ha resultado en cada una de las aplicaciones una operación aislada, no sincronizada, desde una metodología del desarrollo separado y no concertado. Cada Comunidad Autónoma ha aspirado a conseguir lo máximo y lo mejor y, entre todos, nos hemos olvidado de que eran piezas de un reloj sincronizado. Y es que, si se ponía en movimiento la maquinaria, era la ocasión para abordar una operación de conjunto, con ideas y aspiraciones predefinidas. Entiendo, desde la postura de quien cree en la permanente racionalización del Estado para que su actuación cotidiana resulte lo más racional posible —dejando de lado [en]sueños, utopías o construcciones dogmáticas—, que los más de treinta años de funcionamiento del sistema descentralizado exigían no pocas rectificaciones y retoques para que el sistema funcionara como un Estado moderno

debe funcionar. Algo que hoy se ve muy claro tras los efectos de la crisis económica. Y, sin embargo, se precisaba una acción de conjunto y una visión unitaria para poder enderezar y rectificar. No para negar o amenguar el Estado autonómico, como algunas voces reclaman, sino para, conscientes de sus logros y de sus posibilidades, rectificar donde hubiere que rectificar, tras un debate concienzudo y abierto. Y es que, como tantas veces repetimos pero, al parecer, no acabamos de asimilar, ¡claro que las Comunidades Autónomas son Estado! Son una pieza vital del Estado, decisivas para que éste funcione correctamente. Y nada es tan necesario como una decidida concertación entre la organización unitaria y las piezas descentralizadas.

Con otro aspecto paradójico añadido: todos los nuevos Estatutos han pulsado al máximo la tecla del Estado social, en sus más diversos contenidos —aun dejando de lado el fiasco de los «derechos sociales», rebajados a «principios» por el Tribunal Constitucional—, justo en el momento en que «la cruda realidad» —la situación financiera en que cada Administración pública se había situado debido a su propio comportamiento— iba a evidenciar la práctica imposibilidad de tantas de las políticas o, incluso, de las prestaciones auspiciadas, creando una peligrosa separación entre la letra de cada uno de los Estatutos y lo que habría de poder traducirse en realidad, como tan certeramente razona FRANCISCO LÓPEZ MENUDO en su presentación. Ese hiato crea frustración y tiende a desprestigiar el sistema. Entiendo, en suma, que ese proceso de la segunda mitad de la primera década de este siglo, tan laborioso y que tan-

tas energías consumió, si marcha triunfal y motivo de gozo para muchos, fue, en gran medida, una ocasión perdida que algún día habrá que rectificar.

3. Estas *reflexiones de un solitario*, formuladas, insisto, con carácter general, en nada pretenden rebajar el significado del nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía y menos aún, obviamente, la obra que estoy comentando. Pues se trata, en suma, de un importante esfuerzo intelectual que merece ser destacado y que aparece gracias al patrocinio del Parlamento de Andalucía, cuya presidenta, Fuensanta COVES BOTELLA, abre la obra con las palabras de presentación. Por lo demás, aunque siempre habrá algunos aspectos propios y exclusivos de cada una de las regiones, lo cierto es que en cada Estatuto de Autonomía la mayor parte de la regulación resulta común e intercambiable, por lo que, paralelamente, la doctrina elaborada en cada caso tiene una evidente vocación de proyección. De ahí que una obra como ésta, además de resultar de suma utilidad para el caso de Andalucía —señaladamente para los operadores jurídicos, también para los políticos, así como para los que tienen interés por las cosas públicas—, ofrezca elementos igualmente válidos para el estudio de los restantes Estatutos de Autonomía, en ese fenómeno de acumulación de las tan variadas aportaciones sobre el Estado de las Autonomías. Resulta así la más reciente de las obras que suma sus valiosas aportaciones a ese gran caudal.

LORENZO MARTÍN-RETORTILLO
BAQUER
Catedrático Emérito
de Derecho Administrativo

DE LA VARGA PASTOR, Aitana: *El nuevo régimen jurídico de los suelos contaminados*; La Ley, Madrid, 2012, 497 págs.

El suelo constituye un recurso natural no renovable de extraordinaria importancia, tanto desde un punto de vista ambiental como socioeconómico, sometido desde el punto de vista de la contaminación a una fuerte presión en todos los países industrializados. Constituye uno de los medios receptores de la contaminación más sensibles y vulnerables, sujeto a múltiples procesos de degradación y amenazas. Sin embargo, a pesar de su importancia, la protección ambiental del suelo no ha sido objeto de regulación general a nivel de la Unión Europea. Tampoco ha sido objeto de regulación unitaria en España. Tradicionalmente, su protección se ha acometido de forma indirecta por medio de normas sectoriales que regulan ámbitos que afectan al suelo, circunstancia que ha originado una gran dispersión normativa. La regulación específica de los suelos contaminados es un tema aún pendiente a nivel de la Unión Europea y un fenómeno reciente en España, iniciado a partir de la aprobación de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos, y consolidado más recientemente, a partir del Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, y de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, además de algunas normas autonómicas específicas en la materia.

Tampoco ha sido un tema al cual la doctrina haya dedicado su atención. Son pocos los autores que se han dedicado a su estudio y lo han hecho desde perspectivas concretas, sin abordar el tema globalmente. Por