

ARZOZ SANTISTEBAN, Xabier (dir.): *Transposición de directivas y autogobierno. El desarrollo normativo del Derecho de la Unión Europea en el Estado autonómico*, Institut d'Estudis Autònomic, Barcelona, 2013, 584 págs.

Parece existir una general y curiosa coincidencia respecto a la valoración negativa que merece el desarrollo del Derecho de la Unión Europea, singularmente en lo que se refiere a la transposición de las directivas, desde la perspectiva de las exigencias del Estado autonómico. Sin embargo, el acuerdo se desvanece cuando nos interrogamos acerca de la manera de corregir la situación. Esta obra pretende ofrecer un diagnóstico completo y preciso de los problemas existentes, así como proponer una orientación general y un conjunto de mecanismos para su resolución.

A tal fin, la investigación se estructura en tres partes. En la primera se estudian los fundamentos dogmáticos del problema, y entre ellos los relativos a la distribución del poder normativo en la Unión Europea (M. AZPITARTE SÁNCHEZ), los requisitos de la transposición de directivas diseñados por el Tribunal de Justicia (X. ARZOZ SANTISTEBAN) y la distribución interna de la responsabilidad por incumplimiento del Derecho de la Unión (M. AZPITARTE SÁNCHEZ). La segunda parte es un estudio comparado y analítico sobre la transposición de directivas. En primera instancia se expone el régimen de la transposición de directivas en diversos Estados compuestos (H. LÓPEZ BOFILL), para pasar después a analizar la manera en la que se ha procedido efectivamente a realizar dicha transposición en

tres ámbitos significativos: el de las directivas que inciden en la regulación económica (T. DE LA QUADRASALCEDO JANINI), el de las directivas ambientales (A. NOGUEIRA LÓPEZ) y, en fin, el de la regulación de los servicios en el mercado interior (J. M. PÉREZ FERNÁNDEZ). Por último, el libro se cierra con un estudio final en el que se contrastan las experiencias sectoriales analizadas con los presupuestos constitucionales y europeos de la transposición de directivas y se propone un modelo de desarrollo normativo del Derecho de la Unión Europea alternativo al que se ha materializado en España, más respetuoso con las exigencias que resultan del Estado autonómico (X. ARZOZ SANTISTEBAN).

El diagnóstico de la situación actual es, forzosamente, la crónica de un principio constitucional fallido: el de la no alteración de la distribución interna de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas como consecuencia del Derecho de la Unión (cfr., entre otras muchas, SSTC 80/1993, 54/1990, 236/1991, 31/2010). El libro estudia cuidadosamente el desplazamiento competencial a favor del Estado que se ha producido materialmente con ocasión de la incorporación de las directivas al ordenamiento interno: analiza las causas que lo han motivado, discute los argumentos constitucionales que han pretendido justificarlo y, sobre todo, explica las técnicas o instrumentos competenciales a través de los cuales se ha producido. El más relevante ha sido, solo o en compañía de otros, el título competencial del Estado relativo a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13.º CE). Como es conocido, esa habilitación ampa-

ra las «normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, [...] las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector» (STC 95/1986), e incluso la aprobación de «normativa estatal supletoria [...] necesaria para garantizar el cumplimiento del Derecho derivado europeo» (STC 130/2013). El Tribunal Constitucional prácticamente ha renunciado a poner límites al Estado cuando ejerce este título competencial, lo cual ha tenido como consecuencia el vaciamiento competencial de las Comunidades Autónomas, en lo que ahora importa, respecto a las materias de su competencia sobre las que se aprueban directivas. En relación con las directivas ambientales, al título horizontal señalado se suman el relativo a la legislación básica de protección del medio ambiente (art. 149.1.23.º CE), que está siendo objeto en los últimos tiempos de una interpretación expansiva por parte de la doctrina constitucional (STC 69/2013), y otros títulos competenciales concurrentes. En el caso de la transposición de la Directiva de servicios, la Ley 17/2009 ha pretendido ampararse de manera conjunta e indiferenciada en los títulos competenciales reservados al Estado en el artículo 149.1.1.º, 13.º y 18.º CE (disposición final primera).

El resultado de todo ello es que en materias compartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas, e incluso en materias de exclusiva competencia autonómica, la transposición de las directivas corre a cargo casi exclusivamente del primero, a costa del espacio competencial de las segundas. El creciente protago-

nismo del legislador básico en la transposición de directivas genera a su vez, como efecto reflejo, una mayor incertidumbre respecto de los límites y la subsistencia misma de la competencia autonómica, que dificulta el cumplimiento por las Comunidades Autónomas de sus deberes relacionados con la transposición. Si a todo ello se añaden las consecuencias de la doctrina constitucional sobre el *ius superveniens* autonómico tras la modificación sobrevinida de las bases estatales, acaso no resulte sorprendente que las propias Comunidades Autónomas hayan tenido generalmente una actitud prudente respecto a la posibilidad de anticiparse en la transposición de directivas sobre materias de su competencia, e incluso que el fenómeno no haya dado lugar a una importante conflictividad competencial.

La expansión de los títulos competenciales estatales suele justificarse en la necesidad de evitar el incumplimiento del Derecho de la Unión. En el libro se demuestra que el argumento relativo al mayor incumplimiento autonómico de los deberes relativos a la transposición de directivas es, esencialmente, un mito no respaldado por datos objetivos. Un estudio empírico de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en materia ambiental permite concluir, en efecto, que sólo un veinte por ciento de las condenas a España tiene su origen en la ausencia de una adecuada transposición de las directivas y que, dentro de las que sí declaran incumplimientos normativos, dos tercios son imputables al Estado y sólo uno son autonómicos o compartidos (A. NOGUEIRA LÓPEZ).

Frente a la cuestionable deriva centralizadora, en este libro se su-

gieren diversos cursos de acción tendientes a superar la asimetría entre la distribución de competencias que rige en la producción normativa interna y la que gobierna efectivamente la producción normativa dirigida a la transposición de directivas; propuestas que, en otros términos, aspiran a tomarse en serio la distribución constitucional (y estatutaria) de competencias (X. ARZOZ SANTISTEBAN) y a lograr que la Constitución vuelque su normatividad también en la incorporación del Derecho europeo (M. AZPITARTE SÁNCHEZ). En primer lugar, debería partirse de que la competencia normativa de la Unión que se expresa a través de directivas reduce de forma directa, ante todo, el margen de actuación del legislador estatal. Y ello ha de ser así especialmente cuanto más detallada sea la regulación que contienen. Si el Estado tiene competencia para dictar la legislación básica en relación con la materia regulada por la directiva, ésta sólo subsistirá en la medida en que la norma europea no agote el ámbito de lo básico; de hacerlo, la intervención autonómica debe resultar viable sin necesidad de interposición estatal; en otro caso, el Estado podrá desarrollar la directiva hasta donde alcance lo básico de conformidad con la doctrina constitucional y, por lo tanto, respetando el espacio para la legislación autonómica de desarrollo. El mismo criterio habría de seguirse en los casos en los que el Estado carezca de título competencial sectorial y pretenda recurrir a un título horizontal. La articulación de las competencias normativas europeas, estatales y autonómicas sobre una misma materia es, desde luego, problemática, pero ello no justifica el incumplimiento del reparto consti-

tucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

En segundo lugar, en el libro se realizan propuestas dirigidas a mejorar la articulación procedimental del principio de no alteración (X. ARZOZ SANTISTEBAN). Entre ellas se encuentran la clarificación de las pautas de actuación de los órganos de la Administración central del Estado, la visibilización procedimental de la transposición autonómica de las directivas mediante la comunicación sistemática de las iniciativas adoptadas a la Administración del Estado, así como la mejora de los instrumentos orgánicos de cooperación interadministrativa para el desarrollo normativo de las directivas. Ante las carencias propias de las conferencias sectoriales y la inconveniencia de mantener las prácticas y usos desarrollados hasta la fecha, en esta investigación se gira la vista al Derecho comparado para proponer la constitución de una red de corresponsales de la transposición o un grupo de alto nivel para la adaptación del Derecho de la Unión, compuesto por enlaces del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Finalmente, también se discute el papel que corresponde a la responsabilidad pecuniaria en el control del cumplimiento de los deberes relacionados con la correcta transposición de directivas, así como los problemas y posibles soluciones que plantea la imputación de dicha responsabilidad al Estado y a las Comunidades Autónomas. Así, frente al modelo de procedimiento administrativo y de reparto de la responsabilidad por el que opta el Real Decreto 515/2013, se plantea como posible alternativa una solución de inspiración alemana, en la que la res-

ponsabilidad vendría predeterminada en abstracto en función del tipo de distribución competencial correspondiente a la materia competencial en la que tendría que encuadrarse la directiva (M. AZPITARTE SÁNCHEZ). De acuerdo con este planteamiento, que no deja de presentar algunos problemas, el reparto podría reflejar con menor fidelidad la responsabilidad de cada ente en el incumplimiento declarado, pero contribuiría a fijar, también en este contexto, el criterio constitucional y estatutario de distribución de competencias.

Este volumen es el resultado de un proyecto de investigación financiado por el Institut d'Estudis Autònoms en el marco de una convocatoria competitiva y, tal y como se deriva de lo expuesto, su contenido es de la máxima actualidad y relevancia, tanto desde el punto de vista de su contribución al esclarecimiento de las diversas cuestiones teóricas que subyacen a la transposición de directivas en el Estado autonómico, como desde la perspectiva de las propuestas y soluciones concretas que en él se realizan.

Luis ARROYO JIMÉNEZ  
Universidad de Castilla-  
La Mancha

BOIX PALOP, Andrés, y MARZAL RAGA, Reyes (eds.): *Ciudad y movilidad. La regulación de la movilidad urbana sostenible*, Publicacions de la Universitat de València, 2014, 252 págs.

El crecimiento que han experimentado nuestras ciudades en el

marco de una planificación urbanística sustancialmente mejorable, la generalización del vehículo privado como medio de transporte, las dificultades a las que se enfrentan diariamente los ciudadanos a la hora de transitar por unas calzadas cada vez más congestionadas y la proliferación, como alternativa, de nuevas formas de desplazamiento han desembocado en una mayor preocupación social, y académica, por la movilidad. En el presente marco aparece esta obra colectiva que aproxima transversalmente al lector a la movilidad urbana sostenible; una materia vidriosa cuyas fronteras deben quedar bien delimitadas antes de abordar una reforma normativa que palie los problemas propios del actual modelo de ciudad.

Desde finales del siglo XIX, los poderes públicos, lejos de permanecer indiferentes ante los crecientes problemas de movilidad, han adoptado una política activa orientada decididamente a la adaptación de la ciudad al automóvil, tal y como pone de relieve Joan OLMOS. Sin embargo, los ciudadanos somos cada vez más conscientes de que la perpetuación de las disfunciones económicas y medioambientales propias de este escenario deviene insostenible. Complicaciones que abarcan desde la polución del aire y altos niveles de ruido hasta el incremento de la factura energética en un país marcadamente dependiente.

Hasta fechas recientes, las políticas de movilidad se han valorado exclusivamente en términos de accesibilidad. Frente a ello, los autores no tratan solo de diseñar unos núcleos urbanos más accesibles, sino que trazan el modo concreto en el que debe materializarse este principio de accesibilidad. Es decir, siendo el fin