

V. Recensiones

ARAGONÉS BELTRÁN, Emilio: *Novedades de Hacienda Local. 1999*, Marcial Pons, Madrid, 1999, 456 págs.

I. Los cambios legislativos acaecidos durante el año 1998 en el ámbito de la Hacienda Local y en otros sectores normativos conexos justifican, sin duda alguna, una publicación como la que se reseña, en la que el Magistrado Emilio ARAGONÉS BELTRÁN compila la regulación más importante aprobada en la materia hasta el 31 de diciembre de 1998, ofreciendo, además, unos muy interesantes comentarios en los que se combina a la perfección el afán expositivo y clarificador con el análisis crítico. En efecto, el volumen que se comenta constituye una actualización del *Anuario de Hacienda Local. 1998*, que también fue publicado por la Editorial Marcial Pons y demás entidades patrocinadoras (Fundación Carles Pi i Sunyer, Federació de Municipis de Catalunya y Col·legi de Secretaris, Interventors i Dipositaris d'Administració Lo-

cal de Barcelona) con el fin de dar cuenta de la situación legislativa en materia de finanzas locales a fecha de 31 de diciembre de 1997. El libro anotado se enmarca, en consecuencia, en un loable esfuerzo editorial por dispensar al operador jurídico —y, especialmente, al gestor local— un riguroso estudio en el que, periódicamente, se examinen las innovaciones de un sector legislativo tan «motorizado» como éste, junto a las novedades que en materia jurisprudencial y doctrinal vayan apareciendo.

La sistemática de la obra responde fielmente a los objetivos y finalidades que acaban de exponerse. Tras una información preliminar en forma de nota previa y de indicación de las abreviaturas utilizadas, la estructura del libro se divide en dos partes: la primera, dedicada a la transcripción de la normativa; y la segunda, que tiene como objeto los comentarios de las novedades legislativas y jurisprudenciales¹. Ultima el volumen una relación bibliográfica y cinco índices que permiten identi-

¹ La simple reproducción del índice del libro da idea de la utilidad de la publicación:

NOTA PREVIA.

ABREVIATURAS UTILIZADAS.

PRIMERA PARTE. NORMATIVA.

I. LEY DE HACIENDAS LOCALES.

1. LEY DE HACIENDAS LOCALES: TEXTO VIGENTE Y ACTUALIZADO.

2. LEY DE HACIENDAS LOCALES: REDACCIONES DEROGADAS.

II. TARIFAS E INSTRUCCIÓN DEL IAE

3. REAL DECRETO LEGISLATIVO 1.175/1990, DE 28 DE SEPTIEMBRE: TEXTO VIGENTE.

4. REAL DECRETO LEGISLATIVO 1.175/1990, DE 28 DE SEPTIEMBRE: REDACCIONES DEROGADAS.

III. NORMAS LEGALES MODIFICADORAS Y EXTRAVAGANTES.

5. NORMAS LEGALES MODIFICADORAS Y EXTRAVAGANTES.

IV. NORMAS REGLAMENTARIAS Y DE DESARROLLO.

6. NORMAS REGLAMENTARIAS REGULADORAS DEL IMPUESTO SOBRE BIENES INMUEBLES (IBI).

7. NORMAS REGLAMENTARIAS REGULADORAS DEL IMPUESTO SOBRE ACTIVIDADES ECONÓMICAS (IAE)

8. NORMAS DE APLICACIÓN DEL IMPUESTO SOBRE VEHÍCULOS DE TRACCIÓN MECÁNICA.

9. NORMAS REGLAMENTARIAS SOBRE PRESUPUESTOS LOCALES.

SEGUNDA PARTE. COMENTARIOS Y JURISPRUDENCIA

V. NORMAS GENERALES

10. LEY DE BASES DE RÉGIMEN LOCAL (LEY 7/1985): TÍTULO VIII

11. LEY DE HACIENDAS LOCALES (LEY 39/1998, ARTS. 1 A 19).

VI. TASAS LOCALES.

12. GESTIÓN DE LAS TASAS.

VII. CONTRIBUCIONES ESPECIALES.

13. GESTIÓN DE LAS CONTRIBUCIONES ESPECIALES.

VIII. PRECIOS PÚBLICOS.

14. GESTIÓN DE LOS PRECIOS PÚBLICOS LOCALES.

15. LEY DE TASAS Y PRECIOS PÚBLICOS.

IX. IMPUESTO SOBRE BIENES INMUEBLES (IBI).

16. LEY DE HACIENDAS LOCALES.

17. BASE LIQUIDABLE DEL IBI.

18. NORMAS EXTRAVAGANTES DEL IBI.

X. IMPUESTO SOBRE ACTIVIDADES ECONÓMICAS (IAE).

19. NORMAS LEGALES.

20. TARIFAS E INSTRUCCIONES DEL IAE.

XI. IMPUESTO SOBRE VEHÍCULOS DE TRACCIÓN MECÁNICA.

21. NORMAS LEGALES.

XII. IMPUESTO SOBRE CONSTRUCCIONES, INSTALACIONES Y OBRAS (ICIO).

22. NORMAS LEGALES.

XIII. IMPUESTO SOBRE EL INCREMENTO DE VALOR DE LOS TERRENOS DE NATURALEZA URBANA.

23. NORMAS LEGALES.

XIV. TRIBUTOS DE OTROS ENTES LOCALES.

24. NORMAS LEGALES.

XV. RÉGIMENES ESPECIALES DE TRIBUTACIÓN.

25. TRIBUTACIONES ESPECIALES.

BIBLIOGRAFÍA.

ÍNDICES:

— ÍNDICE CRONOLÓGICO DE JURISPRUDENCIA.

— ÍNDICE ANALÍTICO DE JURISPRUDENCIA.

— ÍNDICE CRONOLÓGICO DE NORMAS.

— ÍNDICE ANALÍTICO GENERAL (Refundido del ANUARIO 1998 y de las NOVEDADES 1999).

— ÍNDICE SISTEMÁTICO.

car la información que se recoge la publicación sobre la base de distintos criterios.

II. La parte del volumen dirigida a analizar los cambios legislativos producidos durante 1998 debe abordar, al menos, los derivados de cuatro importantes leyes, a saber: la Ley 1/1998, de 26 de febrero, de Derechos y Garantías del Contribuyente, la Ley 25/1998, de 13 de julio, referente a las tasas y precios públicos locales, la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y, finalmente, la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social para 1999, que ha modificado más de 40 artículos de la Ley de Haciendas Locales. Por si fuera poco, la actividad jurisprudencial ha sido durante ese año muy intensa, siendo especialmente destacable la Sentencia del Tribunal Constitucional que ha abierto una quiebra al principio de inembargabilidad de los bienes públicos locales (STC 166/1998, secundada por la STC 228/1998, de 1 de diciembre), lo que ha llevado a materializar una de las modificaciones de la Ley de Haciendas Locales por parte de la Ley 50/1998.

Tan amplio material normativo, se estudia en primer lugar abordando la incidencia que las mutaciones legislativas han tenido en lo que se denominan «normas generales». Así, por lo que se refiere a la Ley de Bases de Régimen Local, se atiende a la plasmación legislativa de la voluntad de consolidar el recurso de reposición en el ámbito tributario local, lo que ha llevado a dar una nueva redacción al artículo 108 de la Ley básica por parte de la Ley 50/1998. Con esta reforma, se ha ratificado la interpretación jurisprudencial que entendía que el recurso de reposición tenía carácter preceptivo en la esfera de la hacienda local, al tiempo que se produce una delimitación del ámbito en el que opera esta regla, que se extiende, no sólo a los tributos, sino también a los precios públicos y a las multas y sanciones pecuniarias. Con buen criterio, ARAGONÉS BELTRÁN afirma que el alcance de este último inciso legal relativo a las «multas y sanciones pecuniarias» debe restringirse a sus aspectos recaudatorios, sin que, fuera de este ámbito, pueda inaplicarse la legislación administrativa común.

En lo que respecta a la Ley de Haciendas Locales, los cambios son más numerosos, debiendo advertirse, de entrada, que los recursos de incons-

titucionalidad interpuestos a comienzos de 1989 contra sus opciones competenciales siguen sin resolverse por el Tribunal Constitucional, fruto del atasco que sufre este Alto Tribunal. La Sentencia que resuelva este complejo asunto tendrá que identificar cuál es el anclaje constitucional del Estado para dictar una legislación en la materia, ya que, si bien el artículo 133 de Constitución, parece legitimar una regulación tendencialmente exhaustiva, el artículo 149.1.18 de la Norma fundamental llevaría a aplicar el esquema legislación básica estatal y normativa autonómica de desarrollo.

Entre los cambios que se producen en el articulado de la Ley de Haciendas Locales, pueden citarse la enumeración de los ingresos locales de Derecho público y la consiguiente aplicación de las prerrogativas públicas propias de la Hacienda local (art. 2), la consideración como ingreso de Derecho privado del producto de la enajenación de bienes demaniales que hubieren sido desafectados (art. 3.4), el reforzamiento del régimen de delegación y colaboración interadministrativa en la gestión tributaria (arts. 7 y 8) o la posibilidad de establecer exenciones en los casos expresamente permitidos por las leyes (art. 9).

Por otro lado, otras reformas de la Ley de Haciendas Locales tienen que ver con la incidencia que presenta la Ley 1/1998, de Derechos y Garantías del Contribuyente, en el régimen de las finanzas locales. Así ocurre con la extensión del régimen de recargos e intereses de demora propio de los tributos estatales a los ingresos de derecho público locales (art. 10) o con la expresa remisión a las previsiones de la Ley 1/1998 en materia sancionadora (art. 11) y respecto a las actuaciones de gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos locales (art. 12)². En este punto, cabe recordar que la citada Ley 1/1998 introduce, al menos, tres novedades en la regulación de la potestad sancionadora en materia tributaria, que se concretan en la consagración del principio de buena fe (lo que presenta consecuencias en la carga de la prueba que debe superar la Administración), en la separación de los procedimientos de comprobación e investigación con el propiamente sancionador (que tendrá una duración máxima de seis meses), y en la instauración del mismo régimen de suspensión que el establecido para las sanciones en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre³.

² La enmienda que dio lugar a las modificaciones del artículo 12 pretendía, de acuerdo con su justificación, propiciar la extensión del régimen jurídico de la gestión de tributos locales al resto de los ingresos de Derecho público. Sin embargo, en el texto resultante nada se dice sobre los ingresos de Derecho público distintos de los tributos. ARAGONÉS BELTRÁN (p. 242) entiende que, «ante semejante despropósito, el intérprete ha de inclinarse, por una elemental coherencia normativa, por sostener que también en materia de gestión, liquidación, inspección y recaudación de los restantes ingresos locales de Derecho público distintos de los tributos regirá lo previsto en la Ley General Tributaria, Ley de Derechos y Garantías del Contribuyente y demás Leyes del Estado reguladoras de la materia, así como en los respectivos Reglamentos de desarrollo».

³ En todo caso, vale la pena destacar que el autor hace suyas las críticas que un sector de la doctrina tributarista (singularmente, PALAO) ha realizado contra la Ley 1/1998, quien ha enjuiciado muy negativamente la reunión en un texto legal de los preceptos garantistas y la elabora-

También merecen mención especial las variaciones normativas que se producen en el ámbito de los recursos administrativos (en concreto, en el recurso de reposición, objeto de una profusa regulación en línea con lo ya comentado respecto a la Ley de Bases de Régimen Local) y de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. El autor, en lo que se refiere a la nueva Ley procesal administrativa, expone consideraciones muy críticas relacionadas con el procedimiento abreviado y con la extensión de los efectos de las sentencias a personas distintas de los recurrentes. Una cuestión muy interesante es la cierta contradicción existente entre la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y el artículo 19 de la Ley de Haciendas Locales (en la redacción dada por la Ley 50/1998) respecto a la previsión de los efectos de las declaraciones de nulidad de disposiciones generales sobre los actos anteriores dictados en aplicación de dichas normas. Así, si bien en la Ley 29/1998 los actos firmes quedan indemnes, salvo los de carácter sancionador⁴, en la Ley de Haciendas Locales se asienta ese principio general, pero a la vez parece admitirse un margen de maniobra al Juzgador para determinar los efectos de la sentencia⁵.

Finalmente, el volumen comentado se ocupa de las innovaciones operadas en cada una de las categorías de ingresos locales de Derecho público, siendo quizá especialmente importantes los cambios producidos en el régimen de las tasas y de los precios públicos, puesto que se ha llevado al articulado de la Ley de Haciendas Locales el criterio del Tribunal Constitucional sobre la incorrecta calificación como precios públicos de ciertas prestaciones patrimoniales. Con ello, se ha pretendido la acomodación de la parte dispositiva de la Ley de Haciendas Locales a la STC 189/1995, de 14 de diciembre, en línea con las anteriores modificaciones operadas en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas. Junto a las cuestiones mencionadas, se examinan en la última parte del volumen las novedades producidas en la disciplina legal (y en su aplicación judicial) de los concretos tributos locales, tanto de los que tienen carácter necesario como de aquellos que son meramente facultativos.

III. Tal y como se ha intentado mostrar en esta nota, el libro de E. ARAGONÉS BELTRÁN presenta una utilidad innegable, puesto que constituye un interesante análisis de la siempre cambiante normativa tributaria local. Ciertamente, en el período analizado en la publicación, correspondiente al año 1998, los cambios han sido mucho más importantes que en otros momentos, por lo que el esfuerzo del autor ha debido ser necesariamente más arduo y comprometido. En todo caso, los muy meritorios resultados del trabajo realizado por el Magistrado ARAGONÉS BELTRÁN hacen deseable que no se interrumpa su actividad de recopilación y análisis en el futuro, habida cuenta de los buenos servicios que su actividad puede prestar al operador jurídico y a los poderes públicos competentes para dictar la normativa en la materia o para aplicarla.

Javier OLIVÁN DEL CACHO
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Lleida

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús: *Comentarios a la Ley de Ordenación de la Edificación*, Civitas, Madrid, 2000, 604 págs.

Si a la Ley 6/1998, de 13 de abril, le sucedió la obra del profesor GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios a la Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones*, Civitas, Madrid, 1998, la reciente Ley complementaria y continuadora de aquella, 38/1999, de 5 de noviembre, cuenta ya, asimismo, con su correspondiente prolongación doctrinal en la interesante y extensa publicación del citado autor, *Comentarios a la Ley de Ordenación de la Edificación*. Sin embargo, este paralelismo que, si bien parecería lógico realizar a la luz del propio rótulo legal de ambas Leyes, y en atención particularmente a la Exposición de Motivos de la última, confesora de «la necesidad de dar continuidad a la Ley 6/1998, ordenando la construcción de los edificios», resulta inmediatamente truncado a merced de un articulado que no regula en puridad la edificación desde una perspectiva urbanística, en cuanto última fase del proceso —como reconoce el propio prologuista y autor de la obra recensada—, sino como realidad compleja, que lo es, donde concurren los

ción con los mismos de una Ley aparte. Así, en la p. 227 puede leerse que «ambas cosas constituyen, como destaca PALAO TABOADA, un grave error de técnica legislativa».

⁴ El artículo 73 de la Ley 29/1998 señala que «las sentencias firmes que anulen un precepto de una disposición general no afectarán por sí mismas a la eficacia de las sentencias o actos administrativos firmes que lo hayan aplicado antes de que la anulación alcanzara efectos generales, salvo en el caso de que la anulación del precepto supusiera la exclusión o reducción de las sanciones aún no ejecutadas completamente». Un perspicaz comentario a este precepto puede verse en M. REBOLLO PUIG, *REDA*, n.º 100, 1998, pp. 531-534.

⁵ El inciso final del artículo 19.2 de la Ley de Haciendas Locales dispone que «salvo que expresamente lo prohibiera la sentencia, se mantendrán los actos firmes o consentidos dictados al amparo de la Ordenanza que posteriormente resulte anulada o modificada». Obsérvese, además, que el tenor de la Ley de Haciendas Locales parece admitir el posible mantenimiento de la posibilidad de modificar el tenor de las Ordenanzas fiscales, cosa que es objeto de prohibición expresa en la Ley 29/1998.

más diversos intereses y problemas, jurídico-públicos, jurídico-privados, y hasta no jurídicos.

Y es que si en algo se caracteriza, junto a su indiscutible trascendencia, el proceso de la edificación y su consiguiente normativa reguladora es por la heterogeneidad que encierra. Lo primero, como resulta obvio, dada la directa vinculación de este sector con valores tan fundamentales para una sociedad como representan la seguridad, salubridad y calidad de las construcciones; el patrimonio arquitectónico; el equilibrio y armonía medioambiental, la misma promoción de la accesibilidad y supresión de barreras físicas; o la protección de los usuarios o destinatarios de las edificaciones en el marco de la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios; todo ello desde el prisma del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada. Lo segundo, por su parte, vienen a demostrarlo las propias normas que disciplinan la materia, pudiéndose apreciar en el contenido de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, desde normas puramente administrativas —como las relativas a los requisitos básicos de la edificación, incluidas las oportunas licencias y autorizaciones administrativas, las que atañen a la titulación o capacitación profesional de los distintos agentes, o la sustancial y sorpresiva reforma del derecho de reversión como elemento más de la garantía patrimonial de los expropiados—, hasta normas encasillables en las disciplinas del Derecho civil y mercantil, sin olvidar, finalmente, las imprescindibles exigencias de carácter técnico del futuro Código de la Edificación de la Disposición Final segunda. Son las previsiones de Derecho privado, en concreto, las que ostentan un mayor protagonismo en la Ley, sobresaliendo entre ellas, por ejemplo, las reguladoras de las relaciones entre los distintos agentes de la edificación, con la correlativa responsabilidad de cada uno de ellos en el resultado final y los diversos seguros preceptivamente establecidos al efecto. Similares características, por otra parte, podrían afirmarse en relación a otras regulaciones, de similar alcance pero en esta ocasión autonómicas, como vienen a suponer, por ejemplo, la Ley catalana 24/1991, de 29 de noviembre, de la Vivienda, o la madrileña 2/1999, de 17 de marzo, de Medidas para la Calidad de la Edificación.

Pues bien, son precisamente estas dos notas referidas, trascendencia y heterogeneidad, las que hacen que resulte más que nunca necesario un estudio de la Ley estatal de la Edificación, que profundice y ponga en adecuada conexión sus veinte artículos, y correspondientes quince disposiciones. Un esfuerzo doctrinal que, como el ofrecido por GONZÁLEZ PÉREZ, sintetice en una exposición sistemática todas las aportaciones habidas en la materia, particularmente jurisprudenciales, y datos con interés en la materia. Y ello más aun cuan-

do dicho estudio viene a desarrollarse a partir de unas premisas absolutamente extensivas, ajenas a cualquier remisión normativa propias del tenor legal, y entrando así en un minucioso pero a la vez ordenado análisis de la problemática edificatoria.

A todo ello, además, vienen a sumarse las virtudes formales de una obra estructurada a partir de índices parciales, correspondientes a cada uno de los preceptos de la Ley, que cuenta, por otra parte, con un índice analítico final para facilitar aún más, si cabe, su manejo.

La consideración de estos *Comentarios*, por consiguiente, como verdadero manual de Derecho de la edificación, pensados sobre todo para servir de instrumento a cualquier agente con intervención en el proceso, en un campo, como se ha dicho, especialmente complejo e interdisciplinar, viene a erigirse en la conclusión a retener en relación a esta nueva creación jurídica de la que se ha dado reseña.

Luis Ángel BALLESTEROS MOFFA
Universidad de León

SOSA WAGNER, Francisco: *La gestión de los servicios públicos locales*, Civitas, 4.ª ed., 1999, Madrid, 244 págs.

El éxito editorial de la obra del profesor SOSA WAGNER, cuatro ediciones en siete años, fue profetizado por el prologoista de la primera edición, GARCÍA DE ENTERRÍA, cuando indicó que «La obra está redactada con una finalidad práctica, para que la miriada de entes locales varios pueda encontrar una pauta de actuación concreta, en el medio normativo bastante atormentado con que han de afrontarse hoy. Pero esto no incluye a esta obra entre los libros alicortos en que normalmente un funcionario o cualquier otro práctico se limita a recrear y a adornar algo su propia experiencia, no siempre interesante». Que la finalidad práctica que albergaba esta monografía ha sido colmada está fuera de toda discusión. Sobre su valor científico puedo ofrecer un testimonio personal. Cuando a principios de 1994 nos enfrentábamos a la elaboración de dos estudios sobre los servicios públicos locales y repasábamos la bibliografía española y comparada, encontramos esta obra, en apariencia modesta, pero cuyas cualidades determinaron que permaneciese sobre nuestra mesa de trabajo durante tres largos años.

La elección del objeto de esta monografía constituyó un gran acierto de su autor al ocuparse de cuestiones abandonadas durante décadas por la literatura, sumándose, a ese acierto inicial, la enorme actualidad que está recobrando el análisis del régimen jurídico del servicio público en general.

De un lado, en efecto, la aportación doctrinal, española y comparada, sobre los servicios públicos locales era muy escasa, aunque, de gran calidad. En España eran referencias bibliográficas obligadas el monumental estudio de F. ALBI CHOLBI (*Tratado de los modos de gestión de las Corporaciones Locales*); los rigurosos estudios de los profesores GARCÍA DE ENTERRÍA y CLAVERO ARÉVALO («La actividad industrial y mercantil de los Municipios») y *Municipalización y provincialización de servicios en la Ley de Régimen Local*; los trabajos, quizá ya un poco desfasados, de GASCÓN y MARÍN, C. MARTÍN-RETORTILLO y MEMBIELA GUTIÁN (*Estudio jurídico de la municipalización de servicios en España, Las obligaciones mínimas de los Ayuntamientos y La municipalización de servicios públicos*); los estudios sectoriales de GARRIDO LOPERA y TOLIVAR ALAS (*El servicio público de abastecimiento de agua a poblaciones y Dogma y realidad del Derecho mortuario español*); el libro de LLISET BORRELL (*La actividad empresarial de los Entes locales*); la obra colectiva dirigida por los profesores CUÉTARA MARTÍNEZ y VILLAR ROJAS (*Introducción a los servicios locales. Tipos de prestación y modalidades de gestión*) y, en fin, los espléndidos artículos del profesor SALAS HERNÁNDEZ [(«Régimen jurídico de los servicios públicos locales esenciales») y «La provincialización de servicios (iniciativa pública en la actividad económica y reserva al sector público en el ámbito provincial»)]. En el panorama comparado resultaban de gran utilidad, entre otros, los trabajos de G. MONTEMARTINI (*Municipalización*), J. F. AUBY (*Les services publics locaux y La délégation de service public*), G. CAIA («Organizzazione dei servizi pubblici locali. Figure, regime e caratteristiche»), M. CAMMELLI («I servizi pubblici nell'Amministrazione locale»), R. CAVALLO PERIN (*Comuni e Province nella gestione dei servizi pubblici*), L. GIOVENCO (*Gli interventi del Comune nell'Economia*) y W. SCHICK («Gemeindemonopole und Grundgesetz»).

Decíamos, de otro lado, que la cuestión abordada por el profesor SOSA es de enorme actualidad. El *corpus* ideológico que permitió interpretar al servicio público un papel de primer orden en nuestra sociedad y en el Derecho público se ha visto desprovisto de buena parte de su vigor en estas últimas décadas, de suerte que se ve obligado a demostrar, al margen de mitologías, su capacidad técnica para resolver eficazmente las necesidades de bienestar de la colectividad. No ha podido escapar a esta crisis el servicio público local, aunque es preciso reconocer que apenas se ha reducido sustancialmente la capacidad prestadora de bienes y servicios de las Entidades locales y que nada se avista en el horizonte que haga pensar, por ejemplo, que actividades prestacionales municipales en exclusiva tan emblemáticas

como el abastecimiento de agua potable a poblaciones (el servicio público local por esencia, como se ha calificado desde Francia) o el transporte público de viajeros vayan a dejar de serlo a medio o largo plazo. En relación con esta última actividad, por ejemplo, el Tribunal de Defensa de la Competencia español ha postulado el mantenimiento de la posibilidad de que los Entes locales monopolicen la planificación de las líneas. Por esta razón, nos sorprende que el autor se muestre tan inquieto por los procesos de liberalización en los ámbitos estatal y, sobre todo, local. Nos advierte, en este orden de cosas, que «no es descartable que el futuro nos depare un Estado deshueado (...) del que se hayan ido descolgando los grandes servicios públicos poco a poco ofertados y entregados a empresarios particulares, altruistas ciudadanos que rellenarían con su laboriosidad los vanos dejados por las Administraciones públicas (...) El mismo diagnóstico podrá hacerse para las Corporaciones locales. Las entidades públicas se convertirían así en colosales escenarios en los que no quedaría sino la inane y atildada compostura de los decorados» (p. 27).

Y es que el profesor SOSA no se limita en esta obra a repasar de forma neutra la gestión de los servicios públicos locales. La «apoteosis de lo neutro» no encuentra acogida en esta monografía (véase, por ejemplo, lo señalado en la p. 60). El autor, incluso, tiene la impresión de ser uno de los últimos creyentes en los servicios públicos. La fe que el autor mantiene en las bondades de las prestaciones públicas no significa, obviamente, merma alguna en el rigor y objetividad científicos de la obra.

A los méritos ya aludidos, cabe añadir la muy cuidada sistematización de las materias abordadas, la abundante, aunque escogida, bibliografía, española y comparada, y jurisprudencia manejadas y una utilización del castellano que acaba por atrapar al lector.

No es difícil, en fin, diagnosticar que la obra gozará de buen estado de salud en los próximos años en forma de sucesivas ediciones, sobre todo, si el autor va incorporando, como en esta última, nuevos materiales bibliográficos y jurisprudenciales y las nuevas tendencias que se imponen en la gestión de los servicios públicos locales.

José A. GARCÍA DE COCA
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Valladolid

CARBALLEIRA RIVERA, M.^a T. y MÍGUEZ MACHO, L.: *A provincia a través da Historia, Santiago de Compostela: Escola Galega de Administración Pública, 1997, 317 págs.*

La provincia es, de acuerdo con la Constitución de 1978, «una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado» (art. 141.1). Conocer los avatares de la institución provincial es una cuestión previa e imprescindible para comprender y, de algún modo, determinar el papel que la provincia y su órgano de gobierno, la diputación provincial, pueden cumplir en la organización territorial del Estado. Si se desconocen los precedentes históricos de la institución provincial es difícil entender su situación actual en el ámbito del Estado descentralizado sancionado por el Texto Constitucional vigente.

El libro que pretendemos recensionar nos ofrece la historia completa de la provincia desde el Antiguo Régimen hasta el momento político precedente al actual sistema constitucional. Los aspectos que cabe resaltar de esta obra son muchos. Nos limitaremos a apuntar aquellos que, a nuestro juicio, convierten a este libro en una monografía especialmente interesante dentro de los numerosos estudios existentes sobre la institución provincial.

En primer lugar, el presente es el primer trabajo que nos ofrece una visión completa, esto es, desde su nacimiento hasta la actualidad, de la regulación histórica de la institución provincial. Las herramientas básicas que se han utilizado en la minuciosa labor investigadora previa en la que se apoya este estudio han sido los Diarios de Sesiones examinados de forma pormenorizada y sistemática, así como la abundante bibliografía que con carácter parcial existe sobre esta materia.

Resalta en segundo lugar el análisis en profundidad que se realiza de los diferentes textos legislativos que se han sucedido en la regulación de la provincia y la diputación provincial durante el período histórico señalado. Lo más destacable de este estudio normativo previo es la preocupación de los autores por tratar de enmarcar estas regulaciones históricas en el contexto sociológico y político en el que la institución provincial se ha ido desarrollando.

Por último, es necesario apuntar que en este volumen, dedicado principalmente al estudio del ente provincial, encontramos también una visión de conjunto del régimen local y de la organización territorial y administrativa del Estado en las distintas épocas históricas analizadas. Así lo demues-

tran las distintas referencias que se realizan al papel que le ha correspondido desempeñar a la institución provincial durante estos periodos, a la institución municipal al mismo tiempo y los análisis de los diferentes planteamientos y las diversas soluciones que alcanza la cuestión regional en cada momento.

Trataremos de extraer en los párrafos siguientes el contenido de este volumen. Para ello, seguiremos la sistemática seguida por los autores. Esta monografía se encuentra estructurada en siete capítulos, cada uno de ellos dedicado a las diferentes etapas históricas.

El primer capítulo, titulado «Precedentes históricos inmediatos da provincia», está dedicado a analizar la organización político-administrativa en España durante el siglo XVIII y principios del XIX, esto es, desde la llegada de la monarquía borbónica hasta su expatriación con la subida al trono en 1808 de José Bonaparte.

La llegada de Felipe V, primer Borbón, supone la adopción de la centralización administrativa como una técnica de gobierno con la que se quiere sustituir la estamentalización a que estaba sometida la organización jurídica. El concepto de provincia propio de este período no coincide con el que se implantaría posteriormente. De todos modos, CARBALLEIRA RIVERA y MÍGUEZ MACHO hacen constar que desde su origen esta noción hace referencia a una demarcación al servicio del Estado que facilite el funcionamiento de la administración centralizada. Con este fin se introdujo la intendencia hacia 1711 en España. El intendente era una figura llamada a ejercer competencias del monarca absoluto por delegación a través de un mandato expreso. De esta forma, el intendente civil o de provincias era, dentro del distrito o provincia, el punto de engarce entre el Rey y sus súbditos. Era, en definitiva, un instrumento útil para la centralización.

Sobre esta estructura provincial e intencional auspiciada por el régimen borbónico surtirían efecto los dogmas de centralización y uniformidad administrativa de los revolucionarios franceses. Así, tras la invasión napoleónica, José I reforma, siguiendo el modelo departamental francés, la organización territorial española, de tal manera que España queda dividida en 38 prefecturas inspiradas en la racionalidad y coherencia territorial. El gobierno le corresponderá al prefecto, subordinado a las instrucciones del poder central.

Los autores concluyen este primer capítulo anunciando que esta tendencia centralizadora y uniformista, comenzada por el antiguo régimen y consolidada, definitivamente, en la técnica departamental, no será ignorada por la evolución posterior de la provincia en España sino que la misma

se reiterará de forma sistemática en nuestro ordenamiento positivo (p. 47) como la única fórmula posible para regenerar política y económicamente nuestro país.

Siguiendo el discurrir de los acontecimientos históricos, bajo el título «O Constitucionalismo liberal español do século XIX: das Cortes de Cádiz a Javier de Burgos», se desarrolla el segundo capítulo del libro. Aquí los autores se centran en el estudio de la provincia durante el primer constitucionalismo liberal español del siglo XIX, esto es, desde la Constitución de 1812, con la que nacieron las diputaciones provinciales, hasta la división provincial efectuada por Javier de Burgos en 1833 la cual se ha mantenido hasta la actualidad.

En el texto constitucional de 1812 la influencia francesa se observa en el espíritu uniformista que impregna, tanto en el plano funcional como en el territorial, las transformaciones administrativas. Así, en el ámbito local se diseñan unas estructuras administrativas destinadas a ser instrumentos a disposición del poder central. De este modo, nacen con el constitucionalismo los conceptos legales de municipio y provincia, al mismo tiempo que se instituyen sus órganos de gobierno. Concretamente, para el gobierno del área provincial se crean, jerárquicamente subordinados al poder central, dos centros de poder: el gobernador de provincias, denominado jefe político por la Constitución de 1812, y la diputación provincial. Este último era un cuerpo electivo creado a imitación de los consejos departamentales franceses y destinado a asesorar al jefe político. Sin embargo, poco duraría la vigencia de todas las disposiciones que sobre régimen local fueron dictadas tras la Constitución de 1812, ya que en 1814 fueron abolidas con la vuelta al poder de Fernando VII. De este modo, la restauración de la monarquía absoluta supuso la desaparición de las Diputaciones y el restablecimiento de los intendentes. Siete años más tarde, durante la etapa histórica conocida como «trienio liberal» se divide el territorio nacional en cincuenta provincias y se recupera de nuevo como órganos de gobierno al jefe político y a la diputación provincial. Sin embargo, una vez más, poco duraría esta situación. En 1823 retorna al poder Fernando VII y restablece las antiguas estructuras.

Tras la muerte del monarca, el Estado se encontraba sumido en una grave crisis política y económica. Entre las medidas que se adoptan para superar esta situación se encuentra la de llevar a cabo, en palabras de CARBALLEIRA y MÍGUEZ, una «reestructuración da Administración do Estado en clave de centralización y unitarismo» (p. 83). De acuerdo con estos postulados se realiza en 1833, de la mano de Javier de Burgos, una nueva división territorial en la que la provincia aparece como

una circunscripción administrativa básica para garantizar los intereses del Estado. Desde entonces España ha quedado dividida en cuarenta y nueve provincias que son las actuales con la salvedad de que las Islas Canarias constituían una sola demarcación. Concluyen los autores este capítulo afirmando que nos encontramos «en presencia dunha circunscripción que pouco a pouco vai adquirindo carta de natureza nos anos da nosa historia institucional [...] chegará ata os nosos días practicamente intacta, cunha grande personalidade legal e un peso específico moi superior ó previsto nas súas orixes» (p. 88).

LOS PROFESORES CARBALLEIRA RIVERA y MÍGUEZ MACHO abordan el estudio de la evolución de la institución provincial en la etapa central del siglo XIX en el tercer capítulo de su obra bajo la rúbrica «Do provincialismo o federalismo (1834-1873)». En esta sección queda patente que hasta la I República la evolución de la vida provincial continuó guiándose por el principio de centralización como mecanismo de integración político-organizativo. La diputación provincial mantiene su ya tradicional función de órgano consultivo auxiliar del jefe político, que pasa a denominarse gobernador civil. La figura del Presidente de la diputación, con unas funciones todavía poco definidas, se introduce en la etapa final del reinado de Isabel II.

Será con la Revolución de 1868 cuando se forje una ideología contraria al centralismo y, por lo tanto, a los principios que hasta ese momento inspiraron la regulación del régimen local. Esto supuso que durante la I República la centralización y la uniformidad fueron sustituidas por principios democráticos de gobierno como la autonomía de los entes. Así, en el proyecto de Constitución federal elaborado durante este período se preveían tres niveles de organización territorial: el municipio, el Estado regional y el Estado federal. Respecto a la vida de la institución provincial durante este período, los autores apuntan que, aunque no fue reforzada, tampoco se suprimió, pues su pervivencia o desaparición se dejaba a la libre decisión o disposición de cada Estado. Este modelo federal-regionalista fracasa fundamentalmente porque la República federal no lograba responder a las aspiraciones populares.

Continuando con la periodificación histórica contemporánea se llega a la etapa de la Restauración Borbónica (1874-1923) a la que los autores dedican el capítulo cuarto del libro. En este período, concretamente a partir de 1882, se produce un cambio en la concepción del régimen local basado en el principio de autonomía de las instituciones locales. La principal razón de este cambio es, a juicio de los autores, la «inadecuación patente da centralización» (p. 72) frente a dos nue-

vos fenómenos producto de la evolución histórico-social. Por un lado, se produce el robustecimiento de las ciudades y, por otro, la exaltación, a través de los movimientos regionalistas y nacionalistas, de la identidad histórica de las regiones. Con ello se perseguía poner en crisis los principios de uniformidad y centralización de la restauración y conceder autonomía a las entidades territoriales mediante la aplicación del principio de descentralización. Serán pues los principios de autonomía, representación y descentralización los inspiradores de los proyectos de reforma que se gestaron en esta época. Cabe resaltar la clarificadora síntesis en dos grandes grupos que los profesores CARBALLEIRA RIVERA y MÍGUEZ MACHO realizan de las múltiples propuestas formuladas sobre la reforma del régimen local desde 1882: i) los proyectos de reforma parcial y las proposiciones sobre organización municipal y provincial y ii) los proyectos de ley orgánica de régimen local que incidieron en todas las facetas organizativas de estos entes.

El capítulo quinto está íntegramente dedicado al estudio de la obra legislativa de Calvo Sotelo, a causa de la trascendencia que tiene el Estatuto de 1925 para la historia de la regulación de la provincia y de las diputaciones. No obstante, en este período el mayor protagonismo dentro de la vida local le corresponde al municipio, en la medida en que dicho ente será el eje central en torno al cual gire toda la regulación del régimen local. En este sentido y por lo que se refiere a la provincia, el Estatuto provincial de 20 de marzo de 1925 contiene una clara voluntad de subordinar la organización provincial al poder político del municipio. Esta regulación supone, en palabras de CARBALLEIRA RIVERA y MÍGUEZ MACHO, que «por primeira vez na historia lexislativa do dereito local español a provincia e o seu órgano de goberno e administración van representar un papel secundario e sempre de apoio á institución territorial por antonomasia, o municipio» (p. 229).

La relevancia de la obra jurídica de CALVO Sotelo en el mundo de los entes locales españoles ha supuesto su mantenimiento, sino de forma total, sí parcial, en épocas con un signo político diferente a aquella en la que el Estatuto se había gestado. Esto es lo que ocurrió en la II República. Bajo el título «A II República (1931-1936)» se desarrolla el capítulo VI de este volumen. Una vez más, el estudio del ente provincial, en esta ocasión afectado por escasas innovaciones legislativas, se enmarca en su contexto sociológico y político. Así se observa que el panorama político, económico y social de este período es complejo y desequilibrado. Por ello, la II República nace con un propósito firme de renovación y transformación de la estructura y funcionamiento del Estado.

Las inquietudes regionalistas que ya habían despuntado en épocas previas encuentran ahora su fundamento no sólo en las particularidades sociolingüísticas sino también en las económicas. Serán ahora las regiones ricas, seguidas por otras no tan desarrolladas, las que reclamen capacidad de decisión en el plano político y administrativo. Estas inquietudes regionalistas provocan que en el texto constitucional se adopte como modelo de organización territorial del Estado el llamado «Estado integral» compatible con los diversos grados de autonomía que las regiones solicitasen. Dentro de este período de autonomismo regional republicano las diputaciones apenas experimentaron cambios atrapadas, afirman CARBALLEIRA RIVERA y MÍGUEZ MACHO, «por un réxime xurídico case totalmente herdado e, só matizado por leves toques de descentralización. [...] Os maiores debates daranse, como sempre que se trata de recoñecer-la autonomía rexional, en torno á pervivencia ou non das provincias no marco daquel» (p. 246). Pues bien, la provincia se mantendrá en el texto constitucional como una solución intermedia entre el municipio, considerado como un ente local básico, y la realidad regional autonómica. Esta posición del ente provincial en el seno de la organización territorial del Estado cumplirá un doble cometido. Por una parte, es una estructura territorial viable para aquellos territorios ajenos a las tendencias regionalistas y, por otra, la voluntad provincial será, junto con la municipal, necesaria en el proceso de construcción de las regiones autónomas.

Bajo la rúbrica, «O réxime do xeneral Franco» llegamos al séptimo y último capítulo de la obra que nos ocupa, dedicado al estudio de la regulación de la provincia y de la diputación provincial en la dictadura franquista.

El régimen local durante este período se apoya, salvo algunas innovaciones provenientes del Estatuto de Calvo Sotelo, en los mismos principios que guiaron el régimen local durante toda la segunda mitad del siglo XIX. Los autores enmarcan una vez más su estudio en el ámbito local en general, de tal modo que analizan la regulación normativa tanto de la institución municipal como de la provincial. Por lo que se refiere al régimen municipal, sostienen que éste se asienta sobre cuatro principios básicos: el concepto naturalista del municipio, el uniformismo, el centralismo y la subordinación al poder central. En cuanto a la entidad provincial, se reafirma en este período su doble carácter de ente local y de división territorial para el ejercicio de las competencias estatales. Durante esta etapa se aplicará a la organización de la diputación provincial los principios de la llamada «democracia orgánica». Según esta doctrina, la participación política de los ciudadanos se debería canalizar a través de las entidades naturales de la vida social, es

decir, la familia, el municipio y el sindicato y también por medio de las corporaciones económicas y profesionales. En consecuencia, se elimina totalmente la elección directa de los diputados provinciales y se opta por la designación municipal de la mayoría y por la elección del resto por compromisarios de las corporaciones y entidades económicas, culturales y profesionales radicadas en la provincia. La figura del Presidente de la diputación crece en importancia, como demuestra el hecho de que sea nombrado por el Ministro de la Gobernación.

Finalmente, los autores ponen de manifiesto que el resurgir regionalista en la etapa final del régimen franquista provoca la provincialización de toda la política territorial. Como se puede comprobar, a pesar del marco político-constitucional que supuso la llegada de la democracia, todavía se conservan en el diseño de la provincia y la diputación algunas de las líneas que guiaron su configuración en la época franquista. Es probable, como apuntan CARBALLEIRA RIVERA y MÍGUEZ MACHO, que en estas supervivencias se encuentre una de las causas principales de las dificultades que presenta el acomodo de la provincia al modelo de organización territorial descentralizada actualmente sancionada por el texto constitucional vigente.

En resumen, sólo nos resta decir que estamos ante un trabajo de gran interés que aborda con brillantez y rigor científico el estudio, desde un punto de vista histórico, de los avatares que experimenta la regulación de la provincia desde su nacimiento hasta la dictadura del general Franco. El controvertido debate actualmente sostenido sobre la configuración y el papel que le corresponde desempeñar al ente provincial en el Estado de las Autonomías precisaba de un trabajo previo que examinase la regulación de la provincia y de la diputación provincial. Éste ha sido el cometido que se han propuesto los autores de este volumen. Tras su lectura, podemos afirmar que no sólo han cumplido el fin perseguido sino que incluso han ido más allá, al contextualizar el estudio de la institución provincial en el ámbito del régimen local general. Todo ello demuestra la oportunidad de este trabajo y su obligada consulta por todos aquellos que tanto desde un punto de vista histórico como jurídico estén interesados bien en la evolución que la organización territorial y administrativa de España experimentó con carácter general, o bien de forma singular en el particular desarrollo jurídico de la provincia y de su órgano de gobierno, la diputación provincial, desde su nacimiento en el siglo pasado hasta la actualidad.

M.^a Antonia ARIAS MARTÍNEZ
Profesora Ayudante del Área
de Derecho Administrativo
Universidade de Santiago de Compostela

MONTORO CHINER, María Jesús y SCHÄFFER, Heinz (coordinadores):
Musik und recht (Symposion aus anlaß des 60. Geburtstagstages Von Prof. Ddr. Detlef Merten), Duncker Humboldt Berlin 1998.

Suele emplearse la música para la celebración de acontecimientos. Me viene a la mente el ejemplo de la obertura para un Festival Académico de Johannes Brahms, cita que considero especialmente oportuna aquí, siendo el libro objeto de esta recensión una obra «musical» compuesta por varios profesores universitarios procedentes de distintos puntos de Europa.

Concretamente, el Festival Académico que aquí se celebra es el cumpleaños del prestigioso Profesor Detlef MERTEN. El señor Merten cumple sesenta años y, para que lo entienda el lector, cumplir sesenta años es en Alemania objeto de una especial celebración.

En general, no han sido pocas las obras que se han compuesto con ocasión de la celebración de ceremonias, para banquetes (la Tafelmusik de Telemann por ejemplo), para entierros (los Funerales para la Reina Mary, de Henry Purcell) y un tan largo etcétera. Y también el Derecho ordena el mundo de la música, más de lo que en principio podríamos pensar.

Concretamente, el presente libro, publicado en la Serie «Schriften zum Öffentlichem Recht», Tomo 771, es un ensayo que busca los puntos de conexión entre Música y Derecho. Desde el punto de vista del Derecho administrativo, esta obra se enmarca, a mi juicio, dentro del Estado de la cultura; más allá, representa aquélla un impulso decidido en favor de esta rama del Derecho administrativo. El libro conecta, por otra parte, con otro anterior de la profesora MONTORO CHINER, por todos conocido, *Público y privado en el renacer del Gran Teatro del Liceo*, publicado a consecuencia del incendio del Liceo de 1994, pero en todo caso como muestra de las incursiones de MONTORO CHINER en el ámbito del Estado de la cultura.

En este contexto se enmarca también claramente la primera contribución de la obra (en ésta se incluyen las ponencias de diversos autores), la primera de Karl KORNEK, dedicada a estudiar la organización de los Teatros musicales desde un punto de vista jurídico-administrativo. En esencia, se cuestiona hasta qué punto la libertad artística como derecho fundamental puede limitar la característica *Weisungsbindung* (vinculación a instrucciones) a la que están sometidos los directores de los teatros frente a la Administración.

Merece la pena seguir describiendo el objeto de las ponencias de cada uno de los autores. La segunda contribución «Fuego y teatros musicales», de Heinz SCHÄFFER, recuerda al contenido del libro de la Profesora MONTORO CHINER, *Público y privado en el renacer del Gran Teatro del Liceo*, por estudiar las medidas de tipo jurídico que en la historia y en el presente se han adoptado para prevenir los incendios en los teatros. Pero el fuego más típico del teatro, diría yo, es la chispa que a nosotros los espectadores melómanos nos encienden los fuegos de los protagonistas de la escena. Siguiendo con estos fuegos dice la famosa Zarzuela que «por el humo se sabe donde está el fuego, del humo del cariño nacen los celos», lo que digo también para recordar aquí el libro de SOSA, *Los juristas en la ópera*, Civitas 1997. Por este *fumus* del teatro se llega, según SCHÄFFER, a ciertos problemas jurídicos de reparto de competencias entre Administraciones e, igualmente, a los aspectos jurídico-administrativos de las representaciones musicales en Austria.

La siguiente ponencia versa sobre las «disonancias entre Alemania y Europa en cuanto a los impuestos sobre la investigación universitaria», por Ferdinand KIRCHHOFF. Seguidamente el libro estudia la «Música en la comunidad Europea». Georg RESS es el autor. Empieza su trabajo realizando ciertas reflexiones sobre el Himno oficial de la Unión Europea y sobre los himnos en general. En un Estado de Derecho aquéllos pueden verse, en mi opinión, como una manifestación del patriotismo como valor constitucionalmente legítimo. Así se argumenta por ejemplo en la República Federal de Alemania. En cambio, a España no se le permite cantar un himno con su letra. Podríamos discutir mucho sobre este asunto.

Pero en el corto espacio de esta reseña debe darse referencia al comentario de los contenidos del presente libro *Música y Derecho*. El trabajo de RESS estudia en general el encaje de la música dentro del Derecho comunitario. «Los discos y cassetes son mercancías» dice el autor para introducir su estudio sobre la libre circulación de mercancías en el contexto comunitario europeo.

«Privilegios prusianos para las obras musicales» es la última de las ponencias con las que se integra este libro. Se trata de un curioso análisis histórico, realizado por Elmar WADLE, sobre la importancia que se concedió en Prusia a ciertos privilegios —en favor de «primeras ediciones»— de los que pudieron disfrutar ciertos compositores. La prebenda consistía en esencia en la prohibición de ediciones de divulgación, durante un periodo determinado de años, a fin de mantener el prestigio de la obra y de no devaluar la primera edición «privilegiada».

La obra culmina con una exposición de la ingente cantidad de obras publicadas por el profesor

MERTEN, objeto del presente «homenaje». La personalidad de este profesor es un buen ejemplo de que calidad y cantidad no son dos factores reñidos entre sí. Más bien, si no son la «calidad» y la «cantidad» (y demás méritos académicos) ¿en qué basarnos para medir la valía profesional en este nuestro oficio de profesor universitario?

En suma, la obra *Música y Derecho* coordinada por María Jesús MONTORO CHINER y Heinz SCHÄFFER logra poner de manifiesto la necesidad de otorgar una mayor atención al Estado de la cultura dentro del Derecho administrativo. Es significativo cómo en otras épocas, que se presumen jurídicamente menos evolucionadas que la nuestra, se concedía mayor importancia hacia los temas y problemas jurídicos que plantea el Estado de la cultura, como ocurre por ejemplo con la «estética», tema completamente descuidado en el Derecho de nuestros días según he intentado poner en evidencia en otro lugar (*La rehabilitación urbanística*, Editorial Aranzadi, 1998).

Es cierto que la historia ha enseñado que el Estado ha de gobernarse preferentemente por juristas (el «Estado de Derecho»). Cuando la música se ha desbordado en los Palacios (como recuerda el ejemplo de Luis II de Baviera) los experimentos no han dado buen resultado. El más extremo y siniestro de todos estos experimentos se produjo en la misma Alemania en los años treinta de este siglo. Hitler sabía de memoria párrafos enteros de las óperas de Wagner y poco de Derecho. La política no puede evidentemente realizarse conforme a las reglas que se imponen en un escenario. Hoy pasa todo lo contrario, los músicos (estoy pensando en Cristóbal Halffter) dedican sus obras a los derechos humanos y las garantías constitucionales. En general no ya los músicos, ni siquiera los filósofos o los sabios son buenos gobernantes (suele decirse cuando se critica *La República*, de PLATÓN). Es cierto que el mundo es teatro como advierte CALDERÓN. Pero es «teatro gobernado por leyes». Ésta es la tragedia de la vida, ser gobernada por las leyes y no por el arte. En el arte, en la escena, todo (o casi todo matizaría ORTEGA) es lícito; en la vida real no.

Pero también pueden buscarse puntos de encuentro. Los amantes del «término medio» pueden hallar remedio en el siglo XX: «la música en su sitio», la música en su momento, la música contenida que diría RAMEAU.

En cada siglo predomina una esencia, como en el XIX predominó la música y en el XX («el arte ha muerto») predomina el Derecho. Pero un poco de pasión parece recomendable. La mejor línea sigue siendo la de SCHOPENHAUER. Ya no en términos de Estado o colectividad, que cada vez menos satisfacen al ciudadano culto, sino en términos de individuo sigue siendo válida la proclama del filósofo de

Danzig de la superioridad de la música sobre las demás artes y ciencias, doctrina del momento, doctrina seguida por poetas («de la musique avant toute chose» decía VERLAINE), escritores y filósofos como NIETZSCHE y los propios músicos, pues no en vano WAGNER reorientó sus composiciones a raíz de Schopenhauer. Y esta proclama de VERLAINE «la música por encima de todo» parece estar presente en el espíritu de este libro *Música y Derecho* coordinado por María Jesús MONTORO CHINER y Heinz SCHÄFFER. Qué le vamos a hacer, necesitamos el Derecho pero amamos la música. Y necesitamos también la música porque, como SCHOPENHAUER decía, la música puede ser redención de la voluntad, es anhelo y puede ser, dicho más sencillamente, refugio frente al tedio que rodea la existencia.

Santiago GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ
Facultad de Derecho
León

KREUZER, K./SCHEUING, D. H./SIEBER, U. (coordinadores): *Die Europäisierung der mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen in der Europäischen Union, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden Baden 1997.*

Es un hecho la existencia de un creciente y paulatino proceso de europeización de los Dere-

chos de los Estados miembros de la Unión Europea. En este contexto puede situarse el fenómeno de creciente europeización que, en concreto, ha sufrido el Derecho administrativo¹, a pesar de que aquélla afecte también a otras disciplinas jurídicas².

En este contexto puede situarse la obra *Die Europäisierung der mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen in der Europäischen Union* (La europeización de los ordenamientos de los Estados miembros en la Unión Europea), trabajo coordinado por los profesores K. KREUZER/D. H. SCHEUING/U. SIEBER y publicado por la editorial Nomos Verlagsgesellschaft.

En esta obra se realiza un estudio sobre la repercusión del Derecho comunitario en cada una de las disciplinas jurídicas, Derecho administrativo, constitucional³, del trabajo y Derecho privado⁴.

En cuanto al Derecho administrativo en el plano doctrinal la postura más común suele ser la de afirmar la existencia de un Derecho administrativo europeo en «formación» o en «evolución»⁵. Y en general puede constatare una actitud doctrinal favorable al Derecho común europeo, llegándose a decir que el Derecho administrativo europeo es el reto principal del Derecho administrativo en los

¹ O. BACHOF, «Die Dogmatik des Verwaltungsrechts vor den Gegenwartsaufgaben der Verwaltung», *VVDStRL* 30 (Berlin 1972), p. 193; G. HOFFMANN, «Internationales Verwaltungsrecht», en I. VON MÖNCH (coordinador), *Besonderes Verwaltungsrecht*, 1988; E. KLEIN, «Wereinlichung des Verwaltungsrechts im europäischen Integrationsprozeß», en C. STARCK (coord.), *Rechtsvereinheitlichung durch Gesetz*, 1992, pp. 117 y ss.; M. PAGENKOPF, «Zum Einfluß des Gemeinschaftsrechts auf nationales Wirtschaftsverwaltungsrecht - Versuch einer praktischen Einführung», *NVwZ* 1993 n.º 3, p. 217; R. PITSCHAS, «Vom Wandel der Verwaltungszusammenarbeit: Herausforderung an die vergleichende Verwaltungswissenschaft», *Die Verwaltung* 1992, pp. 477 y ss.; E. SCHMIDTASSMANN, «Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht», *DVBl* 1993, pp. 924 y ss.; F. SCHOCH, «Die Europäisierung des Allgemeinen Verwaltungsrechts», *JZ*, n.º 3 1995, pp. 114 y ss.; SIEDENTOPF/HAUSCHILD, «Europäische Integration und die öffentlichen Verwaltungen der Mitgliedstaaten», *DöV* 1990, p. 484; H. J. WOLFF/O. BACHOF/R. STÖBER, *Verwaltungsrecht I*, München 1994, § 12, 12 p. 102.

² De especial interés serían los estudios desarrollados desde el punto de vista de la Historia del Derecho europeo (véase, junto al clásico trabajo de A. GARCÍA GALLO, «Cuestiones de Historiografía jurídica. I La justificación de la Historia del Derecho; II La Historia del Derecho europeo», *AHDE* 44, Madrid, 1974, pp. 741 y ss., F. DE ARIZU y GALARRAGA, «Ilusiones y realidades de la Historia del Derecho europeo», *Glossae. Revista de Historia del Derecho europeo* n.º 7 1995, Instituto de Derecho Común Europeo, Universidad de Murcia, con otras referencias bibliográficas). En este contexto se enmarcarían también los trabajos sobre Historia de las instituciones comunitarias (R. PÉREZ BUSTAMANTE, *Historia de la Unión Europea*, Madrid, 1997). En relación con el Derecho procesal, B. PASTOR BORGOSÓN, «Incidencia del Derecho comunitario en el ordenamiento procesal español», *Gaceta jurídica de la CEE*, serie D, n.º 19 1990, pp. 11 y ss.

³ Sobre el Derecho constitucional europeo, C. TOMUSCHAT, «Der Verfassungsstaat im Geflecht der internationalen Beziehungen», *VVDStRL* 1978 36; P. HÄBERLE, «Derecho constitucional común europeo», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 79 1993; A. E. PÉREZ LUÑO, «El Derecho constitucional común europeo: apostillas en torno a la concepción de Peter Häberle», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 88 1995, p. 171; J. P. JACQUE, «La communautarisation des politiques nationales», *Revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n.º 48 1989, p. 30.

⁴ Sobre el «Derecho civil europeo» U. BLAUROCK, «Europäisches Privatrecht», *JZ* 1994, pp. 270 y ss.; A. BOIXAREU CARRERA, «La evolución del Derecho privado comunitario durante la presidencia española», *Gaceta de la CEE*, serie D, n.º 12 1990, pp. 367 y ss.; B. GOLDMAN/A. LYON-CAEN/L. VOGEL, *Droit commercial européen*, Paris 1994; P. O. MÖLBERT, «Privatrecht, die EGGrundfreiheiten und der Binnenmarkt», *ZHR* n.º 1 1995, pp. 2 y ss.; P. DE MIGUEL ASENSIO, «Integración Europea y Derecho internacional privado», *Revista de Derecho comunitario*, 1997 2 pp. 413 y ss.; P. C. MÖLLER-GRAFF (coordinador), *Gemeinsames Privatrecht in der Europäischen Gemeinschaft*, Baden-Baden 1993; P. DE VARILLES-SOMMIÈRES, *Le Droit privé européen*, Paris 1998.

⁵ «Im Werden» (J. SCHWARZE, *Europäisches Verwaltungsrecht im Werden*, Baden Baden, 1982); F. SCHOCH, «Die Europäisierung...» p. 14 habla, así también, de que «el concepto de europeización no describe un estado sino un proceso» («Der Begriff Europäisierung beschreibt nicht einen Zustand sondern weist auf einen Prozeß hin»). U. BLAUROCK, «Europäisches...» p. 276: «ein langsamer aber stetiger Prozeß». «Vers un droit commun européen» —en términos de J. RIVERO, «Vers un droit commun européen: nouvelles perspectives en droit administratif», en G. CAPELLLETTI (COORD.), *New Perspectives for a Common Law for Europe*, Bruxelles 1978—; in the making —para J. BELL— «Convergences and divergences in European administrative Law», *Rivista italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1992, p. 22.

Estamos «de camino» hacia tal Derecho administrativo europeo (verso un modello —para S. CASSESE, «Il problema della convergenza dei diritti amministrativi: verso un modello amministrativo europeo?», *Rivista italiana di Diritto Pubblico comunitario*, 1992, pp. 23 y ss.—, auf

momentos actuales ⁶, aunque no faltan, por otra parte, *actitudes* de abierto escepticismo frente a dicho Derecho administrativo europeo ⁷.

En este contexto la obra *Die Europäisierung der mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen in der Europäischen Union* presenta una actitud favorable a la evolución del Derecho común europeo. El interés de este libro estaría en lograr estudiar sistemáticamente los efectos del Derecho comunitario en distintas disciplinas jurídicas y también en representar un estudio que sirva de guía para observar cómo el Derecho comunitario ha repercutido en el Derecho interno.

El motivo esencial de esta recensión sería hacer una llamada de atención en nuestro Derecho español acerca de la conveniencia de realizar un libro similar que estudiara los efectos del Derecho comunitario en cada uno de los ámbitos jurídicos. Sin perjuicio de algunos precedentes (podría destacarse la obra colectiva: *El desenvolvimentament del Dret administratiu europeu*, Barcelona, 1993) y de alguna publicación realizada en forma de artículo en revistas especializadas especialmente sobre la influencia general del Derecho europeo sobre el Derecho de los Estados miembros sigue faltando una obra por ejemplo como la de SCHWARZE, *Europäisches Verwaltungsrecht im Werden*, Baden Baden, 1982, o una obra como la de K. KREUZER/D. H. SCHEUING/U. SIEBER, que aquí se recensiona, en el ámbito general de la repercusión del Derecho europeo sobre los Derechos nacionales.

Sobre este libro, habría que completar las referencias anteriores con alguna otra información sobre su contenido y sistemática. Destacar, junto a

los trabajos sectoriales sobre la repercusión del Derecho europeo sobre las distintas disciplinas jurídicas, el trabajo de LENZ, sobre la repercusión de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sobre los Derechos de los Estados miembros en la línea de otros trabajos, múltiples la verdad sobre el particular ⁸. Digo esto porque toda publicación que quisiéramos realizar sobre las relaciones entre Derecho comunitario y Derecho interno debe partir del estudio de la repercusión del Derecho comunitario sobre los Derechos nacionales, así como de la influencia de éstos sobre la jurisprudencia del TJCE, tal como estudia igualmente el trabajo citado de LENZ en la presente obra.

Lógicamente, el enfoque del presente libro atiende a la repercusión del Derecho europeo sobre el Derecho alemán, pero sorprende observar cómo los temas tratados afectan en buena medida también al Derecho español, sin perjuicio de los matices que sería preciso hacer (por ejemplo en materia de contratación, respecto de la que la influencia del Derecho comunitario ha sido mucho mayor en Alemania que en España).

Pero, como decía, es significativo observar la validez que alcanza en nuestro Derecho la presente obra, tanto por el enfoque y sistemática realizados como por muchos de los contenidos que aporta. La Unión Europea instaura en buena medida una escuela apta para el intercambio de conocimientos jurídicos.

Santiago GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ
Facultad de Derecho
León

dem Wege — para U. EVERLING, *Auf dem Wege...* pp. 1 y ss.—). También R. PITSCHAS, «Integrationsprobleme des Polizeirechts in Europa», *NVwZ*, n.º 7 1994, p. 629, en relación con la formación de un Derecho de policía europeo.

En España, por todos, J. L. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, «Vers un droit administratif commun européen», *The common law of Europe and the future of legal education*, Deventer/Cambridge/Maastricht 1992 p. 151.

⁶ WOLFF/BACHOF/STOBER, *Verwaltungsrecht I...* § 12 p. 102.

⁷ Así por ejemplo se critica la mutabilidad de este Derecho administrativo europeo y la dificultad de reconducir a la unidad las premisas jurídicas básicas. Véase así G. BERTI, Prefazione a V. ANGIOLINI/N. MARZONA, *Diritto comunitario e diritto interno: effetti costituzionali e amministrativi*, Padova 1990, p. 70; para E. PICOZZA, «Alcune riflessioni circa la rilevanza del diritto comunitario sui principi del diritto amministrativo italiano», *Rivista italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1992, pp. 1209 y ss. (1241), no es posible afirmar un Derecho administrativo europeo, debiéndose hablar por contra de un Derecho administrativo del Mercado Común Europeo. Otro problema es de orden metodológico, es decir la dificultad de abordar el análisis de cada tema en relación con los distintos países, especialmente tras la entrada de nuevos miembros (N. ACHTERBERG, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Heidelberg 1986, § 74, p. 31; H. H. KASTEN, «Entwicklung eines Europäischen Allgemeinen Verwaltungsrechts», *DÖV*, 1985, p. 571).

⁸ Algunos son: G. C. RODRÍGUEZ IGLESIAS/A. VALLE GÁLVEZ, «El Derecho comunitario y las relaciones entre el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y los Tribunales constitucionales nacionales», *Revista de Derecho comunitario europeo*, 1997 2 p. 341; G. C. RODRÍGUEZ IGLESIAS, «Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften als Verfassungsgericht», *EuR* n.º 225 (1992), p. 237; J. UKROWS, *Richterliche Rechtsfortbildung durch den EuGH*, Baden-Baden 1995; U. EVERLING, «Rechtsvergleichung durch Richterrecht in der Europäischen Gemeinschaft», *RabelsZ* 50 (1986), pp. 193 y ss.; I. E. SCHWARTZ, «30 Jahre EG-Rechtsprechung», en *Eine Ordnungspolitik. Festschrift für H. Von der Groeben*, 1987, pp. 333 y ss.; W. DÄNZER-VANOTTI, «Unzulässige Rechtsfortbildung des Europäischen Gerichtshofs», *RIW*, 1992, pp. 733 y ss.; J. RINZE, «The role of the European Court of Justice as a Federal Constitutional Court», *Public Law*, 1993, pp. 426 y ss.

SOSA WAGNER, Francisco: *Manual de Derecho Local*, cuarta edición (Revisada, comprobada y puesta al día), Editorial Aranzadi, Pamplona, 1999, 261 páginas.

Tengo para mí que la cita de Ramón PÉREZ DE AYALA con que se inicia este *Manual de Derecho Local* define al autor. FRANCISCO SOSA WAGNER es un cualificado profesor, riguroso investigador, brillante conferenciante y escritor infatigable; en suma, un estudioso permanente de la realidad y del Derecho que le ha tocado vivir e, incluso —a veces— protagonizar. De sobra conocido en la doctrina jurídica de nuestro país por sus múltiples y siempre agudos trabajos no necesita de presentación alguna.

La presente edición de su *Manual de Derecho Local* —como las tres anteriores— hace fácil lo difícil. A nadie que se haya aventurado mínimamente en el estudio de nuestro vigente Derecho Local se le escapa lo complejo y complicado que resulta; siquiera sólo sea que por su carácter bifronte —como ha señalado el Tribunal Constitucional— debemos conocer una pléyade de disposiciones estatales y autonómicas. Y, sin embargo, después de la lectura —incluso, amena y entretenida— de este trabajo se llega a la conclusión de haber leído unas páginas que nos han hecho entender y comprender con sencillez esta materia tan difícil y llena de matices. En ésta, como en otras de sus obras, se manifiesta el gran didacta que es el profesor SOSA WAGNER.

Estructurado en once lecciones no muy extensas, el autor estudia y analiza, con rigor y precisión, todo nuestro ordenamiento jurídico local: desde sus principios hasta los bienes, la contratación de las Corporaciones locales, las haciendas locales, etc. No se limita a una mera exposición de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local o de las principales normas de este sector del Ordenamiento, sino que lleva a cabo una investigación crítica de toda la normativa, estatal y autonómica, que conforma el llamado Derecho Local español, con referencias a normas de Derecho comparado, sobre todo, del Derecho alemán, del que, en esta materia, somos en algunos aspectos sustanciales en gran medida tributarios y que el profesor SOSA WAGNER conoce tan bien. Son abundantes, atinadas y actualizadas las citas de la doctrina de nuestros más altos Tribunales y, en bastantes casos, de los Tribunales Superiores de Justicia, a las que, también, si es preciso, crítica con agudeza y, en mi opinión, con acierto.

Como no podemos destacar en esta recensión todos y cada uno de los innumerables y enjundiosos temas que son abordados en este *Manual de*

Derecho Local, me voy a permitir citar, al menos, tres.

El primero, es la, a mi juicio, brillante síntesis histórica que hace en la lección primera o, mejor —como él mismo la llama—, en la lección introductoria. El Derecho Local español —como otros sectores de nuestro ordenamiento jurídico administrativo— no puede comprenderse bien sin conocer sus orígenes, la evolución y desarrollo que ha experimentado, las luchas que en su seno se han producido y las soluciones que, según las distintas etapas históricas, se han alcanzado.

Esta primera lección se dedica a dar a conocer al lector nuestra amplia y dilatada historia local (con referencias oportunas a la literatura de nuestro país, que también conoce el autor), lo que le va a permitir situarse en un excelente punto de partida para entender con corrección las páginas que siguen, pues muchas de las regulaciones que conforman el vigente Derecho Local han estado ya presentes en otros momentos de nuestra historia o son fruto de un progresivo proceso de decantación. El profesor SOSA WAGNER no se limita a un mero enunciado y análisis de las leyes locales que han regido, fundamentalmente, los municipios y provincias de nuestro país, sino que engarza con explicativa sencillez los textos legales y los sistemas locales que hemos conocido —y, algunas veces, sufrido— los españoles, haciendo fácilmente inteligibles varios siglos de nuestra Historia.

En segundo lugar, quiero destacar la Lección segunda que, bajo el título «Los principios del régimen local» conforma, en mi opinión, el verdadero meollo del trabajo y que hace posible entender el complejo ordenamiento jurídico local vigente. El sistema de fuentes, el concepto de autonomía local, el sistema de competencias locales, las relaciones entre Administraciones son, básicamente, los grandes temas aquí tratados, los temas basilares de nuestro Derecho Local. El profesor SOSA WAGNER los aborda con sencillez, no exenta de rigor, haciendo comprensibles las piedras de toque de nuestro sistema local.

Resalto, sobre todo, la exposición dedicada al sistema de fuentes, que contiene una crítica —justa y adecuada, en mi opinión— a la Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989, de 21 de diciembre, que, como es sabido, anuló, entre otros, el artículo 5 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, un precepto que, como muy bien señala el autor, quiso introducir orden allí donde existía el peligro cierto de la confusión y que el Tribunal Constitucional ha desbaratado.

El alto Tribunal consideró que el citado precepto de la legislación básica estatal establece un or-

den de prelación de fuentes que será correcto en la medida en que coincida con lo dispuesto en el bloque de constitucionalidad, e incorrecto en cuanto se aparte de él. En cuanto tal coincidencia exista, el precepto es en consecuencia superfluo y en cuanto no exista inválido. Se trata, en definitiva, de una norma meramente interpretativa, sin contenido material alguno, lo que hace al precepto constitucionalmente ilegítimo.

Como bien afirma el profesor SOSA WAGNER, los argumentos del Tribunal Constitucional pecan de sutileza, entendida ésta, de acuerdo con el Diccionario, como «dicho o concepto excesivamente agudo y falto de verdad, profundidad o exactitud». Decir que una norma es inconstitucional —escribe más adelante— porque es meramente interpretativa, sin contenido material alguno, resulta sorprendente a menos que el Tribunal guste de cultivar la paradoja, porque ¿es que parece poco contenido material la interpretación misma?, ¿no es la interpretación un contenido material tan distinguido como cualquier otro?

Y, en tercer término, me parece necesario destacar las últimas novedades legislativas introducidas en nuestro ordenamiento jurídico local, esto es, el comúnmente denominado Pacto Local. El Decano y Catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad de León, a mi juicio, con acertada metodología, no dedica ningún apartado específico a estas novedades, sino que, al hilo de los temas que va tratando, relata las diferentes y variopintas reformas que las Leyes promulgadas el 21 de abril de 1999 han producido en nuestro Régimen Local. Así, la modificación de las competencias del Pleno de la Corporación y del Alcalde y Presidente de la Diputación Provincial, la nueva periodicidad de los Plenos de Ayuntamientos y Corporaciones Provinciales, la obligatoria existencia de los órganos de estudio, informe y seguimiento de la gestión del Alcalde o del Presidente y de sus órganos delegados en los Ayuntamientos de los Municipios con más de 5.000 y en las Diputaciones Provinciales, la nueva regulación de la moción de censura, la introducción de la cuestión de confianza en el Régimen Local, la agilización del procedimiento de aprobación de las ordenanzas municipales, etc. En fin, el profesor SOSA WAGNER analiza las últimas reformas legales operadas en el ordenamiento local a la hora de dar cuenta del Derecho positivo.

La única crítica que, en mi opinión, se puede hacer respecto a este último punto, es el escaso espacio que dedica al nuevo conflicto en defensa de la autonomía local o, dicho en términos más sencillos, a la reforma operada en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que introduce un derecho reaccional de las Entidades locales en defensa de la autonomía local constitucionalmente garantiza-

da, aunque, quizás, la razón que le ha llevado a dedicar tan pocas líneas a esta cuestión es que se trata más bien de un tema de Justicia constitucional que de Derecho Local.

El *Manual de Derecho Local* del profesor SOSA WAGNER —cuya lectura y estudio recomendamos vivamente— cumple muy satisfactoriamente los objetivos que el autor anuncia en la Presentación de esta cuarta edición (revisada, comprobada y puesta al día). Es un instrumento imprescindible para los estudiantes, los funcionarios o los aspirantes a funcionarios de las Administraciones locales y, en general, para todos los estudiosos y aplicadores del Derecho Local, para todos los que tengan una vocación municipalista. El autor consigue con estas páginas no sólo familiarizarnos con este sector del Ordenamiento, sino hacérselo comprensible con sencillez, rigor y brillantez. Su tiempo al escribirlo ha estado muy bien empleado y aseguro que, también, el de todo aquel que lo lea, que disfrutará con el excelente estilo literario del autor.

Antonio CALONGE VELÁZQUEZ
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Valladolid

CARBONELL PORRAS, Eloísa: *Los órganos colegiados. Organización, funcionamiento, procedimiento y régimen jurídico de sus actos* (Prólogo de Manuel Rebollo Puig), Centro de Estudios Constitucionales y Políticos, Boletín Oficial del Estado, 1999, 302 páginas.

La obra que tengo el gusto de recensionar constituye una Teoría General de los órganos administrativos colegiados, en la que se analiza de forma exhaustiva su organización y funcionamiento, así como el régimen jurídico de sus actos. Se cubre así el vacío existente en la doctrina española que no contaba con una monografía específica sobre esta materia, a pesar de la importancia que tienen este tipo de órganos en la actual configuración orgánica de las distintas Administraciones Públicas. El Prólogo del profesor REBOLLO PUIG lo pone de relieve y resume en unas breves líneas la realidad que nos depara la Administración colegiada española en unos términos poco habituales en las presentaciones de obras al uso, por el equilibrio que mantiene entre el rigor científico y las divertidas anécdotas que nos relata acerca de la práctica administrativa. Son, sin ningún género de duda, unas páginas brillantes de un profesor no menos brillante, que reflejan con exactitud el alcance del trabajo presentado, e invitan a su lectura de forma pausada y reflexiva.

Centrándonos en el examen de la presente monografía, conviene precisar que una teoría general sobre los órganos colegiados presupone diferenciar los distintos tipos que pueden reconocerse para detenernos en el análisis del elemento común a todos ellos que es la pluripersonalidad en la titularidad del órgano. De ahí derivan las exigencias formales necesarias para la formación de la voluntad colegiada, que es donde radica la peculiaridad del órgano colegiado y del acto colegial. Tomando como punto de partida este dato, la autora construye una teoría general que, como bien es sabido por todos los estudiosos de nuestra disciplina jurídica, no es tarea fácil ni sencilla dada la variedad de órganos colegiados que existen en nuestro ordenamiento jurídico.

En efecto, algunas organizaciones como las Corporaciones, locales o de base privada, las Universidades y otros entes institucionales atribuyen a órganos colegiados las competencias normativas y las ejecutivas más relevantes. Además, difícilmente puede encontrarse un sector material de acción pública en el que no existan uno o varios órganos de esta naturaleza, aunque sólo asuman funciones consultivas y de asesoramiento. Unos órganos colegiados responden a una idea de autoadministración, ostentando funciones de todo tipo y sus miembros son elegidos como los órganos superiores de las Administraciones locales y los de las Corporaciones sectoriales de base privada. Otros buscan la coordinación y colaboración administrativa y sus miembros son personal o autoridad de una misma Administración Pública, si se persigue la coordinación interorgánica, o de varias, si se pretende la intersubjetiva. De igual modo, encontramos órganos colegiados que están integrados por ciudadanos, fruto de las técnicas organizativas de participación, aunque no es lo mismo que los ciudadanos representen intereses sociales y colectivos o formen parte del órgano por su condición de expertos en los asuntos atribuidos a la competencia del colegio.

Esta breve exposición acerca de la variedad de órganos colegiados con la que nos podemos encontrar se proyecta igualmente sobre su régimen jurídico, y la norma creadora del órgano tiene en cuenta los fines perseguidos e incorpora reglas concretas de organización y funcionamiento para garantizar, al menos desde un plano teórico, la consecución de dichos fines. Esto trae como consecuencia que puedan darse situaciones en las que no debe ser necesariamente idéntico el órgano que tiene atribuidas competencias sobre cuestiones muy diversas de aquel que sólo debe pronunciarse sobre un asunto concreto y predeterminado normativamente; otras, en las que no funcionan igual los órganos permanentes que deben reunirse con cierta frecuencia respecto a aquellos que se constituyen y disuelven una vez adoptada su decisión;

puede ocurrir a su vez que la composición del órgano puede estar claramente establecida por el ordenamiento jurídico para todas sus sesiones o cambiar para cada una de ellas; o, por ejemplo, que los miembros pueden ser titulares de unos intereses propios homogéneos, enfrentados e incluso contradictorios o carecer de cualquier interés, circunstancia de la que deriva la mayor o menor conflictividad en el funcionamiento interno.

En definitiva, se presenta una realidad compleja y dispersa sobre el régimen jurídico de los órganos colegiados que invita a dejar a un lado la ardua tarea de emprender una investigación acerca de esta materia por la complejidad que se deriva de intentar ofrecer un estudio sistemático sobre la misma. La profesora CARBONELL afronta el reto, y a lo largo de su exposición intenta, en mi modesta opinión con gran éxito, reconducir a una cierta unidad esa pluralidad, sin prescindir por ello de un análisis pormenorizado y detenido de aspectos puntuales de órganos colegiados concretos. Al respecto debe destacarse que en esa tarea ocupa una posición fundamental el estudio de los plenos municipales. Se aborda el estudio de la normativa local, de forma más concreta y detallada que la regulación de cualquier otro órgano colegiado, aunque este estudio no es un objeto en sí mismo sino un medio para elaborar una teoría general, pues, sobre la base de lo dispuesto en el régimen local, la autora se pronuncia sobre la naturaleza de la regla, si es específica del ámbito municipal o, por el contrario, constituye un principio general de todos los órganos colegiados. Por ello en esta monografía encontrarán los miembros de las Corporaciones Locales y los Secretarios —fundamentalmente estos últimos— un instrumento de consulta sumamente útil para resolver los diversos problemas que frecuentemente surgen en la conflictiva vida local.

En el Capítulo primero se afronta la delimitación conceptual del órgano colegiado, sus diferencias con los grupos de trabajo y su relevancia en la actual organización administrativa. A tal fin, se afronta el estudio de la regulación prevista en la Ley 30/1992, pronunciándose expresa y concretamente sobre la naturaleza jurídica de los distintos preceptos de la Ley, su consideración como norma básica o regla de procedimiento administrativo común. Este análisis se realiza por la profesora CARBONELL cuando aún estaban pendientes de resolución los recursos de inconstitucionalidad que algunas Comunidades Autónomas habían interpuesto contra la citada Ley y que el Tribunal Constitucional ha resuelto en la Sentencia 50/1999, de 6 de abril, lo que ha motivado la inclusión de una Adenda que se incorpora finalizada la impresión de la monografía. El Tribunal Constitucional rehuendo un estudio detallado rechaza el pretendido carácter básico de la Ley 30/1992,

pero, como señala la autora, cualquier órgano colegiado presupone que existe una pluralidad de sujetos (Presidente, Secretario y miembros) a los que corresponden unas concretas funciones y deben estar presentes en cualquier regulación general si efectivamente se trata de un órgano colegiado.

La existencia de varios sujetos que comparten la titularidad del órgano administrativo determina una estructura interna compleja y una pluralidad de relaciones entre los mismos. Estos aspectos internos al propio órgano colegiado se estudian con detenimiento en el Capítulo Segundo. Este análisis permite elaborar unos criterios generales para resolver concretos problemas que la realidad plantea en orden a la designación, sustitución o suplencia de quienes componen un órgano colegiado, su *status* individual tanto respecto de la Administración en su conjunto como respecto del propio órgano colegiado. En principio, sólo el Presidente y el Secretario son unidades administrativas que están individualizadas por las normas del colegio y de la organización, pues sus funciones no son estrictamente internas. Actúan como órganos de enlace del colegio con la organización e incluso fuera de la propia organización. Por el contrario, los miembros son relevantes internamente, pues para la organización sólo existen, además del Presidente y Secretario, los miembros constituidos en sesión plenaria, es decir, el órgano colegiado que es la unidad organizativa a la que se atribuyen unas concretas funciones.

Pero, por otro lado, existen unas relaciones jurídicas que vinculan al Presidente, Secretario y miembros con la organización, pública o privada, que los designó y cuyos intereses representan. Estas relaciones, en principio, son externas pues no se refieren al órgano colegiado sino a las distintas personas físicas que lo integran. Sin embargo, se proyectan sobre su organización y funcionamiento. Así ocurre, sin duda, cuando estas personas son titulares de otros órganos o unidades administrativas y, por ello, sujetos a las normas de organización que determinan su dependencia jerárquica, su suplencia o sustitución, su responsabilidad personal frente a la Administración, etc. Estas relaciones externas también se producen entre los ciudadanos miembros y la organización o asociación que representan, pero en este supuesto son relaciones jurídico-privadas que excluyen la aplicación de las reglas organizativas de la Administración. Esta precisión es importante, debido a que estos miembros sólo están sujetos a la reglamentación del colegio que debe establecer lo pertinente en orden a su sustitución o suplencia, derechos y deberes, las posibles sanciones por sus incumplimientos, etc.

El tercer Capítulo está dedicado al estudio del procedimiento colegial que es el destinado a la

formación de la voluntad administrativa y, por tanto, diferente del procedimiento principal. El procedimiento colegial es un procedimiento dentro de otro, con independencia de la naturaleza y efectos del acto colegial. Esto pone fin al procedimiento colegial, aunque para el procedimiento principal el acto colegial sea un mero trámite o sea una resolución. En este último caso, ambos coinciden en la terminación pero el procedimiento colegial sólo es la última fase del principal. La distinción entre procedimiento colegial y procedimiento principal se proyecta sobre los vicios del acto colegial, pues sólo son privativos de este tipo de actos los que se produzcan en el primero. En este sentido, el libro estudia con detenimiento las diferentes fases del procedimiento colegial, sus requisitos formales y materiales tanto respecto a la celebración de sesiones como en relación con los distintos actos que pueden adoptar en las oportunas votaciones. En este análisis se toman en consideración no sólo los grandes problemas sino también cuestiones puntuales que la práctica de los órganos colegiados plantea. La autora elabora una construcción general, como, por ejemplo, en relación con el principio de unidad del acto y la presunción de legalidad de las sesiones, sin prescindir de descender a dudas y problemas aparentemente secundarios e incluso anecdóticos como los relativos al cómo debe citarse a los miembros o el lugar de la celebración de las sesiones.

El último Capítulo se centra en el estudio de los actos colegiales, su naturaleza jurídica, sus vicios y las reglas específicas para su impugnación. La profesora CARBONELL se pronuncia afirmativamente sobre la naturaleza simple y la forma oral de los actos colegiales. Se critican las opiniones doctrinales que en Italia y, en menor medida, en España han considerado que el acto colegial es un acto complejo, para reafirmar que es simple porque emana de un único órgano administrativo, hay una única voluntad administrativa, con independencia de las posibles voluntades individuales de los miembros—que tendrán el valor que corresponda según las características del órgano colegiado— y del concreto mecanismo de formación de dicha voluntad colegiada. Es éste el argumento que explica que la autora afirme que el Consejo de Ministros es un órgano colegiado, aunque atípico: la voluntad administrativa se imputa al órgano colegiado, no a su Presidente.

La forma oral del acto colegial exige que quede constancia escrita de lo sucedido en la sesión mediante la consignación de los aspectos jurídicamente relevantes en el acta de la sesión, predeterminándose así cuáles son los datos que el Secretario debe incluir expresamente en el acta. Al respecto, la obra analiza la naturaleza jurídica del acta y su impugnación, así como su contenido necesario y/o eventual.

Finalmente, se estudian los vicios de los actos colegiales, que son nulos de pleno Derecho cuando se dictan violando las reglas esenciales para la formación de la voluntad colegiada en lo que constituye un vicio privativo de este tipo de actos. La determinación de cuáles son esas reglas esenciales es, como es sabido, sumamente casuística y escasamente matizada. La obra recensionada intenta sistematizar las distintas irregularidades y sus consecuencias, con un detallado análisis de la jurisprudencia que no siempre ha mantenido criterios claros, diferenciándose los vicios que afectan a toda la actividad realizada por el órgano, a una de las sesiones o a concretos actos colegiales. Pero, con carácter previo, se sientan unos criterios generales que son sumamente clarificadores, distinguiendo los vicios que son del procedimiento principal —y no del procedimiento colegial—, así como los que se puedan producir en órganos consultivos y en órganos activos. De entre estas precisiones previas, probablemente la más relevante y que la autora acoge de la doctrina italiana es la diferente naturaleza de las normas que regulan el procedimiento colegial. Mientras que unas tienen como finalidad coordinar los distintos centros internos de poder que existen en todo colegio, articulando cuáles son los derechos y deberes de los miembros que lo integran, sus relaciones y la posición en el interior del colegio; otras, constituyen auténticas limitaciones del poder del colegio fundado y otorgado por el ordenamiento general y configuran límites insuperables para el propio órgano colegiado, que está obligado en todo caso a respetarlos.

No toda violación del ordenamiento interno reviste la misma importancia para los ciudadanos no miembros cuyos derechos e intereses legítimos pueden resultar afectados por el acto colegial. La violación de las reglas que garantizan los derechos de los miembros podrán ser invocadas por terceros interesados pero les resultará complicado destruir la presunción de legalidad del acto. Así, por ejemplo, para terceros interesados probar que efectivamente el acto colegial estaba viciado porque los miembros no lo conocían suficientemente no será fácil. Naturalmente la situación será sustancialmente diferente si son los propios miembros los que alegan el vicio. Por el contrario, la violación de otras reglas que no tienen como finalidad el funcionamiento interno del colegio, sino limitar sus condiciones de actuación si afectan directamente al órgano colegial que, sin duda, queda desnaturalizado si se incumplen. En este caso, los interesados podrán destruir con relativa sencillez la presunción de legalidad del acto colegial.

Este Capítulo final concluye con el estudio del régimen de impugnación de los actos colegiales por quienes son miembros del órgano colegiado. Afronta aquí la autora el estudio del articu-

lo 28.4.a) de la LJCA de 1956, y su aplicación jurisprudencial a los miembros de los órganos colegiados para vedarles el recurso, así como el artículo 20.a) de la LJCA de 1998, que expresamente les prohíbe recurrir. La interpretación propuesta en la presente monografía no puede menos que compartirse por parte de la diferente posición de los miembros que además son interesados, es decir, titulares de derechos e intereses legítimos, afectados por posibles vicios del procedimiento colegial o del acto colegiado, y miembros que no son interesados. Resulta, pues, evidente que estos últimos no podrán recurrir, ya que, a lo sumo, defenderían la legalidad. En relación con el miembro interesado no puede ser objeto de una prohibición general e indiscriminada para que acuda a los Tribunales, pues no sería constitucionalmente admisible. Respecto de estos últimos, habrá que discernir si no pueden recurrir, aun siendo interesados, por la doctrina de los actos propios o del consentimiento, porque hayan coadyuvado con su voto a la adopción del acto colegial.

Éstos son, en síntesis, los puntos que, en mi opinión, deben ser destacados de esta magnífica monografía sobre órganos colegiados, que requiere ser tomada como punto de referencia a partir de este momento, de cara a futuros trabajos que se puedan desarrollar sobre la organización administrativa. Para poner punto final a esta recensión, sólo me queda reiterar, una vez más, mis felicitaciones a la profesora CARBONELL por el riguroso y completo estudio que ha desarrollado acerca del régimen jurídico de los órganos colegiados.

Javier GUILLÉN CARAMÉS

Facultad de Derecho

Universidad Complutense de Madrid

DE LA QUADRA SALCEDO, Tomás, *Corporaciones locales y actividad económica*, Diputación de Barcelona, Marcial Pons, Universidad Carlos III, Madrid-Barcelona, 1999.

La serie de libros publicados en la *colección Seminario de Régimen Local* ya es bien conocida, por haber patrocinado trabajos tan señalados como la perspectiva constitucional de Joaquín GARCÍA MORILLO sobre la autonomía local o el análisis de la potestad normativa local de Luciano PAREJO ALFONSO. A ellos se viene a sumar esta nueva investigación de Tomás DE LA QUADRA, en torno a un tema clásico, pero todavía de gran interés: el papel que en la vida económica pueden representar los entes locales. Partiendo del contexto general en el que se tiene que desarrollar la intervención económica de todos los poderes públicos —el Estado social y democrático de Derecho— el libro

desglosa en dos apartados, tras la introducción, los principales aspectos del régimen jurídico de la actividad económica de los entes locales: sus peculiaridades con respecto a la iniciativa pública estatal y autonómica (apartado II) y los problemas comunes a la iniciativa pública en la actividad económica, estatal y local (apartado III).

En el segundo apartado del libro, dedicado específicamente a las peculiaridades de la iniciativa pública local en la actividad económica, se estudian cuatro problemas que resumen el planteamiento jurídico básico de esta cuestión: las especialidades de la reserva de ley en las municipalizaciones; la indeferenciación entre libre iniciativa y servicios públicos en el ámbito local; el margen de libertad de las corporaciones locales para el ejercicio de la actividad económica y las posibilidades organizativas para el desarrollo, ejecución y gestión de la iniciativa económica local. Analizando la reserva de ley exigible para la reserva de servicios esenciales, DE LA QUADRA explica por qué es necesario que sea precisamente el legislador quien acuerde tal *publicatio*, que conlleva una automática restricción de la libertad empresarial. Con una más que considerable batería de argumentos, descarta que el Decreto-ley sea norma indicada para llevar a cabo tal reservar —o para suprimirla— proyectando este límite sobre los Reales Decretos liberalizadores 7/1996, sobre servicios mortuorios y 34/1998, sobre suministro de gas. Acepta, en cambio, la reserva por ley autonómica en las materias sobre las que tenga competencia sectorial cada Comunidad Autónoma, incluyendo la competencia de desarrollo del régimen local, siempre y cuando no se interfiera en alguna competencia exclusiva del Estado. Es ésta una interpretación favorable a la ampliación de las posibilidades de reserva promovida por el legislador autonómico.

La evolución histórica de la actividad económica local, íntimamente asociada al desarrollo de los servicios públicos, nos demuestra la difícil diferenciación en este ámbito de las dos primeras potestades contempladas en el artículo 128 CE: iniciativa pública y reserva. Al margen del debate sobre si el servicio público equivale o no a monopolio, actividades y servicios comparten formas de gestión y el carácter indudablemente público de la tarea que se realiza. Precisamente por ese carácter público, la decisión de emprender una nueva actividad o un nuevo servicio debe ir precedida de un detenido análisis sobre la conveniencia y oportunidad de la medida, análisis que corresponde hacer a la propia Corporación, desde luego, pero que podrá ser revisado por los órganos jurisdiccionales. DE LA QUADRA aboga, sin embargo, por una cierta «deferencia» de los Tribunales con

la discrecionalidad del poder local a la hora de ejercer la iniciativa económica.

Con respecto a las peculiaridades organizativas de la ejecución de actividades económicas de las corporaciones locales, el autor insiste en que los servicios públicos clásicos y las iniciativas económicas comparten las formas de gestión, mientras no impliquen ejercicio de autoridad. Dada la abundante bibliografía sobre este aspecto del régimen local, DE LA QUADRA se centra en las técnicas más relevantes a la hora de gestionar actividades económicas: sociedad privada municipal, sociedad mixta y concesión. Proyecta su análisis además sobre puntos muy concretos, negando por ejemplo la posibilidad de que la sociedad privada municipal participe en otras sociedades mercantiles mixtas, so riesgo de desnaturalizar el sentido de esta forma de gestión y perder el control democrático sobre su actividad; para la colaboración público-privado la técnica adecuada sería la concesión, o la sociedad mixta, entendidas ambas como formas indirectas de gestión.

El tercer apartado del libro estudia los problemas comunes a los entes locales y el Estado en el ejercicio de la iniciativa pública en la actividad económica. Se trata de retomar los grandes problemas que plantea el primer inciso del artículo 128 de nuestra Constitución. Por un lado, el principio de igualdad —o paridad de trato— entre empresas públicas y privadas, derivado de una relectura constitucional a la luz de las exigencias del Derecho comunitario. Por otro, la iniciativa pública no persigue el puro lucro, sino la satisfacción de necesidades de interés general. Ello obliga a armonizar paridad de trato y trato diferencial, distinguiendo aquellos segmentos de actividad que constituyan verdaderamente servicios públicos, debiendo ser por tanto exonerados de las reglas de la competencia. La competencia es sólo un medio, uno más, en la realización del Estado social y democrático de Derecho. DE LA QUADRA anticipa la clave de muchos de los debates en torno a la intervención pública en la economía; más allá, del papel del Estado en nuestras sociedades: «de la posición que se tome respecto a la función de la competencia respecto de las misiones de un Estado social y democrático de Derecho dependen muchas de las soluciones que se den a los problemas que plantea una sociedad moderna. Las posiciones que al respecto se adoptan están en la base que muchos de los debates que se mantienen y se seguirán manteniendo en la sociedad de nuestro tiempo».

Ricardo RIVERO ORTEGA
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Salamanca

JUNCEDA MORENO, Javier, *Cuestiones Medioambientales*, Ed. Colex, Madrid, 1999, 233 págs.

Cuestiones Medioambientales constituye la culminación de un trabajo iniciado hace ya algún tiempo por el autor, experto indudable de estas cuestiones y gran transmisor de conocimientos, dada su amplia experiencia en la comunicación; sin embargo, esta importante labor de Javier JUNCEDA MORENO aún sigue su andadura, para deleite de todos aquellos que estando deseosos de poder alcanzar un mayor conocimiento en un tema que, como es el medio ambiente, además de actual es eminentemente preocupante para todo ciudadano y no sólo para los juristas, encontramos en el vigente Derecho una considerable suerte de obstáculos que dificultan de forma más que considerable la comprensión de esta materia fundamental.

En esta obra además el autor, como es habitual en él, nos sorprende con un estudio en el que no sólo se sirve de un manejo excelente y preciso de los conceptos jurídicos adecuados, dando sobrada cuenta de su dominio teórico del tema en cuestión, o mejor dicho de los temas, ya que abarca un amplio espectro de cuestiones medioambientales, sino que también nos ilumina el camino de la realidad práctica, aportando, como el magnífico jurista que es, soluciones concretas y fundamentadas de los problemas que se plantean en torno a una materia tan fundamental para la vida diaria; y todo ello con un lenguaje y una expresión impecable.

Es evidente que en los últimos años la preocupación por el medio ambiente ha venido adquiriendo un matiz impensable hace cierto tiempo, parece ser que por fin aunque tardíamente se ha decidido prestar a este tema la atención que se merece, si bien aún no está, ni mucho menos, todo dicho al respecto.

La citada obra objeto de nuestra atención se estructura en nueve epígrafes a considerar y cuatro anexos de gran utilidad, partiendo del prólogo de quien compartiera con el autor el inicio de esta andadura en Radio 5 de Radio Nacional de España, el Prof. Leopoldo TOLIVAR ALAS, pasando en segundo lugar a una breve nota preliminar donde anuncia modestamente que el propósito de la obra consiste en erigirse en una breve guía de mano sobre el tratamiento que nuestro Derecho otorga a algunos de los asuntos ambientales de mayor enjundia, aunque realmente y tras su lectura se denota que es algo más, una aportación más que considerable a la bibliografía medioambiental.

En el tercer epígrafe nos muestra con toda claridad el nacimiento y evolución de la reglamentación sobre medio ambiente, que si bien tiene pre-

cedentes de gran antigüedad, lo cierto es que la concepción del Derecho de protección ambiental actual es relativamente reciente. Destacando en este punto, al igual que a lo largo de toda la obra la destacada referencia continua a la normativa comunitaria, de suma relevancia en este ámbito.

En el epígrafe cuarto analiza los rasgos principales de la protección ambiental de nuestro Derecho; donde pone de manifiesto con una evidencia total la colisión que en ocasiones se produce entre el fenómeno de la *publicatio* que ha venido aconteciendo en los últimos tiempos en relación a este tema, es decir, el papel predominante que las normas públicas han adquirido en la protección del medio natural y el desarrollo de ciertas actividades económicas; problema al que encuentra solución en un punto intermedio.

Igualmente procede a dar un adecuado concepto de medio ambiente y de Derecho ambiental, adoptando para ello diversos puntos de vista, no sólo el propio de la normativa o el que ha ofrecido el Tribunal Constitucional, que parte de la solidaridad colectiva, sino también del práctico y especialmente de la política ambiental comunitaria, e incluso desde un punto de vista mundial.

Ya en el epígrafe quinto se centra el autor en el tratamiento jurídico de estas cuestiones por materias, en concreto catorce. Comienza por la contaminación atmosférica y la protección de la capa de ozono, donde analiza a su vez una importante diversidad de supuestos de máxima actualidad e importancia, tras la oportuna mención a la normativa existente al respecto, como son las gasolinas y gasolineras, las incineradoras, los compuestos orgánicos volátiles o la contaminación urbana, en la que destacan los esfuerzos de la Unión Europea que giran en torno al principio de quien contamina paga, del mismo modo al mostrarnos la importancia de la contaminación transfronteriza nos da cuenta de las dimensiones adquiridas por esta materia. Asimismo, se hace eco de este problema concreto en una variedad considerable de ámbitos, destacando el europeo y el judicial, así como la creación del Consejo Nacional del Clima en el Ministerio de Medio Ambiente, el cual se encargará básicamente de canalizar la estrategia española frente al cambio climático.

El segundo de los supuestos analizados es el que se refiere al ruido, señalando en primer lugar la diversidad normativa existente a este respecto, para pasar a continuación a mostrar los instrumentos de defensa con los que cuenta el ciudadano, que son básicamente el requerimiento a la Administración correspondiente para que haga cumplir la reglamentación existente, así como en caso de inactividad de la autoridad el recurso a los Tribunales. A continuación el autor, con la claridad y perfecto

lenguaje que le caracterizan, analiza una serie de supuestos concretos que a todos nos interesan, ya que como podrá comprobar el lector se verá identificado en alguno de ellos, ya que habrá vivido sin duda alguna situaciones similares, como son los ruidos en el aeropuerto, especialmente Barajas, los ruidos de las obras públicas, que sufrimos en las ciudades a diario, así como los propios de las infernales motos, enseñándonos además un elemento fundamental en este aspecto, como es la medición del ruido; para concluir finalmente con la referencia al estado actual en la consecución de una Ley de Protección contra la Contaminación Acústica.

En tercer lugar abarca un amplio abanico de posibilidades referentes a las aguas y costas, desde las aguas continentales hasta las urbanas y subterráneas sin olvidar incluso la seguridad en presas y embalses, y tanto desde la perspectiva de la calidad de las mismas como de los diferentes vertidos, e incluso la contaminación por la agricultura, y sin dejar de lado órganos tan importantes en la materia como el Consejo Nacional del Agua y la participación de las diversas Administraciones; así como el problema de la sequía.

Con el mismo ánimo exhaustivo analiza la materia de costas, desde la servidumbres de protección, de tránsito, de acceso al mar, etc., de la Ley de Costas, pasando por los diversos elementos, como son el mar territorial, la zona económica exclusiva y la plataforma continental, y examinando finalmente diversos problemas concretos como la contaminación en el transporte marítimo, la prohibición de publicidad en el litoral y la actual protección del nordeste Atlántico, sorprendiéndonos una vez más con el espectacular dominio que el autor muestra de la materia en todos los ámbitos, y muy especialmente la política comunitaria al respecto, así como los diversos convenios internacionales.

En cuarto lugar se detiene, con el dominio que le es propio de todas estas cuestiones, en materia de residuos, que comprenden tanto los propios de envases de la Ley 11/1997, en la que predominan los principios de prevención y de fomento de la reutilización y reciclado; así como los suelos contaminados definidos en la Ley Básica de Residuos de 1998, Ley que el autor analiza a continuación como supletoria de la Ley de Minas, de la que el autor es indudable experto; finalmente, cierra este apartado, una vez más, haciendo referencia a las iniciativas ambientales del Parlamento Europeo respecto a los residuos.

El quinto puesto está dedicado a la evaluación del impacto ambiental, tema de candente actualidad, introduciendo al lector en la complejidad del tema de la forma más comprensible posible, mostrando en primer lugar lo que comprende, una pe-

queña referencia histórica, así como las debatidas cuestiones competenciales y las seis fases propias del procedimiento administrativo de Evaluación del Impacto Ambiental y su objeto.

A continuación se detiene en los espacios naturales protegidos, que debemos recordar son aquellos espacios del territorio nacional que contengan elementos y sistemas de especial interés o valores sobresalientes, declarados como tales y por tanto declarados igualmente como de utilidad pública, como los Parques, los Monumentos y las Reservas Naturales, Parques Nacionales, Paisajes Protegidos, etc. Asimismo, se encarga de los humedales, y de un tema más que sobradamente conocido para él, los aprovechamientos mineros en espacios protegidos, para finalizar con una referencia a la normativa actual del tema, no sólo nacional sino también autonómica, y en concreto a una reciente Ley extremeña.

En el séptimo lugar hace referencia a la caza y a la pesca, y como nos tiene acostumbrados el autor sigue una sistemática similar a la de los supuestos anteriores, partiendo de la noción de ambos conceptos, para pasar a continuación al análisis concreto de ciertos supuestos prohibidos en ambos campos, tanto en lo que se refiere al modo de efectuar las capturas, a la protección de ciertas especies, y las consecuencias de su incumplimiento, llegando incluso a la constitución de delitos relativos a la protección de la flora y de la fauna; y cómo no, también analiza otro aspecto más como es el relativo a la sanidad animal en el sacrificio de los mismos.

Ya en el octavo puesto se procede a un estudio de las actividades clasificadas del Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas de 1961, actividades éstas hartamente controvertidas en los Tribunales, como deja patente el autor a través del análisis de la más reciente jurisprudencia. De otro lado, se encuentran las actividades clandestinas, que son aquellas declaradas potencialmente molestas, insalubres, nocivas o peligrosas pero no sometidas a licencia preceptiva o si la solicitud de las mismas no se sujeta al procedimiento de concesión; tanto unas como otras tienen fijadas ciertas limitaciones que nos sorprende comprobar como son ignoradas en un alto porcentaje de los casos que nos rodean.

También se hace mención a la minería, hidrocarburos y energía nuclear en noveno lugar, haciendo alarde de nuevo de los amplísimos conocimientos con los que el autor cuenta especialmente en materia minera, tanto a nivel normativo, destacando los intentos más recientes de coordinación minero-ambiental, como jurisprudencial y práctico, explicando concretamente el supuesto de Doñana, que tanto debe preocuparnos a todos y cuya

fundamental fuente de vicisitudes provienen de la mina de Aznalcóllar, próxima a dicho Parque.

Asimismo, caben destacar las catástrofes provocadas por hidrocarburos como el petróleo, materia ésta que cuenta con una reciente Ley de 1998; igualmente, se destaca la Carta de la Energía sobre eficacia energética y aspectos medioambientales relacionados, suscrita por España a finales de 1994, y cuyos objetivos entre los que destaca mejorar la eficacia energética con el desarrollo sostenible, son explicados por el autor a la perfección.

Finalmente, se hace referencia a la energía nuclear y en concreto a los seguros nucleares, destacando el papel del Consejo de Seguridad Nuclear, y un tema preocupante como es el de los residuos radioactivos en tránsito, normativa proveniente del ámbito comunitario, que como ya hemos analizado con anterioridad, está considerablemente preocupado por la potencial contaminación con residuos.

El décimo aspecto tratado es el relativo al urbanismo y la ordenación del territorio, precisando como ya se hacía necesario la parte del urbanismo que realmente puede considerarse como medioambiental, aunque a juicio del autor se tratan de relaciones colaterales o tangenciales con el mismo, ya que actualmente estamos presenciando un empleo excesivamente amplio del concepto de lo ambiental, con especial mención al suelo no urbanizable y los cementerios, siendo que en este último caso, como advierte el prologuista de la obra, Leopoldo TOLIVAR ALAS, es necesario armonizar la satisfacción de un servicio de prestación obligatoria a los vecinos con la no conculcación de su derecho a disfrutar de un medio ambiente natural adecuado.

El undécimo lugar está ocupado por la sanidad y el patrimonio histórico, ante los cuales el autor pone de manifiesto de nuevo su concepción limitada del medio ambiente en el sentido ya apuntado de no incluir toda suerte de materias como en los últimos tiempos se viene haciendo, y dentro de las cuales se suelen incluir las señaladas, si bien lo cierto es que su conexión en caso de considerar que existe es reducidísima.

A continuación se centra en los montes, donde parte del aprovechamiento forestal, analizando igualmente los montes comunales y vecinales en mano común, así como las mejoras y repoblaciones forestales y las ayudas para aprovechar ecológicamente el monte; para pasar a centrarse a continuación en dos temas de suma relevancia y de plena actualidad por desgracia para todos, los incendios y las talas.

Respecto del siguiente supuesto estudiado, el relativo a la flora y fauna, vuelve a deslumbrar la amplitud de materias vinculadas que analiza y controla el autor, que comprenden desde las especies amenazadas, los delitos contra la fauna y flora, el transporte de animales, la vivienda de los mismos, aspectos ambientales de la lidia, para finalizar con una serie de aspectos estrictamente jurídicos, como la conservación de los hábitats naturales, y la reglamentación europea, que como hemos venido comprobando es de suma importancia en esta materia, llegando incluso a la creación de lo que se conoce como la Red Ecológica Natura 2000. Asimismo y como es constante en este trabajo se ameniza con la exposición de supuestos concretos y reales de la vida diaria.

Finalmente, y con una gran amplitud, analiza las cuestiones medioambientales en la agricultura y la ganadería, que comprenden desde la agricultura ecológica y genética, hasta la contaminación biogénica, siendo que además y como ya ha sucedido en otros ámbitos el autor nos muestra lo que realmente existe de ambiental en la agricultura y en concreto los problemas relativos a las vías pecuarias y la alimentación de los animales.

Ya en el epígrafe sexto pasa al análisis de los mecanismos de defensa jurídico-ambiental, tres son las vías judiciales internas de las cuales podemos servirnos tanto para hacer cumplir como para sancionar en caso de incumplimiento de la normativa medioambiental, la civil, la penal y la contencioso-administrativa, a las que se une la vía europea.

Nos adentra en primer lugar en las posibilidades que el ámbito administrativo nos ofrece, no sólo ya desde la perspectiva estrictamente de la imposición de sanciones, sino también en cuanto al importantísimo derecho a la información ambiental, que proviene, como tantos otros aspectos de esta materia, del ámbito europeo.

En lo que se refiere al procedimiento sancionador cabe destacar, como así lo advierte el autor, algunos aspectos importantes, como el relativo a la legitimación que no se limita en concreto al particular directamente afectado, sino también a entidades, como los grupos ecologistas, así como los principios que rigen en el mismo como el de legalidad, irretroactividad, tipicidad, responsabilidad o culpabilidad, proporcionalidad y prescripción, y el importantísimo de presunción de inocencia que lleva a que en materia probatoria debe hacerlo el que afirma y no el que niega.

La segunda vía apuntada es la relativa a la responsabilidad civil ambiental, donde de nuevo el autor nos desvela con total precisión, no sólo el régimen español en este punto, sino también la va-

riedad de criterios existentes en nuestro entorno más cercano, poniendo de manifiesto de este modo que básicamente se distinguen dos tipos de sistemas: aquellos basados en la responsabilidad objetiva o por riesgo y los que se apoyan en la subjetiva. En el caso español suele imperar la primera en materia ambiental y haciendo responsable subsidiario al Estado.

Finalmente, se analiza la cuestión civil desde la perspectiva de las relaciones de vecindad y el abuso de Derecho, puesto que no debe olvidarse que el derecho de propiedad encuentra ciertas limitaciones que derivan precisamente de las relaciones entre vecinos.

Por último, en el ámbito interno se refiere a la vía penal, siguiendo los principios de subsidiariedad y accesoriadad de esta rama jurídica, la intervención penal en materia ambiental es mínima, y sólo las más graves alteraciones ambientales constituirán delitos ecológicos, quedando el resto de comportamientos lesivos sometidos al Derecho administrativo sancionador.

Finalmente, se hace mención a los mecanismos de defensa jurídico-ambiental europeos, destacando que al lado de las denuncias, que van adquiriendo cada vez una mayor importancia, se encuentra el sistema de quejas ante la Unión Europea.

Ya en el séptimo epígrafe el autor analiza detenidamente los instrumentos de promoción, que a pesar de su inmensa variedad son manejados por el autor con total familiaridad; de este modo comienza por las ecoauditorías, que consisten en un minucioso análisis de la situación y comportamiento de una determinada empresa desde el punto de vista ecológico. Otro de estos instrumentos es la ecoetiqueta, como elemento clave de la política ambiental para que los consumidores puedan elegir racionalmente y con pleno conocimiento de causa si la información que disponen de un determinado producto cubre todos los aspectos pertinentes. Del mismo modo se señala como instrumento financiero básico en materia ambiental el programa comunitario LIFE. Otra figura importante es la de los verificadores medioambientales que son entidades públicas o privadas que se constituyen con la finalidad de realizar, entre otras funciones, las de examinar las políticas, programas, sistemas o procedimientos ambientales de las empresas, certificar el cumplimiento de los requisitos establecidos o informar acerca de las infracciones.

Pero también en esta materia interviene la Sociedad por medio de instrumentos como el voluntariado social, surgido a raíz de la tragedia de Doñana y regulado actualmente en la Ley de Voluntariado de 1996, en la cual se intenta incentivar y promover este elemento tan importante.

Otro tipo de instrumentos son los económicos, como las contribuciones especiales, los cánones de contaminación, las garantías, el impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente, etcétera.

Finalmente, se señalan también los instrumentos de desarrollo local, los EMAS, que son ayudas para la gestión y auditorías ecológicas que otorga la Unión Europea, así como las normas de calidad ambiental.

El epígrafe octavo de esta obra está dedicado a la Administración ambiental, donde se analiza con toda suerte de detalles las competencias de las diversas Administraciones, tanto la estatal, las autonómicas, la local y las instituciones europeas, y no sólo desde el plano político y legislativo, sino también las competencias de gestión y ejecución, así como la actividad inspectora.

Finalmente, en el epígrafe noveno se dedica un importante esfuerzo a la educación y formación ambiental, que debe jugar un papel más que importante en esta materia, con el fin de evitar más que castigar, que es la política que debe preponderar. Educación que debe desplegarse desde la fase infantil, secundaria, bachillerato y enseñanzas universitarias. Siendo que los avances van surgiendo hasta el punto de que el MEC ha establecido los requisitos para obtener el título de Técnico en Conducción de Actividades Físico-Deportivas en el Medio Natural, y del título de Técnico en trabajos forestales y de la conservación del medio natural, así como de Técnico Superior de Gestión y Organización de los Recursos Naturales y Paisajísticos, asimismo la ingeniería ambiental proporciona profesionales de suma necesidad en estos momentos.

Una vez que el autor nos ha mostrado de forma amena, pero rigurosa, una materia tan actual pero a la vez compleja como es la medioambiental, nos facilita aún más su profundo conocimiento al mostrarnos en el Anexo I la principal normativa medioambiental aplicable en España por materias, donde encontramos recogida la diversa y dispersa normativa, tanto europea, como estatal y autonómica, lo cual es de agradecer si tenemos en cuenta lo exhaustivo de esta tarea y la variedad existente.

Igualmente en el Anexo II nos ofrece un importante elenco de bibliografía relativa a esta materia, para aquellos que deseen profundizar aún más en este fundamental tema para la vida diaria, lo cual no es de extrañar ocurra tras la lectura de una obra como ésta, que nos abre de la forma más clara, rigurosa y a su vez sencilla de comprender para el lector el complejo mundo del Medio Ambiente.

Y por si fuera poco en el Anexo III nos facilita aún más la comprensión de esta complicada estructura a través de la enumeración de los organismos ambientales de todos los ámbitos, así como en el Anexo IV una serie de formularios de máxima utilidad, ya que por desgracia el tema medioambiental nos afecta de pleno y a diario no sólo como juristas, sino como ciudadanos.

Por todo ello no resta más que agradecer infinitamente al autor la perfecta transmisión de sus conocimientos, que por otra parte debemos resaltar

son incalculables, en una materia actual, importante y compleja, por medio de una obra que, como es habitual en el autor, se comprende fácilmente a pesar de la ardua dificultad del tema y que sin duda alguna fomentará en los lectores un interés mayor por el medio ambiente y el conocimiento de lo que es no sólo desde el plano teórico y jurídico, sino de la práctica real, que tan bien conoce el Prof. Javier JUNCEDA.

Eva M.^a MENÉNDEZ SEBASTIÁN
Universidad de Oviedo

