

## **IV. Recensiones**



Álvaro MARTIM GUEDES y Francisco FONSECA (orgs.). *Controle Social da Administração Pública. Cenário, avanços e dilemas no Brasil*. Editora UNESP, Cultura Acadêmica. São Paulo-SP, Brasil. 2007. 287 págs.

El reconocimiento de la existencia de los fuertes vínculos que existen entre la rendición de cuentas y el buen gobierno, no elimina el generalizado escepticismo acerca de la calidad, capacidad y fortaleza de los mecanismos de fiscalización existentes. Esta situación es más grave en algunas zonas, como se puede ver en los diagnósticos sobre el estado de la democracia realizados en los países de América Latina, en los cuales se señala la debilidad de las agencias de fiscalización y su poca efectividad como mecanismos de control del Estado, así como las limitaciones de las elecciones como instrumento de control ciudadano.

Ello ha provocado durante los últimos años un aumento, en muchos países del mundo, de la demanda de rendición de cuentas por importantes sectores ciudadanos. Diversos actores cívicos han comenzado a desarrollar diferentes tipos de iniciativas y acciones con una común preocupación por, a pesar de su heterogeneidad, establecer mecanismos efectivos de control de las autoridades públicas.

La idea básica del control social es la de desarrollar instancias de comunicación entre los ciudadanos y el Estado de manera que se asegure una mejor fiscalización de las acciones y políticas públicas por parte de la sociedad civil, y un mejor y más fluido acceso a la información pública, de manera que se incremente el conocimiento ciudadano sobre el desempeño estatal. La creación de nuevos espacios de encuentro entre los ciudadanos y el gobierno (consejos, foros ciudadanos, presupuestos participativos) está dirigida a establecer canales de transmisión de las demandas ciudadanas.

En contraste con el control ciudadano por medio del voto, el control social permite una forma de fiscalización más efectiva al permitir una fiscalización más regular y permanente dirigida a controlar tanto a los electos como a los funcionarios o empleados públicos. Al ser un control permanente permite a los ciudadanos reaccionar instantáneamente ante cuestiones que consideren inadecuadas o indebidas, se crea una red amplia de controladores sociales y permite un mejor conocimiento de las necesidades de la población y por tanto políticas públicas mejor enfocadas y más efectivas.

De ahí el valor de este libro, que aunque trata de la situación del control social en un país, Brasil, nos permite sacar algunas conclusiones generales y ejemplos prácticos que nos pueden ser muy útiles.

En él, varios autores intentan contribuir a llenar el que consideran un vacío existente en la arena pública brasileña: la ausencia de estudios específicos sobre el tema. Las razones de este vacío se encuentran, en su opinión, en la tendencia en Brasil de reproducir de forma simplista problemas y paradigmas existentes en otras sociedades, no aplicables a ella, en la falta de tradición, por distintos motivos, de los controles democráticos y en el poco tiempo que estos temas llevan en la agenda política.

Con este libro lo que intentan es estimular el debate y la reflexión acerca de dos importantes dimensiones del control social. La primera se refiere a las posibles definiciones conceptuales, haciendo referencia y dando valor tanto a términos más tradicionales como democracia y estado de derecho democrático como a otros más recientes, como accountability, advocacy o tercer sector. Observándose en los trabajos un gran interés por la problemática de la llamada «sociedad civil» especialmente en el nivel local, lo que remite necesariamente al debate sobre participación ciudadana, descentralización y control de las políticas públicas. La segunda dimensión trata de los actores y de experiencias concretas, sobre todo aquellas que han sido consideradas de éxito e identificadas por distintos organismos.

En el primer artículo PIRES, profesor del Departamento de Administración Pública y Coordinador del Grupo de Investigación «Controle Social do Gasto Público» de la Universidade Estadual Paulista «Júlio de Mesquita Filho» (Sao Paulo), comienza señalando la importancia que cada día más se va dando al control social de la Administración Pública, al percibirse que tanto el carácter social como la racionalidad de ésta presenta déficits tanto a nivel de discursos y prácticas como en la relación entre representantes y representados.

Los problemas de la relación agente-principal van adquiriendo cada vez mayor importancia, no sólo a causa del aumento de casos de corrupción o falta de honestidad de los gestores públicos y privados (que indican falta de fidelidad del agente en relación al principal) sino también gracias a la ascensión de teorías que discuten en sociedades complejas la separación entre las decisiones y acciones de los agentes y los intereses del principal. Las dos teorías que aportan una mayor contribu-

ción a esta cuestión son: la nueva economía institucional y la elección pública (public choice).

Estas teorías asociadas a las tesis sobre reinención del gobierno y de la nueva administración pública son utilizadas por PIREs como fundamento de interpretaciones y propuestas que tratan de un mismo problema: la necesidad de adecuación de las instituciones productivas y gubernamentales a una realidad en transformación a partir del acelerado progreso técnico y de la erosión del patrón de relaciones de producción y políticas hasta ahora vigentes.

En el segundo SPINK y TEIXEIRA miembros del Centro de Estudios en Administración Pública y Gobierno de la Fundación Getulio Vargas nos presentan nueve experiencias distintas pero que presentan una característica común, en ellas los mecanismos de control social fueron planificados y contruidos en un proceso marcado por la horizontalidad y por la incorporación como protagonistas de los más diversos segmentos de la sociedad civil y no como una simple concesión. Las experiencias fueron extraídas del Programa de Gestión Pública y Ciudadanía creado en 1996 por la Fundación Getulio Vargas y la Fundación Ford. Este Programa tiene como objetivo analizar y extender las prácticas innovadoras que emergen en los gobiernos sub-nacionales brasileños (estados, municipios y pueblos indígenas) para el fortalecimiento de la ciudadanía y la mejora de la calidad de vida colectiva. Para poder incorporarlas las experiencias deben tener un impacto positivo en la provisión de servicios públicos, deben poder reproducirse en otras localidades, deben utilizar los recursos y las oportunidades de una manera responsable y deben ampliar el diálogo entre la sociedad civil y los agentes públicos.

Uno de los aspectos centrales, según los autores, de todas las experiencias estudiadas es la forma en la que se trabaja la información con el fin de fortalecer las relaciones de confianza entre los actores y estimular una acción conjunta de todos ellos. También señalan que aunque las posibilidades de acercamiento a los ciudadanos se concentran sobre todo en los equipos de gobierno, no debe reducirse a esa esfera de poder. La oposición puede y debe buscar canales de comunicación con los ciudadanos que les permita un mejor control del gobierno y que al mismo tiempo ellos puedan ser controlados en su labor por los ciudadanos.

FONSECA y BEUTTENMULLER tratan en el capítulo tercero del papel de los observatorios locales en el control de las Administraciones Públicas. Estas instituciones al recoger, producir y transmitir

informaciones estratégicas facilitan la participación de los ciudadanos en las políticas públicas y el control social. Además se han convertido también en espacios de capacitación para estos mismos ciudadanos.

Del análisis de las complejas bases conceptuales del control social de la Administración Pública y del ejemplo empírico de los observatorios, resaltan algunos aspectos que consideran importantes: la importancia de la publicidad de las informaciones oficiales, la necesidad de creación de informaciones «alternativas», el papel controvertido del nivel local de gobierno y la intrínseca relación entre políticas públicas y Administración Pública.

En el capítulo cuarto BRELÁZ, ALVES y FORNAZARI buscan, mediante una amplia revisión de la literatura, entender cual es el papel de la presión (*advocacy*) y el control social de las organizaciones de la sociedad civil, describiendo el paralelismo entre esas dos formas de actuación. Los estudios sobre *advocacy* se concentran en Estados Unidos, país de amplia participación de organizaciones de la sociedad civil en la esfera pública. En cambio en Brasil, con una realidad muy distinta, se hacen necesarios estudios más profundos para entender y conceptualizar el término. En cambio, la literatura sobre control social en Brasil esta ligada a los estudios desarrollados a partir de la década de los 80 sobre reforma del Estado y el papel de la sociedad civil en ese proceso.

También señalan que la presión, entendida como acto de identificar y promover una causa buscando cambios, realizado por las organizaciones de la sociedad civil tiene una gran importancia en un contexto de democracia deliberativa, pues esas organizaciones pasan a convertirse en agentes de deliberación, de discusión y de control social de políticas públicas de interés para los ciudadanos, lo que fortalece y legitima el proceso democrático.

Pero para que ese proceso sea democrático es fundamental encontrar mecanismos que garanticen la participación de organizaciones que sean portavoces del pluralismo y de la diversidad existente en la sociedad.

CENEVIVA y SANTOS nos hablan en su capítulo del papel de la evaluación de políticas públicas como mecanismo de control democrático de la Administración Pública. En su opinión, no está clara la relación causal entre la evaluación de las políticas públicas y la *accountability*. También señalan que el éxito de los programas de evaluación como mecanismo de control democrático pasa, necesariamente, por dos condiciones: la difusión y trans-

parencia de las informaciones generadas en las evaluaciones y la incorporación de reglas y procedimientos de fiscalización vía participación social. A pesar de la importancia que conceden a los mecanismos de responsabilidad por resultados para la mejora de la calidad de la gestión gubernamental creen que no deben ser vistos solamente como una mera herramienta gerencial sino que debe servir para aumentar el control de los ciudadanos sobre la burocracia y los gobernantes.

El sexto capítulo de FISCARRELLI y GOMIDE DE SOUZA trata del uso de las nuevas tecnologías en la evaluación de las políticas públicas educativas. Para ellos el uso de los nuevos medios no sólo permite la reducción de costes, algo fundamental cuando se trata de dinero público, sino que además permite una mayor difusión de los datos y de las informaciones de la evaluación realizada. Para conseguir esto último es primordial el papel de los bancos de datos y de los sistemas on-line.

El séptimo de MARTIM GUEDES se refiere a la eficiencia en el gasto público y a los dilemas de su control. En él nos plantea el cuasi-mercado como medio de regulación derivado de la existencia de diversas oportunidades de oferta de un determinado y específico servicio público, simultáneamente a una pluralidad de usuarios de este servicio. No se trata de un mercado amplio, sino de un mercado restringido a ofertas y ventas de un único servicio particular. Podrán en él distintas organizaciones atender a diversos usuarios ofreciendo un mismo servicio público. En estas condiciones es posible elegir, lo que permite ejercer un control sobre el gasto público de forma directa, no delegando las compras en un agente público.

Un modelo de este tipo depende de que se produzcan modificaciones en el comportamiento de los agentes públicos. Estos tendrán que delegar en los usuarios de los servicios el control efectivo sobre el gasto, permitiéndoles escoger con criterios personales e individuales a qué organizaciones se entregarán los recursos. Esta delegación significa transferir la decisión a los usuarios y renunciar al poder de decisión sobre el gasto público. Esta es una de las mayores dificultades para la adopción de un modelo de esa naturaleza. Otra fuerte resistencia vendría de los servidores que pasarían a tener su competencia evaluada por la opción o no de ofrecer el servicio. A pesar de todo, lo más positivo de este modelo es el aumento de la eficiencia de la propia gestión del gasto.

En el siguiente capítulo PADOVANI nos hace un cuadro sintético sobre las clases de indicadores que pueden ser utilizados eficazmente en el campo del

*reporting* social. Entendiendo el *reporting* social, en el ámbito de las administraciones públicas, como el conjunto de procesos, documentos e informaciones que las propias administraciones ponen a disposición de los *stakeholders*, por medio de los cuales estos últimos son informados sobre las actividades realizadas por la administración y sus impactos. La función del *reporting* social es dar cuerpo y sustancia al principio de responsabilidad (*accountability*), o sea, justificar las formas de utilización de los recursos públicos teniendo en cuenta las exigencias sociales a las cuales ellos se destinan.

Para PADOVANI el balance social es uno de los principales instrumentos de los cuales dispone la Administración Pública para explicar a los *stakeholders* externos las actividades que ha realizado, debiendo, para poder llegar a ellos, utilizar un lenguaje lo más claro y directo posible. Es necesario, por tanto, saber comunicar ya que en caso contrario no se conseguiría su apoyo.

El capítulo noveno de WERNECK DE CARVALHO habla del papel de control que realizan los Tribunales de Cuentas, tomando como referencia el del municipio de Rio de Janeiro. Estos órganos de control externo se encuentran muchas veces ante el desafío de optar entre la prestación de orientación a las entidades bajo su jurisdicción o a la aplicación de sanciones previstas por la legislación. Ante esta disyuntiva el Tribunal de Cuentas del Municipio de Rio de Janeiro tiene por principio que prevenir es mejor que castigar, asumiendo un papel pedagógico. Este papel tiene dos vertientes, por un lado con la publicación de manuales y folletos, la organización de seminarios, cursos y congresos. El otro esta relacionado con la realización de auditorías operacionales para fiscalizar el grado de eficiencia, eficacia y economía de la gestión. Con sus resultados el tribunal elabora recomendaciones que sirven para mejorar la gestión de los entes públicos y los programas implementados.

El último capítulo del libro, de BIZELLI y SAMPAIO trata de un tema muy importante para los ciudadanos, la Ciudad. Ella es la puerta material de entrada para todos sus derechos. Por eso, los esfuerzos de democratización de cualquier sociedad pasa, necesariamente, por la garantía del Derecho a la Ciudad para todos. De ahí la importancia que tiene el modelo de planificación urbana que los gobiernos utilicen. Éste debe ser lo más inclusivo posible incorporando tanto los planteamientos técnicos como los conocimientos más sencillos de todos los ciudadanos. Cuanto más plural sea la gama de ciudadanos que participen, mayor será la capacidad de comprensión del grupo gestor sobre la ciudad que tienen entre las manos. Cuanto ma-

por el número de aspectos (económicos, sociales, financieros...) más fácil será diagnosticar y encontrar soluciones creativas.

Para garantizar la construcción del proceso de participación ciudadana, los autores creen que deben analizarse algunos aspectos: debe cuidarse que la representación de las esferas de decisión exprese la proporcionalidad de los agrupamientos urbanos y rurales; cualquier decisión sobre la definición de las funciones sociales de la propiedad debe estar precedida de un debate profundo sobre sus significados y con segmentos que efectivamente representen a la comunidad; la divulgación, la transparencia y la publicidad del proceso; la definición de las etapas del trabajo y de los momentos en que se participará; la creación de un grupo gestor formado por líderes representativos de la sociedad civil con base territorial definida; formación de los ciudadanos en los instrumentos de trabajo; la definición del papel de los técnicos y, por último, las reglas de negociación.

De la lectura de este libro, que trata el tema del control social de la Administración Pública desde distintas perspectivas se pueden sacar algunas conclusiones, algo que en mi opinión se echa en falta en él. Hubiera sido muy interesante y complementaría muy bien el texto que los organizadores hubieran extraído unas pequeñas conclusiones de los diferentes artículos.

La primera, es la necesidad de incorporación de los ciudadanos tanto a la gestión como al control de las administraciones públicas. Pero, y esto nos lleva a la segunda, ello debe hacerse con rigor y transparencia. Para lo cual es necesaria la información, pero no cualquier información, sino la adecuada y en un lenguaje accesible al ciudadano. La traducción de las informaciones técnicas en un lenguaje accesible al ciudadano común es uno de los grandes desafíos de los Estados. El «gobierno electrónico» puede contribuir a la publicidad (visibilidad), disponibilidad y a la traducción de informaciones cruciales al ciudadano.

Para finalizar, señalar la importancia de este libro al tratar un tema de mucha actualidad en estos momentos y desde distintas perspectivas. Por lo cual creo que puede ser una obra de interés tanto para el mundo académico como profesional, al permitirnos conocer el tratamiento que a este tema se le da en un país, Brasil, conocido por su visión innovadora en muchos de estos temas. Esperamos también que sirva para abrirnos a un espacio intelectual, el brasileño, poco conocido en nuestro país por razones de idioma.

Carmen PINEDA NEBOT

*Recomendaciones de la Conferencia Tripartita sobre las Aglomeraciones de la Confederación Suiza. Grupo Técnico Tripartito de la CTA. Cooperación horizontal y vertical de las aglomeraciones. Traducción de José Manuel Rodríguez Álvarez. Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid. 2007. 159 págs.*

Las aglomeraciones y las áreas funcionales tienen cada día más importancia en los países desarrollados como consecuencia de la concentración de más de la mitad de la población mundial en las ciudades. España constituye un ejemplo manifiesto de este proceso, la mayor parte de la población española se concentra en pocas áreas urbanas, que ocupan una superficie muy pequeña del país. Somos por tanto, a pesar de nuestra baja densidad de población, un país profundamente urbano, o como señala RODRÍGUEZ ÁLVAREZ en el prólogo una sociedad urbana en un país territorialmente rural.

Pero a pesar de que la mayor parte de la población española vive en áreas metropolitanas son escasas las respuestas institucionales que se dan a este fenómeno, debido tanto a las fuertes resistencias desde el mundo municipal como por el temor de algunas Comunidades Autónomas a construir posibles competidores institucionales de grandes dimensiones.

Todo ello no debe impedir que el Estado se deba implicar cada vez en la búsqueda de soluciones eficaces para la gobernanza de estos grandes espacios funcionales, muy importantes para el desarrollo de nuestro país.

De ahí el interés de este libro, al permitirnos conocer el proceso de construcción de una política común de aglomeraciones en un Estado federal, Suiza. La preocupación por este fenómeno llevó al Consejo Federal, a la Conferencia de Gobiernos Cantonales y a la Asociación de Municipios Suizos y la Unión de Ciudades Suizas a crear en 2001 la «Conferencia Tripartita sobre las Aglomeraciones» (CTA), que a su vez creó un Grupo Técnico Tripartito (GTT) formado por representantes de todos los niveles territoriales para que elaboraran propuestas dirigidas a reforzar la colaboración en las aglomeraciones. Este grupo de trabajo suele recurrir, como en este caso, a expertos externos para la realización concreta de trabajos.

El Informe del GTT y las Recomendaciones que formuló la CTA forman el núcleo central de este libro, que se complementa con un estudio introductorio del traductor e impulsor de su publicación, RODRÍGUEZ ÁLVAREZ y unos pequeños anexos con mapas y datos para facilitarnos un mejor conocimiento de la situación real del país sobre el tema analizado.

En el estudio introductorio RODRÍGUEZ ÁLVAREZ comienza señalando la importancia que la Unión Europea concede a las ciudades para su desarrollo económico y social<sup>1</sup>, destacando que las grandes ciudades funcionales no son objeto de análisis y acción de los poderes públicos sólo por razones reactivas, sino por la necesidad de garantizar la competitividad de los territorios en un mundo fuertemente globalizado en el que las grandes ciudades son unos actores claves. Una competitividad que debe basarse en modelos sostenibles y que exige cada vez más la coordinación entre las diversas políticas sectoriales, con el fin de fortalecer la posición de cada aglomeración en la red urbana nacional e internacional. Por ello, tanto Estados unitarios (Francia<sup>2</sup> o Reino Unido<sup>3</sup>) como federales (Alemania<sup>4</sup> y Suiza<sup>5</sup>) han trabajado intensamente en los últimos años sobre estos temas.

Posteriormente y con el fin de facilitarnos la comprensión del informe y las recomendaciones nos da una visión sintética del modelo territorial suizo (estructura territorial, régimen local, hacien-

das locales y nuevas políticas urbanas y territoriales) y del marco de elaboración del Informe.

Para finalizar señalando algunos aspectos que, en su opinión, son más significativos de la obra. El primero, es que el Informe parte de un análisis realista de la situación de la cooperación de las aglomeraciones en Suiza, constatando un fuerte incremento de la cooperación intermunicipal. Pero esta cooperación ha tenido casi siempre un carácter sectorial y presenta múltiples deficiencias (no existe visión de conjunto, poca transparencia y control democrático e indefinición de las responsabilidades). A la vista de esta situación los autores del informe plantean la necesidad de fijar unos objetivos para mejorar la colaboración. Uno de estos objetivos consiste en garantizar una eficaz ejecución de las tareas, lo que exige procedimientos rápidos y sencillos que faciliten la coordinación de la toma de decisiones y vinculen a todos los municipios afectados. Pero con ello no basta, es necesario que las estructuras de las aglomeraciones sean más democráticas, mejorando la participación directa<sup>6</sup> y la transparencia.

En España con ocasión de la redacción del Anteproyecto de la nueva Ley Básica del Gobierno y la Administración Local se ha reflexionado sobre la cuestión, planteándose la pertinencia de que en las comunidades y demás mecanismos asociativos todos los concejales tengan acceso a la documentación y puedan recibir información transparente de su gestión<sup>7</sup>.

El Informe del Grupo Técnico Tripartito de 1 de marzo de 2004 es la base central del libro, que ha servido para la elaboración de las posteriores Recomendaciones.

Para elaborarlo se contrató como experto a Daniel Arn y se creó un comité técnico de seguimiento.

<sup>1</sup> El «*Tercer Informe sobre la cohesión económica y social*» señalaba expresamente que «los sistemas urbanos son los motores del desarrollo regional».

<sup>2</sup> Francia ha establecido en las grandes aglomeraciones, mediante una importante legislación sobre la intermunicipalidad, un marco adecuado para la creación de las denominadas «comunidades urbanas», que desarrollan de manera conjunta su planificación urbana y gestionan servicios públicos.

<sup>3</sup> En el reino Unido han elaborado, con la colaboración de expertos externos, un «Marco para las Ciudades-Región» con el fin de identificar a las ciudades-región inglesas como amplios territorios funcionales.

<sup>4</sup> En Alemania se ha impulsado el estudio de los espacios metropolitanos, lo que les ha permitido identificar once regiones metropolitanas funcionales, la mayoría de las cuales no coinciden o desbordan los límites de los Länder y para las que se han desarrollado nuevas estrategias.

<sup>5</sup> En Suiza existe una creciente implicación del nivel federal en los asuntos urbanos.

<sup>6</sup> Los órganos de gobierno de las estructuras intermunicipales son elegidos de forma indirecta y por tanto sólo suele participar el equipo de gobierno, pero no la oposición. Esto plantea graves problemas de legitimidad, que se van haciendo más grandes cuando estas estructuras van ampliando sus competencias hasta afectar a un número significativo de competencias municipales.

<sup>7</sup> Francia que es el país que más ha avanzado sobre los modelos de cooperación intermunicipal ha creado en las comunidades urbanas consejos de desarrollo, con participación de los actores económicos y sociales y, ha planteado la elección directa del 50% de los miembros del consejo en una primera fase y del 100% en una segunda.

to. La primera fase del proyecto (2002) se dedicó casi exclusivamente a la investigación y el análisis de las formas de colaboración innovadoras existentes, para ello tomando como base una encuesta escrita realizada en todas las aglomeraciones, se seleccionaron ocho ejemplos<sup>8</sup> que fueron sometidos a un análisis<sup>9</sup> más detallado. Paralelamente a estas encuestas sobre las formas prácticas de colaboración se trató de reunir una información básica sobre las cuestiones referentes a la colaboración horizontal y vertical. Los resultados se utilizaron para realizar un primer proyecto de tesis.

Durante la segunda fase (2003) se realizó una segunda encuesta, en este caso a los cantones sobre su política de aglomeraciones, en el que se constató que la mayoría de los cantones consideran esta política un tema central y propio, aunque limitándose generalmente a un apoyo puntual. También se realizó un taller con diversos expertos (políticos, especialistas de Derecho público) en el que se discutieron unas reflexiones prospectivas. Con la base del conjunto de los resultados recogidos elaboraron un proyecto de recomendaciones dirigido a los tres niveles de poder territorial.

Antes de preparar las recomendaciones elaboraron unas tesis centradas en lo que resulta posible en el nivel político y en las que no cuestionan la estructura de tres niveles de poder territorial<sup>10</sup>, lo que no les impide plantear la necesidad de continuar con el debate sobre otras soluciones de futuro. En las tesis aunque no rechazan reformas radicales, como la fusión de municipios, renuncian a discutir las en el contexto en el que están, concediendo prioridad a soluciones pragmáticas más fáciles de realizar a medio plazo.

En cuanto al modelo de estructura a utilizar para mejorar la colaboración señalan que no existe una única «buena» forma y presentan las ventajas e inconvenientes de cada una de ellas<sup>11</sup>, concentrando

se en la que les parece más interesante, un modelo de cooperación vertical que afecte a varios ámbitos, vinculante<sup>12</sup> (por lo menos a medio plazo) y que satisfaga las exigencias democráticas. Pero como la situación inicial en las que se encuentra cada una de las aglomeraciones es distinta y no creen que pueda trazarse una vía de forma general, indican unas etapas de integración, etapas que señalan no deben considerarse obligatorias. La primera consiste en estimular la participación sobre proyectos concretos (también intersectoriales). La segunda consiste en la creación de plataformas de colaboración interfacultativa e intersectorial (colaboración institucional) que permitan practicar una cultura de colaboración y mejorarla<sup>13</sup>, que deberá desembocar, en una tercera etapa, en estructuras de colaboración vinculante.

El eje del modelo de estructura que sea creado debe, en su opinión, estar formado por un Consejo de aglomeración, integrado por los alcaldes de los municipios que la forman, al que correspondería adoptar las decisiones estratégicas (no operativas) en los diferentes ámbitos y cuyas decisiones serían vinculantes. Disponiendo las delegaciones de un derecho de voto ponderado para decidir en cada caso. La ventaja de este modelo sobre otros es que los alcaldes que forman el consejo gozan de una gran legitimidad democrática, conocen muy bien los problemas intermunicipales, defienden una óptica global y están implicados en la responsabilidad de la financiación.

Además deben existir comisiones técnicas que asuman la planificación y coordinación de cada uno de los ámbitos y preparen los asuntos del Consejo. Sin olvidar a los ciudadanos de la aglomeración que deberán disponer de un derecho de iniciativa y de referéndum, teniendo lugar las votaciones o la recogida de firmas a esa escala y no en cada municipio o ciudad de las que forman la aglomeración.

<sup>8</sup> La mitad de los ejemplos debían ser de colaboración transectorial y la otra mitad de colaboraciones sectoriales.

<sup>9</sup> Para el análisis detallado se realizaron mesas redondas con delegaciones de personas implicadas en las estructuras de colaboración de la organización regional, de la periferia, de la ciudad así como del cantón afectado.

<sup>10</sup> La creación de un cuarto nivel produce un amplio rechazo político.

<sup>11</sup> Según los autores del Informe las formas de colaboración pueden clasificarse según su naturaleza jurídica en modelos concebidos horizontal o verti-

calmente. A su vez pueden subdividirse, según la intensidad de la colaboración, en una solución máxima o en una perspectiva menos radical.

<sup>12</sup> Señalan que la colaboración vinculante exige un fuerte clima de confianza mutua entre las partes, que a pesar de su importancia no es fácil de alcanzar, como han podido constatar.

<sup>13</sup> Se sabe que el éxito de las reformas depende a menudo de algunas personas clave, por ello es bueno que esas personas se conozcan bien antes de poder desarrollar una colaboración multifuncional y vinculante.

En cuanto al papel de la Confederación en el proceso de elaboración de las estructuras de aglomeración, ésta debe asumir en aquellos temas de su competencia un papel muy activo, explotando las posibilidades existentes, así se señala tanto en el Informe como en las Recomendaciones.

Por último, están las recomendaciones y unos pequeños anexos con datos y mapas. Presentan dos tipos de recomendaciones: las dirigidas a cada uno de los niveles territoriales y las dirigidas al propio proceso. De las dirigidas a la Confederación hay que destacar el papel activo que esperan de ella, sobre todo en lo que respecta a las ayudas a las infraestructuras de transporte. También recomiendan la articulación y coordinación, para un mejor desarrollo regional, de la política de aglomeración con la política regional.

En lo respecta a los cantones esperan de ellos una política basada en principios de cooperación que combine las perspectivas «top-down» y «bottom-up», con una sólida base de las estructuras de aglomeración en el Derecho cantonal, regulando los aspectos esenciales de las competencias, los perímetros, los mecanismos de participación democrática, la financiación y la protección de la legalidad.

En las dirigidas a los municipios y ciudades destacan la necesidad, por parte de éstos, de una actuación proactiva y no reactiva, aceptando la necesidad de estructuras vinculantes de aglomeración y subrayando la importancia del papel de los ejecutivos municipales en las cuestiones intermunicipales de importancia estratégica. Asimismo ponen el acento en los objetivos de input basados en el proceso decisorio político, olvidados muchas veces por la concentración excesiva en los objetivos de output.

También subrayan la necesidad de una nueva percepción de la autonomía municipal que supere las visiones aislacionistas del pasado que no conducen a ninguna mejora. En este sentido destacan que una eventual pérdida de autonomía debe compensarse con un fortalecimiento de la participación y por la representación de los municipios y ciudades en el proceso decisorio. Siendo este último uno de los aspectos claves de la cuestión.

Por último, señalan algunas recomendaciones sobre el proceso, como la necesidad de objetivos claros y medibles en los proyectos o el evitar durante el proceso de reforma temas «tabú» que lo perturben (por ejemplo, temas como: la fusión de municipios, la armonización fiscal, la formación de un cuarto nivel territorial...). La incorporación

de todos los actores lo antes posible y la sensibilización rápida de la población sobre las ventajas de la reforma son otras de las medidas que aconsejan tomar. A todos ellos los consideran elementos claves para el triunfo de este tipo de proyectos.

Para finalizar, señalar que el libro trata con rigor tanto técnico como político un tema complejo y de difícil solución, como es el de la colaboración horizontal y vertical en las aglomeraciones, una cuestión que afecta a todos los países desarrollados a consecuencia de la creciente brecha existente entre los territorios institucionales locales y las realidades urbanas y metropolitanas funcionales. A pesar de la dificultad, su abordaje resulta decisivo en unas sociedades donde la mayor parte de la población vive en zonas urbanas, de ahí la importancia y el valor de un documento como éste.

También me gustaría felicitar al servicio de publicaciones del Ministerio de Administraciones Públicas por seguir incrementando el acervo de obras que tratan de asuntos de gobernanza urbana y alentarles a continuar con ello.

Carmen PINEDA NEBOT

M.<sup>a</sup> Luisa GÓMEZ JIMÉNEZ, *La intervención administrativa en la vivienda en España 1938 – 2005*, Editorial Montecorvo, Madrid, 2006, 820 págs. Prólogo de Ángel Sánchez Blanco.

La crisis inmobiliaria mundial es una buena muestra de los déficits de este sector, marcado por una variable intervención administrativa a lo largo de las últimas décadas. La monografía de la profesora GÓMEZ JIMÉNEZ permite conocer la realidad jurídica que ha marcado la evolución de la vivienda en nuestro país, reflexiones que sin duda permiten identificar el origen y adelantar propuestas para la actual situación de incertidumbre.

La obra se inicia con el Prólogo a cargo del profesor Ángel Sánchez Blanco en el que se exponen las líneas básicas en las que profundizan los siguientes epígrafes, y que permite obtener una visión amplia de la problemática en la que se adentra este estudio. Esta monografía sigue la cronología de la intervención administrativa en España desde la etapa de la posguerra, y se estructura en dos partes diferenciadas: una primera parte que cubre la

etapa desde el año 1938 hasta 1978, la fase pre-constitucional, y una segunda parte que abarca desde la época de la Transición española hasta el año 2005.

La guerra civil destruyó el territorio español, caracterizado por un conjunto de edificios ruinosos tras una contienda que no había respetado las edificaciones civiles en las que habitaba la población. La reconstrucción se encomendó al recién creado Servicio Nacional de Regiones Devastadas, encargado de supervisar y autorizar cualquier labor de reparación. Con el fin de financiar estas tareas fue creado el Instituto de Crédito a la Reconstrucción Nacional, cuya labor se centró en la prestación de anticipos o préstamos. Las medidas para la reconstrucción nacional permitieron la elaboración de censos de población en los que se puso de manifiesto la escasez de vivienda y la precariedad de las condiciones higiénico-sanitarias de las existentes, por lo que se comenzó a realizar un control previo de habitabilidad, las Cédulas de Habitabilidad, fundamentalmente para comprobar las condiciones de salubridad y el número de moradores de la vivienda.

El ámbito rural estuvo marcado por la creación del Instituto Nacional de Colonización y las leyes sobre colonización, mientras que en el desarrollo urbano se veía potenciado con la creación del Instituto Nacional de la Vivienda, que fomentó la construcción de viviendas protegidas. Las dificultades económicas por las que atravesaba el país en plena posguerra, junto a la escasez de viviendas y de los propios materiales para su construcción, se encuentran en el origen de las propuestas para la construcción de viviendas de renta reducida e incluidas en la planificación del Instituto Nacional de la Vivienda, los caracteres que definían a la vivienda protegida. Las peculiaridades del régimen dictatorial incentivaron la aparición de otras actuaciones complementarias como las Obras Sindicales y los patronatos dedicados a la construcción de viviendas para los profesionales de la enseñanza, médicos, militares y personal de diócesis y parroquias.

El segundo Capítulo se centra en el patrimonio edificado y su régimen de utilización. Las propuestas de dinamización para el sector de la construcción no obtuvieron resultados alentadores, la vivienda nueva era aún escasa y buena parte de las edificaciones databan de principios del siglo XX, por lo que proliferaron las disposiciones sobre conservación, y en los supuestos de situación de ruina se procuró el derribo. De forma paralela el marco normativo de las viviendas protegidas se completó con un abundante número de disposi-

ciones que propiciaron la coexistencia de distintos regímenes de protección, viviendas urbanas o rurales, así como el establecimiento de nuevas medidas para la financiación de las viviendas y la formulación de nuevos modelos como las viviendas de clase media y las bonificables. La autora analiza los arrendamientos de viviendas protegidas y la congelación de alquileres, finalizando el Capítulo con las referencias a las primeras previsiones sobre planificación en el ámbito de la vivienda.

La siguiente etapa comprende la evolución sufrida entre los años 1944 y 1961, periodo en el que se comienzan a construir viviendas bonificables, de clase media, de tipo social y subvencionadas, distintos regímenes jurídicos con idénticos objetivos pero que empleaban distintas vías jurídicas para su consecución; GÓMEZ JIMÉNEZ concede una especial atención a las Viviendas de Renta Limitada por el completo marco jurídico que reguló esta figura. Cada uno de estas promociones de vivienda protegida estaba auspiciada por un promotor, ya sea de origen privado o público, y entre los que cabe destacar la labor de los patronatos y de las cooperativas.

Durante estos años se comienzan a fraguar los cimientos del planeamiento urbanístico; desde la elaboración de los primeros planes de viviendas se produjo una evolución constante que favoreció la aplicación de las técnicas de ordenación urbanística introducidas por la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956. El análisis de esta etapa histórica concluye con la creación del Ministerio de la Vivienda y la reorganización administrativa que ocasionó, sin que estas novedades se tradujeran en la integración de los aspectos urbanísticos e inmobiliarios.

El despegue económico de los años sesenta propició el inicio de una nueva fase marcada por el desarrollo del sector turístico, el aumento de la población y las migraciones de las áreas rurales a las urbanas. Esta nueva realidad dio lugar a nuevos modelos de viviendas turísticas o vacacionales, y originó nuevas disposiciones para la regulación de las grandes ciudades y las nuevas necesidades del medio rural. En el año 1963 el Texto Refundido de legislación sobre viviendas de protección estatal estableció una nueva denominación: las viviendas de protección oficial, un régimen que ha pervivido hasta nuestros días y que supuso una transformación de gran relevancia en las políticas de viviendas.

La segunda parte de la obra comienza con un Capítulo dedicado a los trabajos del constituyente

y la regulación constitucional del derecho a la vivienda. En los últimos años de la década de los setenta se procedió a la reforma de un conjunto de normas clave en la política sobre vivienda, como la legislación del suelo, la regulación sobre viviendas de protección oficial o la reorganización del Instituto Nacional de la Vivienda.

El texto constitucional introdujo importantes novedades entre las que destaca el reconocimiento del derecho a la vivienda como un principio rector de la política social y económica en el Estado social y democrático de derecho; la autora realiza un análisis en profundidad de los trabajos del constituyente y los debates que dieron origen a la redacción actual de las previsiones constitucionales sobre vivienda. Más allá de las tradicionales previsiones que han asociado la política de vivienda a la protección de la familia, existen colectivos sociales con necesidades específicas que también han generado un debate en los últimos años ante la dificultad de acceso a una vivienda digna y adecuada; los jóvenes, los inmigrantes, la tercera edad y los disminuidos psíquicos, físicos y sensoriales son objeto de una mención específica en esta obra ante las limitaciones de la actual política de vivienda para estos grupos sociales.

El Capítulo II sobre descentralización administrativa en materia de vivienda se estructura en dos partes en las que se analiza la construcción del Estado autonómico y la delimitación de títulos competenciales sobre vivienda y suelo, y la asunción competencial en los Estatutos de Autonomía y la concreción y desarrollo de las competencias autonómicas. Destacan los epígrafes dedicados al concepto de vivienda que abogan por un concepto amplio que permita incluir los distintos títulos competenciales relacionados. El dispar desarrollo de las competencias autonómicas en materia de vivienda es objeto de un detallado estudio en el que se deslindan las Comunidades que carecen de legislación autonómica propia, de aquellas que han desarrollado la competencia prevista en sus Estatutos de Autonomía.

La intervención administrativa en la delimitación de las áreas demaniales no edificables, y la promoción, financiación y construcción de viviendas, así como sus efectos inducidos sobre el mercado son objeto de análisis en el Capítulo III. La edificación de vivienda se encuentra condicionada por la legislación sectorial con incidencia en el territorio y por las previsiones que componen el derecho de la edificación. La intervención administrativa en la promoción inmobiliaria es la materia de reflexión del último bloque de este Capítulo. La Administración puede promover directamente las

viviendas, un supuesto de promoción pública directa; o bien puede fomentar la construcción de vivienda en la promoción privada.

Merece una mención destacada el apartado dedicado a la evolución del precio de la vivienda en España, en el que la autora analiza la sobrevaloración de los precios y el consecuente endeudamiento de las familias españolas para hacer frente al gasto que genera el acceso a la vivienda. La profesora GÓMEZ JIMÉNEZ presta especial atención a los informes elaborados por distintos organismos nacionales e internacionales, con los que coincide en su previsión sobre la desaceleración de los precios de la vivienda

La obra culmina con un apartado dedicado a las reflexiones finales en el que la autora expone las deficiencias de la intervención administrativa en el sector de la vivienda, y defiende la elaboración de disposiciones que permitan agilizar la tramitación de los procedimientos urbanísticos y una reorganización administrativa que controle la profusión de organismos que dificultan la gestión pública; además de la adecuada coordinación entre la planificación estatal y autonómica, y en la elaboración de una política autonómica sobre suelo y ordenación del territorio.

La oportunidad y vigencia de esta monografía se pone de manifiesto a diario ante la crisis inmobiliaria mundial y a las dificultades para el acceso a una vivienda. La incapacidad de las administraciones competentes para contrarrestar los efectos de la burbuja inmobiliaria y de su posterior pinchazo han puesto de relieve la oportunidad de una reforma en la intervención administrativa de la vivienda en nuestro país.

Las reflexiones de la profesora GÓMEZ JIMÉNEZ, engarzadas en su estudio evolutivo sobre el régimen de la vivienda en España, se configuran como una herramienta básica para la elaboración de cualquier análisis sobre las propuestas que realmente suponen una novedad y aquellas que simplemente rescatan iniciativas pasadas con mayor o menor éxito. Bloquear y condicionar el acceso a la vivienda de grupos sociales como los jóvenes, y ahogar las economías familiares con precios prohibitivos supone sentar las bases para una crisis social y económica que debía haber sido prevista y minimizada por la Administración, y sobre la que se han de exigir responsabilidades, sin perjuicio de las reformas que deban ser aprobadas para paliar los efectos de un régimen ineficaz.

M.<sup>a</sup> Remedios ZAMORA ROSELLÓ

José Antonio TARDÍO PATO. *La gestión urbanística en el Derecho de la Unión Europea, del Estado español y de la Comunidad Valenciana*. Edita: Thomson-Aranzadi. Cizur Menor. (Navarra) 2007, 568 págs.

El tema urbanístico, sin duda, viene ya tiempo ocupando un lugar preeminente y de fundamental relevancia tanto para los ciudadanos como para la actividad económica y la acción administrativa, con múltiples implicaciones y repercusiones directas, de las cuales no son menores las ambientales, de ordenación espacial y territorial, la calidad de vida, la financiación de las entidades locales, el procedimiento y la regulación en cuanto a esta competencia por parte de diversas Administraciones públicas o el derecho de los ciudadanos a la vivienda, por ejemplo. Precisamente en ciertas zonas el problema urbanístico ha alcanzado proporciones muy importantes y una complejidad que no puede escapar al análisis riguroso pero a la vez decidido de los juristas. Creo sinceramente que este libro responde de manera excepcional a este panorama general y a esta necesidad.

En primer lugar y por situarnos: el autor, el profesor Tardío Pato, es persona de cumplida experiencia en el campo urbanístico y mantiene posicionamientos desapasionados y racionales en cuanto a los problemas y virtudes de los distintos sistemas urbanísticos que conoce ampliamente. En segundo lugar, en esta obra se repasan las tres esferas implicadas, desde la europea, pasando por la estatal y por último la valenciana (donde se ha suscitado especialmente la polémica) tocando punto por punto aquellos aspectos más importantes y también más controvertidos de un territorio autonómico y un modelo que ha dado lugar a una política y una ordenación que ha sido objeto de conjeturas y de opiniones incluso fuera del mundo del Derecho. Con estos dos mimbres el libro resultante podía haber divagado hacia consideraciones poco comprometidas, eludiendo los puntos más complicados o bien por el contrario aventurarse en juicios y disquisiciones críticas, sin embargo, ante tal tesitura esta obra ha sido realizada con vocación de analizar metódica y fielmente los aspectos más discutidos y más necesitados de estudio arrojando unas conclusiones jurídicamente fundamentadas. En consecuencia puede afirmarse que el libro será de utilidad tanto estrictamente doctrinal como práctica ante cualquier estudioso o profesional que quiera conocer las razones y los puntos controvertidos respecto del conflicto del Estado Español con

la Unión Europea que ha dado lugar a la Resolución del Parlamento Europeo de 2005 y a la apertura de expediente de infracción por la Comisión, también de 2005, con causa en la legislación urbanística valenciana.

En cuanto a lo que se refiere al «contencioso» urbanístico o a las reclamaciones que mantiene la Unión Europea con ciertas disposiciones de nuestra legislación se ha procedido aquí en primer término a recoger los principales apartados del expediente de infracción abierto por la Comisión a España en 2005 como consecuencia de la legislación valenciana vigente y la que regía anteriormente, así como los de la Resolución del Parlamento Europeo de 2005 adoptada sobre el informe Fourtoun. Esta información resulta de todo punto necesaria para poder entrar en el análisis de los conflictos y problemas que se han planteado en este caso.

Puestos ya sobre este asunto, uno de los primeros temas a despejar recae en saber qué establece el Derecho europeo en lo concerniente a la gestión urbanística y a la contratación pública. Bien, para ese necesario enfoque en esta obra se ha recurrido a los principales preceptos del Derecho Comunitario y a las principales Sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en materia de gestión urbanística (caso *Scala de Milán* de 2001; caso *Comisión-Francia* de 2005; caso *Auroux* y otros de 2007) y en lo relativo a contratación pública se nos aclara qué establece la esfera comunitaria a estos efectos por ejemplo en lo que se refiere al sometimiento de la adjudicación por los Ayuntamientos de la gestión urbanística de conformidad con la normativa europea de contratos de obra o de servicios, o la posibilidad de reserva de tal gestión a los propietarios, así como lo que han de suponer las repercusiones de estas disposiciones en nuestro ámbito jurídico (gestión por propietarios y por no propietarios, gestión por sociedades públicas, etc.).

Entrando desde estas posiciones previas llegamos al tema en sí de la legislación urbanística valenciana.

El autor arranca desde el análisis de la LRAU (Ley reguladora de la actividad urbanística valenciana, vigente hasta enero de 2006) abordando aquellos aspectos más controvertidos y que motivaron en su momento la intervención de la Comisión europea. Respecto de esta norma Tardío nos explica que la LRAU al formular los programas de actuación integrada (PAIs) ponía en iguales condiciones a los propietarios del suelo que no habían realizado ninguna cesión de suelo a la Administración ni habían contribuido a carga alguna de urba-

nización y a los propietarios que ya habían realizado cesiones o habían financiado algún servicio urbanístico, planteamiento del que resultaba una situación injusta. Además la LRAU permitía una subida muy abierta de los costes de urbanización a soportar por los propietarios, por retasación de las cargas.

Otro de los desaciertos de la LRAU y posiblemente uno de los que mayores suspicacias había de levantar entre los que eran objeto del proceso urbanización por este sistema era que en la ley se permitía sin mayores contratiempos que el agente urbanizador realizara su oferta planteando unas mejoras que favorecieran su adjudicación pero que cargarían los propietarios. Si a ello le sumamos que el valor de la indemnización expropiatoria para aquellos que no se adherían al proceso urbanizador era injusto, como se pone aquí de manifiesto, es fácil comprender la situación que se causaba. Pero es que además el sistema establecido por la LRAU iba dirigido a facilitar la eliminación de los pequeños propietarios en favor de los agentes urbanizadores que han concentrado en pocas manos y entramados financieros porciones de suelo transformable urbanísticamente o ya transformado; lo que, unido a la frecuencia con que resultan adjudicatarios de los PAIs en esas poblaciones, han propiciado que abunden situaciones francamente contrarias a la libre competencia. También veremos, por ejemplo, que en lo tocante a la adjudicación de los programas se ha venido denunciando que éstas se realizaban sin que se aplicaran las normas comunitarias de selección de los contratistas, ni en la LRAU se establecían garantías suficientes de objetividad y optimización calidad-precio en tal adjudicación.

El panorama con esta norma, algunos de cuyos defectos más o menos transformados perduran en la Ley Urbanística Valenciana de 30 de diciembre de 2005, estaba, por consiguiente, llamado a ser problemático y objeto de oposición.

Lógicamente aclarados los aspectos relativos a la LRAU la obra se centra mayormente en estudiar la Ley Urbanística Valenciana de 2005 (LUV) y el reglamento de 2006, analizando con ello el sistema valenciano de gestión urbanística con explicación de los aspectos sustantivos y procedimentales de la adjudicación de los PAIs (programas de actuaciones integradas) de los PAAs (programas de actuaciones aisladas) y de la ejecución de las urbanizaciones por la figura del empresario constructor, a lo que se han añadido para mejor claridad e interpretación algunas de las principales sentencias del Tribunal Superior de Justicia la Comunidad Valenciana pertinentes.

Dos aspectos resultan particularmente tratados en esta obra y es forzoso hacer mención por su importancia: el capítulo dedicado al sistema valenciano de agente urbanizador y todo lo tocante al derecho de propiedad.

Según podemos comprender a la luz de *La gestión urbanística en el Derecho de la Unión Europea, del Estado español y de la Comunidad Valenciana* la legislación urbanística valenciana lesiona el derecho constitucional de propiedad puesto que, como argumenta el autor, este sistema de gestión urbanística no se adecua a lo que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha venido en llamar el «juicio de necesidad», esto es: ser una disposición o acción necesaria además de idónea o adecuada y por lo tanto también proporcional (o sea que responde a la «razonabilidad de la proporción entre los medios empleados y el fin perseguido») y la menos lesiva de las que se pueden adoptar para alcanzar tal fin de igual manera. La regulación existente de la figura y cometidos del agente urbanizador en relación con el derecho de propiedad ha venido a implicar que aquellos pierdan de hecho la preferencia que resultaría lógica, terminando por propiciar una sustitución de los mismos por los agentes que pueden actuar y actúan además en una situación de efectos similares al monopolio lo cual no es precisamente la situación más «proporcional y la menos lesiva» como se señala, ni tampoco la más «idónea» como se puede ver al comparar con otras regulaciones autonómicas en las que el agente urbanizador actúa cuando los propietarios no ejercen diligentemente su derecho preferente, tal y como se encarga también de mostrarnos el autor.

Deja así claro Tardío en lo tocante a este tema central y objeto de controversias que en la legislación urbanística valenciana el derecho de propiedad se está sometiendo a limitaciones que resultan excesivas, no disculpables en sus planteamientos ni en su gestión, llegando a vulnerar su necesaria protección; argumentos y razonamientos que son precisamente concordantes con los que utiliza la jurisprudencia del Tribunal Constitucional para pronunciarse sobre si hay lesión del contenido esencial de un derecho fundamental, por lo que no se trata aquí de un mero criterio expuesto sino de un argumento con más que suficiente carga y solidez.

En resumen, terminaremos por decir que la obra entra decididamente a los aspectos más sensibles e interesantes sobre la problemática generada por la legislación urbanística valenciana, abordándola desde las estipulaciones comunitarias, pasando por las estatales y después deteniéndose en un análisis aquilatado y racional de la

legislación autonómica objeto del libro, primero la LRAU que es todavía de interés, después la LUV y tratando ampliamente aquellos aspectos controvertidos de la misma y de su aplicación, bien lo relativo a los programas, su adjudicación, los aspectos de la contratación, los derechos y situación de los propietarios en el proceso, la forma en que está regulado el agente urbanizador, el derecho de propiedad y los principios que debieran tenerse en cuenta para llegar a una disposición adecuada sobre estos puntos, todo ello aderezado de referencias positivas completas, jurisprudencia y aquellos informes y expedientes que han movido diversas y no siempre adecuadamente fundadas reflexiones y motivaciones. En definitiva esta obra resultará esclarecedora y precisa para el argumentario urbanístico.

Fernando DE ROJAS MARTÍNEZ-PARETS  
 Profesor del Área de Derecho Administrativo  
 Universidad Miguel Hernández de Elche

**Santiago GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ.**  
*Tratado de Derecho administrativo.* Editorial Civitas. 6 tomos 8 volúmenes. Madrid 2008

La publicación del «Tratado de Derecho administrativo» de Santiago González-Varas Ibáñez ha supuesto, esencialmente, una renovación doctrinal, ajuste y adecuación del Derecho administrativo a los nuevos tiempos, prueba de ello es la concepción funcional del Derecho administrativo, la consideración subjetiva del proceso administrativo, el cambio completo de enfoque sobre el contrato administrativo, las nuevas aportaciones conceptuales en el estudio del Derecho administrativo económico, partiendo de conceptos nuevos diferentes del tradicional servicio público. Además hay que destacar que el título de la obra evidencia el carácter completo de la misma, pues basta una mirada al índice para comprender que abarca todos los temas de interés para los operadores jurídicos, profesionales y estudiosos de la materia.

En general la obra, pese a lo que podría parecer por su gran extensión, tiene un carácter selectivo en cuanto a los temas tratados. El autor ha profundizado en ellos, en mayor o menor medida, en función de la importancia y trascendencia que los mismos puedan tener para el lector, pues no olvidemos que además de su actividad docente, como catedrático de derecho administrativo, ejerce activamente como abogado. De esta manera el autor aborda las materias que tienen mayor actualidad e interés social, en especial pensando en la aplica-

ción práctica del Derecho obviando cuestiones institucionales y temas que ya otros manuales explican suficientemente.

Es significativo cómo este enfoque práctico se observa incluso cuando se estudian temas que tradicionalmente venían siendo algo teóricos, caso del «Derecho administrativo europeo», pues se incide en casos prácticos: sanciones a empresas, inspecciones, contratos con terceros, acceso a la función pública.

La obra se estructura en 6 tomos y 8 volúmenes. El tomo primero, está dedicado a cuestiones generales como son el concepto de Derecho Administrativo, el procedimiento administrativo, sanciones y responsabilidad administrativa, realizando un estudio por referencia a las relaciones jurídicas entre la Administración y el ciudadano e incidiendo en los temas sobre los que más contenciosos-administrativos se plantean en la realidad social, y finalizando con una visión general del nuevo marco normativo aplicable a la Función Pública, tras la publicación del Estatuto Básico de la Función Pública.

El tomo segundo analiza la concepción del Derecho Administrativo Europeo y las diversas materias que abarca, como son Medio Ambiente, Responsabilidad Administrativa, Contratación, Servicios Públicos, Funcionarios y Procedimientos Administrativos.

El tomo tercero dedicado a lo Contencioso-Administrativo se divide en dos volúmenes: el primero analiza su concepción subjetiva, así como las cuestiones referentes a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, el levantamiento del Velo, los Actos de Gobierno, las Partes, en especial la Representación y Legitimación, entre otros temas de indudable interés. El segundo volumen de este tomo culmina el estudio del proceso Contencioso Interadministrativo, analizando los distintos procedimientos, las sentencias y su ejecución, recursos, medidas cautelares, plazos y costas.

El cuarto tomo está dedicado a la contratación administrativa, realizando un examen profundo sobre la doctrina del Contrato Administrativo y las tendencias de Derecho Comparado, para ello se estudia el derecho español y las Directivas Europeas. Posteriormente se analiza la nueva Ley de Contratos del Sector Público, distinguiendo los distintos tipos de contratos, los sujetos, la selección del contratista y la adjudicación del contrato, los recursos procesales, todo ello desde una visión teórico-práctica.

El quinto tomo está dedicado a un tema en el que el autor es un especialista contrastado, me refiero al Urbanismo y la Ordenación del Territorio. En los dos volúmenes de este tomo el autor da respuesta a todas las asuntos que suscita dicho tema, analizado, entre otras, las siguientes cuestiones: el sistema de fuentes del Urbanismo, el planeamiento, la gestión y disciplina urbanística. Los nuevos contratos urbanísticos, el Agente Urbanizador, Rehabilitador y Edificador.

Finalmente el tomo sexto trata sobre el Derecho Administrativo Económico, donde analiza temas de notable actualidad e importancia, como los servicios o mercados de interés general, su privatización y liberalización, el Derecho de la Competencia, Telecomunicaciones, Audiovisual y Postal, Sectores Energéticos y Transportes.

Todos los temas son analizados con sentencias de apoyo, informando al lector de las oportunidades prácticas y de las últimas tendencias en las distintas materias. Un ejemplo lo vemos en los citados volúmenes dedicados al urbanismo y la ordenación del territorio, donde el autor nos ilustra sobre la materia, superando el reto de la dispersión normativa que propicia el Estado autonómico español, al conseguirse una perspectiva general válida para las distintas Comunidades Autónomas.

El Tratado no sólo es oportuno por relacionarse con nuevas Leyes de contratos, del empleado público, de defensa de la competencia, del suelo, que han aparecido recientemente en nuestro país. Más bien, las bases mismas que contiene la obra serán valederas incluso aunque se promulguen nuevas leyes, porque las nuevas concepciones que propugna el Tratado perdurarán durante mucho tiempo. Tal como apunta la difusión editorial de la obra, estamos ante «un cuerpo teórico diseñado para perdurar más allá de la mera modificación legislativa» al igual que otras obras consiguieron esto mismo en su momento, por referencia a una realidad social y política diferente de la actual.

La obra culmina sus publicaciones precedentes y viene avalada por la brillante trayectoria de un autor, el cual ha desarrollado durante años las doctrinas tratadas. Sobre el mismo no va a extenderse esta reseña. Baste decir que es catedrático de Derecho administrativo en la Universidad de Alicante y abogado en ejercicio. Tiene en su haber importantes méritos docentes y académicos que se han traducido en aportaciones doctrinales relevantes durante los últimos años. El Tratado apuesta por el desarrollo y renovación del Derecho administrativo, en un contexto europeo e internacional que, no en vano, es bien conocido para el autor, como acredita el ser Doctor en Derecho en Alemania (país

donde propugnó, con su tesis doctoral, la introducción del sistema español de contratos administrativos), o haber sido profesor en las Universidades alemanas de Freiburg y Dresden, o haber gozado de importantes becas en Europa.

En suma, la obra consigue ser el Tratado de referencia en estos momentos para todos aquellos interesados en conocer el Derecho administrativo actual y real de nuestro tiempo. Es un libro, como decíamos, de renovación, aunque clásico en su diseño, que sabe combinar lo doctrinal con lo profesional, lo teórico y lo práctico.

José Gerardo GÓMEZ MELERO

Francisco SOSA WAGNER. *Carl Schmitt y Ernst Forsthoff: coincidencias y confidencias*. Editorial Pons Madrid 2008

Acaba de publicarse por la Editorial Pons un «librito» (como así lo llama su autor) sobre la vida y milagros de estos dos insignes juristas que pasaron a la historia del Derecho: Carl Schmitt y Ernst Forsthoff, maestro y discípulo, relación que no olvidaron ambos y cultivaron como pudieron, al tratarse de una relación de Derecho natural y, por tanto, de obligado seguimiento.

Estamos ante dos autores tan célebres del Derecho público europeo que incluso son conocidos en Francia o Gran Bretaña, pues es sabido que lo normal en Europa es que cada Estado europeo sólo conoce sus propios juristas nacionales y no a los del Estado más inmediato y vecino, y suele contarse la anécdota de que una vez preguntó un profesor francés que quién era ese Otto Mayer sobre quien unos españoles conversaban. No es, en efecto, nada particular que no pocos juristas españoles sustituyan el periódico, junto al desayuno, por algún libro de Schmitt o Forsthoff. Y con la obra de Sosa Wagner descubrimos finalmente ahora quiénes eran estos hombres, en la línea de las historias que el citado profesor nos contó en *Maestros alemanes del Derecho público*, que conviene tener cerca para entender la presente obra objeto de reseña, aunque el mérito de este «librito» es avivar el género epistolar que gusta al autor, al igual que a muchos otros célebres personajes que son citados en su interesante parte final «El espectador, tras el mutis», donde se contienen reflexiones sobre los datos que se han presentado anteriormente.

Descubrir la vida de estos personajes, tras conocer más o menos algunas de sus obras, es una

rica experiencia llena de sorpresas y descubrimientos. En parte, las historias que se narran reflejan anécdotas muy propias del gremio universitario. Ahora bien, hay un punto que nos diferencia, en todo caso, y mucho, de estas vidas azarosas. La vida de hoy es más rutinaria. La vida de estos personajes, y de otros de su época, está plagada de sobresaltos. A uno le incautan la biblioteca, a otro le despiden de la Universidad, otras veces ni siquiera puede optar a un determinado puesto en ella, exilios, embargos, muertes, peripecias de lo más variado. En la vida de hoy el menor percance perturba, la educación prima sobre la expresión y el menor movimiento o sobresalto es visto como una gran tragedia. Las vidas de Forsthoff y de Schmitt están llenas de avatares. Ya no se trata sólo de «movilidad»; estas personas están continuamente de un lado para otro académicamente, ocupando puestos en distintas Universidades. Es cierto que también estos hombres se dejaron llevar a veces por el interés y el oportunismo. Pero prima el dato de tener una personalidad fuerte y marcada. Nos dice Forsthoff: «pienso, luego tengo enemigos; tengo enemigos, luego pienso; pienso, luego existo; tengo enemigos, luego existo». En fin, «aúllan, luego cabalgamos», como dijo nuestro insigne escritor. Personajes como éstos seguramente hoy día no habrían adquirido el protagonismo que tuvieron en su momento. Dicho en argot deportivo: antes había que tener talento y si es posible ser algo atleta. Hoy hay que ser atleta y mejor si se tiene algo de talento.

Hay un dato que, tras la lectura de las cartas y de la obra en general, llama la atención poderosamente, y que parece preocupante al máximo. Estos dos juristas, y no sólo por su pasado, sino por su propio carácter, en momentos democráticos al parecer sienten un profundo aburrimiento. «Desapego por las instituciones republicanas de nuevo cuño, en especial por el Tribunal Constitucional», se nos cuenta. Es difícil dar con el quid de este fenómeno de referido desapego. Tras la Segunda Guerra Mundial estos juristas, como hicieron otros (y con nombres y apellidos cita este «librito» ejemplos de especial interés), pudieron haberse sumado a la tendencia democrática. No sólo es el pasado el factor que parece haber impedido este posible «cambio de actitud». Parece que el fenómeno es más hondo, pues es independiente de que Forsthoff o Schmitt fueran realmente personas vinculadas o no al nacionalsocialismo.

En este contexto se sitúan otros hechos similares de, igualmente, compleja explicación. Se nos cuenta de Forsthoff que se refugia fuera de la Universidad, llegando a preferir los asesoramientos a instituciones y empresas con tal de poder, de esta forma, tener su propia independencia y liberarse

de este tipo de elementos tediosos. Es singular que realmente los mejores universitarios son aquellos que huyen de la Universidad, al igual por cierto que los mejores músicos son aquellos que huyen del Conservatorio. Baste contraponer la figura de Tchaikowsky a la de Cesar Cui o Balakirev, por ejemplo, respectivamente. Este es otro de esos hechos inquietantes que se desprende de la obra y de los datos que nos aportan las cartas que tan magistralmente nos presenta el Doctor Sosa. Y es otro hecho que no termina de entenderse bien. Forsthoff «dejó de considerar la Universidad como cosa propia». En otro lugar del libro se nos habla del desinterés de Forsthoff por la Universidad o de que tan solo disponemos de «niebla democrática en la que se esconde una simple estación de maniobras de intereses». Significativo todo esto, incomprensible, pues teníamos entendido que estos juristas son el ejemplo de lo universitario. O lo son pero al margen de la institución. Posiblemente todo esto tiene una explicación, y no tan difícil, pero hemos de atenernos a la disciplina del «género recensión». Y, por ello, siguiendo con el comentario de la obra, y por cierto, en cuanto al género, el libro presenta la acción siguiendo los actos de una obra teatral. Casa bien lo teatral con el libro, aunque sólo en el fondo.

En fin, el autor de este libro se consagra como una figura en el tratamiento de espacios lúdicos del Derecho, pero tan necesarios para la comprensión del mismo. La erudición y el deleite en la lectura acompañan en todo momento. Siempre la sorpresa aguarda al lector en cada hoja del libro. El género epistolar en lo jurídico revela así su importancia para la comprensión de fenómenos claves. En suma, se trata de una vieja tradición que es bonito continuar, y aunque no existe una normativa actual estricta que regule el modo de expresar el contenido de una epístola (a pesar de los clásicos «vadecum», «handbooks» o manuales...) existe (ya desde Horacio, Séneca o Plinio...) todo un arte de la epistolografía, y también toda una ciencia sobre el particular.

Y es hora de que los juristas reivindiquen también su posición dentro del mundo teatral de la fama, en el entramado social, pues no es lógico que el mundo de las biografías abuse de la forma que lo hace en la selección de personalidades a menudo mucho más irrelevantes o influyentes o interesantes que aquellas de los juristas. Al menos el presente libro es todo un precedente para quien se anime a profundizar en este método y en estas nuevas aperturas de género.

Santiago GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ  
Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad de Alicante