

IV. BIBLIOGRAFIA

MONTERO Y CASADO DE AMEZÚA, Francisco Javier: *Jurisprudencia sobre régimen disciplinario de la Administración Pública*. Alcalá de Henares, Instituto Nacional de Administración Pública, 1987. 213 págs.

No puede decirse que, en general, el llamado régimen disciplinario de los funcionarios públicos haya merecido una atención adecuada por parte de la doctrina. Más bien parece que estamos ante una zona del Derecho Administrativo, y más concretamente del Derecho o Régimen Jurídico de la Función Pública, que ha permanecido en la penumbra y no ha recibido el tratamiento doctrinal dado a otras materias quizás menos significativas o trascendentes.

Este panorama está empezando, por fortuna, a cambiar, debido a una serie de causas concurrentes. La Constitución consagra, en su artículo 25.3, la potestad sancionadora de la Administración. La incidencia de los derechos y libertades fundamentales sobre ciertos aspectos del régimen disciplinario (piénsese, por ejemplo, en la llamada presunción de inocencia en relación con la ejecutividad de la sanción de suspensión de funciones) también ha determinado una creciente atención hacia las sanciones disciplinarias. La nueva normativa, contenida en el Decreto 33/1986, de 10 de enero, sobre el Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado, ha contribuido a actualizar esta problemá-

tica mediante unos preceptos más en consonancia con el texto constitucional y con las nuevas corrientes en la materia. Y, por último, el interés de los poderes públicos hacia el logro de una Función Pública más eficaz y responsable, lo que determina necesariamente, entre otros aspectos, que se pretenda un más rígido cumplimiento de las disposiciones disciplinarias, a fin de que no sean normas sin virtualidad práctica y sin aplicación. En este sentido, en la Introducción del *Manual de Procedimiento sobre régimen disciplinario de los funcionarios de la Administración del Estado*, editado por la Secretaría de Estado para la Administración Pública, se lee lo siguiente: «En un Estado democrático el régimen disciplinario de los funcionarios no es sólo un instrumento destinado a corregir aquellos comportamientos impropios que pudieran producirse, sino que constituye un mecanismo dirigido a garantizar que la Administración está verdaderamente al servicio de los ciudadanos y que desarrolla su función con eficacia».

Javier Montero y Casado de Amezúa es un funcionario experto en temas de régimen disciplinario a los que ha dedicado diversos trabajos que ahora cristalizan en la presente publicación. En la nota que abre ésta, el autor señala que la promulgación del texto constitucional de 1978, junto con la implantación del recurso de amparo, «han deparado la oportunidad de estudiar bajo una nueva perspectiva los preceptos que reglamentan el

ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública». Y, a continuación, añade que, dentro del marco referencial de la Constitución, se hace necesario proceder a «hacer una segunda lectura de preceptos ya vigentes, reconstituyéndolos a la luz de los nuevos principios constitucionales».

Con estos condicionamientos doctrinales, Montero y Casado de Amezúa ha preparado un libro que, como él mismo afirma, «desea ofrecer un fácil acceso a los criterios que la jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional ha sentado en el estudio de las disposiciones que rigen el uso por parte de las Administraciones Públicas de su potestad disciplinaria», si bien subraya que la jurisprudencia anterior a la Constitución ya venía realizando una «muy estimable labor», abriendo paso hacia planteamientos que, después, han sido definitivamente aceptados.

Con carácter previo a la recopilación ordenada de las sentencias, el autor dedica unas páginas para exponer lo que denomina «las principales aportaciones de la jurisprudencia» y que, en su opinión, se pueden agrupar en cuatro grandes apartados: el primero, sobre los principios generales de la potestad sancionadora de la Administración, se refiere a las directrices que dicha potestad utiliza para el mejor ejercicio de la misma; el segundo se concreta en la disciplina jurídica de la actividad sancionadora, en orden a fijar el marco jurídico en que ésta debe desenvolverse tanto en lo que afecta a la calificación de las faltas como a la determinación y efectos de las sanciones; el tercero analiza la posición jurídica del sancionado, en cuanto puede influir en el comportamiento y actuación por parte de la Admi-

nistración, y el cuarto trata de la interpretación de las normas procesales, aludiendo a determinadas disposiciones de índole procedimental que, dada su trascendencia, han sido valoradas por la jurisprudencia.

Obviamente, el núcleo del libro está formado por las sentencias que, correlativamente ordenadas y sistematizadas desde el número 1 al 102, están agrupadas por materias en la forma que sigue: I. Principios generales sobre la potestad sancionadora y disciplinaria (núms. 1 al 30); II. Calificación de las faltas (núms. 31 al 52); III. Determinación y efectos de las sanciones (núms. 53 al 66); IV. La prescripción (núms. 67 al 69); V. La huelga (núms. 70 al 72); VI. Procedimiento (núms. 73 al 95); VII. Sentencias de interés por razón del sujeto (núms. 96 al 98), y VIII. Administración de Justicia y Militar (núms. 99 al 102). A su vez, cada uno de estos ocho epígrafes se subdivide en subepígrafes para una más completa y pormenorizada distribución de las materias que cada uno comprende.

En la identificación de cada una de las sentencias, además del número marginal correlativo que le corresponde, al principio de la misma aparece la referencia al órgano jurisdiccional que la ha dictado juntamente con la fecha; y, a continuación, de manera sintética se indica el acuerdo o resolución recurrida, así como el aspecto del régimen disciplinario que es objeto del fallo.

El libro se completa con algunos formularios propuestos por el autor y con el texto del Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado. Y, como no podía faltar en esta clase de

publicaciones, se acompañan al principio el índice sistemático con los ocho epígrafes antes enumerados, y una relación sistemática de las sentencias reproducidas con mención del número marginal atribuido a cada una para su más fácil localización, si bien, en determinados casos, una sentencia puede aparecer incluida en más de un epígrafe o subepígrafe debido a que aborda más de una cuestión o problema. Y, en las páginas finales, se incorporan una relación de las sentencias reproducidas por orden cronológico, también con indicación de su respectivo número marginal, agrupadas según sean del Tribunal Supremo o del Tribunal Constitucional, y el índice general del libro.

Con esta estructura, cuyas líneas básicas hemos descrito para el lector, Montero y Casado de Amezúa ha llevado a cabo un trabajo de interés y actualidad, dirigido principalmente a «los profesionales del Derecho» y a «los funcionarios en general». Mediante su lectura, por encima de la mera rutina en el conocimiento y aplicación en su caso del Derecho Disciplinario, nos es dado saber en qué dirección marcha la jurisprudencia y dónde laten los principales problemas de esta rama del Derecho que, como explicábamos al principio, en los años venideros deberá recobrar un prestigio y adquirir una trascendencia que ahora, todavía, no tiene.

Vicente M.^o GONZÁLEZ-HABA GUISSADO

MONTORO CHINER, María Jesús: *La Función Pública en el federalismo alemán*. Alcalá de Henares, Instituto

Nacional de Administración Pública, 1987. 207 págs.

La cristalización en España, por mandato de la Constitución, del nuevo Estado de las Autonomías ha determinado que adquieran especial interés entre nosotros aquellas formas de Estado que, como el alemán federal o italiano, presentan similitudes organizativas con el español; y, por lo tanto, merecen un interés peculiar entre los estudiosos de nuestro país que se acercan hacia ellos para analizar determinados aspectos de sus respectivas Administraciones Públicas.

Dentro del marco genérico de la Administración Pública, ocupa un lugar de privilegio el tema del funcionariado. En España, la implantación del Estado Autonómico ha supuesto un brusco cambio en nuestra Función Pública, debido al hecho de la germinación de diversas Funciones Públicas en cada una de las Comunidades Autónomas; sin olvidar tampoco la proyección de la autonomía local en lo que ha supuesto de novedad en la configuración de las burocracias locales. Desde estas perspectivas, es importante conocer las experiencias de otros países que, como la República Federal Alemana, sobre los cimientos de un Estado federal han ido creando a lo largo de los años una Función Pública adaptada a dicha forma de Estado y que, por diversos motivos, puede servir de modelo en algunos puntos a la Función Pública española.

En esta posible comparación entre nuestra burocracia y la alemana radica la actualidad del libro que comentamos, del que es autora María Jesús Montoro Chiner, profesora titular de Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho de la Univer-

sidad Central de Barcelona. Como resultado de una investigación llevada a cabo sobre «la Función Pública en el federalismo alemán», en la Escuela Superior de Ciencias de la Administración de Speyer, bajo la dirección del profesor Dr. Detlef Merten, Montoro Chiner nos ofrece la presente publicación en la que pasa revista a las diversas manifestaciones de la Función Pública alemana con la intención de que el lector la conozca y, de alguna manera, la confronte y compare con la española, precisamente en unos momentos en que ésta trata de conseguir unos perfiles definitivos y estables que la acompañen con las exigencias y postulados del Estado de las Autonomías.

Como afirma el profesor Detlef Merten en unas breves palabras de presentación, «el Derecho de la Función Pública alemana es piedra angular del Estado alemán de Derecho», para darnos a entender que, dentro de la estructuración de cualquier Estado, la normativa que afecta a los servidores y empleados públicos es una pieza esencial para su funcionamiento eficaz y estable. Y, más adelante, añade que, «sin duda, la trascendencia de la aplicación extranacional de los ordenamientos e instituciones jurídicas nacionales es menor que la de su conocimiento», recordando, como han hecho otros muchos juristas, que no es fácil trasplantar instituciones de unos países a otros, ya que, en cada uno de ellos, las coordinadas políticas, sociales, económicas, jurídicas, son diferentes y ello dificulta sobremanera el arraigo de experiencias ajenas. Sin embargo, como matiza atinadamente el profesor alemán, el conocimiento de dichas experiencias y el análisis de instituciones foráneas resulta siempre necesario porque contribuye al

enriquecimiento recíproco y al intercambio favorable de ideas, valores y concepciones. Así lo afirma el profesor mencionado cuando escribe que «a través de las comparaciones en Derecho se reconocen principios y generalidades de los ordenamientos nacionales, y surgen ideas estimulantes y modelos de reforma para la política jurídica».

La situación actual de la Función Pública alemana es, de alguna manera, la de otros países democráticos occidentales. Es decir, se debate entre unas concepciones tradicionales, avaladas por el paso del tiempo, y las exigencias del Estado actual de Derecho que reclama de las Administraciones Públicas un comportamiento más comprometido e inmediato en el logro de los ideales y metas que aquél busca. Por eso, la autora, en su introducción, señala que «puede anticiparse, no sin correr cierto riesgo al adelantar conclusiones en estos momentos, que la Función Pública en la República Federal de Alemania se debate entre su tradición histórica de siglos, profundamente enraizada en la formación del Estado de Derecho social y entre el principio de eficiencia que corresponde observar a la Administración actual, para la que algunos criterios, sistema, régimen y aspectos de la estructura funcional actual son verdaderamente inservibles». Palabras que son aplicables a la realidad española en la que el funcionariado está también sometido a la tensión renovadora de los cambios legislativos que tratan de adecuar su actuación a los mandatos constitucionales y de superar viejas concepciones que no armonizan con nuestro Estado democrático y pluralista.

Varios preceptos de la Ley Fundamental de Bonn, de 23 de mayo de 1949, constituyen el armazón elemen-

tal de la Función Pública y sobre ellos se ha apoyado posteriormente la legislación ordinaria que se ha ido dictando. Según el artículo 33.4, «el ejercicio de funciones de soberanía será confiado con carácter general a funcionarios sometidos a relación de servicio y lealtad constituida conforme al Derecho Público», mientras que el artículo 33.5 establece que «el estatuto legal del servicio público se determinará teniendo en cuenta los principios tradicionales de la Función Pública». Ambos preceptos son estudiados en profundidad por la autora que analiza el significado de la expresión «el ejercicio de funciones de soberanía» y el contenido de la garantía institucional de la Función Pública, puesto que tanto la *Grundgesetz* como la tradición alemana extraen del artículo 33.5 la idea clave de la institución del funcionariado que, como dice una sentencia del Tribunal Constitucional Federal, «asegura una Administración estable y exterioriza un factor de equilibrio frente a las fuerzas políticas que conforman la vida estatal, con fundamento en la experiencia, especialización y cumplimiento leal de las obligaciones respectivas».

Esbozada en el Capítulo I, tal como se acaba de resumir, la naturaleza jurídico-pública de la relación funcional, con todas las implicaciones que ello conlleva, la autora en el Capítulo II describe cuál es el verdadero significado de la Función Pública en el seno de un Estado democrático. La cuestión es de tal importancia que, según Montoro Chiner, «el planteamiento concreto de los derechos individuales del funcionario y el estatuto que les es aplicable dentro del ordenamiento en vigor ocupa un lugar menos importante, en la República Federal Alemana, que el papel

genérico que la Función Pública puede desempeñar dentro del régimen de un Estado democrático». Junto al inexcusable principio de la eficacia, que debemos entender necesariamente implícito en toda Función Pública que merezca tal nombre, la doctrina alemana se fija básicamente en otros dos principios capitales. Uno de ellos es de neutralidad, porque, como reza el artículo 35 de la Ley marco de la Función Pública de 3 de enero de 1977, «el funcionario sirve al pueblo, no a un partido», por lo que su deber es servir a los intereses de la colectividad y actuar con independencia frente a las presiones partidistas o ideológicas. Y el otro principio es el de lealtad al orden constitucional, del que «arrancan los restantes que informan la Función Pública, puesto que ven en él su apoyo y justificación», habiendo señalado el Tribunal Constitucional que este deber de fidelidad y lealtad a la Constitución se convierte en condición para el empleo público. Sobre este extremo, es conocida la Sentencia del Tribunal Constitucional de 22 de mayo de 1975 que levantó fuertes polémicas, pero sirvió al menos para subrayar el alcance y naturaleza del citado principio de lealtad.

Un tema interesante para la experiencia española autonómica es el que la autora aborda en el Capítulo III en torno a las competencias legislativas en materia de Función Pública. «Debido a la estructura federal de la Alemania Occidental —escribe—, la competencia legislativa en las materias sobre Función Pública pertenece a los Estados miembros y a la Federación», según el artículo 70 de la Ley Fundamental. Tanto el *Bund* como los *Landër* tienen, pues, sus respectivas competencias atribuidas por mandato constitucional; y

en cuanto a los Municipios, «conviene señalar que sus funcionarios y las relaciones jurídicas que a éstos afectan se regulan a través de Leyes del legislador federal, pues éstos no ostentan competencias para dictar preceptos en materia de funcionarios», y «solamente les resta competencia, en el marco del Derecho Constitucional comunal, para dictar o regular a través de estatutos o disposiciones sus decisiones en materia de personal, siempre y cuando las Leyes de funcionarios del *Land* le dejen ámbito para ello».

El marco competencial descrito sufre, sin embargo, actualmente el influjo de «discutidas y discutibles tendencias centralizadoras» en favor del *Bund*. La opinión pública y la doctrina especializada son conscientes de esta orientación que trata de favorecer el papel del legislador federal, a costa de las otras instancias, habiéndose planteado serias dudas sobre si estas directrices vulneran o no el reparto competencial fijado a nivel constitucional.

De un interés más concreto, aunque menos significativo, es el contenido del Capítulo IV sobre la relación jurídica de empleo público. En dicha relación aparecen como sujetos, de un lado, la Administración y, de otro, el funcionario, entendiendo por tal «aquél que presta servicios en una Administración (con capacidad para ser titular de relaciones de función pública) ante la cual se sitúa en una relación jurídico-pública de servicio y lealtad». Los funcionarios se clasifican de varios modos, según el criterio que se utilice para ello: Administración a la que pertenecen, forma de vinculación administrativa, duración o grado de estabilidad, grupo profesional de pertenencia, etc. Y, en cuanto al régimen jurídico propia-

mente dicho, la autora estudia sucesivamente el ingreso en la Función Pública, obligaciones y derechos que se derivan de la relación establecida, incompatibilidades y problemática derivada de la relación jurídica de empleo a tiempo parcial, como secuela lógica de una situación social en la que predominan el paro y el desempleo.

Conectada con las materias expuestas en el párrafo anterior, surge una interrogante muy peculiar de la Función Pública alemana y que se relaciona con los dos grandes bloques en que aquélla está escindida: por una parte, el de los funcionarios propiamente dichos y sometidos a normas de Derecho Público; y, por otra, el de los empleados y trabajadores sometidos a las disposiciones del Derecho Laboral. Mientras el número de funcionarios desciende, el de los empleados y trabajadores se incrementa de manera notable, por lo que «cada vez que se plantea una reforma de la Función Pública salta de nuevo a primer plano la cuestión de la unificación de ambos sectores y renace la polémica sobre si ello es posible sin proceder a la modificación constitucional». Sin embargo, como puntualiza Montoro Chiner, este problema de la diferenciación o unificación del personal público no tiene trascendencia doctrinal y apenas si los autores lo abordan científicamente, por lo que cabe afirmar que tiene más repercusión práctica que teórica y más eco real que doctrinal.

En el Capítulo V se trazan diversas consideraciones en torno a las reformas de la Función Pública alemana, a partir de algunos intentos llevados a cabo en este sentido. Hace más de diez años el Ministerio del Interior publicó el resultado de un Informe de la Comisión de Estudios

que debía hacer propuestas reformadoras que todavía hoy siguen vigentes. En 1978, por su parte, como «reverso de la moneda», el Congreso de Profesores de Derecho Político celebrado en Bonn trató el tema de la reforma a través de sendas ponencias de los profesores W. Rudolf y F. Wagener. Y, más recientemente, sectores cada vez más amplios de la sociedad alemana vienen pidiendo que la reforma administrativa se canalice por medio de leyes bien hechas, que sean ejecutables y que reduzcan el grado de burocratización; al tiempo que se plantea la necesidad de que los altos cargos sean ocupados por personas eficientes y dinámicas, cuya remoción se produzca cuando sea oportuno o cuyo mandato tenga una duración determinada.

El último capítulo, el VI, se enfrenta a la Función Pública desde el ángulo de lo que se denomina política o administración de personal. No basta una consideración meramente individualizada de la Función Pública, con referencia a cada uno de los miembros que la integran, sino que es preciso pensar en un tratamiento más amplio y ambicioso que contemple aquélla bajo el signo económico, financiero, social, laboral. Y, en cuanto a la política de personal propiamente dicha, destacan dentro de ella la estructuración de las carreras administrativas, los sistemas de reclutamiento, las condiciones del perfeccionamiento periódico y permanente y, finalmente, el perfeccionamiento referido a los funcionarios de los cuerpos superiores.

Con todas las aportaciones y sugerencias hechas por la autora en su libro, el lector está en condiciones de acercarse a la Función Pública alemana y valorar críticamente sus cualidades e imperfecciones. El ejemplo

alemán cobra actualidad si pensamos en nuestro modelo autonómico de Estado, en el que los problemas de personal, su gestión y ordenación, tienen evidentes analogías con el modelo federal. En este sentido, el trabajo de Montoro Chiner resulta útil e ilustrativo para cuantos se preocupan por la temática funcionarial en España y tratan de aportar soluciones a las muchas interrogantes y a las muchas disfuncionalidades que, dentro de aquélla, hoy se aprecian y denuncian en todos los ambientes.

Vicente M. GONZÁLEZ-HABA

MORELL OCAÑA, L.: *Derecho Administrativo*. Madrid (s. n.), 1987. 3 vols.

Recientemente el Profesor Catedrático de la Universidad Complutense, L. Morell Ocaña, ha publicado su obra *Derecho Administrativo*, comprensiva de tres volúmenes y un total de 406 páginas el Volumen 1.º, 344 el Volumen 2.º y 406 páginas el Volumen 3.º

Los volúmenes están divididos en lecciones, siendo el Volumen 1.º comprensivo de nueve lecciones, el 2.º de siete y el Volumen 3.º de 18 lecciones.

El contenido material u objetivo del Volumen 1.º es el de Presupuestos ideológicos y la concepción de la Administración Pública y el Derecho Administrativo clásicos. El criterio de la Administración Pública y el Derecho Administrativo contemporáneos, las fuentes del Derecho Administrativo y la función del ordenamiento administrativo en la producción del Derecho. La actividad normativa de la Administración; el Reglamento, la

costumbre y los principios jurídicos generales en el Derecho Administrativo. La personificación y el otorgamiento de estatus en el Derecho Administrativo. Rasgos de los estatus de los entes administrativos, el estatus de los entes administrativos. Posición frente a la legalidad: potestades y deberes administrativos. Posición frente a la justicia, privilegios. Las entidades que integran la Administración Pública: clasificación y tipos básicos. Las distintas situaciones estatutarias.

En el Volumen 2.º se desarrollan las materias del derecho a la organización administrativa, el personal al servicio de la Administración Pública, teoría del dominio público, el patrimonio privado de la Administración, el procedimiento administrativo.

Y en el Volumen 3.º se comprenden las materias de la actividad administrativa: criterio de clasificación. El acto administrativo: concepto, elementos y clases. La eficacia del acto administrativo. Su revocación. Los contratos de la Administración, clasificación de los contratos administrativos. Los contratos administrativos de obras, gestión de servicios públicos y suministro. La ineficacia de los actos y contratos administrativos. La actividad administrativa de ejecución. La responsabilidad de la Administración Pública. Los recursos gubernativos, el control jurisdiccional de la Administración Pública. La jurisdicción contencioso-administrativa: las partes y objeto del proceso. Procedimiento de primera o única instancia. La jurisdicción contencioso-administrativa. Ejecución de sentencias. Procedimientos especiales.

La división o clasificación en lecciones de las diversas partes de que consta el Tratado parece que sea la

finalidad de docencia dirigido al estamento estudiantil.

Ello, empero, se deduce de su amplio contenido e inclusión de las diversas materias que comprende el amplio contenido del Derecho Administrativo, que nos encontramos ante un verdadero Tratado de Derecho Administrativo, no sólo útil a los docentes que estudian esta materia, sino para todos cuantos, personas físicas o estudiantes, sean estudiosos de la misma en plena vigencia.

Viene a ser, de esta forma, el Derecho Administrativo del Profesor Morell Ocaña un auténtico o actualizado libro o Tratado de los que se van publicando en nuestro país con posterioridad a la llamada Escuela de la Administración Pública, de indudable utilidad para los docentes, muy directamente, y para todos cuantos se dediquen a la materia del Derecho Administrativo y a la Ciencia de la Administración.

E. CASADO IGLESIAS

QUINTANA LÓPEZ, T.: *La repercusión de las actividades mineras en el medio ambiente. Su tratamiento jurídico*. Madrid, Montecorvo, 1987. 405 págs.

Como en tantos órdenes de la existencia, la naturaleza tiene dos tipos de defensores: los que se quedan en la manifestación airada contra cualquier posible amenaza de los ecosistemas y los que, desde la serenidad que da la razón fundada, se valen de la pluma para, sin estridencias y tras muchas horas de búsqueda y refle-

xión, dar a la luz monografías como la publicada por Tomás Quintana.

En tiempos en los que la demagogia es moneda al uso no es difícil advertir, entre el primer tipo de sujetos, paladines del «naturismo» que truecan las playas en aparcamientos y vertederos; amantes de los valles y enemigos de una energía de la que se valen que sólo buscan indemnizaciones repetidas y hasta incluso fervientes tutores de la vida animal incapaces de esbozar un lamento ante una masacre terrorista. Afortunadamente hablo sólo de una reducida minoría al lado de cuantos nos complacemos ante unos bienes que usufructuamos no sólo por placer, sino por estricta necesidad.

Justamente ese carácter necesario de las riquezas terrestres, acuáticas o atmosféricas puede producir colisiones entre los deseos tuitivos del hombre y los efectos destructivos de su aprehensión. El profesor Sosa Wagner, prologuista del libro que reseñamos, dice, con respecto a la Provincia de León, en cuya Universidad trabaja el autor, que es zona donde el enfrentamiento entre el aprovechamiento minero y la defensa ambiental se vive «con especial intensidad —y, a veces, dolor—», pues muchas han sido «las agresiones que su naturaleza, pródiga y fina, ha padecido por el uso —necesario e ineludible, pero anárquico— de sus entrañas».

Tomás Quintana, en una magnífica obra, derivada de una tesis doctoral leída en 1986, bajo la dirección del profesor Sosa, que obtuvo las calificaciones superiores en la Universidad leonesa, aborda sin dogmatismos ni ideas preestablecidas la conflictiva repercusión de las actividades mineras en el medio ambiente.

A lo largo de cinco capítulos el au-

tor examinará, en primer lugar, la incardinación de la noción medioambiental en el artículo 45 de la Constitución española. Para Quintana López nos hallamos ante una concepción sumamente vinculada a la naturaleza y ajena al medio ambiente humano que más bien parece tener acomodo en el artículo 46 de la Ley fundamental. Para el autor resulta sumamente interesante la noción italiana de «bienes ambientales», procedente del Informe de la célebre Comisión Franceschini, constituida por Ley de 26 de abril de 1964, en tanto que apoyo, como precedente, para una protección integral de la naturaleza.

Delimitado el campo de estudio al desarrollo industrial y, particularmente a las extracciones mineras, el segundo capítulo, a nuestro juicio sumamente ambicioso por su plausible visión generalizadora, contempla la deficiente —y parcialmente en desuso— previsión restauradora de la legislación minera, y la protección de aguas, atmósfera y montes al colisionar sus normas sectoriales con la propia de la minería. Esa sectorialización, dirá Quintana, no sólo agrava los males de una escasa normativa preocupada por el ambiente natural, sino que, como es bien sabido, ha propiciado con frecuencia conflictos entre las distintas organizaciones administrativas concurrentes. Urge, pues, desde la visión integral de la Constitución procurar tanto la superación de las visiones parciales como «el diseño de una adecuada organización administrativa».

En un tercer capítulo Quintana se refiere a los instrumentos generales de protección del medio ambiente y su aplicación a la minería, en concreto, desde el Reglamento de Actividades Molestas, Nocivas, Insalubres y

Peligrosas, pasando por los resarcimientos específicos de la legislación minera y la normativa sobre ordenación del territorio —tantas veces ajena a problemas extraedificatorios— hasta la protección penal del medio ambiente.

Los dos últimos capítulos se refieren a cuestiones competenciales. El cuarto estudia la división entre las facultades estatales y las de las Comunidades Autónomas, así como la participación de los Municipios, muchas veces un tanto desairada en materia minera. Quintana señala cómo «es lamentable que una normativa postconstitucional... haya vuelto a omitir cualquier intervención municipal en asuntos como la elaboración y tramitación del Plan de Restauración, el seguimiento de las labores de restauración o la conformidad con lo realizado». Pero el autor, una vez más, acude a las facultades genéricas de la legislación urbanística para subsanar esta omisión, en tanto no exista una solución participativa más correcta con los intereses locales, como ya ocurre en Cataluña desde la promulgación de la Ley 12/1981.

El capítulo final examina la incidencia que la entrada de España en las Comunidades europeas debe tener en la protección de los espacios naturales dañados por las actividades extractivas, si bien «hasta el momento sólo existen unas mínimas previsiones que expresamente se refieren a la minería. Indirectamente —sigue Quintana—, sin embargo, una pluralidad de normas dictadas sobre los sectores hídrico, atmosférico, sobre residuos y relativas al impacto ambiental repercuten con mayor o menor intensidad sobre la minería y su influencia en el medio ambiente. No obstante, aun sin título habilitado por los Tratados constitutivos de las

Comunidades Europeas, todo parece apuntar a que el próximo programa comunitario de protección del medio ambiente va a reflejar la preocupación de la Europa comunitaria por el deterioro del ambiente producido por la minería». Para mejor fundamentación de lo señalado, el autor, junto a unos magníficos índices jurisprudenciales, legales y doctrinales, nos obsequia con una completa tabla de disposiciones comunitarias afectantes a su campo de estudio.

El trabajo del Profesor Quintana López demuestra que la exhaustividad científica no está reñida con la sensibilidad y el interés por el medio en que vivimos. Quienes nos honramos con el común magisterio y la amistad de Tomás Quintana sabemos desde hace tiempo de su solidez jurídica, de su trabajo y de su brillantez expositiva. Quienes no tienen esa suerte, pueden corroborar la certeza de estos asertos con la mera lectura del libro reseñado.

Leopoldo TOLIVAR ALAS

SOSA WAGNER, F., y DE MIGUEL GARCÍA, P.: *Creación, supresión y alteración de términos municipales*. Madrid, IEAL, 1987. 142 págs.

Una visión superficial llevaría a decir que Sosa Wagner y De Miguel han escrito un importante libro sobre algo que nadie hace: fusionar Municipios. Una visión más seria conduce inevitablemente a considerar que los autores han escrito sobre algo que *debe hacerse*, una «asignatura pendiente» en el Régimen Local español. Conocen muy bien la carga política —en el sentido más noble de la palabra—

que conlleva toda «creación, supresión y alteración de términos municipales», pero el libro elude, con acierto, este enfoque y se centra en el estudio jurídico. En el frontispicio del libro, una cita de Miguel Delibes («El disputado voto del señor Cayo») reduce a sus justos términos la problemática política.

El libro tiene tres partes perfectamente diferenciadas y equilibradas entre sí. El derecho histórico español contemporáneo (págs. 15 a 57) constituye la primera, que arranca con el estudio de la Constitución de 1812 y llega hasta 1936 en una etapa que se caracterizó por la ausencia de «una política propiamente dicha sobre la creación y supresión de Municipios», apreciándose «únicamente una serie de medidas concretas para hacer frente a los problemas que en este campo la realidad cotidiana presentaba en cada momento». Este juicio (pág. 41) serviría también para valorar lo sucedido en los últimos años, como apuntan los autores, al recordar la práctica inexistencia de «mecanismos económicos de fomento de fusiones y agregaciones» a excepción de las tímidas y claramente insuficientes técnicas de la Ley 48/1966 que creó el Fondo Nacional de Haciendas Municipales, en el que un 8 por 100 se destinaba a subvencionar los movimientos de integración municipal. Sosa y De Miguel apuestan rotundamente por la subvención como método contundente para promover las fusiones. En otro lugar del libro (pág. 102) y para tranquilizar las eventuales reticencias de alguna Comunidad Autónoma recuerdan que la subvención «no es concepto que delimite competencias» y no hay, por tanto, que mostrarse preocupados con el artículo 13.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril,

Reguladora de las Bases del Régimen Local.

El régimen jurídico vigente (páginas 57 a 103) es el objeto de estudio de la segunda parte que se centra en el artículo 13 de la LRBRL y los preceptos correspondientes del Texto Refundido y el Reglamento de Población. Aquí destaca la solidez documental del análisis de estos preceptos y el perfecto conocimiento de la realidad: la legislación y la práctica. El libro no es, desde luego, un estudio *in vitro*. A destacar, también, la crítica al artículo 141.1 de la Constitución, inédita hasta el momento; los autores sostienen que el deseo de proteger a la Provincia condujo a un exceso semántico —llamémoslo así— en virtud del cual *cualquier* alteración de los límites provinciales queda casi petrificado al requerir ley orgánica. Tan interesante como esta opinión es la manifestada sobre la Sentencia del Tribunal Constitucional de 14 de julio de 1986 («El Condado de Treviño»): Sosa Wagner y De Miguel consideran que el contencioso entre las Comunidades Autónomas debió haber concluido con la remisión a las Cortes Generales del expediente completo tramitado en ambas Comunidades Autónomas «para que aquéllas se pronunciaran por medio de la ley orgánica que se exige en la Constitución» (págs. 99 y 100).

Es de justicia destacar que las opiniones y críticas mantenidas por los autores no contienen en la forma elemento alguno de polémica. Podrán ser, por su contenido, polémicas pero en la forma son sobrias y concisas y no provocan estériles enfrentamientos o apasionamientos innecesarios tan habituales en la conflictividad, casi endémica, entre Estado-Comunidad Autónoma-Entidades locales. El libro es, así, muy gratificante: un poco de

sosiego en medio de tanta literatura de «contienda».

La tercera parte del libro se centra en la experiencia de la República Federal de Alemania. Es posible que alguien pensara ¿y por qué no Francia, a donde siempre nos hemos mirado? La respuesta sería sencilla: en 1960 Francia tenía treinta y ocho mil Municipios y ahora cuenta con algo más de treinta y cinco mil; en ese mismo período la República Federal Alemana ha pasado de treinta y cuatro mil a algo más de ocho mil. Es decir, Francia no tiene experiencia alguna que aportarnos mientras que la de Alemania es evidente. Lo dicho para Francia sirve para cualquier otro país europeo. (Habría que añadir, además, algo ocioso: nos parecemos bastante a los *landers* y muy poco a las *regions*.) En definitiva, las treinta páginas dedicadas a Alemania no tienen la finalidad de demostrar erudición —que la hay—, sino de *mostrar* «una experiencia *relevante*», casi única en nuestro Continente, al hilo de la cual surge otro tema sobre el que el lec-

tor encontrará abundante referencia: el equilibrio entre la discrecionalidad de la Administración y el control jurisdiccional de los hechos sobre los que la Administración correspondiente actúa y valora para decidir alteraciones en los términos.

La reflexión final con la que acaban los autores vuelve a recordar que esta materia está todavía en el *debe* de la acción pública y que el protagonismo corresponde a las Comunidades Autónomas. La nueva legislación local ha puesto instrumentos jurídicos suficientes en manos de las Comunidades Autónomas. «Las ventajas del modelo descentralizado —concluyen los autores— se ponen así a prueba, a una prueba de fuego que implica saber sortear intereses limitados y presiones localistas para trazar una nueva realidad del espacio municipal acorde con las exigencias de una Administración local prestadora eficaz de servicios».

Javier de la OLIVA SANTOS.

CIUDAD Y TERRITORIO

Julio-Septiembre 1986

NUMERO 69

CONTENIDO

LA CUESTION RURAL. INDAGACIONES SOBRE LA PRODUCCION DEL ESPACIO RUSTICO.

Javier García-Bellido.

AUTOCONSTRUCCION Y DESARROLLO EN COLOMBIA.

Fernando Casas.

LA PROBLEMÁTICA HABITACIONAL CHILENA 1964-1984; un análisis de las posibilidades de autoconstrucción en una futura política de vivienda como mecanismo complementario para su solución.

Carlos Muñoz Parra.

NICARAGUA: LA POLITICA DE VIVIENDA DEL GOBIERNO POPULAR SANDINISTA 1979-1985.

José Luis Alonso Santos.

LOS JARDINES DEL BUEN RETIRO (Primera parte).

Su época como Real Sitio.

Carmen Ariza Muñoz.

COMENTARIOS CRITICOS Y BIBLIOGRAFIA SOBRE EL IMPACTO DE LAS NUEVAS TECNOLOGIAS EN EL DESARROLLO REGIONAL.

Fernando Molini Fernández.



EL SUELO NO URBANIZABLE, UN TERMINO AMBIGUO PARA UNA REALIDAD COMPLEJA. Aportaciones para un debate sobre su comprensión y tratamiento. Manuel Valenzuela Rubio.

EDICION: Instituto de Estudios de Administración Local ● DIRECCION DE LA REVISTA: Fernando de Terán ● REDACCION Y COORDINACION: Centro de Estudios Urbanos del I.E.A.L. ● *Adjunto a la Dirección de la revista:* Joaquín Jalvo ● *Secretaría de Redacción:* Mercedes de Lope y Luis Sanz.

COMITE DE REDACCION: *Presidente:* Luciano Parejo Alfonso, Subsecretario del Ministerio para las Administraciones Públicas ● *Vicepresidente:* Javier García-Bellido, director del C.E.U.R. ● *Vocales:* Enrique Bardají, Jordi Borja, Carmen Gavira, Laureano Lázaro, Jesús Leal, José Mañas, Carlos Sambricio.

CONSEJO ASESOR: Antonio Bonet, Manuel Castells, José Antonio Fernández Ordóñez, Eduardo García de Enterría, Josefina Gómez Mendoza, Fernando González Bernáldez, Jorge Enrique Hardoy, Emilio Larrodera, Juan Navarro Baldeweg, Manuel Ribas Piera, Ramón Tamames.

COLABORADORES CORRESPONSALES: Giuseppe Campos Venutti (Italia), Samuel Jaramillo (Colombia), Claude Lelong (Francia), Jaime Matas (Chile), Rubén Pesci (Argentina), Nuno Portas (Portugal), Allan Randolph Brewer (Venezuela), Agustín Rodríguez Bachiller (Reino Unido), Roberto Segre (Cuba), Gustavo Bacacorso (Perú).

Dirección, Redacción y Administración: Centro de Estudios Urbanos, I.E.A.L. Santa Engracia, 7. 28010 MADRID. Tel. 446 17 00 ● *Diagramación:* Olegario Torralba ● *Cuidado de la edición:* Gregorio Burguenio. Publicaciones I.E.A.L. ● *Versión inglesa:* John Pownall

● *Producción Gráfica:* Marasán, S. A. San Enrique, 4. 28020 MADRID
Depósito legal: M. 10.422-1970 ● CODEN: CITEEL ● ISSN: 0210-0487. NIPO: 327-86-005-0.

Suscripciones: cuatro números anuales: 3.000 ptas. Número doble: 1.600 ptas.

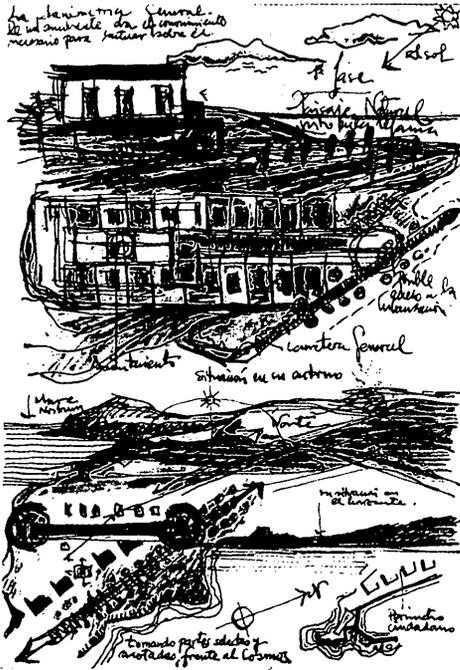
Suscripción estudiantes: 2.500 ptas.

No se mantendrá correspondencia en relación con los trabajos no solicitados.

CIUDAD Y TERRITORIO

Octubre-Diciembre 1986

NUMERO 70



CONTENIDO

INSTITUCIONES Y PLANEAMIENTO:
LA CONTROVERSIAS
SOBRE LAS AUTOPISTAS
EN BOSTON, TORONTO Y LONDRES.
Aurelio Menéndez.

LAS GRANDES SUPERFICIES
COMERCIALES DE MADRID.
Cristina Sanabria Brassart.

PARQUE COSTERO SUR.
Fundación CEPA.

LA CANALIZACION DEL SEGRE
EN LA SEU D'URGELL.
Una experiencia de obra pública
sin expropiación.
Ramón Ganyet Solé.

MADRID ENTRE
LA «OPERACION DERRIBO»
Y LA REHABILITACION
DEL CENTRO:
La incidencia de las normativas
edificatorias en la salvaguarda
de la ciudad histórica.
José M.^a Ezquiaga Domínguez.

LOS JARDINES DEL BUEN RETIRO
Segunda parte:
Su época como parque municipal.
M.^a del Carmen Ariza Muñoz.

RECENSIONES.

EDICION: Instituto de Estudios de Administración Local ● DIRECCION DE LA REVISTA:
Fernando de Terán ● REDACCION Y COORDINACION: Centro de Estudios Urbanos
del I.E.A.L. ● Adjunto a la Dirección de la revista: Joaquín Jalvo ● Secretaria de Redacción:
Mercedes de Lope y Luis Sanz.

COMITE DE REDACCION: Presidente: Luciano Parejo Alfonso, Subsecretario del Ministerio para las
Administraciones Públicas ● Vicepresidente: Javier García-Bellido, director del C.E.U.R. ● Vocales:
Enrique Bardají, Jordi Borja, Carmen Gavira, Laureano Lázaro, Jesús Leal, José Mañas,
Carlos Sambricio.

CONSEJO ASESOR: Antonio Bonet, Manuel Castells, José Antonio Fernández Ordóñez,
Eduardo García de Enterría, Josefina Gómez Mendoza, Fernando González Bernáldez,
Jorge Enrique Hardoy, Emilio Larrodera, Juan Navarro Baldeweg, Manuel Ribas Piera,
Ramón Tamames.

COLABORADORES CORRESPONSALES: Giuseppe Campos Venutti (Italia), Samuel Jaramillo
(Colombia), Claude Lelong (Francia), Jaime Matas (Chile), Rubén Pesci (Argentina), Nuno Portas
(Portugal), Allan Randolph Brewer (Venezuela), Agustín Rodríguez Bachiller (Reino Unido),
Roberto Segre (Cuba), Gustavo Bacacorzo (Perú).

Dirección, Redacción y Administración: Centro de Estudios Urbanos, I.E.A.L. Santa Engracia, 7.
28010 MADRID. Tel. 446 17 00 ● Diagramación: Olegario Torralba ● Cuidado de la edición:
Gregorio Burguenio. Publicaciones I.E.A.L. ● Versión inglesa: John Pownall

● Producción Gráfica: Marasán, S. A. San Enrique, 4. 28020 MADRID
Depósito legal: M. 10.422-1970 ● CODEN: CITEEL ● ISSN: 0210-0487. NIPO: 327-86-005-0.
Suscripciones: cuatro números anuales: 3.000 ptas. Número doble: 1.600 ptas.

Suscripción estudiantes: 2.500 ptas.

No se mantendrá correspondencia en relación con los trabajos no solicitados.