

## **IV. Sección Bibliográfica**



**BELTRÁN DE FELIPE, Miguel:** *El poder de sustitución en la ejecución de las sentencias condenatorias de la Administración, Cívitas y Secretaría Técnica del Ministerio de Justicia e Interior, Madrid, 1995.*

Érase una vez un indio ( un piel roja, se entiende ) de la tribu de los hurones y estudioso del Derecho administrativo que, de visita en París, fue recibido por el Prof. Jean RIVERO. En la conversación, relatada por este último en un famoso trabajo ( «Le Huron au Palais-Royal ou réflexions naïves sur le recours pour excès de pouvoir», *Dalloz* 1962 chr. págs. 37 y ss., si bien es de más fácil manejo la versión publicada

En DE LAUBADÈRE-MATHIOT-VEDEL-RIVERO *Pages de doctrine*, LGDJ Paris, 1980, vol. II, págs. 329 y ss.), el indio se sorprendía de que el funcionamiento real del Derecho administrativo —y en particular del control judicial de la Administración— fuese bastante distinto de la idea que de él se tiene más allá del Atlántico. El mentado indio no podía concebir que el complejo edificio del contencioso-administrativo, obra de una institución modélica desde muchos puntos de vista como el Consejo de Estado, descansase sobre pilares científica o jurídicamente tan débiles como la buena voluntad de la Administración, ni tampoco que «la protección eficaz que el Derecho puede asegurar al ciudadano no quede siempre garantizada por mucho prestigio y autoridad que tenga el Consejo de Estado».

Traigo a colación la ironía del Prof. Jean RIVERO porque, en nuestro país y desde hace una quincena de años, se han multiplicado las voces que cuestionan (o al menos dudan de la funcionalidad de algu-

nas de ellas) las reglas tradicionales del Derecho administrativo. Me refiero, entre otras cosas, a la «nueva justicia administrativa» defendida por el Prof. GARCÍA DE ENTERRÍA, con implicaciones sobre casi todas las parcelas de la asignatura: carácter inmediatamente ejecutivo de los actos administrativos, control de la discrecionalidad, etc. Sin duda, la doctrina es desde hace bastante más tiempo consciente de que los dogmas, los mitos y las ideas acriticamente recibidas (de «supersticiones» hablaba JEZE, según señala el Prof. GARCÍA DE ENTERRÍA en el prólogo al libro objeto de esta recensión) eran moneda corriente en una disciplina que, como todos los productos de la Historia y de la Política, se ha ido formando de manera convulsa y a veces ajena a las reglas de la lógica. Ello provoca que el Derecho administrativo mantenga su equilibrio en buena medida al margen de las reglas escritas y racionales. No se vea esta afirmación como una crítica, pues me parece indudable que es necesario un ámbito de ajuridicidad relativamente amplio en el funcionamiento de la cosa pública (o al menos un ámbito no regulado por normas escritas sino, valga como ejemplo, por los *checks and balances* de los sistemas anglosajones y por las tradiciones políticas y culturales de un país). Lo que ocurre es que, en ciertos casos, como puede ser la coacción jurídica contra el poder público, la situación puede llegar a resultar disfuncional, cuando no abiertamente inconstitucional.

La obra que aquí se comenta pretende desmontar alguno de esos dogmas y mitos, haciendo hincapié en determinadas quiebras del sistema de control jurisdiccional de las Administraciones Públicas. Una de ellas, precisamente el objeto del libro, es el

hecho de que el sometimiento de éstas a Derecho, por medio de la fiscalización de los Tribunales, dependa en la práctica de las propias Administraciones Públicas, habida cuenta de que los órganos jurisdiccionales carecen de medios efectivos —*ergo* constitucionales, según el tenor literal del art. 24.1 CE— para hacer que sus sentencias se cumplan cuando el sujeto ejecutado es una persona pública. Ciertamente, criticar la ausencia de vías de ejecución contra el poder público no constituye ninguna novedad: conocida es la frase de HAURIUO de que «un juez administrativo que ni siquiera puede constreñir a la Administración a ejecutar sus sentencias no es un juez» (la cita la emplea FONT I LLOVET, en *La ejecución de las sentencias contencioso-administrativas. Aspectos constitucionales*, Cívitas, Madrid, 1985, y la retoma Miguel BELTRÁN DE FELIPE en la página 73 de su libro). Lo que a mi juicio sí es, en cambio, novedoso es que el autor propone alternativas y soluciones más o menos originales, y sobre todo —y de ahí las reflexiones anteriores sobre los dogmas y los mitos administrativos— que rompen con algunas de las ideas tradicionales establecidas en la justicia administrativa de origen francés.

*El poder de sustitución en la ejecución de las sentencias condenatorias de la Administración* es fruto de la tesis doctoral de Miguel BELTRÁN DE FELIPE y representa, como dice el prof. GARCÍA DE ENTERRÍA en el Prólogo, «un ejemplo de buen hacer científico». Sobre el autor cabe decir que, formado en la Universidad Complutense bajo el magisterio de ese «gran formador de universitarios» como es el Prof. Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO (tomo la expresión de GARCÍA DE ENTERRÍA, en el Prólogo a LÓPEZ RAMÓN *La caracterización jurídica de las Fuerzas Armadas*, CEC, Madrid, 1987, pág. XXV), es en la actualidad profesor en la Universidad de Castilla-La Mancha. Me ha sorprendido que el libro esté dedicado a la memoria del malogrado Prof. Antonio ESTEBAN DRAKE (sorpresa porque dada la juventud de BELTRÁN, no pudo haberle conocido en vida).

Antes de pasar a hacer un breve resumen de la obra, convendrá que señale sus características más importantes.

En primer lugar, quiero detenerme en lo original del tema. No se analiza la ejecu-

ción de las sentencias contencioso-administrativo en general sino sólo una parte de ellas: concretamente las que tienen por objeto una prestación de hacer. Queda, pues, excluido el estudio de la ejecución de condenas pecuniarias (*id est*, el embargo de los caudales públicos).

El autor explica las razones para ello en las páginas 109 y ss.: las obligaciones positivas o prestacionales son posiblemente las más importantes en un Estado social de Derecho y al mismo tiempo las más desprotegidas desde el punto de vista procesal (y puede que también sean las que menos atención hayan recibido por parte de la doctrina). Luego estamos ante un estudio de los problemas que plantea *un tipo de proceso de ejecución*, y no el proceso ejecutivo en general.

En segundo lugar, llama la atención, también por original, el planteamiento de la obra sobre la que versa este comentario. En efecto, el autor parte de las reglas generales (es decir, civiles) de la ejecución de las condenas de hacer y analiza su aplicación a la ejecución contencioso-administrativa. Esas reglas se hallan en los artículos 1098 del CC y 924 y ss. de la LEC y consisten, como bien se señala en el apartado Preliminar (pág. 26), en que el órgano jurisdiccional encargado de la ejecución dispone, con carácter general, de la capacidad de sustituir al deudor en caso de incumplimiento (hacer o mandar hacer lo mandado a costa del obligado), y que sólo en caso de infungibilidad de la prestación, por ser personalísima, la sentencia no se ejecuta en sus propios términos sino que se convierte en una indemnización.

Me parece importante destacar esta metodología, puesto que en muchas ocasiones los publicistas nos apartamos en exceso de las reglas del Derecho *común*, cuando no es inhabitual constatar su adaptación a problemas y cuestiones *comunes* a toda situación jurídica. En cualquier caso, el planteamiento de BELTRÁN, además de original, me parece excelente en la medida en que, por las razones que el autor expone en las páginas 24 a 26 del apartado Preliminar, sigue las pautas interpretativas de la teoría del Derecho (y no de la teoría de una particular rama del Derecho).

La estructura del libro, derivada de lo últimamente dicho, es bien sencilla: consta

de dos partes, en las que se estudian la *existencia* y los *límites* del poder de sustitución del juez contencioso-administrativo en la ejecución de las sentencias condenatorias —a una obligación o prestación positiva de hacer— de un órgano administrativo. A ellas precede un capítulo introductorio (que repasa la evolución de la ejecución de las sentencias al hilo del desarrollo general de la justicia administrativa y en el que, según se dijo, se justifica el por qué de la elección del tema) y sigue un capítulo que hace las veces de apertura a problemas conexos.

Otro de los datos sobre los que a mi juicio vale la pena detenerse es que en el libro se abordan temas de actualidad o capitales (o ambas cosas) para el control judicial de la Administración. Me refiero, por ejemplo, al análisis al que van dedicadas las páginas 323 a 390 del libro: los mecanismos legales de inejecución de las sentencias (y en concreto del art. 18. 2 de la LOPJ, regulador de la ejecución de los derechos reconocidos en sentencia, precepto que en opinión del autor —no así de la jurisprudencia— ha derogado los viejos supuestos de los arts. 105 a 107 de la LJCA). O, principalmente, algo que no queda más que apuntado, porque el Prof. BELTRÁN se remite a un trabajo suyo de próxima aparición: el control jurisdiccional de la discrecionalidad administrativa.

A su juicio (págs. 27, 28 y 285 y ss.), la discrecionalidad de la Administración tendría un reflejo constitucional o una posición constitucionalmente protegida, inmune a la sustitución —que no al control— por los tribunales. Verdaderamente, el lector se queda con la miel en los labios, pues BELTRÁN le envía a dicho trabajo sin ofrecer mayor argumentación. Quedamos, pues, en espera de su contribución a lo que parece ser uno de los debates más fructíferos de los últimos tiempos (eso sí, llevado a sus justos términos y liberado de connotaciones que en nada benefician a la investigación científica).

Por último, me han parecido altamente interesantes las innovaciones terminológicas que introduce el autor. De un lado, se esfuerza en distinguir, siguiendo a la mejor doctrina y al propio Tribunal Constitucional, entre *cumplimiento* (lo que hace el deudor tras ser firme la sentencia) y *ejecución* (lo que hace el tribunal tras

producido el incumplimiento). Cabría pensar que se trata de una distinción baladí o meramente léxica, pero, según se señala en págs. 196 a 200 —particularmente en la nota n.º 154—, ello no es en modo alguno así. Porque del esquema constitucional de las relaciones entre controlador (tribunales) y controlado (Administraciones públicas), no puede sino deducirse que éste, como todo deudor, queda obligado a *cumplir*, mientras que a aquél el art. 117.3 CE le atribuye, y en exclusiva (mediante la «reserva de jurisdicción» a que tan brillantemente se ha referido MUÑOZ MACHADO), la potestad de *ejecución*. Las implicaciones de ello son de primera magnitud, dado que se invierte la posición tradicional de la Administración respecto de su juez, delegando en éste la potestad de ejecución: al cabo de más de dos siglos de justicia retenida, por lo que a la ejecución se refiere, se delega en los Tribunales la titularidad y la integridad de la potestad de hacer ejecutar las sentencias.

Otra de las novedades que me parece relevante es la acuñación de un término, la «opcionalidad», para referirse a aquella situación, característica de algunas obligaciones, en la que el Derecho permite al deudor (la Administración) liberarse de varias maneras. Es decir, la conducta de éste sería en parte reglada (obligación inexcusable en cuanto a la imperatividad del cumplimiento) pero en parte discrecional (queda margen de apreciación sobre el cómo cumplir). Siendo sin duda interesante esta aportación de BELTRÁN DE FELIPE, no es factible desconocer algunas preguntas: de una parte, si resulta realmente indispensable, ya que es notorio que además de ésta existen multitud de situaciones intermedias entre lo reglado y lo discrecional; de otra, si los ejemplos de «opcionalidad» son en realidad tan habituales como para justificar una categoría aparte; y finalmente, si se incluye o no la inactividad normativa. Y, por supuesto, aun admitiendo que la «opcionalidad» existe y que debe existir, la afirmación del autor según la cual aquélla ha de ser tratada por el Derecho de un modo completamente distinto a la discrecionalidad, con su forzosa conclusión —el sacrificio de ese residuo de discrecionalidad en beneficio del elemento reglado—,

tal vez no esté tan clara como BELTRÁN intenta demostrar en las páginas 286 a 320.

\* \* \*

Tras estas pinceladas, quizás suficientes como para que el lector de esta REVISTA se haga una idea del contenido del libro, intentaré resumirlo brevemente.

El primer capítulo consiste en una síntesis de los orígenes y de la evolución tanto del contencioso en general, como de la ejecución de las sentencias en particular, y en él se insiste en que ésta es una cuestión irresuelta, dado que se trata de un ámbito en el que, si bien se mira, aún rige el sistema de justicia retenida:

En el sistema tradicional de justicia administrativa la ejecución no es una tarea, potestad o función jurisdiccional sino una competencia administrativa en la que al juez le está vedado entrar. En consecuencia, se puede afirmar que para la ejecución de las sentencias sigue vigente el sistema de justicia retenida (la Administración se hace justicia a sí misma).

Se recogen asimismo las críticas que ello viene recibiendo desde hace algunos años (singULARMENTE, la propuesta de GARCÍA DE ENTERRÍA de la «nueva justicia administrativa»), para ser tomadas por BELTRÁN como punto de partida de su obra. En verdad, el propósito del autor no es poner de manifiesto las insuficiencias del sistema, tarea ya realizada por muchos estudiosos y desde hace muchos años, sino intentar ofrecer alternativas o soluciones a un problema que, en palabras de HAURIUO, es un *impasse* o callejón sin salida (pág. 93). Y ese problema es, según dije más arriba, la ejecución forzosa de aquellas sentencias que condenan a la Administración a una prestación u obligación positiva de hacer.

El segundo capítulo aborda la *existencia* del poder de sustitución (es decir, si los tribunales disponen de la facultad de, en ejecución de lo juzgado, hacer aquello que la Administración condenada no hizo o hizo mal). Y ello desde tres puntos de vista: un fundamento constitucional, uno lógico y uno legal. El primero se estudia partiendo de que cuando la Administración incumple una sentencia no sólo quebranta una obligación constitucional expresa (art. 118) sino que

rompe uno de los puntos de equilibrio de las relaciones entre los poderes; y los tribunales son los encargados de recomponer dicho equilibrio, mediante su función de «juzgar y hacer ejecutar lo juzgado» (art 117 CE). A continuación BELTRÁN se pregunta si la sustitución, que según la teoría general del proceso representa una de las características de la actividad ejecutiva, es un atributo de los órganos jurisdiccionales contencioso-administrativos. La respuesta, dado lo inequívoco y categórico del texto constitucional, no puede ser más que afirmativa, tal como se explica en las páginas 210 y ss. (páginas en las que el autor no emplea siempre argumentos propios sino que sigue a los autores que previamente se habían ocupado de la cuestión: GARCÍA DE ENTERRÍA, BORRAJO INIESTA, SÁINZ DE ROBLES, MENDIZÁBAL y sobre todo MUÑOZ MACHADO y su doctrina de la reserva de jurisdicción). El fundamento lógico del poder de sustitución es tal vez el aspecto más novedoso de la argumentación del autor, habida cuenta de que a su juicio si no se reconoce dicha facultad a los tribunales contencioso-administrativos no queda asegurada del todo la ejecución específica, en sus propios términos o *in natura*, lo cual en la práctica permite a la Administración escoger entre dicha ejecución y la indemnización o *id quod interest*. Y ello es radicalmente incompatible no sólo con el principio de legalidad de la Administración. También lo es con la efectividad de las obligaciones prestacionales o positivas que las leyes (o en general el Estado social) imponen a la Administración. Por último, BELTRÁN indaga acerca de un posible fundamento legal a la sustitución, y lo encuentra sin necesidad de mucha búsqueda: la cláusula general del art. 110.2 de la LJCA («El tribunal adoptará las medidas que considere procedentes para el cumplimiento de lo mandado») interpretada según la nueva posición activa de los tribunales que, en función del parámetro de constitucionalidad de la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE, incluye necesariamente la posibilidad de sustituir al órgano administrativo que incumple una sentencia.

Este postulado, tan aparentemente obvio, por lo demás, (los tribunales de lo contencioso tienen atribuida, como cualquier otro órgano jurisdiccional, la facultad de «hacer lo mandado a costa del obligado»), es la base del tercer capítulo: ¿cuándo y cómo

pueden tales tribunales aplicar la sustitución?, dicho en forma positiva, los *límites* al ejercicio del poder de sustitución. El punto de partida es, ya se dijo, la regla general de que únicamente son sustituibles las obligaciones fungibles o no personalísimas, así que BELTRÁN estudia, desde diversos puntos de vista, si la obligación de cumplimiento de las sentencias que el Derecho impone a las Administraciones públicas constituye o no un hacer personalísimo tanto desde el punto de vista práctico o material como desde el punto de vista constitucional.

Aquí es donde introduce la ya mencionada y criticada distinción entre discrecionalidad (potestad constitucionalmente reservada o protegida, luego personalísima) y «opcionalidad» (residuo de discrecionalidad que sólo cabe entender reservado en caso de recto cumplimiento de las sentencias, sometido, pues, a la condición consistente en cumplir lo mandado, con lo que en caso de incumplimiento se quebranta uno de los puntos de equilibrio constitucionales y la «opcionalidad» deja de estar protegida, deviniendo, por consiguiente, sustituible). Otro de los posibles límites estudiados es la existencia de una causa legal de inejecución, que a juicio de BELTRÁN se halla recogida en la expropiación de derechos reconocidos en sentencia, que prevé el art. 18.2 de la LOPJ (en lugar de en los viejos supuestos de inejecución del art. 105 o de imposibilidad de ejecución del art. 107, ambos de la LJCA). Se afirma que es conveniente la existencia de una cláusula que salvaguarde determinados intereses generales (por ejemplo la continuidad en la prestación de los servicios públicos esenciales) frente a la que no cabe la ejecución específica mediante la sustitución, de modo tal que la sentencia no se ejecuta en sus propios términos y se indemniza al perjudicado. Sólo que aquí el autor se encuentra con el inconveniente de la muy deficiente redacción del art. 18.2 de la LOPJ, viéndose en la obligación de buscar una interpretación que salve su constitucionalidad (y ello siguiendo a los pocos autores que han reparado en el citado artículo, entre otros GARCÍA DE ENTERRÍA y BELADÍEZ ROJO en su reciente y unánimemente alabado libro *Validez y eficacia de los actos administrativos*).

Como tercer límite, BELTRÁN DE FELIPE analiza el que tal vez represente el obstá-

culo más evidente: los jueces no pueden «hacer» directamente sino que necesitan de un tercero que traduzca al mundo de las realidades tangibles las declaraciones contenidas en las sentencias. La ejecución material puede ser salvada, según se desprende de las jurisprudencias administrativa y constitucional, utilizando a una tercera persona, en principio ajena al pleito —por lo general otra Administración—, como comisario, comisionado o delegado del órgano ejecutor para encargarse materialmente de las tareas de ejecución. BELTRÁN ha rastreado en la doctrina española (FONT I LLOVET, MONTORO CHINER) y en los sistemas extranjeros (el *giudizio di ottemperanza* italiano, estudiado entre nosotros por CHINCHILLA en el n.º 59 de la REDA) las posibles modalidades de aplicación de esta sustitución interadministrativa, concluyendo que es en principio perfectamente viable pero que su puesta en práctica presenta problemas frente a entes locales (¿hasta dónde puede válidamente llegar la intervención sustitutiva de otra Administración, actuando como comisionado o delegado, sin violentar la autonomía local?) y frente a la Administración estatal.

El libro finaliza con un capítulo en el que el autor sienta sus conclusiones: no existe obstáculo constitucional alguno a que los tribunales sustituyan a los órganos administrativos que incumplen las sentencias, y el obstáculo práctico (el hacer material) es salvable mediante el recurso a una Administración que actúe como comisionado del tribunal. Es más, toda aquella solución que no finalice con la ejecución en sus propios términos, específica o *in natura*, no dándose causa de interés general para la expropiación de los derechos reconocidos en la sentencia, es inconstitucional por vulnerar el derecho fundamental a la ejecución de las sentencias (tempranamente incluido por el Tribunal Constitucional en el art. 24.1 CE). En definitiva, la posición de la Administración y de los tribunales en la ejecución de las sentencias, derivada de la arquitectura constitucional, no impide, antes bien obliga a que éstos sustituyan a los órganos administrativos que incumplen las sentencias.

En el mismo cuarto capítulo, BELTRÁN DE FELIPE ofrece una reflexión global sobre el estado actual del control judicial de las

Administraciones públicas. En efecto, el autor, haciendo un poco frecuente ejercicio de honestidad y de modestia intelectual, no pierde nunca de vista que la ejecución forzosa a la que dedica su libro no es más que una parte, aunque bien significativa, como habrá notado el lector, de algo que cada vez va adquiriendo más relevancia en la cosa pública y entre la doctrina: el alcance, las modalidades y la filosofía general de la justicia administrativa, de la fiscalización jurisdiccional de las Administraciones públicas y de las relaciones entre los poderes de Estado. Es tal vez en estas páginas finales donde el autor da más muestras de la madurez a que alude GARCÍA DE ENTERRÍA en el Prólogo, pues intenta equilibrar su discurso y sus propuestas, esforzándose por poner de manifiesto que la ejecución forzosa y la sustitución son patologías en absoluto deseables y que significan soluciones seguramente traumáticas: «El presente trabajo, en realidad, habría de ser superfluo, porque tiene por objeto algo —el incumplimiento de las sentencias— que, se mire por donde se mire, es un fracaso del Estado social de Derecho»(págs. 487-488).

\*\*\*

Me parece que estamos ante un libro sugerente, audaz por cuanto pretende ofrecer soluciones más o menos rupturistas con muchos de los postulados tradicionales, y que en cualquier caso contiene cuanto se ha de exigir a cualquier tesis doctoral y a cualquier investigación científica: representar un avance en el saber, dar un paso adelante en el conocimiento. Si además contribuye a que la *praxis* del contencioso-administrativo se adecúe mejor a cuanto de ella requiere la Constitución, podremos decir que la aportación de Miguel BELTRÁN DE FELIPE habrá sido realmente importante. Yo me permito mostrar mi escepticismo

respecto de esto último, pues en España contamos con innumerables casos de construcciones doctrinales de primerísima fila que a la postre se han quedado en eso, en primorosa especulación y en toreo de salón sin ningún reflejo en el Derecho vivido, en el Derecho que aplican los tribunales y padecemos los ciudadanos. Sin duda la función del jurista (en este caso la del investigador y profesor universitario) incluye y ha de incluir la reflexión y la construcción teórica, y en el caso de los docentes resulta obvio que su cometido no es resolver los problemas de la práctica forense o administrativa, pero me parece que no debemos perder de vista que la distancia que separa los manuales y las explicaciones de clase del funcionamiento diario de la Administración y de los tribunales (o las normas de su cumplimiento y aplicación) es demasiado abismal para poder sentirnos razonablemente satisfechos como juristas. En cualquier caso, bienvenidas sean obras como las de Miguel BELTRÁN DE FELIPE si sirven para reducir dicha distancia.

RAFAEL DUARTE MARTÍNEZ

**PÉREZ TREMP, Pablo: *Constitución Española y Comunidad Europea*, Madrid, Cívitas Ed. 1993, pp. 200.**

Una vez finalizada la dictadura e instaurada la democracia, el Estado español estaba en condiciones de formalizar su solicitud de integración en la Comunidad Europea. En ese momento ya se reunían los requisitos de carácter jurídico-político exigidos por esta organización supranacional para formar parte integrante de la misma<sup>1</sup>. Tras la celebración de elecciones democráticas en junio de 1977, el 26 de julio de este mismo año el Gobierno presentaba la solicitud oficial de adhesión de España a las

<sup>1</sup> Los artículos 98 del TCECA, 237 TCEE y 205 del TCEEA establecen como único requisito para solicitar la adhesión la condición de «Estado europeo». Sin embargo, aunque no se establece de forma expresa la necesidad de que el Estado solicitante posea un régimen político democrático, ésta es una condición previa ineludible. A. MANGAS MARTÍN (*Derecho comunitario europeo y Derecho español*, Madrid: Tecnos, 1987, 2ª ed., pág. 20) señala que:

«el artículo 237 del Tratado de la CEE no establece unas condiciones de carácter jurídico-político para la adhesión, sin embargo, el preámbulo de los Tratados, de las diversas resoluciones del Parlamento europeo, de las Declaraciones comunes de las Instituciones, de las Declaraciones de Conferencias en la «cumbre» y del Consejo europeo, y de la *filosofía política*, común a estos países, basada en los principios de libertad y democracia, que rigen y rigen la vida jurídica y política de los Estados miembros de las Comunidades, se desprendería la exigencia de tales requisitos».

Comunidades Europeas<sup>2</sup>. El proceso negociador terminaba en mayo de 1985 y el Tratado de Adhesión se firmaba el 12 de junio de este mismo año. Así, la incorporación de España a una organización supranacional ha sido un hecho desde el 1 de enero de 1986 con el acuerdo unánime de las fuerzas políticas con representación parlamentaria<sup>3</sup>.

La Constitución española prevé la posibilidad de la «integración supranacional» en su artículo 93, quedando constitucionalizado, de este modo, un «auténtico poder de integración». El análisis de esta categoría jurídico-constitucional ha sido llevada a cabo por el profesor PÉREZ TREMPs en la obra aquí reseñada. El autor plasma en este libro los resultados de su rigurosa investigación sobre los problemas constitucionales que plantea la integración en la Comunidad Europea.

La obra está estructurada en cinco capítulos. En el primero de ellos se realiza un planteamiento general del tema y unas breves consideraciones metodológicas que ayudan a encuadrar la materia objeto de estudio.

El concepto de «integración» es abordado por el autor en el capítulo segundo del libro, en el que es analizado como «concepto material autónomo» y como «cesión de poder». Más adelante, asistimos al estudio de las diferencias existentes entre el fenómeno de la integración supranacional y la categoría jurídica de la reforma constitucional, con lo que se cierra esta sección y se da paso al grueso de la obra, formado por los capítulos tercero y cuarto, centrales para el estudio pretendido.

El tercer capítulo está estructurado en dos partes. En la primera se investigan las relaciones existentes entre los tratados de integración y la Constitución, y en la segunda PÉREZ TREMPs realiza un estudio detenido de cada uno de los límites más importantes a los que está sometido el poder de integración.

Una vez configurada la integración supranacional como categoría jurídico-constitucional, el citado autor, en el capí-

tulo cuarto, centra su investigación en determinar las consecuencias que se derivan de la definición por él elaborada del poder de integración en relación con dos temas fundamentales: (i) la eficacia interna del Derecho comunitario y (ii) el control jurídico interno del poder de integración, ambos aspectos abordados en el penúltimo de los capítulos de este trabajo.

En el quinto y último capítulo, el profesor PÉREZ TREMPs expone de forma escueta pero brillante sus consideraciones finales. La obra se cierra con un anexo en el que aparecen relacionados las distintas sentencias, dictámenes y otras resoluciones manejadas a lo largo de este trabajo.

Señaladas las líneas generales de la investigación llevada a cabo por PÉREZ TREMPs sobre la integración supranacional a raíz de la integración española en la Comunidad Europea, en las líneas que siguen expondremos brevemente, de acuerdo con el espíritu del trabajo en el que aquí nos enmarcamos, el contenido de los cinco capítulos de esta obra dedicando a cada uno de ellos un pequeño apartado de esta reseña.

## I

La mayor parte de las Constituciones europeas incluyen en su articulado algún precepto que permite la incorporación del respectivo Estado en una organización supranacional. En España, esta posibilidad aparece constitucionalizada en el artículo 93 de la Norma Fundamental. La técnica de este precepto ha sido utilizada, primero, para dar entrada a España en las Comunidades Europeas y, posteriormente, con ocasión de la reforma de los tratados constitutivos de éstas, llevada a cabo por el Acta Única Europea y el Tratado de la Unión Europea. La diferencia fundamental entre la Comunidad Europea y el resto de las organizaciones internacionales es que la primera gira en torno a la idea de la integración como mecanismo de relación con

<sup>2</sup> Esta no era la primera vez que España solicitaba la adhesión, pues la intención de integrarse en la Comunidad europea se remontaba a tiempos de la dictadura. Sobre ello véase MANGAS MARTÍN, *Derecho comunitario europeo...*, págs. 19-21.

<sup>3</sup> El proyecto de Ley Orgánica de autorización para la adhesión de España a las Comunidades Europeas fue aprobado en el Congreso de los Diputados con 309 votos a favor y ninguno en contra (véase Diario de Sesiones del Congreso, núm. 22, 26 de junio de 1985, pág. 10260). En el Senado, el texto remitido por el Congreso obtuvo 212 votos a favor y ninguno en contra (véase Diario de Sesiones del Senado, núm. 132, 17 de julio de 1985, pág. 6.231).

los Estados que la conforman, frente a la idea tradicional de cooperación, vigente en las restantes organizaciones.

La integración supranacional es una «relativación del concepto de soberanía», afirma PÉREZ TREMPs al comienzo de esta obra, y ello justifica, desde el punto de vista del autor, la necesidad de determinar en qué consiste, desde la perspectiva interna constitucional, la idea de la integración y cuál es su alcance. Para realizar esta compleja tarea no es suficiente la simple exégesis del artículo 93 de la Constitución española, sino que es necesario acudir a categorías tanto de Derecho comunitario como de Derecho internacional.

## II

Una vez que el autor ha indicado cuál era el objetivo de su investigación, además del método de trabajo e instrumentos que va a utilizar para alcanzarlo, el capítulo segundo de este libro aborda el estudio del concepto de integración.

Esta idea de integración está latente en el artículo 93 del Texto Constitucional, precepto que el Tribunal Constitucional ha calificado de «orgánico-procedimental»<sup>4</sup>. No obstante, PÉREZ TREMPs afirma que este precepto tiene una «faceta material o sustantiva muy clara», puesto que acoge en su seno una categoría institucional como el poder de integración supranacional.

Este precepto constitucional permite atribuir a una organización internacional «el ejercicio de competencias derivadas de la

Constitución». Por un lado, esto supone el abandono de competencias en favor del ente supranacional, lo cual conlleva siempre una limitación de la soberanía<sup>5</sup> y, por otro, esta técnica jurídica de la integración va acompañada de una faceta positiva, esto es, el ejercicio por el ente supranacional de las competencias cedidas. La consecuencia inmediata del cambio de titularidad en el ejercicio de las competencias implicado por la integración supranacional es que las normas y actos de esta organización supranacional, la Comunidad Europea, tendrán eficacia directa en el ámbito interno. Desde el punto de vista del Derecho comunitario la aceptación de este ordenamiento implica: (i) aceptar la estructura organizativa que éste posee; (ii) asumir las reglas básicas de ordenación entre ordenamiento comunitario y ordenamiento nacional tal como los diseñó el primero; (iii) aceptar el sistema de reparto de competencias; y (iv) asumir que la validez de las actuaciones que se produzcan en el seno de las competencias cedidas es otorgada por el ordenamiento comunitario.

La Constitución española, en su artículo 93, siguiendo a la Constitución belga (artículo 25 bis), utiliza el concepto de atribución para indicar la cesión de competencias. Entiende el autor que la «vaguedad» que caracteriza a este concepto no es suficiente para rechazar su uso, sino que simplemente evoca la necesidad de depurarla<sup>6</sup>. Por otro lado, la fórmula utilizada implica que lo atribuido no es la titularidad de las competencias, las cuales siguen perteneciendo al Estado, sino que lo cedido es únicamente el ejercicio de éstas<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> STC 28/1991, 14 de febrero, FJ 4.º. B.O.E. de 15 de marzo de 1991.

<sup>5</sup> «El artículo 93 permite atribuciones o cesiones para «el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución» y su actualización comportará una determinada limitación o restricción, a ciertos efectos, de atribuciones y competencias de los poderes públicos españoles (limitación de «derechos soberanos», en expresión del Tribunal de Justicia de las Comunidades, caso Costa/ENEL, Sentencia de 15 de julio de 1964)». DTC de 1 de julio de 1992, FJ 4.º. B.O.E. DE 24 de julio de 1992).

<sup>6</sup> MANGAS MARTÍN (*Derecho comunitario europeo...*, op. cit., pág. 25) entiende que esta noción es jurídicamente correcta y afirma, siguiendo a J.V. LOUIS, que «la noción de atribución es más correcta que la de 'transferencia', que evoca la noción de delegación y plantea el problema de la naturaleza 'originaria' o derivada del orden jurídico comunitario».

<sup>7</sup> En este mismo sentido se manifiesta en Tribunal Constitucional en su declaración sobre el Tratado de la Unión Europea donde afirma:

«El artículo 93 permite atribuciones o cesiones para 'el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución' y su actualización comportará —ha comportado ya— una determinada limitación o restricción, a ciertos efectos, de atribuciones y competencias de los poderes públicos españoles (limitación de 'derechos soberanos', en expresión del Tribunal de Justicia de las Comunidades, caso Costa/Enel, Sentencia de 15 de julio de 1964). Para que esa limitación se opere es indispensable, sin embargo, que exista efectivamente una cesión del ejercicio de competencias (no de su titularidad) a organizaciones o instituciones internacionales, lo que no ocurre con la estipulación objeto de nuestra resolución, pues en ella no se cede o transfiere competencias, sino que, simplemente, se extiende a quienes no son nacionales unos derechos que, según el artículo 13.2, no podría atribuírseles». [La cursiva es nuestra]

A pesar de que cierto sector de la doctrina<sup>8</sup> ha identificado la institución de la integración y la de la reforma constitucional, PÉREZ TREMPs perfila la primera en contraposición con la segunda. Sostiene que es clara la diferencia entre ambos fenómenos constitucionales tanto desde el punto de vista formal como material. Mientras que la integración «supone situar fuera del ordenamiento una serie de competencias y someterlas a un nuevo sistema jurídico no estatal» (pág. 61), la reforma constitucional, en cambio, «implica siempre el mantenimiento de la potestad dentro de un sistema jurídico, aunque se modifiquen las normas que lo regulan» (pág. 61). La diferencia entre ambas instituciones ha sido establecida también por el Tribunal Constitucional español en su Declaración de 1 de julio de 1992, en la que afirma que el artículo 93 no es cauce legítimo para la «reforma implícita o tácita» de la Constitución<sup>9</sup>.

### III

Tras el estudio del concepto de integración, el capítulo tercero analiza el modo y el alcance de la sujeción del poder de integración a la Constitución. Para ello, en primer lugar, se establece, desde una perspectiva meramente interna, la relación existente entre los tratados de integración y la Constitución, y se procede posteriormente a la concreción de los límites a los que está sometido el poder de integración.

El autor basa la vinculación del poder de integración a la Constitución en una serie de principios de entre los cuales sobresalen los dos siguientes: (i) es la Constitución la que configura procesal y sustantivamente el poder de integración a través de su artículo 93, precepto que lo limita y lo determina; y (ii) el poder de integración está sometido a los mandatos de naturaleza

material o sustantiva plasmados en la Norma Fundamental, lo cual significa que dicho poder está limitado, esto es, no puede contradecir de forma manifiesta la Constitución, y no puede vulnerar los valores y principios que el ordenamiento estatal considera básicos. Esta parte intangible de la Constitución es aquella que está sometida a un procedimiento de reforma agravada. No obstante, PÉREZ TREMPs entiende que no existe un paralelismo absoluto entre ésta y los límites absolutos que se imponen al poder de integración, puesto que «este límite es fundamentalmente ideológico y tanto por ello, como por la función que cumple, sólo puede venir determinado por grandes principios y valores» (pág. 75). El autor examina la jurisprudencia constitucional alemana e italiana de la que extrae los principios y valores que con carácter general deben respetar el poder de integración, concluyendo que están conformados por el respeto a los derechos fundamentales por un lado y, por otro, por el respeto a los principios estructurales del sistema democrático.

Una vez fijada la sujeción de los Tratados de integración a la Constitución, haremos mención de algunos de los límites más importantes a los que, según el autor de esta obra, el poder de integración se halla sujeto:

(a) límites formales: La mayoría de los países someten la decisión sobre la integración a un procedimiento rígido. La Constitución irlandesa constituye un claro ejemplo de ello, pues llega a constitucionalizar la autorización misma de la integración. En España, la Constitución de 1978 exige que la atribución a una determinada organización o institución internacional del ejercicio de competencias derivadas de la Constitución se realice mediante Ley Orgánica. PÉREZ TREMPs elogia, en contraposición a cierto sector de la doctrina<sup>10</sup>, la

<sup>8</sup> Véase entre otros A. RUIZ ROBLEDO («El ordenamiento jurídico europeo y el sistema de fuentes español», *Revista de Derecho político*, 1991, núm. 32, pág. 38), quién entiende que este precepto es materialmente un procedimiento especial de reforma constitucional.

<sup>9</sup> En esta misma línea se sitúa la Sentencia de la Corte Constitucional Italiana 183/1973 (caso Frontini) y la jurisprudencia del Tribunal de Apelación de Dinamarca en la sentencia Ljars O. Gronborg/Primer Ministro (1972).

<sup>10</sup> La exigencia de Ley Orgánica ha sido criticada por parte de la doctrina, en el sentido de que la mayoría exigida es más débil que la establecida por otras Constituciones europeas. Hay que pensar que, aunque este artículo 93 del Texto Constitucional se elaboró con la mira puesta únicamente en la integración de España en las Comunidades Europeas, que era defendida unánimemente por todas las fuerzas políticas, ahora puede ser utilizado para un eventual ingreso en otras

flexibilidad con la que el Texto Constitucional regula esta cuestión, puesto que «la excesiva rigidez de los procesos de integración puede generar problemas tanto en la toma de decisiones internas, como en la de decisiones supranacionales» (pág. 78). En el momento en el que los elementos de rigidez impuestos sean insuficientes, él propugna acudir a otras técnicas democráticas, como el referéndum.

El proceso de formación de la voluntad estatal para obligarse por medio de tratados, en cuanto que elemento integrante de las relaciones internacionales, cae dentro de la competencia exclusiva del Estado (artículo 149.1.3). Esto significa que los preceptos estatutarios que prevén la facultad de recibir información cuando se celebren tratados que afecten a sus competencias deben encuadrarse en el marco del principio general de colaboración entre Estado y Comunidades Autónomas.

(b) límites temporales: Estos límites deben buscarse en los propios tratados de integración. Ninguno de ellos, excepto el TCECA, que prevé una duración inicial de 50 años, establece un plazo temporal de vigencia, lo cual permite concluir a PÉREZ TREMPs que «en el espíritu comunitario subyace una filosofía 'continuista' en relación con la existencia misma de las Comunidades, y de 'profundización' en lo que se refiere a sus potestades» (pág. 87). Esta postura viene avalada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad, que califica el proceso de integración como proceso definitivo.

(c) límites impuestos por la soberanía del Estado: Las manifestaciones más significativas de estos límites son: (i) el carácter tasado de las competencias que se ceden; en relación a ello el autor realiza la siguiente afirmación sumamente clarificadora: «la integración en la Comunidad Europea no supone dejar una puerta abierta para que el ente supranacional absorba libremente poderes del Estado: el trasvase está sujeto a reglas» (pág. 96); (ii) la imposibilidad de atribuir a la Comuni-

dad el poder constituyente; y (iii) el ejercicio del derecho de voto. Dos jurisdicciones constitucionales, la española y la francesa, han tratado el problema de si la regulación del Derecho de sufragio en el Tratado de la Unión Europea afectaba o no a la soberanía, llegando ambas, aunque con distintos razonamientos, a la conclusión de que era necesario modificar las respectivas Constituciones para poder ratificar el artículo 8B del TCEE.

(d) Ante el interrogante de si la organización territorial del Estado incide en el poder de integración, hay que concluir que a través del mecanismo articulado en el artículo 93 se pueden ceder cualesquiera competencias, pertenezcan al Estado central o a las Comunidades Autónomas, debiendo existir, en todo caso, un deber general de colaboración entre ambos poderes tanto *a priori* como con posterioridad a la conclusión de los tratados. El propio Tribunal Constitucional en la Sentencia 252/88 ha hecho referencia a la regla de la colaboración como un principio básico de articulación interna.

(e) El deber de cooperación internacional y de paz que debe perseguir la integración ha sido previsto por algunas Constituciones como la danesa (art. 20.1), la griega (art. 28.2), la noruega (art. 93) o la sueca (art. 59). No es un límite al poder de integración sino que únicamente tiene un carácter simbólico, en tanto en cuanto no añade nada a la idea misma de la integración.

#### IV

Abordado en profundidad el estudio del poder de integración como categoría jurídico constitucional, PÉREZ TREMPs se ocupa en el cuarto capítulo de esta obra de analizar las principales cuestiones que surgen a raíz de la articulación del ordenamiento comunitario y el estatal. El primero de los problemas examinados es el relativo al fundamento de la eficacia

---

organizaciones supranacionales que exijan una atribución de competencias derivadas de las constitución, para el que no exista consenso. Incluso en relación a la Comunidad Europea puede que en un momento futuro no exista acuerdo en lo referente a la cesión del ejercicio de ciertas competencias. Véase en este sentido, entre otros, MANGAS MARTÍN, *Derecho comunitario europeo...*, *op cit*, pág. 39; RUIZ ROBLEDO, «El ordenamiento jurídico europeo...», *op cit*, págs. 37 y 38.

## BIBLIOGRAFÍA

interna del Derecho comunitario. La razón principal de su eficacia se encuentra en «la propia previsión constitucional de la integración como cesión de poderes a un ente supraestatal» (pág. 130). Con el fin de asegurar la uniformidad, el Ordenamiento receptor de los poderes cedidos por los Estados miembros es el que regula el modo en el que desplegarán sus efectos las normas y actos que nazcan en su seno.

Otra de las cuestiones que se suscitan a la hora de analizar las relaciones entre Derecho comunitario y Derecho nacional es la prevalencia o no del primero en caso de conflicto con la Norma Fundamental. Mientras que los Tribunales Constitucionales alemán<sup>11</sup> e italiano<sup>12</sup> han sostenido que la defensa de los Derechos fundamentales y otros valores y principios constitucionales suponen un límite a la primacía del Derecho comunitario, el Tribunal Constitucional español<sup>13</sup>, sin abordar el tema de forma directa, ha apuntado que es suficiente la garantía ofrecida por el Tribunal de Justicia de la Comunidad a los Derechos Fundamentales.

Para resolver las contradicciones que puedan surgir entre Constitución y Derecho comunitario es necesario saber cuál es la posición en la que se encuentran respecto de aquella las normas que conforman el ordenamiento comunitario, esto es, los tratados constitutivos y el Derecho derivado. Aquellos, en cuanto que tratados de integración, están sujetos de forma mediata o directa a la Constitución. Sin embargo, la relación entre ésta y el Derecho derivado es indirecta, puesto que los actos y normas que lo conforman surgen de un ordenamiento distinto del estatal, que despliega sus efectos en el ámbito territorial de los Estados porque así lo permite el poder de integración. En caso de colisión entre el Derecho derivado y la Norma Fundamental, partimos del hecho de que la integración conlleva aceptar las reglas de resolución de los conflictos entre normas que rigen en el ordenamiento

receptor de la cesión. Por lo tanto, si se admite que derechos fundamentales, principios y valores básicos forman parte del ordenamiento comunitario, el conflicto que pueda surgir entre éstos y otras normas comunitarias se resolverá a través de los mecanismos procesales previstos en el sistema jurídico supranacional.

En el proceso de integración se diferencian tres tipos de actos: (i) ejercicio del poder de integración, (ii) actos y normas dictados en ejecución del Derecho comunitario, y (iii) el Derecho derivado. El control interno de estos actos es el último de los problemas derivados de la relación entre el Ordenamiento estatal y el comunitario que PÉREZ TREMPs aborda. En cuanto al control del ejercicio del poder de integración distinguimos entre el control de la Ley Orgánica de Autorización de los tratados de integración y el control al que están sujetos los propios tratados. La Ley Orgánica de Autorización está sometida a los instrumentos de control ordinario: el recurso y la cuestión de inconstitucionalidad. El citado profesor resalta el escaso sentido de este control cuando el tratado forma parte del ordenamiento interno, puesto que el contraste será no entre Ley Orgánica y Constitución sino entre ésta y el tratado.

Los mecanismos para controlar la constitucionalidad de los tratados internacionales son: (i) control preventivo de los tratados internacionales previsto en el artículo 95.2 de la Constitución, cuya razón principal es la necesidad de garantizar la seguridad jurídica y evitar acuerdos inconstitucionales; y (ii) control *a posteriori*, bien mediante recurso de inconstitucionalidad, o bien mediante el sometimiento del tratado a una cuestión de inconstitucionalidad. Este último instrumento de control debe ser utilizado únicamente en aquellos casos en los que el tratado «sea aplicable al caso», dependiendo el fallo de su validez (artículo 163 de la Constitución).

<sup>11</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán *Solagne II* de 22 de 1986.

<sup>12</sup> Sentencia de 18-27 de diciembre de 1973 de la Corte Constitucional italiana caso *Frontini* 183/1973.

<sup>13</sup> Señala el Tribunal Constitucional (sentencia de 22 de marzo de 1991 en F.J. 4.º) que el principio de igualdad consagrado en el artículo 40.3, párrafo 2.º del TCEE, «ofrece en la actualidad un contenido y, en consecuencia, una protección similar a la dispensada en el ámbito interno de cada Estado comunitario, tal y como reiteradamente han señalado tanto el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas como los Tribunales Constitucionales de otros Estados miembros».

El Ordenamiento estatal es el que determina los instrumentos de control de los actos y normas internas dictadas en ejecución del Derecho comunitario. A los jueces y tribunales ordinarios corresponde la labor de comprobar si el poder público interno que los ejecuta realiza su función con sometimiento y respeto tanto al Ordenamiento interno como al comunitario.

Por lo que respecta al control del Derecho derivado, el Ordenamiento comunitario señala los instrumentos adecuados para efectuar ese control. No obstante, los órganos jurisdiccionales nacionales pueden y deben participar en dicha labor solicitando al Tribunal de Justicia de la Comunidad que se pronuncie con carácter prejudicial sobre la validez o interpretación de los actos adoptados por las instituciones comunitarias.

V

En último lugar, PÉREZ TREMPs, en sus consideraciones finales, afirma que la integración no es sólo un proceso de naturaleza jurídica sino que tiene una clara dimensión política, sujeta a los límites infranqueables de la democracia y la libertad.

Tras la exposición del contenido del trabajo aquí reseñado, sólo resta añadir que ese volumen es una muestra más del rigor científico con el que el profesor PÉREZ TREMPs aborda sus investigaciones.

El autor trata los problemas constitucionales que surgen a medida que el proceso de integración de España en la Comunidad Europea avanza, partiendo de la definición previa de la categoría constitucional de la integración. Este punto de partida le permite ofrecer soluciones novedosas a muchas de las cuestiones suscitadas a raíz de la integración de nuestro Estado en la mencionada organización supranacional.

A pesar de que este estudio se realiza fundamentalmente desde la perspectiva del Derecho constitucional español, el autor nos ilustra en numerosas ocasiones con las experiencias vividas por los restantes Estados miembros de la Unión, utilizando repetidamente la jurisprudencia de sus Tribunales Constitucionales, así como la doctrina dictada por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, lo cual contribuye a ofrecer una visión amplia y comparada del tema objeto de investigación.

M<sup>a</sup> ANTONIA ARIAS MARTÍNEZ  
Área de Derecho Administrativo  
Santiago de Compostela

**COLOM PIAZUELO, Eloy: *Los bienes comunales en la legislación de régimen local*, Ed. Tecnos, Madrid, 1994, 422 págs.**

I

Los bienes comunales habían sido estudiados de un modo profundo y sistemático por el clásico libro de Alejandro NIETO (*Bienes comunales*, Revista de Derecho Privado, Madrid, 1964). Aquel trabajo significó el abandono definitivo de la «visión romántica» de estos patrimonios y su enfoque a partir de las técnicas del Derecho público.

Tan importante fue el citado estudio (con una enorme influencia en la doctrina y jurisprudencia posteriores) que, hasta el trabajo del que ahora damos noticia, nadie ha realizado un análisis completo del régimen jurídico de estos bienes. Sólo se habían publicado últimamente monografías sobre modalidades concretas de comunales que, no obstante, ponen de manifiesto su interés y actualidad <sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., "Las formas comunitarias de propiedad forestal y su posible proyección futura", Estudio, Santander, 1986; BOCANEGRA SIERRA, R., *Los montes vecinales en mano común. Naturaleza y régimen jurídico*, IEAL, Madrid, 1986; NIETO GARCÍA A., *Bienes comunales de los Montes de Toledo*, Civitas, Madrid, 1993; GALLEGO ANABITARTE, *La desamortización de los Montes de Toledo*, M. PONS, Madrid, 1993, y *Jurisdicción, propiedad y desamortización (redención de censos y ventas) en los Montes de Toledo*, MARCIAL PONS, Madrid 1993; EMBID IRUIJO, A., *La defensa de los comunales (Planteamientos generales a partir de la realidad aragonesa)*, Civitas, Madrid, 1993; ALLI ARANGUREN, J.C., *La Mancomunidad del Valle del Roncal*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 1989; HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, C., *Régimen jurídico-administrativo de la Universidad del Valle de Salazar*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 1990; y RAZQUÍN LIZARRAGA, M., *Régimen jurídico-administrativo de las Bardenas Reales*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 1990.

Pero la obra de NIETO partía de la regulación de la Ley de Régimen Local y Reglamento de Bienes de 1955, en sintonía con el Código civil y las leyes municipales del siglo XIX, en donde los comunales se calificaban de patrimoniales y se sometían al Derecho privado.

En este contexto, el libro del profesor COLOM PIAZUELO<sup>2</sup> responde a la necesidad de un nuevo estudio sistemático sobre los comunales, tras la entrada en vigor de la Constitución de 1978, que refuerza su protección en su art. 132.1, y la nueva legislación de Régimen Local de 1985 y 86, en donde se califican como bienes de dominio público y se someten a técnicas propias de este tipo de bienes. A la vista de la continua usurpación a la que han sido sometidos estos patrimonios desde el siglo XIX, la actual moda privatizadora que nos invade no les alcanza<sup>3</sup>, como tampoco sucede con otros bienes de dominio público (Ley de aguas de 1985 y de costas de 1988, entre otras).

Por otra parte, nos encontramos ante un estudio interdisciplinar, cuyo núcleo central lo constituye la perspectiva del Derecho administrativo, pero que analiza también los bienes comunales desde la órbita del Derecho financiero, la Historia del Derecho, el Derecho civil, el Derecho agrario, el Derecho romano, incluso. Además, se hace referencia al Derecho comparado, singularmente el francés e italiano.

## II

Esta obra se estructura en tres grandes apartados: el primero se refiere a la titularidad y los beneficiarios de los bienes comunales (cáps. I y II); el segundo a su naturaleza y régimen jurídico (cáps. III, IV y V); y, el tercero, a las modalidades de aprovechamiento e ingresos (cáps. VI y VII).

Respecto a la *titularidad de los comunales*, la opinión doctrinal se decanta por la tesis de la atribución al Municipio y al común de vecinos (titularidad compar-

tada), frente a las otras dos teorías de la pertenencia sólo al común de vecinos o al Municipio. Así, el Ente municipal tendría la nuda propiedad y los vecinos, el derecho real administrativo limitado.

La legislación estatal y autonómica, sin embargo, no lo deja tan claro. Por ello, es preciso partir de la concepción del dominio público y del municipio existente tras la Constitución y la nueva legislación de régimen local. Así, COLOM considera que la actual calificación demanial de los comunales obliga a éstos a ser configurados como los demás bienes de dominio público (en concreto, los de uso público), lo que lleva consigo que la titularidad debe atribuirse al Ente local y el aprovechamiento a los vecinos, según las técnicas del dominio público. Ello, para los bienes integrados en la noción formal de bien comunal. En otros aprovechamientos comunales, deben admitirse otros regímenes.

Pero la anterior conclusión significa también que deben preservarse los aprovechamientos vecinales y los derechos de la población, ante la posible alteración injustificada del destino de los comunales. Con tal fin, es preciso acudir a las diferentes técnicas de protección del dominio público.

En el capítulo segundo, se analiza el régimen actual de los *beneficiarios* de estos bienes. Así, tiene hoy derecho a aprovechar los bienes comunales los vecinos, los extranjeros domiciliados mayores de edad, los españoles domiciliados menores emancipados o habilitados judicialmente y los demás que se determinen por las leyes sectoriales.

Además, se exigen unos requisitos generales: residencia habitual (que debe ser probada) e inscripción en el Padrón municipal. La nueva legislación de régimen local no exige ser cabeza de familia, requisito que, no obstante, sí puede solicitarse en la práctica, siempre que así lo establezca una costumbre u ordenanza y no sea contrario al art. 14 de la Constitución.

<sup>2</sup> El contenido fundamental del libro constituye la tesis doctoral, dirigida por L. MARTÍN-RETORTILLO y leída en Zaragoza el 1 de julio de 1992, ante un tribunal presidido por Alejandro NIETO GARCÍA, que le otorgó la máxima calificación de apto "Cum laude".

<sup>3</sup> A ello se refiere L. MARTÍN-RETORTILLO en las págs. 18-19 del Prólogo al libro objeto de recensión.

En ocasiones, se admite la exigencia de requisitos especiales, que restringen el número de beneficiarios (arraigo, resultado de la alteración de términos municipales o de disolución de entidades inferiores...), a establecer por las normas que regulen el régimen de cada bien comunal en concreto (ordenanzas, costumbres, decretos de alteración de términos municipales, etc.).

La segunda parte del libro comienza con la toma de postura del autor en favor de una *noción concreta de dominio público*, paso previo al análisis de la naturaleza y régimen jurídico de los comunales. Así, para el profesor COLOM, al integrar bienes en el dominio público, se busca sobre todo su protección, que está unida a la finalidad pública que cumplen. En el caso de los bienes comunales, llega a la conclusión de que cumplen todos los requisitos de los bienes de dominio público<sup>4</sup>: subjetivo, objetivo, finalista (uso o servicio público, entendidos en un sentido amplio, como establece por ejemplo la STC 227/88, sobre la Ley de Aguas) y normativo.

En el capítulo tercero se insiste en el reconocimiento del *fin público* que cumplen los comunales, en donde deben ser coherentes naturaleza (bienes de dominio público) y régimen jurídico (inalienabilidad e imprescriptibilidad). Y ello, a pesar de que el fin público cede a veces ante otro que se considera prioritario (agrícola, hacendístico...), al existir en nuestro ordenamiento una escala de finalidades públicas. Pero son supuestos tasados.

El cuarto capítulo continúa en la línea del anterior y, tras un estudio del Derecho histórico español y una referencia al Derecho comparado, el autor llega a la conclusión de que la Constitución y la nueva legislación de régimen local refuerzan el carácter (ya reconocido tradicionalmente en nuestro país), de *res extra commercium* de los bienes comunales, aunque la plasmación de la *inalienabilidad e inembargabilidad* ha sido distinta en cada momento histórico.

Partiendo de las conclusiones de los dos capítulos anteriores, el Dr. COLOM analiza sistemáticamente las razones por las que

considera que *los comunales son bienes demaniales en la actualidad, frente a la tradición anterior*.

La demanialidad no es extraña a la noción de bien comunal en Francia e Italia (sobre todo en el antiguo Reino de las Dos Sicilias), como tampoco lo fue en nuestro Derecho Histórico de las Partidas. Sin embargo, a partir del Cc. de 1889 pasaron a ser patrimoniales, para recuperar el carácter de dominio público desde la LBRL de 1985. Su régimen jurídico, no obstante, no ha variado en gran medida y así, los comunales han sido siempre inalienables e imprescriptibles.

Pero, ¿por qué se califican actualmente como demaniales? En opinión de Eloy COLOM, al partir del régimen jurídico exorbitante que impone el art. 132 CE, deben reunirse en una sola categoría todos los bienes fuera de comercio. Y, a la vista de ello, lo más coherente es la calificación demanial, como una categoría nueva (la de bienes de aprovechamiento vecinal), junto a los bienes de uso o servicio público. Sólo con esta calificación, que se desprende de la legislación sobre régimen local (estatal y autonómica), se es coherente con su régimen jurídico<sup>5</sup>.

Tras estudiar el fin, la titularidad y la calificación de los bienes comunales, el autor considera que, en coherencia con la afectación recibida, es necesario analizar *cómo se utilizan*. En concreto, *las formas de aprovechamiento* —cap. VI— y *las contra-prestaciones* por su utilización —último capítulo—, materias en donde la nueva legislación introduce menos novedades que en las otras cuestiones analizadas en los apartados anteriores.

El *aprovechamiento* de los comunales se rige por las formas establecidas por la *legislación de régimen local*, con un orden que los municipios deben respetar (1.º, aprovechamiento comunal o colectivo; 2.º según ordenanza y 3.º por lotes o suertes —art. 75 del Texto Refundido de 1986—). También se analizan los aprovechamientos anómalos (los que no se corresponden con la finalidad de los comunales, pero que

<sup>4</sup> El mismo autor analiza con mayor profundidad estas ideas en *El dominio público municipal*, de próxima publicación.

<sup>5</sup> La mayoría de la doctrina así lo considera también en la actualidad (NIETO, SAINZ MORENO, GARRIDO FALLA, SOSA WAGNER, RAZQUIN). Sin embargo, A. GUATA, *Derecho Administrativo. Aguas, montes, minas*, Civitas, Madrid, 1986, 2ª edición, pp. 287 ss., opina de modo diferente.

siguen siendo tales, al igual que también existen aprovechamientos vecinales que son patrimoniales) y los especiales, que se encuentran regulados en la legislación sectorial, estatal y autonómica. Estos últimos están adquiriendo una gran importancia en la actualidad, ante la falta de modernización, por la nueva legislación sobre régimen local, de las modalidades ordinarias<sup>6</sup>.

Finalmente, el Dr. COLOM se refiere al *carácter gratuito* del aprovechamiento de los bienes comunales. Sin embargo, este régimen general se ve alterado en múltiples ocasiones, en donde se admite con normalidad el establecimiento de cánones, práctica que es admitida por el autor siempre que se garantice el respeto al principio de gratuidad de los disfrutes y la obtención de una ventaja económica<sup>7</sup>. En caso contrario, se incumpliría el fin de los bienes comunales.

En conclusión, la lectura y reflexión sobre el contenido de este excelente libro resulta enriquecedora y sugerente, no sólo para los estudiosos del régimen local y de los bienes públicos, sino para todos los juristas en general. Ojalá que la configuración de los comunales como propiedades públicas especialmente protegidas sirva de apoyo no sólo a un reparto y aprovechamiento justo y eficaz económicamente, sino que signifique también un decidido empuje al desarrollo del medio rural, tan necesitado en la actualidad de soluciones nuevas e imaginativas y al que los «juristas urbanos», con nuestros medios y técnicas jurídicas, debemos también alentar.

CÉSAR D. CIRIANO VELA

**Eduardo COBREROS MENDAZONA: *Incumplimiento del Derecho comunitario y responsabilidad del Estado*. Cívitas, Madrid, 1995, 137 págs.**

En el marco del necesario pero delicado equilibrio entre la soberanía de los Estados miembros de la Comunidad Europea,

Comunidad ya hoy por cierto liberada del adjetivo «económica» (art. G del Tratado de la Unión Europea de 1992), y la efectiva aplicación del Derecho emanado de las instancias europeas ha aparecido una importante jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo dirigida claramente a dar una solución definitiva a la quiebra que supone el incumplimiento del Derecho comunitario por los Estados llamados a aplicarlo. Precisamente, el estudio de esta jurisprudencia, y, en particular, el análisis detallado del contenido y alcance de las tres sentencias del Tribunal de Justicia europeo que han hecho nacer el principio de responsabilidad del Estado por incumplimiento de la normativa europea, auténtica «cláusula de cierre del sistema aplicativo del Derecho comunitario», supone el contenido básico del libro que ahora recensamos.

El autor comienza su estudio haciendo una rápida enumeración de las sentencias del Tribunal de Justicia que han supuesto auténticos hitos en la formulación de principios ordenadores de la aplicación del Derecho comunitario, entre los que destacan con luz propia el principio de «primacía» de éste último frente a los Derechos nacionales (sentencia Costa, de 15 de julio de 1964), el principio del «efecto directo vertical de las Directivas» (sentencias Ratti, de 5 de Abril de 1979, y Becker, de 19 de Enero de 1982) que permite al Juez nacional aplicar las disposiciones de una Directiva no traspuesta en el plazo fijado cuando resulten precisas e incondicionales en su contenido, o el mismo principio de «interpretación conforme con el Derecho comunitario» del Derecho nacional aunque aquél no llegue a ser aún directamente invocable (sentencia Marleasing, de 13 de Noviembre de 1990). A renglón seguido, Eduardo COBREROS constata la insuficiencia de estos principios para enervar situaciones de incumplimiento del Derecho comunitario especialmente complejas o particulares, como lo supone paradigmáticamente la no trasposición o la trasposi-

<sup>6</sup> A NIETO GARCÍA se refiere también a esta idea en "La nueva regulación de los bienes comunales", *REALA* 233 (1987), pág. 26.

<sup>7</sup> E. COLOM PIAZUELO aborda de nuevo esta cuestión, aportando nuevos detalles, en "El principio de gratuidad de los comunales en la legislación de régimen local y sus excepciones", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 3 (1993), págs. 153 ss.

ción incompleta o defectuosa por un Estado miembro de lo previsto en una Directiva en el plazo previsto, es decir, el incumplimiento por parte del mismo de su concreta obligación de desarrollarla, cuando, además, las disposiciones de aquélla no permiten ser aplicadas directamente en virtud del principio del efecto directo, bien por no gozar de la necesaria precisión en los derechos que otorgan, bien por reconocerlos en el marco de una relación *inter privados* (efecto horizontal) y no frente al Estado (efecto vertical), o cuando la posible interpretación que pueda hacerse del Derecho nacional conforme a la Directiva no desarrollada no logre aún satisfacer los derechos de los interesados.

Ante estas situaciones, nada infrecuentes si se tiene en cuenta la intensa utilización por parte de la Comunidad de la vía del 189.3 del Tratado de la Comunidad Europea de 1957, a no ser por la reciente jurisprudencia que consagra el principio de responsabilidad estatal, y que en seguida el autor hará de su estudio el corazón del libro, tan sólo podría disponerse de la tímida arma que supone el «recurso por incumplimiento» (arts. 169 a 171 del Tratado de Roma) por el que la Comisión o un Estado pueden llegar a someter al Tribunal de Justicia la actuación de otro Estado que se le considera incumplidor de obligaciones derivadas del Derecho comunitario. Pero el mero carácter declarativo de estas sentencias de incumplimiento y el carecer de legitimación los particulares en dichos recursos hace que resulte una vía prácticamente poco operativa a nuestros efectos.

Sin más preambulos, Eduardo COBREROS aborda, como ya hemos avanzado, el análisis de las tres sentencias del Tribunal de Luxemburgo que han configurado y consagrado en el marco de la Comunidad el principio resarcitorio:

A) En la sentencia Francovich de 19 de Noviembre de 1991, en cuyo caso el Tribunal de Justicia entró a conocer por serle planteada cuestión prejudicial del art.177 del Tratado de la Comunidad, se da respuesta al conflicto planteado por la no trasposición por el Estado italiano de la Directiva 80/987, de 20 de Octubre de 1980, sobre protección de trabajadores asalariados en supuesto de insolvencia del empresario; no trasposición, por cierto, consta-

tada fehacientemente en el presente caso por sentencia de incumplimiento del art. 169 del Tratado de la Comunidad. El Tribunal, una vez excluida la posibilidad de aplicar directamente las disposiciones de la Directiva incumplida al no resultar de la misma precisado el sujeto obligado a prestar la garantía que recoge, concluye literalmente que «el principio de la responsabilidad del Estado por daños causados a los particulares por violaciones del Derecho comunitario que le son imputables es inherente al sistema del Tratado».

B) En la sentencia Wagner Miret, de 16 de Diciembre de 1993, cuyo origen también está en una cuestión prejudicial del art. 177 del Tratado de la Comunidad suscitada por la Sala Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, el problema planteado trae causa de la incompleta adaptación que al Ordenamiento español se hizo también de la Directiva 80/987 respecto al personal de alta dirección, de forma que resultando éste dentro del ámbito de la Directiva, toda vez que reconociéndoseles el *status* de trabajadores asalariados por el Derecho nacional, al que se remite la Directiva en este extremo, no se les excluyó tampoco del ámbito de garantía de aquélla, no quedó luego fijado en nuestro Ordenamiento órgano alguno encargado de pagar a esta clase profesional, puesto que del Fondo de Garantía Salarial, creado *ad hoc* para esta función, quedó desvinculado precisamente por la normativa interna este personal de alta dirección. El Tribunal de Luxemburgo, que seguirá el mismo íter lógico-interpretativo que en la sentencia anterior, tras excluir el posible efecto directo vertical de la Directiva estudiada por no precisar la misma el sujeto pagador, extremo éste a decidir por cada Estado miembro en virtud de la autonomía institucional de cada ordenamiento, y condicionando su respuesta a la posible solución del problema por la vía de la interpretación conforme al Derecho comunitario, vía que en cualquier caso compete al Juez nacional, concluye que el personal de dirección «tiene derecho a solicitar al Estado miembro de que se trate la indemnización de los perjuicios sufridos como consecuencia del incumplimiento de la Directiva en lo que a dicho personal se refiere».

C) La sentencia Faccini Dori, de 14 de julio de 1994, por su parte, teniendo origen igualmente en una cuestión prejudicial, tiene ante sí de nuevo el problema suscitado por el incumplimiento por parte del Estado italiano de su obligación de trasponer en plazo la Directiva 85/577, de 20 de Diciembre de 1985, relativa a protección de consumidores en el supuesto de contratos realizados fuera de establecimientos comerciales. En este caso, el Tribunal, condicionando igualmente su decisión a lo que el principio de interpretación conforme pueda llegar *per se* a solucionar, volverá a rechazar de nuevo la posibilidad de utilizar el principio de efecto directo como vía de solución del conflicto planteado, pero esta vez no ya por carecer las disposiciones de aquélla de un contenido preciso e incondicional, caracteres de los que sí parece gozar la Directiva 85/577, sino porque el reconocimiento del citado principio en el presente caso supondría llevar al marco de una relación entre particulares, en contra de una reiterada jurisprudencia comunitaria, los derechos y obligaciones previstos en una Directiva aún no traspuesta. Así las cosas, el Tribunal vuelve a llegar a la conclusión de que «corresponderá al órgano jurisdiccional nacional garantizar, con arreglo al Derecho nacional sobre la responsabilidad, el derecho de los consumidores que han sufrido un daño a obtener reparación».

Del propio entramado de esta jurisprudencia, trascendental sin duda en el objetivo de lograr una cada vez mayor efectividad en la aplicación del Derecho comunitario, pueden resaltarse, a modo de recapitulación, las siguientes breves notas:

1.- Puede considerarse, a la luz de estas sentencias, si no imprescindible, sí de gran valor el instrumento procesal que constituye la cuestión prejudicial del art. 177 del Tratado de la Comunidad Europea a los efectos de poder llegar a obtener, ya no sólo una adecuada interpretación del Derecho comunitario por el Tribunal de justicia, sino también su efectiva aplicación, aunque tan sólo sea de modo indirecto por vía de indemnización.

2.- El principio de responsabilidad del Estado por incumplimiento del Derecho comunitario, en cuanto que sólo de forma indirecta hace efectivo el mismo al garan-

tizar únicamente el resarcimiento derivado de su incumplimiento, se erige, como se desprende claramente de las sentencias citadas, en la última pieza del sistema aplicativo del Derecho comunitario, sólo útil pues en el caso de que con la utilización de otros principios o vías no se logre una auténtica aplicación del Derecho de la Comunidad que satisfaga *in natura* los derechos de los afectados.

3.- El principio, tal como ha sido diseñado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia europeo, tiene carácter de mínimo necesario para todos los Estados miembros. Se persigue de esta forma un sistema de responsabilidad uniforme en lo mínimo para todos los Estados, toda vez que los respectivos Derechos nacionales no pueden realizar una caracterización más restrictiva de aquél.

4.- La jurisprudencia citada ha formulado, como ya nos consta, con carácter general el principio de responsabilidad por incumplimiento del Derecho comunitario, referible por tanto a cualquier clase de incumplimiento, precisando a continuación que dependerán de la naturaleza de la concreta violación del Ordenamiento europeo de que se trate los requisitos necesarios para que surja dicha responsabilidad y el correspondiente derecho a indemnización. No obstante lo cual, el Tribunal de justicia sí ha precisado ya los requisitos que han de concurrir para que surja la obligación de indemnización en un caso especialmente difícil, como es el de la ausencia o indebido desarrollo de una Directiva, tipo de incumplimiento que ha sido el concretamente abordado por las tres sentencias tantas veces repetidas. Estos requisitos son los que siguen: a) Atribución de derechos a favor de particulares por parte de la Directiva. b) Que de las disposiciones de la Directiva puedan identificarse el contenido de esos derechos. c) Existencia de relación de causalidad entre el incumplimiento estatal y el daño sufrido por los afectados.

5.- La responsabilidad se ha configurado de un modo objetivo que surge automáticamente ante cualquier inobservancia del Derecho comunitario sin necesidad de demostrar para ello la concurrencia de culpa o negligencia alguna.

Finalmente, y como inevitable corolario de la jurisprudencia estudiada, Eduardo

COBREROS, tras intuir, en función del órgano infractor, toda la posible tipología referente a violaciones del Derecho comunitario, y tras proponer los requisitos que desde una posición lógica cabe exigir para que un incumplimiento origine responsabilidad estatal, dando natural continuidad de esta forma a lo ya sentado por el Tribunal en relación a los requisitos necesarios para que la no trasposición de una Directiva genere dicha responsabilidad, que es una de las modalidades de inobservancia del Derecho comunitario, se detiene en las consecuencias que dicho principio comunitario tiene en el Ordenamiento jurídico español, que es, en definitiva, el encargado, al igual que los demás sistemas nacionales, de dar plena efectividad al mismo aportando nada menos que el concreto procedimiento indemnizatorio al que los Tribunales internos, últimos y definitivos garantes de esta vía compensatoria, se remitirán, en su caso, para hacer real la indemnización por responsabilidad estatal.

Pero esta remisión a los Ordenamientos jurídicos internos, a sus propios sistemas de responsabilidad, en cuanto al cómo hacer efectivo el resarcimiento (así, el Tribunal de Justicia en la sentencia Francovich dispuso que «corresponde al Ordenamiento jurídico de cada Estado miembro designar los órganos jurisdiccionales competentes y regular las modalidades procesales de los recursos judiciales destinados a garantizar la plena protección de los derechos que corresponden a los justiciables en virtud del Derecho comunitario») conlleva, ya no sólo un peligro de desigualdad entre unos Estados y otros en estos extremos, sino también un problema de integración entre las previsiones normativas de cada Estado en materia de responsabilidad y las propias exigencias dimanantes de la doctrina jurisprudencial comunitaria en esta materia.

En el caso español, los arts. 139 y sigs. de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común acotan el problema planteado con un resultado bastante satisfactorio, sin perjuicio de supuestos concretos de responsabilidad, como el surgido por inactividad del legislador en su obligación de trasposición de una Direc-

tiva, tema estudiado recientemente por T. QUINTANA LÓPEZ en su artículo «La responsabilidad del Estado legislador», n.º 135 *Rap*, págs. 135 y sigs., que siguen encontrando no pocas dificultades en su adaptación a la normativa española.

Pero lo cierto es que, a pesar de estos problemas, cuya solución compete en todo caso a cada Estado miembro, este principio de responsabilidad estatal creado por el Tribunal de Luxemburgo, y puesto en manos de los Tribunales internos de cada Estado, impide ya que hoy pueda aún seguir tratándose como indiferente jurídico a cualquier incumplimiento o inobservancia del Derecho comunitario. La absoluta seriedad con que el profesor Eduardo COBREROS ha llevado a cabo su investigación en el presente libro, estamos seguros, guarda línea directa con la capital trascendencia que para el Derecho comunitario ha de tener la jurisprudencia estudiada.

LUIS ANGEL BALLESTEROS MOFFA  
Universidad de León

**VV.AA. *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.***  
**Director: Luis Ortega. Cortes de Castilla-La Mancha, Toledo, 1995**

Si no me equivoco, la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha era la única que hasta el momento no contaba con un comentario a su Estatuto. El libro objeto de la presente recensión ha venido a poner remedio a esta laguna, pues se trata de un conjunto de estudios sobre dicho Estatuto, escritos —salvo dos— por profesores de la Universidad castellano-manchega coordinados por Luis ORTEGA, Catedrático de Derecho Administrativo en la Facultad de Ciencias Jurídicas de Toledo, y editados por las Cortes Regionales.

Su tardía publicación permite recoger más de diez años de andadura autonómica, lo cual es sin lugar a dudas un dato que diferencia a esta obra de otras similares, generalmente centradas en las previsiones estatutarias y no en su desarrollo legislativo y gubernativo o en la jurisprudencia constitucional recaída. La segunda de las

características a mi juicio positivas, y que señala el profesor ORTEGA en la presentación, consiste en el planteamiento del libro: contrariamente a lo habitual, los comentarios son de tipo temático y no artículo por artículo, cosa que hace mucho más ligera y homogénea su lectura y que facilita una visión de conjunto. También merece destacarse que la iniciativa de la obra no partió de instancias extra regionales (editoriales privadas, Ministerio para las Administraciones Públicas, etc.) sino de las Cortes de Castilla-La Mancha: ello es subrayado en el prólogo por su Presidente, José María BARREDA FONTES, insistiendo en la necesidad de colaboración entre las instituciones regionales (en este caso las Cortes y la Universidad). Sin embargo, y puestos a hacer una primera valoración de la obra, los estudios fueron en su mayor parte redactados entre 1993 y 1994 y, por tanto, no recogen la culminación del proceso de reforma estatutaria iniciado con los Acuerdos Autonómicos de 1992 y la posterior Ley Orgánica 9/92. De manera que se trata de un libro puesto al día (con toda seguridad el más actualizado de todos los comentarios a los Estatutos de Autonomía, por ser el último en haberse publicado), pero no todo lo actualizado que sería deseable habida cuenta de que no incluye la reforma del Estatuto de Castilla-La Mancha llevada a cabo en la Ley Orgánica 7/1994, de 24 de marzo (BOE del 25).

Tras un capítulo dedicado a la historia política castellano-manchega, a cargo de Ricardo GÓMEZ RIVERO, encontramos el trabajo sobre los valores estatutarios escrito por Juan Ramón DE PARAMO en el que se incide sobre la distinción entre principios y directrices (citando la ya abundante bibliografía española al respecto: PAREJA, ATIENZA, ARAGÓN, GARCÍA DE ENTE-RRÍA, PÉREZ LUÑO, PRIETO, etc., a los que hemos de añadir el reciente libro de Margarita BELADIEZ —*Los principios jurídicos*, Tecnos, Madrid, 1994, que probablemente venga a cerrar gran parte de las interrogantes planteadas), centrándose asimismo el autor en el a mi juicio dudoso valor jurídico de la reiteración, tan frecuente, de normas estatales o constitucionales en los Estatutos de Autonomía (en el de Castilla-La Mancha la encontramos en el art. 4). La colaboración de Luis PRIETO SANCHIS tiene

por objeto las manifestaciones estatutarias del Estado social, que tal vez sean uno de los pocos factores de reconocimiento o legitimación política de CCAA sin arraigo, tradición o «hecho diferencial» como es la castellano-manchega. El autor afirma que «todo parece indicar que los poderes públicos que han de 'promover las condiciones para que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas' (art. 9.2. CE) son, en buena medida, los poderes autonómicos» y que por consiguiente «acaso las CCAA sean unas entidades particularmente idóneas para articular tanto los aspectos sociales como los participativos» (págs. 61 y 77). Desde este planteamiento, se analizan los diversos sectores de actividad prestacional de la Junta de Comunidades, independientemente del nivel competencial asumido.

El estudio de las Cortes regionales corre a cargo de Diego LÓPEZ GARRIDO y se centra en la plasmación estatutaria, legislativa y reglamentaria de los principios del parlamentarismo. De este trabajo cabe destacar varias peculiaridades del sistema castellano-manchego: la limitación del período de sesiones (art. 11.3 del Estatuto) o el sistema retributivo de los parlamentarios (art. 10.4 del Estatuto). Tras un detallado análisis del Reglamento de las Cortes (y de su aplicación real: en las páginas 101 y 102 se da cuenta de la creación, al margen de toda previsión legal, de la representación parlamentaria de un partido que no tenía el número mínimo de escaños), LÓPEZ GARRIDO formula la que a mi juicio es la conclusión esencial de su trabajo, y que cabe trasladar, en mayor o menor medida, a casi todas las Asambleas autonómicas: «Las Cortes de Castilla-La Mancha son un Parlamento debilitado en su función de control del Consejo de Gobierno puesto que no pueden desarrollar en toda su intensidad los principios de contradicción con el Ejecutivo, de permanencia y de temporalidad... El Consejo de Gobierno va a asumir unas responsabilidades financieras y ejecutivas de entidad suficiente para necesitar un fuerte control parlamentario que, en el nivel actual de posibilidades otorgadas por el Estatuto y el Reglamento de las Cortes, no se desarrolla» (pág. 87).

El Gobierno autonómico lo estudia Eduardo ESPÍN TEMPLADO, poniendo de

relieve los aspectos más llamativos del funcionamiento del Ejecutivo regional: la investidura automática del candidato presentado por el partido más votado, caso de que ninguno de los candidatos a Presidente obtenga las mayorías requeridas por el art. 14 del Estatuto, o la necesidad del refrendo del Presidente de las Cortes para el nombramiento por el Rey del Presidente de la Junta (lo cual es a juicio del autor claramente inconstitucional). Destacar asimismo que la Ley regional de Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración de la Junta de Comunidades (Ley 3/84 de 25 de abril) regula con cierto detalle el sistema de deliberaciones y toma de decisiones del Consejo de Gobierno, lo cual es no sólo inhabitual sino, como bien señala ESPÍN, jurídicamente irrelevante.

La Administración de Justicia en Castilla-La Mancha es objeto de la colaboración de Luis ARROYO ZAPATERO, y en ella se pasa revista a determinados problemas interpretativos y aplicativos. Entre ellos destaca uno común a varios Estatutos y que ha sido otras veces estudiado por la doctrina: la llamada «cláusula subrogatoria» del art. 27 a) del Estatuto en virtud de la cual la Comunidad asumirá las competencias que las leyes jurisdiccionales o la LOPJ atribuyan al Gobierno de la nación. El profesor ARROYO analiza también la confusa previsión del art. 23.1 del Estatuto que dice que ante el TSJCA «se agotarán las sucesivas instancias judiciales».

Siguiendo con el orden de los trabajos, José Luis PIÑAR MAÑAS se ocupa de la Administración autonómica. Se nos explica en la página 195 por qué la Junta de Comunidades optó inicialmente, al contrario de lo que sugería el Informe de expertos que dio lugar a los Pactos Autonómicos de 1981, por dotarse de una Administración periférica fuerte: la razón fue la necesidad de implantación inmediata de una nueva instancia pública de decisión sobre un territorio extenso y a veces sin una cobertura adecuada por otras Administraciones. La estructura de las Consejerías que se describe, con ser a grandes rasgos la misma que en la actualidad (junio de 1995), sí ha variado algo (por ejemplo se sustituyó la de Política Territorial por las Obras Públicas). Sí

merece la pena destacar como señala PIÑAR, que la Junta no ha caído en el error, por desgracia tan frecuente, de crear artificialmente una Administración institucional o instrumental: la estructura organizativa de la Administración regional es, desde esta perspectiva, del todo clásica o convencional (Consejerías, Direcciones Generales, etc.), lo cual hoy en día no debe dejar de saludarse como algo positivo.

La Administración local en Castilla-La Mancha la trata Luciano PAREJO ALFONSO partiendo del dato recién mencionado de la presencia de una Administración periférica regional junto a la estructura administrativa de las Diputaciones Provinciales. Se señala que el Estatuto es uno de los pocos que reguló con cierto detalle los principios que presiden las relaciones entre la Junta y los entes locales, relaciones que se analizan detalladamente (Junta-Comarcas, Junta-Comunidades supraprovinciales). Pero sin lugar a dudas la cuestión principal la hallamos en la Ley regional de Coordinación de Diputaciones (Ley 2/91 de 14 de marzo), comentada con alguna crítica por PAREJO.

La reforma estatutaria, abordada por el coordinador de la obra profesor Luis ORTEGA, es, desde marzo de 1994, una realidad. Y, sin embargo, los problemas con que la misma podía haber topado afortunadamente no llegaron a plantearse, lo cual no quita para que no sean de la máxima importancia. ¿Tienen las CC.AA. derecho a la reforma estatutaria? Dicho de otro modo: ¿Qué puede hacer una Comunidad Autónoma si las Cortes Generales no tramitan la iniciativa regional de reforma, o la tramitan enmendada? El profesor ORTEGA es tajante al respecto: no sólo existe ese derecho a la reforma del propio Estatuto sino que caben vías constitucionales de protección (véanse las conclusiones en págs. 273 y 274). Esta colaboración no da cuenta de la reforma estatutaria de 1994, pero sí de la Ley orgánica 9/92, sobre la que puede verse el detallado artículo de Antonio RODRÍGUEZ GÓMEZ y Agustín DIEZ MORENO «Comentario a la Ley orgánica 9/92 de transferencia de competencias a Autonomías que accedieron por la vía del artículo 143 CE.

Efectos y repercusión en Castilla-La Mancha», en *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha* n.º 17 (1993), págs. 113 a 128, Ley de la que se dice que «implicó una pérdida fáctica del principio dispositivo», habida cuenta del poco o nulo margen de maniobra que se dejaba a las CC.AA. en el proceso de reforma que la propia Ley iniciaba (pág. 283).

El estudio de la hacienda autonómica corre a cargo de Alfredo IGLESIAS (asistido de un grupo de colaboradores que se cita en pág. 291). Tras analizar los plazos de aplicación de la LOFCA, se da cuenta de la evolución de los gastos e ingresos autonómicos (págs. 309 a 313), completada por una veintena de tablas y gráficos de gran utilidad.

El régimen competencial, que podríamos considerar el núcleo del Estatuto, lo aborda el profesor Joaquín TORNOS MAS en un estudio que más que un mero comentario a las reglas estatutarias en realidad es una excelente síntesis del sistema del reparto competencial general entre el Estado y las CC.AA. (competencias «falsamente exclusivas», concurrentes y compartidas, así como indistintas, extraestatutarias, etc.). En este aspecto es donde a mi juicio resulta más operativo el haberse publicado el libro al cabo de más de diez años de la aprobación del Estatuto, pues en él se refleja no sólo la mera previsión estatutaria sino su desarrollo normativo, su aplicación real, su interpretación por el Tribunal Constitucional: es decir, lo que se describe no es tanto la mera literalidad normativa sino la *praxis* y la evolución del modelo estatutario.

Las previsiones de la actividad internacional de la Comunidad castellano-manchega se analizan en el siguiente capítulo, elaborado por Antonio FERNÁNDEZ TOMÁS. En él se insiste en que la vertiente internacional de las CC.AA. es, por lo general, fruto de opciones políticas y en cualquier caso extralegales o extraestatutarias (representaciones en el extranjero, viajes oficiales, promoción turística, etc.). Se analizan asimismo las expresas previsiones normativas como por ejemplo las establecidas en el art. 34 del Estatuto en cuanto a la ejecución autonómica de obligaciones internacionales que afecten a sus competencias.

Gustavo DE LAS HERAS se refiere a la cultura y la enseñanza (siendo la cultura una competencia «indistinta», definida por TORNOS como «aquella en la que se reconoce la misma función sobre una misma materia a dos entes diversos»: pág. 342) tanto desde el punto de vista organizativo como material, si bien es menester señalar que las competencias en materia de Universidades e investigación siguen a fecha de hoy (junio de 1995) sin ser transferidas a la Comunidad castellano-manchega.

El último estudio es el que se refiere a la defensa del consumidor y lo realiza Angel CARRASCO PERERA. Su tesis, sin duda original, es que «defensa del consumidor» no es una «materia» ni tampoco un «título competencial» a efectos de los listados de los arts. 148 y 149 CE, sino un sector sobre el que pueden incidir regulaciones muy diversas y de distinta procedencia («defensa del consumidor se reduce a ser una cierta dimensión de la realidad social»: pág. 435). Ello complica el reparto competencial entre el Estado y las CC.AA. y permite la por otro lado ya habitual superposición de títulos competenciales estatales (legislación mercantil y civil, bases y coordinación de la sanidad, regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles, seguridad pública, etc.) y autonómicos (sanidad, vivienda, medio ambiente, seguridad e higiene, etc.). En cualquier caso, la competencia estatutaria regulada en el art. 33.2 (ejecución de la normativa estatal) no impide que la Comunidad Autónoma, con arreglo a títulos propios, dicte leyes en esta materia. Pues bien: hace muy poco tiempo las Cortes aprobaron precisamente la Ley regional 3/95 de 9 de marzo reguladora del Estatuto del consumidor en Castilla-La Mancha (DOCM de 21 de abril), ley que al haberse promulgado simultáneamente a la publicación del libro objeto de esta recensión no recoge el trabajo de CARRASCO PERERA y que ha venido a establecer algunos mecanismos ciertamente interesantes en materia de defensa del consumidor (por ejemplo un sistema de medidas cautelares muy avanzado).

MIGUEL BELTRÁN DE FELIPE

**AA.VV. Encuentro de Gerencias Municipales de urbanismo. Ed. Gerencia municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Madrid, Madrid, 1995, 225 páginas <sup>1</sup>.**

Bajo los auspicios del Ayuntamiento de Madrid se ha celebrado recientemente un congreso que, con la denominación genérica de «Encuentro de Gerencias Municipales», ha concitado la atención de un amplio elenco de especialistas y profesores de Universidad en el análisis de la gestión urbanística y, más específicamente, su tratamiento a través de las gerencias municipales, modernos instrumentos reorganizadores y modernizadores de los servicios urbanísticos.

La conmemoración del trigésimo aniversario de existencia de la Gerencia Municipal de Madrid ha servido de certera excusa para dar respuesta a una constatada necesidad de intercambio de experiencias y proyectos, de reflexión y de debate, en un amplio foro de encuentro presidido por la sugestiva idea de hacer balance, siquiera provisional, del itinerario recorrido por la administración gerencial urbanística, apuntando críticamente nuevas perspectivas de estudio, dignas de consideración y propiciando la confrontación dialéctica.

El bagaje dogmático aportado en el seminario ha cristalizado en un conjunto de ponencias, reunidas por el *Departamento de Estudios y Comunicación de la Gerencia Municipal de Urbanismo de Madrid* en un libro sugestivo y plural en aportaciones técnicas, a la vez que riguroso en los planteamientos expositivos.

El armazón de la publicación se halla, pues, construido sobre el principio de la diversidad de tratamientos e interpretaciones de la administración gerencial, fruto

de la experiencia urbanística municipal en este campo, lo que no es óbice para extraer una mínima unidad sistemática. Así, la heterogeneidad de trabajos, por razón de su objeto pueden reconducirse formalmente a tres grupos de materias. Los dos primeros con un cariz eminentemente jurídico, a diferencia del tercero, reservado a los aspectos técnicos.

1) El primer módulo se halla integrado por aquellas ponencias destinadas a configurar la *organización, régimen jurídico-financiero y sistema competencial* de las gerencias de urbanismo.

Es máxima expresión de este apartado la conferencia del profesor Manuel Francisco CLAVERO ARÉVALO, «*Las Gerencias de Urbanismo treinta años después*», quien pone de manifiesto a través de varias líneas argumentales el advenimiento histórico de las gerencias de urbanismo a través de las leyes del suelo de 1956 y el ulterior texto refundido de 1976, hasta el reciente de 1992, abordando una novedosa configuración jurídica de las gerencias como fórmulas de gestión de la ciudad.

Este recorrido normativo de la legislación específicamente urbanística promotora de las gerencias municipales, se contrapone con el nuevo modelo competencial y territorial alumbrado por la Constitución de 1978, de cuyo ámbito va a trascender, con importancia capital, el poder municipal reforzado a través de la autonomía local, concebida como una garantía institucional básica (Art. 140 CE).

La nueva Ley 7/85, de 2 de abril reguladora de las Bases del Régimen Local, obediendo a los designios constitucionales proclamará la indiscutible competencia municipal en materia de ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística

<sup>1</sup> El estudio de las Gerencias Municipales de Urbanismo, adolece de un mínimo aparato bibliográfico lo que contribuye a encajear el relieve de la obra a comentar. Constituyen una excepción a la afirmación antedicha dos publicaciones que pasamos a señalar.

En primer lugar, el conjunto de conferencias pronunciadas por diversos autores, en la undécima semana de estudios superiores de urbanismo, bajo la denominación genérica «*La Organización de la Gestión Urbanística*», celebrada en Granada del 12 al 16 de mayo de 1986, y que fue editada por el Centro de Estudios Municipales e Interprovinciales (CEMCI) de Granada, en su ya prestigiosa colección de estudios bajo este mismo título. Presenta un compacto repertorio de conferencias, dictadas con motivo de las sesiones de estudios sobre la problemática gerencial y la organización administrativa en su conjunto.

En segundo lugar, el conjunto de materiales elaborados por Carlos DE LA GUARDIA PÉREZ-HERNÁNDEZ y Jorge CASTANYER VILA, publicados por la Dirección General de Acción Territorial del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo en 1983, como manual para el análisis y propuestas operativas sobre las gerencias urbanísticas y titulado «*Gerencias y Oficinas Municipales de Gestión Urbanística*».

(Art. 25, d LRBRL), atrayendo asimismo el modelo de gestión urbanística a un grupo normativo general, la nueva ley municipal (Art. 85 LRBRL) en detrimento de la normativa específica y sectorial urbanística.

Este punto de partida sirve al profesor CLAVERO de primera apoyatura para diseccionar algunas de las fórmulas de gestión directa (*regie*) e indirecta que pueden adoptar las gerencias, excluyendo el nominalismo del término e indagando a propósito del concreto régimen jurídico de cada modalidad escogida.

Con especial fruición centra el debate el autor en la dicotomía existente entre Derecho público y Derecho privado en cuanto a la organización de los servicios urbanísticos, se refiere, lo que por extensión nos lleva a la dicotomía Organismo Autónomo y Sociedad Mercantil, mostrando los inconvenientes de esta última.

Por último, analiza los recientes planteamientos relativos a la aplicación de las gerencias como administraciones institucionales de la doctrina de las «*administraciones independientes o neutrales*», rechazando como conclusión tales postulados por ausencia de control sobre estos entes por los propios Ayuntamientos y falta de funcionalidad operativa.

En esta misma línea, pero con una preocupación globalizadora, el profesor Martín BASSOLS COMA, «*La gestión del Urbanismo en Europa*», se plantea el estado de la cuestión gerencial en nuestro entorno europeo. El profesor BASSOLS nos introduce en la formación de los principales modelos de gestión urbanística del Derecho comparado, con incursiones sustanciales en el Derecho continental y anglosajón.

Partiendo de los datos normativos comparados, desvela la sinuosa trayectoria de nuestro Derecho Urbanístico, describiendo los impactos de las ideas y concepciones ajenas en nuestro ordenamiento.

Así, la Ley Francesa de 31 de diciembre de 1975 generadora del «*plafond legal de densité*», garantizador de un contenido mínimo y uniforme para el derecho de propiedad más allá del cual, para agotar el aprovechamiento atribuido por el plan será preciso el pago de una suma igual al valor excedentario. Se emparenta con el aprovechamiento medio de nuestra Ley del

Suelo de 1976, que tras su transformación y generalización al suelo urbano, ha dado en denominarse en la LS de 1992, aprovechamiento tipo, y cuyo operatividad, con matices, permite afirmar la existencia de un contenido homogéneo del derecho de propiedad dentro de cada área de reparto.

En Italia, la «*legge sulla edificabilità dei suoli*», introductora de la disociación entre el derecho de propiedad y el *ius edificandi*, con obvias concomitancias en nuestro Derecho en el capítulo dedicado a la adquisición gradual de facultades urbanísticas (Art 30 ss LS).

La experiencia foránea de la gestión urbanística a través de órganos especializados es descrita a través de las «*New Town Development Corporations*» o las «*Urban Development Corporations*» inglesas, con analogía con nuestra Administración especializada y de gran predicamento en el sistema español de gerencias.

Las sociedades de economía mixta han sido examinadas al abrigo de la «*Loi d'Orientación Foncière*» de 30 de diciembre de 1967, con la creación de las «*Agences d'urbanisme*», cuyo objeto fundamental será asociar al Estado con las administraciones locales en la ejecución del urbanismo, desarrollando sus operaciones bajo las reglas de Derecho privado, cuya incidencia se dejó sentir en el Reglamento de Gestión Urbanística (Art. 17 y ss).

Destaca el profesor BASSOLS la incidencia del medio ambiente en la planificación y desarrollo del moderno urbanismo, y su conversión en una verdadera competencia horizontal con *vis atractiva*, al modo francés o germano, vinculándose a los derechos urbanos de nuevo cuño, «*le droit a la ville*».

Mario CORELLA MONEDERO, centró su disertación en «*Las Competencias de las Gerencias Urbanísticas*»; con gran lucidez se desgranar en su ponencia los distintos modelos competenciales de las gerencias municipales de urbanismo, reconduciendo a un sistema coherente la abundante heterogeneidad existente a un problema de sistema normativo de fuentes.

La reordenación del modelo competencial de las gerencias lleva al autor a la reconstrucción de un sistema de fuentes homologable para todas las gerencias, con independencia de su estructura interna y la

fórmula de gestión adoptada, destacando un poder autonormador gerencial, residenciado en los estatutos, como último núcleo normativo.

No sin notable mérito, logra, desde el sistema jurídico diseñado, profundizar en los aspectos supramunicipales de instituto gerencial y sus conexiones con las áreas metropolitanas.

Federico ROMERO HERNÁNDEZ, profundiza «*Sobre la Estructura orgánica de las Gerencias de Urbanismo*», con gran rigor dogmático en el encuadre institucional del estatuto jurídico de las Gerencias Municipales de Urbanismo y, muy especialmente, en su organización y funcionamiento.

Afirma el autor la absoluta pertinencia de configurar la gerencia como una entidad administrativa con personalidad jurídica y patrimonio propio por la encomienda de competencias vinculadas a genuinas funciones públicas, lo que convierten a las gerencias en organismos autónomos de naturaleza administrativa (Art. 142 LHL, Art. 6 RD 500/90, Art 4 LGP, Art 85 LRBRL).

Dedica una específica alusión a la correlación entre potestades y aplicación del Derecho Administrativo, acotando los poderes específicos administrativos en favor de las modalidades de gestión directa y, en concreto, para las gerencias constituidas como organismos autónomos, excluyendo al resto, en virtud del artículo 2,2 de la LPAC.

La problemática jurídica de atribución de potestades a los organismos autónomos gerenciales, apuntada por el autor, le conduce inexorablemente a dos temas estrella del Derecho Administrativo.

De un lado, el estudio de la potestad sancionadora de los entes públicos autónomos no territoriales y la posibilidad de desconcentración (Art. 127,2 LRJAP y PAC) que admite sin ambages el autor. De otro, el ámbito y extensión de la potestad autonormadora a través de reglamentos organizativos, su naturaleza de reglamento independiente por contraposición al reglamento jurídico o normativo y su posición en el sistema de fuentes. La complejidad del esquema de fuentes surge así nuevamente con gran fuerza, obligando al autor a reconsiderar la potestad autorganzadora y normadora de las gerencias urba-

nísticas a la luz de los límites impuestos por la doctrina tradicional.

Agustín MURILLO CERRATO disecciona el «*Régimen Económico, Financiero y Presupuestario de las Gerencias de Urbanismo*», reflexionando a propósito de las diferentes consideraciones económico-financieras en función de la modalidad de prestación del servicio adoptada, con especial dedicación al régimen presupuestario y sistemas de financiación. Siendo la autonomía de gestión y recaudación de sus propios fondos y patrimonio, una de las consecuencias más evidentes que resultan de la atribución formal de la personalidad jurídica a los organismos autónomos gerenciales.

II) Una segunda óptica centra su atención en ofrecer una *visión genérica de la gestión del planeamiento urbanístico y su adaptación a la Ley del Suelo de 1992*.

Como paradigma de la renovación doctrinal ha de resaltarse al profesor Luciano PAREJO ALFONSO, y su excelente disgresión teórica, en torno a los «*Problemas actuales de la Gestión Urbanística*». Un conjunto de reflexiones sobre la actual definición y articulación de los distintos modelos de gestión urbanística, al que se le une un conjunto de notas críticas.

Entre ellas, destaca el autor la disociación entre el sistema urbanístico y el régimen local, provocada por la ausencia de técnicas ágiles de relación interadministrativa (convenio, generación de organizaciones mixtas, transferencia de competencias...). O también, «la excesiva rigidez de los institutos de gestión urbanística, con hipertrofia del ordenamiento urbanístico por exceso de procedimientos formalizados», que distancia la legalidad existente, respecto de la capacidad de gestión de las Administraciones públicas llamadas a aplicarla.

Este conjunto de observaciones inducen al autor a formular un modelo básico de cuestiones para la renovación del ordenamiento urbanístico, entendidas como respuestas para la mejora de la gestión urbana. Este modelo propone una articulación estrecha entre ordenación del territorio y urbanismo, lo que pone en relación la función general ordenadora del espacio con la competencia calificadora de los predios y, al unísono, a las instancias territoriales con competencias en la materia:

Municipios, entes supramunicipales (Comarcas y Áreas Metropolitanas) y Comunidades Autónomas. La coordinación de los títulos competenciales es un hecho irreversible que no puede verse frenado por la resistencia municipal derivada de la autonomía local, exigente de un *fuero propio* —señala el autor—. Se ha hecho inevitable, como caracterización de la relación interadministrativa en la gestión y planificación urbanística, la tensión competencial, e incluso, el conflicto, aliviado en parte, por criterios jurisprudenciales basados en la índole local o supralocal de los intereses implicados (SSTS de 15 de noviembre de 1993, 20 de marzo de 1990, 13 de febrero de 1992...).

Sólo muy recientemente aparecen desarrollos legislativos autonómicos capaces de vertebrar nuevas técnicas de coordinación entre ordenación, planificación y gestión y aventurar algunas soluciones al obsoleto sistema tradicional. En este sentido, cabe señalar la Ley Navarra 10/1994, de 4 de julio de Ordenación del Territorio, delimitando aceptablemente competencias en la materia y aligerando los instrumentos de gestión del suelo urbano. En la Ley de la Comunidad Valenciana 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la actividad urbanística, probablemente la ley autonómica más ambiciosa de las aprobadas hasta la fecha, impulsora de la remoción del urbanismo ligado al ensanche o producción de nueva ciudad, en favor del concepto de urbanización integrada.

El profesor PAREJO ALFONSO pone en cuestión el tradicional esquema urbanístico polarizado en las ideas tradicionales de construcción de ciudad como entorno de vivienda y propietario como el agente constructor de ciudad, anudada a la concepción del derecho de propiedad que luce en el Código Civil. Resaltando la necesidad de evolucionar hacia una reconstrucción de la actividad urbanística como una función pública, lo que choca con la disposición privada del factor suelo, para afirmar constitucionalmente su condición de servicio público (Art 45, 47 y 128 CE).

Tal declaración del urbanismo como función-servicio público, apela al concepto de concesión como título jurídico habilitante para transformar la realidad predial

primitiva en un suelo urbanizado y edificado, soporte de aprovechamientos urbanísticos.

Este punto de partida lleva al autor a separar la propiedad del suelo (concepción estática), de su transformación física (urbanización y edificación, concepción dinámica) que vincula a la libertad de empresa (Art. 38 CE), concebida como un derecho subjetivo público y, por tanto, como una libertad no vinculada en exclusiva al propietario del suelo. Por ello mismo, no es posible constitucionalmente imponer al propietario fundiario, el deber de incorporarse al proceso urbanizador por su sola condición de titular. La función social de la propiedad, contribuye a determinar el «*status* jurídico» del propietario, vinculando el contenido y destino del bien (afección objetiva), no así «el plano subjetivo del propietario» (afección subjetiva), —entiende el profesor PAREJO—.

Esto nos lleva a considerar como agente ejecutor del planeamiento para la realización del destino, cargas y cesiones de los bienes, no sólo al titular que voluntariamente acepte, sino también a un empresario colaborador de la Administración, que obtenga la concesión garantizando al propietario su derecho real de propiedad con un equivalente económico, previa deducción de cargas urbanísticas.

En definitiva, se plantea en la ponencia la reconstrucción de la actividad urbanística sobre nuevas bases deslindando, en una primera vertiente, la propiedad del suelo y el derecho a su transformación (función-servicio público sometido a gestión indirecta a través de la técnica concesional) y la flexibilización de la actividad urbanizadora, sometida a reglas de libertad empresarial, liberando al propietario de una función que le es ajena.

Cerrando esta panorámica general sobre la gestión urbanística, se hace pertinente aludir a los trabajos de Luis RODRÍGUEZ-AVIAL y LLARDENT, «*La gestión desde el planeamiento. Problemas de adaptación de los Planes Generales a la nueva Ley del Suelo*», y Javier MARTÍNEZ LAORDEN, «*Los primeros pasos de un Plan General adaptado a la nueva Ley del Suelo*», quienes tomando como referencia dos supuestos empíricos de las ciudades de Madrid y Logroño, aportan las distintas experiencias en la adecua-

ción del planeamiento y ulterior ejecución a la novedosa Ley del Suelo.

El planteamiento conceptual del profesor RODRÍGUEZ-AVIAL apuesta por el equilibrio en el diseño de las Áreas de Reparto y Aprovechamientos Tipo, destacando su dificultad de implantación en el suelo urbano. Procede así, a una descripción pormenorizada del diseño y situación, así como el modelo de reparto de beneficios y cargas. El equipo redactor del Plan de Madrid (RODRÍGUEZ-AVIAL y Enrique PORTO) ha seguido un criterio simétrico, haciendo coincidir las Áreas de Reparto con áreas de ciudad tipológicamente homogéneas, por obedecer a períodos históricos de ciudad definidos y construidos con identidad de caracteres.

En el interesante trabajo de MARTÍNEZ LAORDEN destaca la exhaustiva descripción de la metodología adoptada en la implantación de las Actuaciones Asistemáticas, a través de las Transferencias de Aprovechamiento en el Suelo Urbano, y su constancia e instrumentación a través del Registro de Transferencias, (conectado al Registro de la Propiedad) verdadero impulsor de estas actuaciones.

III) El tercer encuadre, presenta un conjunto de ponencias y comunicaciones irreductibles a una homogeneidad sistemática, tanto por su número, más de catorce, cuanto por la pluralidad de orientaciones y planteamientos de sus autores.

Un considerable grupo, se propone la indagación de un criterio uniforme para la elección de la modalidad gestor del urbanismo, justificando la estructura elegida y caracterizando su función el esquema organizativo municipal.

Antonio-Luis ORTUÑO ALCARAZ, gerente municipal de urbanismo de Málaga, justifica la elección del organismo autónomo,

como instrumento integrador de la complejidad de los problemas urbanos de la ciudad.

Desde otro modelo teórico, Pedro GÓMEZ BLÁZQUEZ, gerente del consorcio Madrid Sur, destaca la idea supramunicipal que preside la actuación urbanística y la oportunidad de integración a distintos niveles que ofrece la institución consorcial.

Alberto FERNÁNDEZ PASCUAL, director del área de Urbanismo del Ayuntamiento de Tudela (Navarra), realiza un repaso descriptivo por el sistema de gestión directa con órgano especializado, como fenómeno más asentado en los medianos municipios.

Por último, otro conjunto de comunicaciones se circunscribe al examen de los distintos proyectos concretos de gerencias municipales de Urbanismo, destacando sus logros más representativos en la estructura urbana, como es el caso de Pamplona, incardinada en el Plan Parcial de remodelación y realojo urbano del barrio «*Rochapea*». La integración de la estructura de comunicaciones en el municipio, a través del examen del Plan Especial de traslado de la estación de Córdoba. O también, la conservación del dominio público marítimo terrestre y el patrimonio histórico en el entorno urbano, abordada por el plan especial de Palma promovido por su gerencia urbanística.

El amplio mosaico de trabajos que comprende el libro comentado, contribuye a ofrecer una perspectiva de conjunto del régimen jurídico del instituto gerencial en el ámbito urbanístico, conjugando aspectos dogmáticos con empirismo experimental, decantando la obra hacia un satisfactorio equilibrio entre abstracción teórica y aplicación técnica.

JOSÉ RAMÓN CUERNO LLATA