

V. Recensiones

BAUER, H.: *Verwaltungsrechtliche und verwaltungswissenschaftliche Aspekte der Gestaltung von Kooperationsverträgen bei Public Private Partnership*, Kohlhammer Verlag 1998.

La presente publicación, en español *Perspectiva jurídico-administrativa y científica de la configuración de los contratos de cooperación bajo el sistema del Public Private Partnership*, tiene un evidente interés en España, por distintos motivos, además de su actualidad.

Informa especialmente de los desarrollos del Derecho alemán, sobre los contratos «administrativos». Esta información es especialmente valiosa, considerando que el autor es especialista en la materia. Concretamente, el presente trabajo cuenta con un precedente claro del mismo autor (H. BAUER), «Die negative und die positive Funktion des Verwaltungsvertragsrechts», en el Libro Homenaje a F. KNÖPFLE, *Der Verwaltungsstaat im Wandel*, München 1996 (traducción: «las funciones positiva y negativa del Derecho de contratos administrativos»).

Igualmente, cuenta con la referencia de una publicación posterior, «Zur notwendigen Entwicklung eines Verwaltungskooperationsrechts —Statement— (manejo el manuscrito en prensa), que puede traducirse como «el desarrollo necesario de un Derecho de cooperación administrativo».

Puede hacerse un esfuerzo por sistematizar estas tres publicaciones recientes del profesor BAUER, ya que puede extraerse fácilmente un mismo hilo conductor. El *leitmotiv* puede ser la idea de cooperación o colaboración que se acentúa e irrumpe con especial fuerza en el ejercicio de las funciones administrativas. En este sentido, se presentan ciertos ejemplos de colaboración ciudadanos-Administración en conexión con planteamientos de tipo privatizador y a efectos de ejemplificar los cambios en cuanto al papel y funciones del Estado en este mundo en el que vivimos, caracterizado por la interconexión entre lo público y lo privado. Consecuentemente, según BAUER, sería incluso necesario desarrollar un «Derecho administrativo de colaboración», lo que no significa necesariamente que el Derecho administrativo regule todas y cada una de las incidencias jurídicas que se producen ante la entrada de particulares en el ejercicio de funciones administrativas.

A efectos del Derecho español, el interés de esos trabajos estaría esencialmente en ejemplificar los procesos y desarrollos que sufre el Derecho administrativo, pese a que existen otras consecuencias que no tendrían mayor interés para nosotros,

concretamente las relativas a la necesidad de un contrato administrativo en Alemania.

BAUER considera que el «Derecho de colaboración» se desarrolla esencialmente a través de la forma del contrato. Por eso apoya el desarrollo de la forma contractual en el ámbito jurídico-administrativo. En puridad, no llega a propugnar abiertamente un «contrato administrativo», pero son reiteradas las alusiones a la necesidad de desarrollar el Derecho administrativo, en este ámbito de la contratación de la Administración. BAUER estudia la evolución que está sufriendo la evolución contractual en Alemania, con numerosos ejemplos que ponen de manifiesto cómo de forma creciente la Administración acude al contrato para la realización de funciones administrativas (muchas de ellas servicios públicos a efectos del Derecho español).

Los «nuevos contratos», resultado de esta idea pujante de colaboración, son contratos en virtud de los cuales la Administración delega en un particular la realización de funciones públicas (a efectos del Derecho español, contratos de gestión de servicios públicos) y en los cuales aparecen numerosas prerrogativas típicamente públicas. ¿Qué está ocurriendo?

Puede responderse esta cuestión diciendo que, sencillamente, los postulados de Otto MAYER (en virtud de los cuales a la Administración le estaba vedada la forma contractual) están entrando en abierta crisis en Alemania, ante el ímpetu irresistible de la figura del contrato administrativo. Su presencia es inevitable y empieza a erosionar seriamente la forma jurídico-privada de los contratos que en Alemania celebra la Administración. La posición doctrinal habitual en este país empieza a ser la de poner de manifiesto los elementos públicos en los contratos privados.

De las afirmaciones anteriores interesa pues deducir, primero, la corrección del sistema español de contratos administrativos, al que tiende paulatinamente el Derecho alemán. No vendría mal, en este sentido, que Alemania considerase el sistema español de contratos administrativos, más evolucionado incluso que el sistema francés.

En segundo lugar, importa destacar el desarrollo de una idea de colaboración (en este sentido, en el Derecho español puede verse nuestro trabajo en REDA 94 1997, p.203, y en el Derecho alemán, junto a las contribuciones de BAUER, los trabajos de W. FETTING/L. SPÄTH, *Privatisierung kommunaler Aufgaben*, Baden Baden 1997. R. PITCHAS, «Gefahrenabwehr durch private Sicherheitsdienste?», DÖV n.º 10, 1997). En esta misma Revista, publicada por la Kohlhammer Verlag 1998, en su

n.º 3, puede verse publicada la contribución de BAUER que hemos reseñado.

S. González-Varas Ibáñez

TRUTE, H. H.: «Wechselseitige Verzahnungen zwischen Privatrecht und öffentlichem Recht», *Öffentliches Recht und Privatrecht als wechselseitige Auffangordnungen*, Baden Baden, 1996.

Pensábamos hace un tiempo que la presente publicación alcanzaría fácilmente una reseña en España, debido a que es aquella una de las aportaciones principales del Derecho alemán de los últimos años. Y por eso, porque hemos observado que no ha sido así, nos hemos animado a dar noticia de la existencia de este importante libro sobre el polémico tema de la interconexión entre el Derecho público y el Derecho privado desde el punto de vista del Derecho administrativo.

En dicho libro (coordinado por W. HOFFMANN-RIEM/E. SCHMIDT-ASSMANN) se recogen, concretamente, las aportaciones, sobre el tema de lo público y lo privado desde la perspectiva del Derecho administrativo, de nueve prestigiosos especialistas alemanes conocidos en España: BULLINGER; HOFFMANN-RIEM; E. SCHMIDT-ASSMANN; STOLLEIS; KIRCHNER; DI FABIO; TRUTE y KÖHLER. En esta reseña se da noticia de esta obra y se selecciona una de las contribuciones, del profesor de Dresde, TRUTE, por considerarla especialmente significativa del fenómeno que quiere aquí destacarse, la «interconexión entre lo público y lo privado». El título de este trabajo alemán recuerda los títulos de las publicaciones españolas, bien conocidas entre nosotros, de MUÑOZ MACHADO, E. MALARET o MONTORO CHINER, *Público y privado...*, en los ámbitos de la sanidad (también, telecomunicaciones, servicios públicos), los Juegos Olímpicos y el Liceo de Barcelona.

La publicación de TRUTE parte de que lo característico actualmente en el Derecho administrativo es la interconexión público-privado. Igualmente, lejos de intentar «prohibir» la aplicación del Derecho privado en el ámbito administrativo, dicho profesor se encarga de deducir las reglas jurídico-públicas que impone el ordenamiento cuando la Administración o el legislador afirma que ha de ser el Derecho privado el Derecho regulador de las entidades administrativas que realizan funciones públicas o prestacionales.

Descubre, así, TRUTE numerosas leyes administrativas particulares donde se imponen determinadas reglas de ineludible observancia para la Admi-

nistración, así los deberes de información, de trato igualitario, de prohibición de discriminación, de observancia de reglas procedimentales, etc.

Destaca, en este sentido, TRUTE el nuevo papel que asume el Estado en este contexto, bien estableciendo normativamente este régimen de vinculaciones, bien asumiendo la simple responsabilidad del servicio. Estamos ante un Derecho privado administrativo bastante evolucionado.

En general, esta publicación presenta distintos casos donde lo público y privado se interrelacionan y cooperan: responsabilidad administrativa (especialmente en materia ambiental), Derecho de la competencia, etc.

El Derecho privado administrativo no puede pretender erigirse en el régimen jurídico general de la Administración pública ni por tanto reemplazar al Derecho administrativo. Su parcela es más modesta, ya que se aplica en aquellos campos fronterizos entre lo público y lo privado, como ocurre en aquellos casos que representan la huida del Derecho administrativo. Dentro de este propio ámbito, puede aquél considerarse como un medio que *contribuye* a dar una solución a los problemas de fraude de ley administrativa y abuso de Derecho, otorgando a los perjudicados cauces procesales a través de los cuales puedan obtener una tutela judicial. No impide, por tanto, otras soluciones frente al mismo problema, es decir, no impide que el legislador afirme una total sujeción de la actividad administrativa de entidades públicas al Derecho administrativo. Pero, entretanto, le corresponde tener un destacado papel dentro de los medios de solución del problema del abuso en la aplicación del Derecho privado.

Así pues, el presente libro (y en particular la contribución de TRUTE) constituye una obra de consulta obligada para el lector interesado en conocer las tendencias últimas del Derecho alemán sobre este problema de la huida del Derecho administrativo.

S. González-Varas Ibáñez

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús: *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio)*, 3.ª ed., Madrid 1998.

Los *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa* son una célebre obra del Derecho administrativo español publicada por la Editorial Civitas. Tan célebre y conocida es dicha obra que poco es el margen innovador que se deja al autor de una reseña, a no ser a efectos de dejar constancia en esta revista de la aparición de

su tercera edición, adaptada a la nueva Ley 29/1998, de 13 de julio.

Tampoco se descubre aquí nada nuevo afirmando que estamos ante uno de los libros de imprescindible consulta para cualquier interesado en el estudio de la citada Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, ya que la importancia de esta obra está avalada por su propia trayectoria. Basta recordar que estos *Comentarios* cuentan con dos ediciones precedentes que han venido alcanzando un especial éxito y divulgación desde hace años.

En este sentido, puede también considerarse esta obra como la culminación de distintos trabajos precedentes sobre el proceso administrativo realizados por un profesor especializado en la materia. Muy numerosas han sido también las distintas contribuciones del autor publicadas en revistas especializadas de nuestro ámbito jurídico-administrativo durante el proceso de reforma de la Ley de Jurisdicción Contencioso-administrativa.

De entre estas últimas podría seleccionarse un trabajo, dirigido por GONZÁLEZ PÉREZ, que reúne distintas aportaciones de personalidades de especial renombre. Me refiero al libro *Tribuna sobre la reforma de la jurisdicción contencioso-administrativa*, editado por la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas en colaboración con el Consejo General del Poder Judicial y otras entidades, Madrid, 1997.

La referencia a este libro, publicado en plena reforma del proceso contencioso-administrativo, es oportuna, ya que la tercera edición de los *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa* sigue de cerca los contenidos de las contribuciones allí recogidas, concretamente y por este orden, de DELGADO BARRIO, GARCÍA DE ENTERRÍA, RAMÓN TRILLO, CONDE MARTÍN DE HUAS, GARRIDO FALLA, RODRÍGUEZ GARCÍA, LÓPEZ RODÓ, CANCER LALANNE, y MARISCAL DE GANTE Y MIRÓN.

La tercera edición de los *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa* tiene una especial actualidad y no en vano ha sido la primera obra publicada sobre la nueva Ley 29/1998, de 13 de julio, pocos meses o semanas después de la promulgación de la Ley y poco antes de otras cuatro obras con el mismo fin de estudiar dicha Ley, respectivamente *El nuevo procedimiento contencioso-administrativo*, de M. LÓPEZ-MUÑOZ GOÑI; *El proceso contencioso-administrativo*, de F. RUIZ RUISEÑO y los *Comentarios a la Ley de lo Contencioso-administrativo*, 6.ª edición, de F. PERA VERDAGUER, amén de otras que verán la luz próximamente.

La obra de GONZÁLEZ PÉREZ consta de dos voluminosos y lujosos tomos donde se combina el estudio doctrinal con el análisis práctico y jurisprudencial. En este sentido, a los distintos comentarios antecede un meritorio planteamiento técnico de Derecho procesal, no frecuente en nuestro ámbito jurídico-administrativo.

Se sigue, en lo formal, la misma estructura de las dos ediciones precedentes, pero la tercera edición actualiza y adapta los contenidos de aquéllas a la nueva Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, completando aquéllos con nuevos comentarios ajustados a las innovaciones de dicha Ley.

La obra estudia los distintos temas, clásicos y actuales, del Derecho procesal administrativo. Su estilo es por otra parte correcto y respetuoso con todo tipo de posiciones y doctrinas: «lo cortés no quita lo valiente», parece decirnos el ilustre Profesor GONZÁLEZ PÉREZ, con un claro mensaje desde lo alto para aquéllos que muchas veces buscan en sus escritos, no la provechosa, sino la inane y fútil polémica.

En un plano incidental podrían destacarse ciertas alusiones jurídico-comparadas y las frecuentes citas a autores hispanoamericanos. Podría valorarse o considerarse esta proyección del presente libro, hacia todos los Estados de órbita hispana, junto a la proyección que podría alcanzar la propia Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, de 13 de julio de 1998, en dichos Estados.

En este sentido, baste aquí con decir que la nueva Ley ha introducido ciertas innovaciones que logran acentuar la separación de nuestro Derecho procesal administrativo español del modelo francés, tal como por cierto ha tenido ocasión de apuntar el propio Consejo de Estado. Baste con resaltar aquí que la clave del nuevo contencioso es el sistema plural de pretensiones procesales rompiendo la posición privilegiada del acto administrativo en el proceso administrativo, como objeto de toda pretensión procesal.

En suma, la tercera edición de los *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa* consigue combinar el enfoque práctico con el rigor científico y seguirá siendo un libro de ineludible consideración no sólo para los que pretendan solucionar los nuevos problemas prácticos que trae consigo la nueva Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, sino también para los que aspiren a aproximarse a la erudición del autor.

S. González-Varas Ibáñez

**ESPLUGAS, Pierre: *Le service public*.
Dalloz 1998, 138 páginas.**

El servicio público suscita actualmente en Francia reacciones a menudo subjetivas e irracionales. Con estas palabras, el autor del libro que hoy comentamos, Pierre ESPLUGAS, maestro de conferencias en la Universidad de Ciencias Sociales de Toulouse y secretario general del Centro de Estudios y de Investigaciones Constitucionales y Políticas (CERCP), nos introduce en el centro de un vivísimo debate que enfrenta, de un lado, a los defensores de la concepción francesa del servicio público y, del otro, a quienes, desde las instituciones comunitarias, se esfuerzan por constituir un mercado europeo abierto a la competencia en el que no tienen cabida los servicios públicos prestados en régimen de monopolio o cuasimonopolio.

El libro, perteneciente a una colección universitaria, *«Connaissance du Droit»*, fundada por Jean-Luc AUBERT y dirigida por Philippe JESTAZ, está concebido con tal claridad metodológica y expositiva que hace desde el principio atractiva su lectura, tanto para el ya iniciado como para quien se aproxima por vez primera al estudio de esta compleja y polémica noción.

La noción de servicio público es, como sabemos, de origen francés. Históricamente data de finales del siglo XIX o comienzos del XX, cuando un grupo de autores (DUGUIT, HAURIUO, luego JÉZE) formaron lo que se ha dado en llamar Escuela del Servicio Público o Escuela de Burdeos. Sus miembros quisieron hacer del servicio público *«ya el fundamento del Estado, ya del Derecho y del contencioso-administrativo»*. Sea en la concepción objetiva de DUGUIT (*«cooperación de servicios públicos organizados y controlados por los gobernantes»*), sea en la subjetiva de JÉZE (*«son únicamente, exclusivamente servicios públicos, las necesidades de interés general que los gobernantes de un país dado han decidido satisfacer por el procedimiento de servicio público»*), los autores de la Escuela de Burdeos están de acuerdo en el reconocimiento de los tres elementos definitorios de la concepción de servicio público, asociados de manera invariable, el elemento orgánico: la persona pública, el elemento funcional: el interés general y el elemento material: un régimen jurídico derogatorio con respecto al Derecho privado, cualificado de Derecho administrativo.

A partir de 1930, ROLLAND enunció lo que se ha dado en llamar «Leyes» del servicio público: las de continuidad, igualdad y adaptación unidas entre sí con la misión de mejor satisfacer el interés general. Cuestión aparte será si los servicios públicos deben ser ejercidos en régimen de monopolio y prestadas a un precio igual o inferior a su coste. Según el autor, el monopolio no es en ningún caso

Ley del servicio público ni, pese a lo extendido del hecho, característica propia de los servicios públicos a la francesa: *«lo que diferencia a Francia de sus vecinos europeos es que los servicios públicos son objeto de una auténtica mística, de un profundo apego. La política de puesta en tela de juicio del monopolio de determinados servicios públicos llevada por las instancias comunitarias, se percibe consecuentemente como un ataque a los propios servicios públicos»* (pág. 41). En cuanto a la financiación de los servicios públicos, el autor señala como la fórmula cada vez más frecuente es la de facturación del servicio a los usuarios a coste real, alineadas sus tarifas con las del mercado, por cierto, con resultados problemáticos: así, la liberalización de las telecomunicaciones, apunta, ha ocasionado una bajada en los precios de las comunicaciones internacionales, mientras que, simultáneamente, los precios de abono y las comunicaciones locales han subido. Más aún, la delegación a empresas privadas de determinadas redes de agua y de saneamiento que hasta ahora gestionaban directamente los ayuntamientos, ha tenido *«efectos nefastos para el consumidor»* (pág. 45). A la vista de esta evolución, ya no se puede afirmar, como hiciera HAURIUO, a principios de siglo, que la gratuidad constituye el «rasgo sobresaliente» de los servicios públicos.

La concepción clásica del servicio público ha sufrido contradicciones diversas, debido a la dispersión de sus elementos constitutivos y atraviesa actualmente una crisis que hace del concepto de servicio público *«una noción difícil de aprehender»* (pág. 67). Una de las manifestaciones más acusadas de esta ruptura es la *«disociación del vínculo entre persona pública y servicio público»* en cuanto que muchos servicios públicos son prestados por empresas públicas con personificación privada, al igual que existen empresas públicas que no persiguen ningún fin de interés general, aunque su número se haya reducido tras las oleadas privatizadoras de 1986-1993. Mayores dificultades aún plantea la definición del elemento funcional del «interés general», criterio demasiado amplio e impreciso para constituir un criterio definitorio del servicio público. El autor opina que, dado el carácter evolutivo de la noción, *«no parece oportuno, contrariamente a lo que pensaban los teóricos del servicio público, determinar de una vez por todas lo que es característico o no del interés general»* (pág. 54). Por último, en cuanto a la aplicación al servicio público de un régimen jurídico exorbitante del Derecho común, el autor señala que es conveniente matizar esta nota, pues, de acuerdo con la naturaleza del servicio o de la fórmula de gestión, el grado de afectación del Derecho administrativo es variable, elevado para los servicios públicos «de carácter administrativo» y mínimo para los servicios públicos «de carácter industrial y comercial».

El resultado de estas «contradicciones del modelo clásico» es que la noción francesa tradicional del servicio público se encuentra, por muchas razones, superada, siendo necesaria su modernización. En este sentido, se constata una voluntad de los poderes públicos de aproximar las normas de organización y de funcionamiento del servicio público a las habitualmente utilizadas en el sector privado. Así, las entidades públicas disponen en principio de libertad de elección (salvo excepciones tasadas), sobre la forma de prestación de los servicios públicos: *régie*, o administración directa o indirecta, *établissements publics administratifs* (actualmente hay cerca de 1.200), «*persona moral de Derecho público, especialmente adaptada a una misión generalmente de servicio público que le ha sido confiada por una entidad territorial fundadora y que se beneficia, bajo el control de aquélla, de una autonomía de gestión*» (pág. 75); a partir de 1982, *groupements d'intérêt public* (agrupaciones de interés público), en sectores muy diversos, como la investigación científica, la enseñanza, la cultura, el deporte o la protección de la naturaleza, concebidas como marco de cooperación, bajo una fórmula contractual, entre personas públicas, o entre personas públicas y privadas, «*modo de gestión de un servicio público limitado*», según el autor (pág. 78); más próximos al modelo de empresa privada, se encuentran los *établissements publics industriels et commerciaux* (organismos públicos industriales y comerciales), los más importantes a nivel nacional, como la SNCF, EDF-GDF o la *Poste* (Correos) y también a nivel local, donde actividades esenciales para la vida comunitaria, como la distribución de agua, los transportes, o la calefacción urbana se confían a este tipo de organismos dotados de personalidad jurídica y autónoma financiera, cuyo régimen es preeminentemente de Derecho privado. Las entidades públicas pueden igualmente utilizar la fórmula de las sociedades comerciales para la prestación de un servicio público, generalmente anónimas, bien de carácter nacional, como France-Télévision o Radio France, donde el Estado es el único accionista, o de economía mixta si asocian capitales públicos y privados, como Air France o France-Télécom, bien a nivel local en sectores como la construcción, la vivienda, los equipamientos urbanos, distribución de agua u electricidad, incluso transportes. El funcionamiento de estas sociedades anónimas ha suscitado, sin embargo, —dice el autor— numerosos reproches de *Cour de Comptes* (Tribunal de Cuentas), en cuanto ha supuesto, en ocasiones, la creación de una red administrativa paralela, muy poco controlable por el accionariado público, aunque, por razones pragmáticas —la huida del Derecho administrativo, que decimos en España—, sea la fórmula que mejor se adaptó a los servicios públicos situados en una posición competitiva. Un último apunte de actualidad es que las relaciones entre estas empre-

sas públicas y el Estado se rigen por contratos llamados de Plan que tienen carácter plurianual y en el que se definen las responsabilidades respectivas a cargo del Estado, especialmente financieras, y de las empresas, los límites de su autonomía y la fijación de los objetivos de estas últimas. Estos Planes conservan todavía su actualidad, como lo prueba el contrato de Plan firmado para el período 1997-2000 entre el Estado y la EDF.

Aparte de la gestión mediante personas públicas, una segunda posibilidad consiste en la gestión de servicios públicos por personas privadas, lo que en sí no es ninguna novedad —desde 1938 existen en Francia organismos privados como las *caisses de sécurité sociale* (cajas de seguridad social), facultadas para gestionar un servicio público—, pero que en la actualidad constituye una práctica muy extendida, siendo muchas las entidades públicas que recurren a este modo de prestación de los servicios públicos mediante fórmulas asociativas en diversos sectores: sociales (asociaciones familiares), culturales (casas de jóvenes y de la cultura), deportivas (federaciones deportivas), sin duda para escapar de las rigideces de la gestión directa y para hacer más simple, económica y eficaz la acción administrativa. Además de estas asociaciones privadas, las entidades públicas, particularmente las locales, delegan frecuentemente la gestión de los servicios públicos en empresas privadas. Los servicios delegados pueden ser diversos, por ejemplo, agua, saneamiento, tratamiento de residuos, transportes, calefacción urbana o gestión de aparcamientos. La razón del éxito de este modo de gestión reside, según el autor, en que «*las entidades extraen ventajas de que sus inversiones financieras fuertes sean sostenidas por la empresa delegada y no por los presupuestos públicos*» (pág. 85). El régimen de delegaciones del servicio público es un régimen heterogéneo a la búsqueda de una cierta unidad. Actualmente la delegación es susceptible de revestir diversas formas: el modo tradicional es la concesión del servicio público, pero hay otras como su variante el arrendamiento (*affermage*) o el censo (*redevance*). Otro sistema por el que actualmente se rige la RATP es la denominada administración interesada (*régie intéressée*). En la práctica se encuentran mezclas de cada uno de los tipos anteriores en los diferentes contratos, en los que, por influencia del Derecho comunitario, se tiende a adoptar procedimientos de publicidad y transparencia en la elección de la entidad delegada, así como límites en la duración de estas delegaciones. No obstante, a pesar de sus indudables ventajas, la gestión privada de un servicio público no está exenta de riesgos —reproducción de esquemas burocráticos en el seno de las empresas, obtención de beneficios empresariales que repercuten en el coste del servicio, falta de control de la gestión y de los resultados por las comunidades delegadas—, lo que a veces convierte

esta fórmula en un «control privado de un servicio público», según la expresión de M. LONG.

Ligada a la necesaria adaptación del servicio público desde el punto de vista interno, el autor coloca como telón de fondo el tema de su modernización, cuya datación es relativamente reciente (circular ROCARD, de 23 de febrero de 1989, Carta de los servicios públicos de 1992 y circular JUPPÉ de 26 de julio de 1995). El objetivo de los poderes públicos, a este respecto, ha sido mediante medidas esencialmente programáticas y sensibilizadoras, «cambiar los comportamientos» tanto de los agentes del servicio público, como de los usuarios. Así, en materia de modernización de las relaciones con los agentes el autor señala cómo, de un lado, se está produciendo en algunos sectores (correos, ferrocarriles) «una cierta degradación de los valores del servicio público» (pág. 91), mientras que, a la vez, se percibe una evolución del principio estatutario, que, aun no cuestionado de manera global, sí empieza a resquebrajarse debido a la tendencia por parte de algunas administraciones, con la de Educación Nacional, a reclutar agentes contractuales (que actualmente representan 280.000 personas para los servicios dependientes del Estado y el 38 por 100 del conjunto de efectivos en las administraciones locales). Otro factor que suscita controversia es el de la retribución que, en principio, es independiente del valor del trabajo prestado y en algunos sectores, como el audiovisual, inferior a la del sector privado. Las propuestas habidas de instaurar una retribución ligada al mérito han sido rechazadas sistemáticamente por los sindicatos.

Las reformas emprendidas en materia de relaciones sociales en estos años tienen como idea directiva «atenuar el rigor del modelo burocrático» (pág. 93), demasiado jerarquizado y centralizado. A fin de remediar estos inconvenientes han menudeado las experiencias de desconcentración de los servicios, creación de centros de responsabilidad, contractualización de objetivos y medios de instauración de polos de competencia, descentralización, etc., sobre las cuales dice el autor «cuesta trabajo determinar si constituyen procesos reales o no son más que arreglos superficiales» (pág. 93). De otra parte, la concepción autoritaria de las relaciones entre superiores jerárquicos y subordinados se ha visto compensada por un mayor diálogo entre Administración y sindicatos y por la adopción de técnicas de *management* y de gestión de recursos humanos que implican, entre otras, una gestión desconcentrada de la carrera de los agentes, posibilidades de movilidad más ampliadas y un desarrollo de la formación continua. Finalmente, la innovación reciente más destacada es la que solicita de los agentes pasar de una cultura específica del interés general desprovisto de

toda preocupación de rentabilidad a una cultura basada en el servicio al cliente al menor costo.

Pero el principal desafío a que se encuentra hoy enfrentada la concepción francesa del servicio público es su adaptación al Derecho comunitario. A lo largo de los años noventa se han puesto en evidencia dificultades de articulación entre el servicio público como se entiende en Francia y la construcción comunitaria. El Consejo de Estado en su informe para 1994, relativo al servicio público, subrayaba que «Europa... ignora ampliamente la noción de servicio público y la existencia de servicios públicos». Estas divergencias entre las concepciones interna y comunitaria relativas a los servicios públicos se explican porque proceden de lógicas diferentes. En Francia, el servicio público representa «una cierta forma de organización social que parece contar con el beneplácito de ciudadanos y poderes públicos» (pág. 105). Para el Derecho comunitario, los servicios públicos, al menos los situados en posición de monopolio, como es la tendencia en Francia, se perciben como freno al libre intercambio. «Encontramos aquí —dice el autor— la señal de unos modos de pensamiento anglosajones que impregnan fuertemente las prácticas comunitarias» y que «se oponen a la cultura jurídica francesa, colbertista y jacobina, que se apoya en la intervención del Estado» (pág. 108).

En el nuevo contexto comunitario de mercado libre, integrado y amplio para los servicios, basado en el principio de la libre competencia e igualdad de oportunidades entre todos los operadores económicos, la situación de los servicios públicos «a la francesa» parece a la larga insostenible. A este propósito el Tratado de Roma establece que las empresas encargadas de la gestión de un servicio público general están sometidas también a las reglas de la competencia, salvo que la aplicación de estas reglas no impida el cumplimiento de la misión específica a ellas confiada y que los intercambios resultantes no sean contrarios al interés de la Comunidad (art. 90.2). En la práctica, la política comunitaria se ha basado en primar la apertura a la competencia de las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general, como las redes de transporte, energía, correos y telecomunicaciones, entendiendo excluidos del campo de aplicación del Tratado los servicios que desempeñan funciones de autoridad o solidarias. A juicio del autor, la política comunitaria no es atentatoria en sí misma al servicio público si no se identifica esta noción con la de monopolio; en este sentido, «el Derecho comunitario es indiferente al estatuto público o privado de las empresas de servicio público, teniendo en cuenta, en particular, el principio de neutralidad, enunciado por el artículo 222 del Tratado de Roma, en cuanto al régimen de propiedad, público o privado, en los Estados

miembros» (pág. 112). Por ello no hay que temer privatizaciones de servicios públicos impuestas a nivel europeo, aunque éstas puedan haber sido, ciertamente, aconsejadas. Ahora bien, la política comunitaria se aplica en cambio a dismantelar los monopolios ocupados por las empresas nacionales de servicios públicos. Como ha subrayado el Informe de la misión de servicio público presidido por R. Denoix de Saint-Marc en 1996, «no hay incompatibilidades jurídicas de principio entre las concepciones interna y comunitaria». «Por tanto, lo que subsiste es un malentendido que proviene de que los servicios públicos de red han sido o son todavía prestados en Francia bajo formas de monopolio» (pág. 113).

A partir de mediados los años noventa, el debate que en una primera etapa enfrentó a las concepciones interna y comunitaria relativas a los servicios públicos se ha ido transformando en un diálogo más abierto y comprensivo entre las partes. De entrada, las autoridades francesas han tenido que «integrar, de grado o por fuerza, las virtudes de la competencia» (pág. 114) en sectores como las telecomunicaciones, o la navegación aérea o correos, lo que ha conducido a una «desregulación parcial de los monopolios», sin que este desmantelamiento haya contribuido a un debilitamiento de los servicios públicos correspondientes «que continúan beneficiándose de posiciones dominantes habida cuenta de su antigüedad en el mercado y a la imagen positiva afecta al servicio público» (pág. 119).

Por su parte, las instancias comunitarias han tomado conciencia de que el mercado no podía ser el único pilar del edificio comunitario. El Tratado de Maastricht hace referencia a objetivos de cohesión social y de reducción de desigualdades entre las regiones a la vez que precisa que «la Comunidad contribuye a la realización de un nivel elevado de protección de los consumidores» y en tal sentido prevé acciones específicas con vistas a proteger la salud, la seguridad y los intereses económicos de éstos. A partir de 1993 se observa un reequilibrio entre competencia e interés general o entre mercado y servicio público por parte del Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social y el Consejo.

De otro lado, como observa el autor, la «desmonopolización» de las actividades de interés general en el espacio económico europeo no significa la apertura a una competencia salvaje e incontrolada. La Comisión ha determinado un cierto número de «líneas de conducta sanas», orientadas en torno al principio de la transparencia, entre ellas, la necesidad de disociar las funciones de regulación, que son competencia del Estado y las funciones de gestión de las actividades económicas, que corresponden a los operadores que las explotan, disocia-

ción que ha sido puesta en práctica por vez primera en el sector de las telecomunicaciones.

Paralelamente a la disociación de las funciones de regulación y operativas, el Derecho comunitario preconiza la separación de las actividades de gestión de la infraestructura de las actividades de explotación, para evitar el abuso de posiciones dominantes por parte de operadores que detentan el monopolio de la gestión de la infraestructura. Finalmente, el Derecho comunitario parece imponer una distanciaci3n entre las empresas que gestionan los servicios públicos en relaci3n con los poderes p3blicos, como en la Directiva de 29 de julio de 1991, relativo a las actividades ferroviarias.

La aceptaci3n por el Derecho interno de la necesidad de nuevas formas de regulaci3n se ve equilibrada, seg3n el autor, por la toma en consideraci3n por parte del Derecho comunitario de la necesidad de servicios p3blicos, debida, por una parte, a la labor de interpretaci3n del Tribunal de Justicia y de la Comisi3n en torno al art. 90 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y en segundo lugar, mediante la reforma de los textos o de las pr3cticas en vigor.

En lo referente a la aplicaci3n del art3culo 90.2 del Tratado de Roma, el Tribunal de Justicia, a partir de dos conocidas Sentencias, las de 19 de mayo de 1993 (*P. Corbeau*) y de 27 de abril de 1994 (*Cne d'Alvelo*), ha flexibilizado las condiciones de aplicaci3n de estas disposiciones. Esta jurisprudencia desvela su aut3ntico alcance a la excepci3n enunciada por el art3culo 90.2 del Tribunal de Roma en favor de los servicios de inter3s econ3mico general.

De otro lado, esta evoluci3n jurisprudencial debe ligarse con las construcciones conceptuales de la Comisi3n relativas a los servicios universales, expresi3n «de origen americano» que aparece enunciada por primera vez en 1987 en el libro verde de la Comisi3n y repetida en 1992 para los servicios postales. Actualmente, el concepto de «servicio universal» se describe en los textos comunitarios como «un servicio de base abierto a todos, en el conjunto de la Comunidad, a condiciones tarifarias accesibles y con un nivel de calidad est3ndar». En otros t3rminos, el servicio universal se aplica a ciertas prestaciones de base, como la telef3nía vocal o el tr3fico postal, en virtud de las cuales el organismo prestador del servicio se halla sujeto a determinadas obligaciones de precio, de calidad y de cobertura del territorio y, en contrapartida, puede ser protegido contra la competencia mediante la instituci3n de «sectores reservados». Esta idea del «servicio universal» es, a veces, completada, en la legislaci3n comunitaria, con la de «servicio de base», que es un servicio que exige inversiones elevadas en infraestructuras

y genera tan pocos beneficios a corto plazo que la creación de otra red es inimaginable.

Las críticas del Consejo de Estado a este concepto de «servicio universal», muy alejado de la concepción francesa de servicio público, han quedado relativizadas luego de las precisiones realizadas por la Comisión en su comunicación de 11 de septiembre de 1996. El servicio universal sería de hecho el núcleo incomprensible del servicio público. Sería posible, entonces, para los Estados miembros definir misiones de interés general «más allá de las obligaciones del servicio universal, siempre que los medios empleados fueran conformes al Derecho comunitario» (pág. 127). En definitiva, como demuestran D. SIMON y C. STOFFÆS, nos encontraríamos ante la presencia de dos círculos de servicios públicos organizados por el Derecho comunitario. El primero sería el de los servicios universales definidos por razón de sus obligaciones, limitados a prestaciones de base y que se beneficien de una presuración de conformidad con el Derecho de la competencia. El segundo círculo sería el de los servicios de interés económico general que cubren una esfera más amplia, pero a cuyo cargo queda demostrar que las restricciones a la competencia son necesarias y proporcionadas. El reto para el futuro será ir extendiendo el círculo de los servicios universales, por ejemplo, en el caso de las telecomunicaciones, incluir el acceso a los servicios multimedia. Por ahora, lo esencial consiste, sin duda, en un mejor reconocimiento de los servicios públicos en el Tratado CE.

Las vías exploradas para un mejor reconocimiento de los servicios públicos a nivel europeo han sido diversas. Una primera idea consiste en promover servicios públicos europeos, organizados a nivel comunitario, en el sector de los transportes aéreos o por ferrocarril o en los servicios telemáticos. En esta línea, el Gobierno francés presentó en 1993 un proyecto de Carta Europea de los Servicios Públicos, que implicaba una reforma del art. 90 del Tratado CE.

Sin embargo, los trabajos de la Comisión con vistas a preparar la reforma de las instituciones operada en Amsterdam en junio de 1997 se han orientado en una dirección diferente. El Tratado de Amsterdam, siguiendo la doctrina de la Comisión sobre los «servicios de interés general», dispone en su artículo 7D que «Con respecto al lugar que ocupan los servicios de interés económico general entre los valores comunes de la Unión, así como en cuanto al papel que éstos juegan en la promoción de la cohesión social y territorial de la Unión, la Comunidad y sus Estados miembros, cada uno en los límites de sus competencias respectivas y en los límites del campo de aplicación del presente Tratado, cuidarán de que estos servicios funcionen sobre la base de los principios y en

las condiciones que les permitan cumplir con sus misiones».

Se puede observar que el término adoptado en este artículo no es el de «servicio público», sino el de «servicio de interés económico general, vecino de aquél, aunque, como señala el autor, tenga un «carácter tecnocrático» y sea más «neutro» que el de servicio público (pág. 130). Por fin, la innovación especial del artículo 7D parece residir en la reactivación del principio de subsidiariedad, lo que viene a significar que corresponde a las autoridades nacionales definir las misiones de interés general, así como las modalidades de organización de los servicios encargados de este interés general, solución conforme a las tesis francesas defendidas a partir de la Escuela de Burdeos.

Dice el autor que parece difícil hacer prospectivas sobre el impacto del artículo 7D del Tratado de Amsterdam. Sólo la aplicación que se haga de esta disposición, sector por sector, permitirá medir la realidad del cambio. En cualquier caso, más que ante una crisis del concepto unitario del servicio público nos encontramos con una concepción plural, de vitalidad renovada, con una nueva mutación de un concepto caracterizado por su plasticidad. Tal y como señaló HAURIU, «*le service public est un perpétuel devenir*».

Por último, recordemos al lector alguna de las últimas publicaciones aparecidas sobre el servicio público, concepto sobre el que se han vertido, a decir de JIMÉNEZ BLANCO «hectolitros de tinta»: AA.VV. *Vers un service public européen*. coordi. Loïc GRARD, Jacques VANDAMME y François VAN DER MENSBRUGHE (prólogo, Christian STOFFÆS), Ed. Aspe Europe, Colección TEPSA, Paris, 1996; *Services publics comparés en Europe: exception française, exigence européenne*, deux volumes, La Documentation française, sin olvidar el gran trabajo del profesor Santiago MUÑOZ MACHADO, *Servicio Público y Mercado*, publicado en cuatro tomos por la Editorial Civitas.

Manuel Martínez Bargeño

SETUÁIN MENDÍA, Beatriz: *El régimen jurídico de las aguas residuales, Perspectivas de la Comunidad Autónoma de Aragón*, Seminario de Derecho del agua de la Universidad de Zaragoza, Confederación Hidrográfica del Ebro, Egido Editorial, Zaragoza, 1998, 143 pp.

1. Beatriz SETUÁIN MENDÍA, ya conocida por los estudiosos del Derecho de aguas español por haber publicado distintos artículos relacionados

con este tema ¹, nos presenta ahora su primera monografía. En esta ocasión su atención se dirige de forma específica al régimen jurídico de las aguas residuales y, aunque el subtítulo parece sugerir que sólo trata el sistema de la Comunidad Autónoma de Aragón, el libro que comentamos contiene una apretada síntesis de Derecho comunitario, Derecho estatal, Derechos autonómicos y Derecho local. Como indica en el Prólogo EMBID IRUJO, «el trabajo no es en modo alguno localista, sino que por referirse a una temática de aplicación universal, proporciona datos, reflexiones y conclusiones válidos para el resto de las Comunidades Autónomas que cuentan con legislación y problemática semejantes».

La obra se divide en tres partes referidas al saneamiento y depuración de las aguas residuales como mecanismo de protección de los valores medioambientales de los recursos hídricos, al saneamiento y depuración de las aguas residuales en Aragón y al saneamiento y depuración de las aguas residuales en la Mancomunidad del Somontano. Es en estas tres partes donde la autora desciende de los aspectos internacionales, comunitarios y básicos del Derecho español a los autonómicos y, finalmente, en la tercera parte hasta las cuestiones de régimen local.

2. Dejando a un lado los escuetos contenidos de Derecho internacional, en cuanto al Derecho comunitario la autora nos ilustra pormenorizadamente sobre la propuesta de Directiva del Consejo por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas [COM (97) 49 final, DOCE C 184 de 17 de julio de 1997], actualmente en tramitación. Pero sobre todo, y como no podía ser de otra manera, SETUÁIN MENDÍA se detiene en el análisis de la Directiva 91/271/CEE sobre tratamiento de las aguas residuales urbanas. A propósito de esta Directiva, tras puesta al Derecho español por Real Decreto-ley 11/1995, de 28 de diciembre, por el que se establecen las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas y Real Decreto 509/1996, de 15 de marzo, de desarrollo del anterior, se destaca con acierto que introduce una «novedad terminológica... de importantes efectos jurídicos» (p. 30). Esta novedad consiste en que la obligación de prestación del servicio de tratamiento secundario de las aguas residuales urbanas no

recae sobre los *municipios* de más de un número determinado de *habitantes*; para determinar en qué casos concretos este servicio es obligatorio ha de acudir a dos nuevos conceptos derivados del Derecho comunitario: las *aglomeraciones urbanas* y los *habitantes-equivalentes* ².

Agglomeración urbana es una zona geográfica que, por su población o actividad económica, constituye un foco de generación de aguas residuales que justifica su recogida y conducción a una instalación de tratamiento o a un punto de vertido final. Se trata, por tanto, de una delimitación espacial que responde a criterios de gestión técnicos y, en este sentido, a un espacio territorial que no tiene por qué coincidir con la realidad jurídica de nuestros términos municipales; las aglomeraciones urbanas pueden estar formadas por uno o más municipios, o por parte de uno o de varios de ellos. El concepto de *habitante-equivalente* ³ tiene que ver con las unidades de contaminación o de producción de aguas residuales, por lo que, al comprender la carga contaminante de origen industrial, tampoco coincide con el número de habitantes de hecho de cada aglomeración.

3. En lo que aquí interesa, con la aplicación de esta Directiva una nueva última fase del servicio municipal de abastecimiento de aguas —su depuración— se desgaja del círculo de servicios de interés exclusivamente municipal. Éstos abarcarán el suministro a domicilio y el alcantarillado (recogida de residuales y conducción a una salida común), pero no su depuración, que se transforma ahora en un servicio de interés supramunicipal.

Explica la autora que, en la solución adoptada por el legislador español de acuerdo con el reparto constitucional y legal de competencias, y dado este carácter potencialmente supramunicipal de la depuración, corresponderá a los poderes públicos autonómicos la delimitación de las aglomeraciones urbanas y la regulación de su gestión. Ésta, no obstante, *podrá* ser local en los términos que disponga la normativa autonómica y con el abanico de alternativas que SETUÁIN MENDÍA nos explica unas páginas más adelante.

En este punto se echa en falta un mayor esfuerzo de categorización. Me explicaré: no se indica si la titularidad de este nuevo servicio público de depu-

¹ En relación con las aguas residuales: «Un aspecto de la política del agua en Navarra: el saneamiento y depuración de las aguas residuales», *Revista Jurídica de Navarra* 17 (1994); «Las fórmulas organizativas autonómicas para el saneamiento y depuración de las aguas residuales», *Revista Aragonesa de Administración Pública* 8 (1996); «La prestación del servicio municipal de saneamiento y depuración de las aguas residuales» en *Actas del I Congreso Regional del Agua*, ed. Junta de Castilla y León, Confederación Hidrográfica del Duero e Iberdrola, Valladolid, 1996.

² Para la concreción de los supuestos en que la prestación de este nuevo servicio será obligatoria, ver arts. 5-7 del Real Decreto-ley 11/1995, de 28 de diciembre.

³ Habitante-equivalente es «la carga orgánica biodegradable con una demanda bioquímica de oxígeno de cinco días (DBO/5) de 60 g de oxígeno por día» (art. 2.6 Dir 91/271).

ración es autonómica, si nos encontramos ante una titularidad compartida o si este servicio sigue siendo de titularidad local (lo que obligaría a la legislación autonómica a reconocer las competencias de ejecución de las entidades locales: los propios municipios u otras entidades locales que se constituyan como mancomunidades o consorcios). Detenerse en este punto habría sido interesante sobre todo para no reducir a la nada lo que dispone la LRBRL en su art. 86.3: «*Se declara la reserva en favor de las Entidades locales de las siguientes actividades o servicios esenciales: abastecimiento y depuración de aguas...*». Al respecto, no hubiera carecido de interés destacar que es precisamente en este artículo donde el legislador estatal contempla explícitamente la depuración como actividad reservada a las Entidades locales: en los arts. 25 y 26 LRBRL se habla respectivamente de «suministro de agua... alcantarillado y tratamiento de aguas residuales» (art. 25.2.1) y de «abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado...» [art. 26.1.a)].

A mi juicio, la forma de interpretar el reparto de competencias pasa por señalar que a la luz del art. 86.3 LRBRL, sin perjuicio de la regulación y la planificación estatales y autonómicas, *la ejecución material del servicio de depuración deberá atribuirse a las Entidades locales* para que lo presten acudiendo a cualquiera de los modos de gestión del art. 85 LRBRL. En este sentido, no creo que baste para salvar el tenor literal del citado art. 86.3 LRBRL con señalar —como hace la autora con FANLO LORAS— que por «depuración» hay que entender la potabilización de las aguas de abastecimiento domiciliario ni por conformarse con afirmar que «el sistema de la LRBRL no tiene en general carácter atributivo» (p. 49). Si «depuración» significara lo mismo que «potabilización», lo lógico habría sido que el legislador invirtiese el orden de los términos (depuración y abastecimiento), puesto que la potabilización es una actividad previa al suministro. Por otra parte, aunque es de sobra sabido que la enumeración de los arts. 25 y 26 LRBRL carece de carácter atributivo concreto al margen de lo que disponga la normativa sectorial, sí tiene el valor de indicar en qué materias el legislador —estatal y autonómico— ha de reconocer unas atribuciones mínimas a los municipios. Esta conclusión sirve también para los servicios enumerados por el art. 86.3 LRBRL con dos particularidades: la primera, que las entidades públicas a las que se refiere este artículo no son los municipios, sino más en general las entidades locales, y la segunda, que aquí existe una «reserva legal» o, lo que es lo mismo, la declaración de que nos encontramos ante un servicio público en sentido estricto.

Así, y en mi opinión, las leyes autonómicas están jurídicamente obligadas a reflejar en su nor-

mativa sectorial las competencias de ejecución que la LRBRL reserva específicamente a las Entidades locales en esta materia. De otra manera hubiera habido que cuestionarse si una Directiva sectorial puede modificar la LRBRL sacando esta materia del ámbito de las competencias locales e incidiendo en la autonomía local constitucionalmente garantizada (art. 137 CE).

Por supuesto, este reconocimiento del carácter local de la gestión de las infraestructuras de saneamiento y depuración, reconocimiento que, por lo demás, realizan todas las leyes autonómicas, como la propia autora se encarga de poner de relieve, no obsta para que las Comunidades Autónomas arbitren fórmulas de cooperación y coordinación (para los casos en los que las aglomeraciones urbanas no coincidan con los municipios) o de sustitución o subrogación de las Comunidades Autónomas (para los supuestos en los que las Entidades locales no ejerzan sus competencias). No puede olvidarse tampoco que con las propias Comunidades Autónomas está cooperando el Estado (vía financiación de las infraestructuras). Así las cosas, lo cierto es que, con independencia de la titularidad local del servicio público de saneamiento y depuración, nos encontramos en un campo en el que concurren atribuciones de las distintas Administraciones territoriales y, por tanto, en un campo en el que ha habido que acudir a todas las técnicas que nuestro Derecho público pone al servicio de las relaciones intersubjetivas de cooperación.

4. Las Comunidades Autónomas no han esgrimido el mismo título competencial estatutario para la regulación y planificación del servicio de saneamiento y depuración. En concreto, y puesto que no cabe acudir a la materia «aguas» porque en su mayor parte las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma y son de competencia estatal, *ex art. 149.1.23 CE*, se han invocado la «ordenación del territorio», la «sanidad» y el «medio ambiente». Con base en estos títulos, ya varias Comunidades Autónomas han legislado en la materia, por cierto con escasa originalidad. En realidad, estas normas reproducen las primeras leyes autonómicas aprobadas (las Leyes catalanas 5/1981, de 4 de junio, y 17/1987, de 13 de julio, refundidas por el Decreto Legislativo 1/1988, de 28 de enero, de evacuación y tratamiento de aguas residuales de Cataluña, y la Ley 17/1984, de 20 de diciembre, reguladora del abastecimiento y saneamiento de agua en la Comunidad de Madrid) y de su contenido destaca la autora la inclusión de un canon de saneamiento. Sobre este recurso tributario de carácter finalista se nos explica que su regulación futura es deudora de la aprobación del Plan Nacional de Depuración de las Aguas residuales, documento de carácter no normativo que, sin embargo, condi-

ciona la cofinanciación estatal de estas obras de depuración a su implantación⁴.

Probablemente esta circunstancia, unida a la reserva de ley en materia tributaria del art. 31.3 CE, va a obligar a que en un futuro no muy lejano todas las Comunidades Autónomas aprueben sus propias leyes. Si aceptamos la conclusión que la autora extrae de la realidad que constata, esto es positivo porque al menos la aprobación de las leyes de saneamiento y depuración ha permitido impulsar la realización de actividades en este campo; actividades que, de otro modo, «muy posiblemente no se hubiesen llevado a cabo» (p. 40).

5. En el Capítulo Segundo se realiza una descripción detenida de la Ley 9/1997, de 7 de noviembre, de saneamiento y depuración de las aguas residuales de la Comunidad Autónoma de Aragón. Como sus homólogas de otras Comunidades Autónomas, esta Ley se detiene en la definición de la depuración, el deslinde entre las competencias autonómicas y locales, la Planificación del Saneamiento y la Depuración (que se desglosa en dos niveles: plan aragonés y planes de zona, subordinados al anterior), la organización autonómica en la materia (junta de saneamiento) y el canon de saneamiento. En esta descripción se pone de relieve con tremendo sentido realista cómo algunas de las incorrecciones técnicas de la Ley se deben a «despistes» del legislador aragonés; despistes o descuidos que hubieran podido ser fácilmente evitados si no se hubieran «colado» en enmiendas, aprobadas a última hora, que difícilmente encajan en el contenido global de la Ley. Dos ejemplos ilustrativos son la comprensión de la depuración como fase previa a la reutilización de las aguas, reutilización que queda huérfana de regulación, y el incomprensible reparto de atribuciones en la materia entre órganos de dos Consejerías de la Comunidad (Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes, por un lado, y Agricultura y Medio ambiente, por otro).

6. Al hilo del saneamiento y depuración de las aguas residuales en la Mancomunidad del Somontano, la autora realiza una crítica ciertamente constructiva de los problemas concretos que la de-

puración y el saneamiento de las aguas residuales suscitan hoy. En esta tercera parte se proponen, desde el Derecho positivo español, varias modalidades de superación de la incapacidad de gestión de las entidades locales, que son válidas no sólo para la Mancomunidad a la que dirige su atención, sino con carácter general.

Tras pasar revista a las distintas técnicas de colaboración interadministrativa, en concreto la fórmula por la que parece mostrar su preferencia la autora es la consorcial, fórmula que ya se ha utilizado en España para la prestación de los otros servicios urbanos del agua. Indica, en este sentido, que los municipios integrantes de la Mancomunidad del Somontano podrían formar un consorcio con otras Administraciones públicas, bien como tales municipios o bien agrupados como Mancomunidad (p. 105).

7. En suma, como tal vez pueda desprenderse de esta recensión, nos encontramos ante un libro que aborda de manera completa y sencilla los principales problemas —teóricos y prácticos— que el tratamiento de las aguas residuales está planteando hoy en día. Pero además es una monografía cuidada en su redacción, en su forma y en la selección de sus fuentes (normativas y doctrinales). Beatriz SETUÁN ha prescindido de todo adorno estilístico y su libro se lee y se entiende muy bien. Si a esto unimos que la autora no se limita a exponer problemas, sino que también presenta posibles soluciones, *El régimen jurídico de las aguas residuales...* contiene méritos más que sobrados para convertirse en una excelente guía para las Administraciones y los legisladores autonómicos.

Esta profesora de Derecho administrativo de la Universidad de Zaragoza nos anuncia en la contrataportada del libro que el objeto de su tesis doctoral son las aguas residuales. Como persona interesada en el Derecho de aguas, espero con impaciencia la monografía que resultará de dicha tesis.

Isabel Caro-Patón
Prof. Tit. de Derecho administrativo
Universidad de Valladolid

⁴ La falta de fuerza vinculante de este Plan ha sido suplida por la firma de convenios de colaboración entre las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas en los que éstas se comprometen a promover ante sus Parlamentos —en los casos, claro está, en que todavía no existen leyes autonómicas de saneamiento— la creación de una figura impositiva que garantice, como mínimo, el mantenimiento de las instalaciones depuradoras que se ejecuten en el marco de dicho Plan. Ver: Convenio entre el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente y la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Comunidad Autónoma de Extremadura sobre actuaciones del Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales Urbanas (BOE de 24 de mayo de 1996); Convenio entre el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente y la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Comunidad Autónoma de Andalucía sobre actuaciones del Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales Urbanas (BOE de 24 mayo de 1996); y Convenio entre el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente y la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León sobre actuaciones del Plan Nacional de saneamiento y Depuración de Aguas Residuales Urbanas (BOE de 2 de febrero de 1996).

ALONSO BARAHONA, Fernando: *Informes municipales*. Comunidad de Madrid, Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Regional. Madrid, 1997 (154 págs.) (Presentación, Alejandro Sanz Peinado, Director General de Administración Local); y ALONSO BARAHONA, Fernando y RODRÍGUEZ VARELA, Nieves: *Asesoramiento municipal*. Comunidad de Madrid, Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Regional. Madrid, 1996 (229 págs.) (Presentación, Alejandro Sanz Peinado, Director General de Administración Local).

Resulta poco frecuente unir en una sola reseña el comentario de dos obras, pero en este caso —o mejor, en estos casos— probablemente resulte así el modo más adecuado de análisis, y ello porque el objeto central, metodología, e incluso sistemática expositiva de ambos es profundamente homogénea, configurando una línea de continuidad entre ambos, más allá de la ligera diferencia entre los títulos, o del hecho de que el primero de ellos en el tiempo (*Asesoramiento municipal*) lo firme junto con Fernando ALONSO BARAHONA (a la sazón, desde finales de 1995, Jefe de Servicio de Administración Local de la Dirección General de Administración Local de la Comunidad de Madrid), doña Nieves RODRÍGUEZ VARELA (Asesor Técnico del Servicio de Administración Local y Coordinadora de los Programas de Formación de la Dirección General).

Ambos volúmenes (editados por el organismo competente de una Comunidad Autónoma —no se olvide— uniprovincial) vienen a poner de manifiesto el enraizamiento y la relevancia de la cuestión local que empieza a emerger frente al lógico protagonismo estelar posconstituyente del fenómeno autonómico, sin que con ello se quiera decir ni que en los últimos lustros el régimen local haya sido orillado en su tratamiento bibliográfico, ni —obviamente— que estemos ante un cierto reflujó del estudio del proceso y régimen autonómico (ello partiendo de la base de que Administraciones locales y autonómicas son muestras del siempre inagotable debate de la organización territorial del Estado).

Dicho ello, en todo caso, la riqueza de la problemática jurídico-vital del régimen local, la repercusión de la acción de estas Administraciones, etcétera, son terrenos en los que la utilidad del trabajo de investigación, al tiempo que la labor diaria del jurista, aún encuentran espacios sobre los que

constantemente preguntarse y experiencias que deben compilarse, trasladarse, facilitarse, etc.

Y, en este sentido, hay algo ante lo que no puede cerrarse los ojos, y esto es la variedad del mapa local español. Ni las necesidades ni los medios son los mismos en municipios costeros y turísticos, que en otros de montaña, ni en los que se encuentran en el territorio de Comunidades Autónomas uni o pluriprovinciales, o en zonas con una intensa presión de otras entidades supramunicipales, o la presencia de las inframunicipales, etc., y —en fin— por citar el criterio más tópico, los grandes o pequeños municipios (término tan indeterminado como sin embargo fácilmente traducible por todos, pues damos por sentado que se alude al elemento poblacional y no al territorial). Esta variedad, este pluriformismo redundante, por un lado, en los muy diversos tipos de cuestiones jurídicas que suscitan, y, por otro, en los muy diferentes grados de asistencia que requieren de otras instancias administrativas, léase Diputaciones Provinciales, léase Comunidades Autónomas (reitero, especialmente) uniprovinciales.

Con estas ideas previas deben abordarse ambos libros. Firmados por funcionarios especializados en materia de régimen local, conocedores del día a día de la vida municipal (aunque más producto de una obra colectiva si se atiende al apartado de «agradecimientos» o a la propia «presentación» de las obras), y con una finalidad vigorosa y brillantemente práctica, que queda expuesta por Alejandro SANZ PEINADO de un modo suficientemente preciso al decir: *«Este volumen recoge de forma ordenada y comentada el resultado de (asesoramiento jurídico que se presta a los 179 Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid) ese trabajo, canalizado a través del Servicio de Administración Local, que tiene un objetivo fundamentalmente práctico: la resolución de problemas. Ciertamente es que resulta imprescindible, para el necesario rigor, la cobertura teórica apropiada, pero la misión de la Dirección General y las necesidades de los Ayuntamientos requieren en la elaboración de informes un aspecto práctico, ya que lo que se solicita no es un dictamen de doctrina jurídica que inaugure o continúe un debate teórico de profundo alcance, sino la resolución concreta y efectiva de problemas cotidianos a los que deben enfrentarse los Ayuntamientos»*.

Llegado este punto, debe resaltarse —por su utilidad intrínseca— la sistemática empleada por ambos trabajos (en lo esencial, coincidente), estructurada en cinco grandes áreas, subdivididas en «partes» y —cabe decir— epígrafes: ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO (Estatuto del Concejal; Gobierno Municipal; Asuntos Varios —léase, entidades inframunicipales, mancomunidades, consultas populares, etc.—), PERSONAL

(Selección, Situaciones administrativas, Jornada y retribuciones, Incompatibilidades y Régimen disciplinario, a lo que se añade dos partes específicas dedicadas —respectivamente— a Personal con Habilitación de Carácter Nacional y Personal Laboral); URBANISMO (en *Asesoramiento Municipal* —1996— se tratan cuestiones en materia de Gestión Urbanística y Licencias Urbanísticas, y en *Informes Municipales* —1997— se analizan, sin mayor diferencia esquemática, aspectos relativos a sistema de compensación, uso de espacios públicos, infracciones, licencias, etc.). BIENES, SERVICIOS Y CONTRATOS (llámese también la atención sobre el mayor espacio dedicado a servicios y contratos —y, correlativamente, asuntos tratados— en el trabajo fechado en 1997 frente al de 1996, al menos en materia contractual muy bien pueden encontrarse razones en los cambios legales habidos) y HACIENDAS PÚBLICAS (en este caso, el comentario comparativo cabe hacerlo en sentido contrario, al ser más las cuestiones analizadas en 1996 que en 1997).

El acertado criterio metodológico empleado no acaba en la propia estructura clasificatoria de los distintos dictámenes (que habrá de actuar de genuina plantilla o base para posteriores y deseables recopilaciones anuales), puesto que también abarca el modo en que son presentados cada una de las que hemos llamado áreas, y partes. De modo sintético se cita la normativa aplicable, a lo que más particularmente en *Informes Municipales* —1997— se añade un pequeño comentario general sobre el estado de la cuestión de cada uno de los puntos a tratar, para ir relacionando bajo cada uno de los puntos de índice general de la obra las consultas emitidas. Releídos uno y otro libro queda el peso de un denso acopio de información, de

fácil consulta (tanto por razones esquemáticas, como por motivo del lenguaje e incluso de la maquetación y tipografía empleada), aunque quizá pudiera ser de utilidad identificar los dictámenes por fechas, o por Ayuntamientos, etc., de modo que resultaría más asimilable su posterior cita, al modo quizá no sólo de las recopilaciones anuales de dictámenes del Consejo de Estado bajo el título de DOCTRINA LEGAL, sino también de los ESTUDIOS E INFORMES DE LA SECRETARÍA GENERAL que con cierta periodicidad viene publicando el Ayuntamiento de Madrid.

Quien firma estas breves líneas quedó en sus (ligeramente) primeras semanas de licenciado en Derecho —allá por el verano de 1984— fascinado por la lectura de la monumental obra de F. ALBI, *Tratado de los modos de gestión de las corporaciones locales* (Madrid, 1960) —a cuya cita debe añadirse la de la más reciente y magnífica obra de F. SOSA WAGNER, *La Gestión de los servicios públicos locales* (Madrid, 1992). Entre el año de edición de ambas obras han transcurrido tres décadas, pero, más aún, un profundo cambio en la sociedad española, en la estructura de población, y —desde luego— en el régimen jurídico local. Todos estos cambios abundan en la constancia de la importancia de lo local (incluso, de lo municipal) para el Derecho y, por ende, para la vida ciudadana, y a ambos fines los dos libros (conjuntamente) recensionados suponen una extraordinaria aportación para particulares, abogados, funcionarios, miembros de las corporaciones locales, e investigadores.

Arturo González Quinzá
Profesor Dr. Derecho Administrativo
y Régimen Local y Autonómico
Universidad San Pablo-CEU

