

V. Recensiones

ARNAL SURIA, S. y GONZÁLEZ PUEYO, J.
Mª: *Manual de Presupuestos y Contabilidad de las Corporaciones Locales*,
Editorial: El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, Madrid 2002.
1.018 págs.

Hace casi un siglo, ya comentaba en su *Curso de la Contabilidades Oficiales*, Francisco ACED y BARTRINA (Ed. H. de Reus. Madrid 1916.) las dificultades que, en general, presentaba la aplicación y divulgación de la Contabilidad Pública, empezando por la asignación terminológica que había que darle a la misma, y en donde se remarca, una vez más, la debilidad y la falta de solidez intelectual, que se mantiene en el ámbito profesional de la función pública, ante la erosión permanente de ideas que padece la misma, en favor de instituciones, entidades o personas de otro entorno. Así, remarcaba este autor que hubiera sido normal denominar su texto como de Contabilidad *FINANCIERA*, dado que este vocablo era más acertado para el contenido del curso, que el de Contabilidad «Oficial» o «Pública», al proceder aquel del galicismo «*Finances*», con el que se denomina a la Hacienda Pública y al global, de la actividad realizada con los ingresos y gastos del Estado Francés, incluido su Ministro, y en congruencia, por tanto, con el objeto y sujeto que trataban, al igual que se hacía con otras contabilidades, como las mercantiles o fabriles. Idea que tuvo que desechar para evitar la confusión o cuanto menos extrañeza que la misma introducía; primero, ante la comunidad académica, puesto que aún incipientemente, ya se habían adueñado de dicho galicismo, para significar la misma actividad, pero referida a otras instituciones: Seguros, Banca, Bolsa y, segundo, ante la imposibilidad de que una obra didáctica como la que presentaba pudiera permitirse ningún tipo de duda o arbitrariedad conceptual, sobre sus contenidos. Justificando así, ya desde el inicio, una cierta renuncia conceptual y práctica, en lo referente tanto a las teorías, como al contenido y divulgación, de las ideas, que se deben suministrar por los funcionarios y profesionales del entorno público. En este caso, como aportaciones a las técnicas y prácticas contables que se deben desarrollar en dicho ámbito.

Las dificultades apuntadas anteriormente no han desaparecido en la actualidad, en dicho sector, ni en lo referente a la identificación de los problemas, ni en lo referente a la aportación de ideas y soluciones, por el propio personal del mismo. Así, en lo referente a la contabilidad de las entidades locales, estas dificultades, se han incrementado, tanto por el mayor número de sujetos que actúan hoy en dicha área de gestión (Org. Autónomos,

Consortios, Empresas), como por la complejidad interna que presentan, ante una mayor y más cualificada necesidad de información y conocimiento. (Huida del Derecho, politización general, etc.). Esta mayor complicación de la gestión local sólo puede ser superada, en mi opinión, con un demostrado trabajo profesional y con herramientas de probada solvencia, como el *Manual de Presupuestos y Contabilidad de las Corporaciones Locales*, que edita El Consultor, y que motiva este comentario bibliográfico, pues es un ejemplo del camino que se debe seguir para superar las limitaciones históricas comentadas.

La presente edición de este *Manual de Contabilidad y Presupuestos* —como las cuatro anteriores— podemos decir que hace fácil lo difícil. Así, nadie puede negar hoy la complejidad técnica que el aprendizaje y la práctica de la contabilidad local presenta incluso, para los más iniciados, y he aquí uno de los rasgos meritorios de dicho texto, en donde no sólo se debe señalar la calidad de su contenido teórico, que recoge las nociones más actuales del Presupuesto y del registro contable, en las entidades locales, lo que debe considerarse como una válida *aportación a la Teoría contable Pública*, sino que dicho estudio también presenta una amplitud de supuestos y cuestiones concretas, como modelos de documentos, rayado de libros y ejemplos prácticos, que amenizan su lectura y facilitan el conocimiento y la rápida resolución de la mayoría de problemas, que su puesta en práctica pueda plantear en las entidades locales. En este aspecto, considero se debe encuadrar más dentro de la noción clásica de «*teneduría o llevanza de libros*», pero que no por esta calificación, debe minusvalorarse o despreciarse, sino que, al contrario, dado lo áspero y pesado que resulta el estudio de esta disciplina en campo público, cuantas más facilidades y comodidades se presenten en su ejercicio, más eficaz será siempre el resultado que con dichos textos se logre.

De otra parte, el hecho de que en la actualidad la disciplina contable pública haya adquirido una importancia considerable (resaltada por mi parte, en la *Revista Estudios Locales*, nº 55. Ed. Consejo General de SITAL) incluso como disciplina de la Universidad, donde se han editado en los últimos años una gran cantidad de Manuales sobre Contabilidad, realza la importancia del trabajo que comentamos y ello, por dos motivos: el libro ha sido redactado por dos profesionales, Interventores-Tesorereros, con muchos años de profesión a sus espaldas y, por tanto, con un amplio conocimiento de la materia, en su aplicación diaria, pero que no desmerecen por su capacidad intelectual, dedicación y trabajo, a la de cualquier otra obra que sobre la disciplina exista en el mercado. Los autores, por

tanto, son conocedores con detenimiento de la reglamentación contable y de su aplicación práctica, lo que le da al Manual, una mayor garantía como valor añadido para su éxito didáctico, pues, además, al desarrollar esa visión profesional, el texto tiene un enfoque práctico, que lo multiplica, dado que, por una parte, su desarrollo se efectúa lejos de aspectos doctrinales «falsamente teóricos» y, al contrario, tampoco peca el mismo, con exposiciones exclusivamente mecanicistas, a lo que se reduce, muchas veces hoy, la docencia y el aprendizaje contable.

Pero el *Manual de Presupuestos y Contabilidad*, en esta quinta edición, también presenta ciertas mejoras, según se han ido superando, las ediciones anteriores (la 1ª de Abella de 1962), y que, con el paso del tiempo, ha ido acrisolando, aspectos y visiones nuevas, que la práctica ha innovado y su estudio axiomatiza, asimila o rechaza. Así, por ejemplo, se mantiene la estructura ya probada de ediciones anteriores, como método de análisis y exposición, siguiendo el índice de la Instrucción de Contabilidad de las Entidades locales de 1990, pero se mejora al incluir una presentación externa más moderna y actual, con un sistema en CD, que lo homologa con cualesquiera de los manuales tipo que existan en el mercado. Por otra parte, también se debe comentar que el Manual, al seguir las normas básicas de otros trabajos de esa editorial para el mundo local, presenta una claridad expositiva y una sinceridad divulgativa digna de elogio (lo que en Auditoría sería «una visión clara y sincera de la realidad»), para la más fácil asimilación por el lector y aunque el mismo, para algunos pudiera ser un auténtico monumento al aburrimiento, con más de 1.000 páginas, sobre la Instrucción de Contabilidad de las Entidades Locales, no por ello su lectura deja de ser interesante y en muchos casos amena, a pesar de su contenido, que, ya de entrada, como ciencia aplicada y en su aspecto puramente técnico, en muchos casos puede repeler.

La obra se estructura en 15 extensos capítulos, recogiendo la totalidad del contenido de la ICAL, aparte de los capítulos introductorios y los referidos estrictamente al Presupuesto Municipal y a los principios presupuestarios. En la actualidad se incluye en el Manual también el estudio de las cuestiones nuevas surgidas recientemente, como la problemática que suscita la Ley de Estabilidad Presupuestaria, el Euro o las novedades de la Ley de Haciendas, sobre el cálculo de la carga financiera y el endeudamiento local, Ahorro Bruto, Neto, etc. Todos ellos presentados y comentados metódicamente, si bien los autores no sólo se dedican a exponer el régimen jurídico y la normativa correspondiente, sino que, en muchos casos, efectúan un agudo análisis de la misma, con abundan-

tes y acertados comentarios y propuestas rigurosas, para la resolución de las diversas y sucesivas incógnitas, que plantea la aplicación de la ICAL. Por lo que su lectura se hace, como hemos comentado, de forma clara y pedagógica y nos lleva a la conclusión posterior de que hemos podido entender y comprender con sencillez la contabilidad pública local, que es tan difícil y tan llena de matices y variantes importantes, como, por ejemplo, la ambivalencia que presenta la misma en el campo macroeconómico, cuando se refiere al sistema de Cuentas Nacionales, como en el microeconómico, donde se ubica este tratado y en donde se valoran más las técnicas presupuestarias y los Planes y Principios, de las cuentas públicas a rendir anualmente, por los diversos entes locales.

Como en un comentario bibliográfico o recensión de libros, se deben compendiar los contenidos del mismo, sólo voy a hacer referencia a algunos de los contenidos más llamativos que dicho texto presenta. Así, los capítulos primeros ubican el contenido posterior de toda la materia, al analizar y comentar el Régimen Presupuestario Local, y la necesidad de su control, mediante las Funciones Financieras y de Tesorería. Incluyendo una exégesis de las estructuras presupuestarias vigentes, en mi opinión, auténtico «Caballo de Troya» para la descomposición presupuestaria local y que, como comentan los autores, no presenta en la actualidad una solución unívoca, y que junto con la mayor complejidad que su registro presenta, deberían dar un resultado más completo y, por tanto, consideraran que ello no debe conducir a que la información sea hoy menor, a la que anteriormente se obtenía, con procedimientos más sencillos. Junto a estos se detallan dos capítulos —Cuarto y Quinto— sobre contenido y aprobación de los presupuestos locales y situación y modificación de los créditos presupuestarios.

El cuerpo central del Manual incluye la parte más extensa, referente a la gestión contable concomitante con la ejecución del presupuesto, ejercicio corriente, tanto gastos como ingresos, con sus correspondientes capítulos diferenciados, referentes a ejercicios cerrados, incluyendo todas las posibilidades de su régimen legal, Autorizaciones, Disposiciones, Reconocimiento de Obligaciones y Ordenación del Pago, Pago efectivo, en Formalización, con descuentos, reintegro de pagos, etc. Cuestión interesante y que acertadamente comentan los autores, es su aportación al modo y forma en que debe efectuarse el registro contable de ciertos ingresos urbanísticos que realizan los entes locales y que tanta controversia jurídica vienen suscitando últimamente (un resumen doctrinal en ARNAU BERNIA, *REAL* nº 286-287, diciembre 2001. Ed. INAP; también en: AGUINAGA MARTÍ-

NEZ, *Papeles Economía Española*, Nº 92-2002). Cuestión que por la heterogénea naturaleza de los mismos, y por el abuso, hasta la náusea, de la figura del convenio urbanístico local, presenta una gran complejidad, que los autores salvan con clarividencia y sencillez, tanto en el análisis de la naturaleza de este tipo de ingresos, como en la clasificación y catalogación contable y de cuentas a aplicar, caso de ingresos de Juntas de Compensación, ingresos por cuotas de urbanización, y por sustitución en metálico, de los diversos tipos de aprovechamientos urbanísticos, establecidos legalmente.

La obra recoge por último, en un gran bloque —Capítulos, 11-15— las cuestiones contables sobre Liquidación Presupuestaria, Rendición de Cuentas y Estados Contables finales, así como otros referentes a módulos complementarios, Inmovilizado, Deuda, Operaciones comerciales y demás aplicaciones del sistema. En este caso, me voy a detener en los atinados comentarios que realiza el texto sobre la necesidad de efectuar y detallar el Acta de Arqueo mensual, que debe continuar realizándose, como componente, indispensable para la gestión diaria y para la rendición de cuentas, siguiendo, así también, las recomendaciones y exigencias del Tribunal de Cuentas, en diversos informes publicados sobre el Sector Local. En este sentido, la confusión e inseguridad jurídica que la actuación y gestión financiera local presenta en la actualidad, provocada por la gran dispersión normativa, así como en muchos casos, por una inexistente regulación mínimamente uniforme y clarificadora, hace que dependiendo del parecer, la costumbre o los hábitos, el ánimo o sencillamente las ganas de trabajar, que cada entidad tenga, que nos podamos encontrar con las más variadas interpretaciones sobre la obligatoriedad, necesidad o simple conveniencia, de realizar este tipo de tareas. En este sentido, las aclaraciones que presenta el Manual son clarividentes y despejan dudas sobre la obligatoriedad, por ejemplo, de este estado, que tiene una importancia capital en la justificación anual y en la rendición de cuentas, a la que están sometidas las entidades locales españolas.

La única crítica que, en mi opinión, se puede hacer al respecto es quizás el escaso espacio dedicado, a cuestiones relacionadas con la nueva orientación de la contabilidad que se viene produciendo, como sistema de información, tras la modificación de la Instrucción de Contabilidad del Estado, por la Orden del Ministerio de Hacienda, 1300/2002, de 23 de mayo. Regulación completa, que propugna una gestión de la contabilidad diferente, pensada más como sistema de información, para la gestión y el control, pero realizada informáticamente y gestionada de forma centralizada,

presentando un gran detalle en los documentos y soportes a suministrar, pero en una dinámica interna alejada de las garantías, que suponen los soportes, libros y apuntes conocidos tradicionalmente. En cualquier caso, estas carencias deben ser disculpadas, primero, por las limitaciones físicas del libro, ya de hecho sobrecargado, que supondrían mayores comentarios y, por tanto, mayor volumen y, de otro, al considerar que se compensan con el análisis que se realiza de otras normas de última aparición, caso del R.D. 705/2002 sobre «Emisión de deuda pública por las entidades locales», así como, el R.D. 1438/2001 que regula la «Central de Información de Riesgos de las Entidades Locales (Cir. local)». Si bien, sí se hecha en falta alguna referencia más actual al R.D. 2188/95, sobre «Control interno ejercido por la IGAE».

El *Manual de Contabilidad y Presupuestos de las Entidades Locales* que edita El Consultor, en ésta su quinta edición, es, por tanto, un éxito de la misma, como lo demuestran las diversas tiradas ya realizadas, y los valores intelectuales, la preparación y experiencia que aportan sus autores, ARNAL SURIA y GONZÁLEZ PUEYO, y también, porque el mismo cumple, muy satisfactoriamente, todos los objetivos que la misma se propone en su presentación. Por ello, recomendamos vivamente su lectura y estudio a todos los interesados en el mundo local, tanto funcionarios y empleados municipales, como a estudiantes, aspirantes a puestos locales, cargos electos, usuarios y al público en general, pues, no en vano, el conocimiento de la gestión presupuestaria y contable, a la que antes o después se debe llegar, en la mayoría de gestiones municipales, puede evitar a más de uno un desengaño en sus relaciones con una entidad local.

Los autores consiguen en sus páginas hacer fácil y sencillo lo complejo y difícil de la materia contable, y ello lo logran, con brillantez, incluso con generosidad y ejemplaridad, cualidades todas ellas difíciles de encontrar en estos días entre el personal local, sea del tipo que sea, volviendo así, en estas líneas finales, a la idea con que iniciaba el mismo, el de la renuncia intelectual autoimpuesta, para evitar cualquier tipo de conflicto ideológico, que pudiera censurarse a los funcionarios y profesionales del sector público. Por ello, esta edición, puesta al día, revisada y comprobada, va a suponer, como diría Richard MATTESSICH, un hito en la historia, práctica y divulgación de la Contabilidad Pública, en general y en concreto de la Contabilidad Local, tanto por la calidad de sus contenidos, como por su presentación, como por la sencillez de su lectura. Obra que podríamos considerar como un trabajo colosal en la Administración local, similar, en mi opinión, a lo que en su momento pudo suponer, por ejemplo, el *Tratado de los Modos de*

gestión de las corporaciones Locales, de Fernando ALBI.

José P. VIÑAS BOSQUET
Interventor-Tesorero de Administración Local

RIVERO ORTEGA, Ricardo: *El Estado vigilante. Consideraciones jurídicas sobre la función inspectora de la Administración*, Madrid, Editorial Tecnos S.A., 2000, 230 pp.

Acontecimientos posteriores a la escritura del libro que hoy comentamos —la terrible guerra de Irak, en el plano internacional; la catástrofe nacional ocasionada por el hundimiento del «Prestige»— han incrementado la sensibilidad ciudadana con respecto a la importancia de las inspecciones en el mundo actual. Se puede afirmar, hoy más que nunca, como acertadamente señala el catedrático de la Universidad de Zaragoza, José BERMEJO VERA, en el prólogo al libro que comentamos, que la potestad de inspección es una función o potestad tradicional que hoy está de moda, por lo que resulta aún más sorprendente la despreocupación al respecto del legislador traducida en la ausencia de una normativa general que discipline este género de actividad.

La introducción de la obra sitúa al lector de entrada ante una realidad controvertida «en un marco caracterizado por la creciente importancia de la información y el conocimiento, ante un nuevo paradigma tecnológico organizado en torno a las tecnologías de la información, nuestras sociedades se han convertido en sociedades de vigilancia» (páginas 26 y 27). El fenómeno, pensamos nosotros, no deja de ser preocupante, si consideramos el crecimiento desigual y desmesurado de la información en el ciberespacio y los temores expresados, entre otros, por Umberto Eco, sobre la aparición de un especie de Gran Hermano que controle el acceso a estos canales de comunicación, supuestos espacios de libertad.

Con independencia de cuál sea el futuro de la Humanidad, lo cierto es que en la sociedad actual se ha incrementado la vigilancia del Estado, dando lugar a la aparición de un nuevo tipo de Estado: el Estado Vigilancia o *État de surveillance*, como

algunos lo llaman, allende los Pirineos. Con referencia a España, señala el profesor RIVERO que, en nuestro actual marco político y económico, la Administración es, ante todo, una organización vigilante, lo que, en opinión del autor, desechando otras connotaciones negativas del término, equivale a una actitud de los poderes públicos dirigida fundamentalmente a la consecución de finalidades generales: seguridad, salud, derechos de los trabajadores o protección de los consumidores.

Atinadamente señala el autor que, pese a la importancia de la función inspectora de la Administración, apenas existen en nuestro Derecho estudios globales o una teoría general de esta función que contribuya a completar su regulación normativa. A cubrir en parte esta carencia, viene este libro que estudia los principales aspectos jurídicos de las inspecciones administrativas: su origen, concepto, finalidades, principios inspiradores, organización y procedimiento así como el sistema de garantías de los ciudadanos —tutela judicial y responsabilidad— que protege a éstos frente a este tipo de intervenciones¹.

La obra se estructura en seis bloques temáticos. El primero de ellos está dedicado al origen, concepto, fines y significado de la función inspectora de la Administración. Prescindiendo del comentario de otros antecedentes, los orígenes de la función inspectora y de lo que pudiéramos llamar procedimiento administrativo de inspección se encuentran vinculados al nacimiento de la legislación laboral. En un Real Decreto de 1 de marzo de 1906, regulador del servicio de inspección de trabajo, se enuncian las competencias que habían de reunir los inspectores, entre las que se incluye «ser de moralidad intachable, carácter firme e independiente, voluntad decidida y poseer trato adecuado a la difícil misión que han de desempeñar». En una norma posterior (Real Decreto de 21 de abril de 1922) se atribuye a las actas de inspección el carácter de documento con valor y fuerza probatoria, salvo prueba en contrario. Habrá que esperar mucho tiempo, hasta la STC 76/1990, para que esta referencia tópica de la presunción de veracidad *iuris tantum* de las actas de inspección, que todavía fluye en alguna norma y en alguna Sentencia aislada, quede matizado en su auténtico valor probatorio como medio no privilegiado. Este proceso evolutivo de la función inspectora adquirirá nuevo impulso con el crecimiento de la inspección fiscal, especialmente a partir de la reforma de

¹ Conviene informar al lector que, con posterioridad a la publicación de este libro, se ha publicado otro excelente trabajo sobre la función inspectora debido al Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Cádiz, Severiano FERNÁNDEZ RAMOS, titulado *La actividad administrativa de inspección. Régimen jurídico general de la función inspectora*, (Editorial Comares de Granada, en 2002), lo que, unido a otras aportaciones anteriores, permite ya contar con un cuerpo doctrinal suficiente de análisis y reflexión sobre esta materia.

1977 (Pactos de La Moncloa) y con la intervención administrativa en campos como la protección de los consumidores, el derecho al disfrute del medio ambiente, el derecho a la seguridad ciudadana, la ordenación de los transportes terrestres, la prevención de riesgos laborales, la protección de la salud, incluso el mantenimiento del sistema de seguridad social, todas ellas conquistas del Estado social que exigen la realización de actuaciones inspectoras.

El más antiguo de los títulos de intervención del Estado cerca de la comunidad, al cual se halla ligada la actividad administrativa de inspección, es el concepto de policía. Recuerda el autor cómo el término policía guarda en la opinión pública una imagen contaminada de connotaciones puramente represivas, por lo que la doctrina se ha visto necesitada de acudir a otros conceptos descriptivos de la actividad administrativa que no es solamente represiva sino fundamentalmente preventiva². El nuevo paradigma se encuentra en el término supervisión, procedente de la doctrina alemana, que abarca técnicas de autorización, comprobación y sanción y que está plenamente adoptado, pese a su amplitud de contornos, para referirse a la genérica competencia de supervisión o control de la Administración sobre la Economía, realizada en el momento actual por las transformaciones del modelo económico que marcan las políticas privatizadoras y liberalizadoras.

Incluida, pues, en este concepto de policía o de supervisión, conexas también con la actividad informativa de la Administración, la inspección puede ser considerada como una técnica específica de control, dirigida a velar por el cumplimiento de las normas, verdadero objeto de la inspección que el ciudadano tiene obligación de soportar. Se trata de una actividad, potestad o función consistente en la recogida de información mediante el reconocimiento de las actividades de los sujetos privados, dirigida a acomodar sus conductas al ordenamiento. A juicio del autor, aunque la categoría no es desconocida en nuestro Derecho, ésta se halla necesitada de un mayor tratamiento dogmático que deslinde las distintas técnicas de intervención, fije los contornos jurídicos en los que se mueven las actuaciones inspectoras de la Administración y establezca los procedimientos de actuación.

Referir la importancia de la función inspectora en un momento de tránsito hacia el Estado preven-

tivo o de seguridad no es tarea fácil, confiesa el autor. Sin la función inspectora cuya regulación ocupa hoy muchas páginas de Boletines Oficiales, no se pueden entender textos relevantes para nuestro Derecho administrativo, como la Ley de Defensa de los Derechos de los Consumidores y Usuarios de 1984, la Ley de Prevención de Riesgos Laborales de 1995 y prácticamente todas las leyes sectoriales reguladoras de una rama de la Economía. Hoy no resulta concebible la intervención económica de la Administración sin el correspondiente ejercicio de funciones inspectoras con una triple finalidad que el autor clasifica en preventiva, dirigida a proteger los bienes jurídicos que el ordenamiento reconoce y ampara, pedagógica, instructiva o educativa, de ilustración al sujeto responsable, en la línea preconizada por el artículo 35 de la Ley 30/1992 e informativa como modo de proveerse la Administración de datos e informaciones sobre los que luego poder actuar y cumplir los objetivos que se le han encomendado.

El segundo de los bloques temáticos en que se divide la obra está dedicado a los principios de la función inspectora que protegen los valores consagrados en texto constitucional (libertad, justicia, igualdad y pluralismo político) y que son el principio de igualdad, reserva de ley, principio de proporcionalidad, respeto de los derechos fundamentales y principio de eficacia.

En relación con el primero de estos principios, el de legalidad o juricidad, los nudos gordianos de la cuestión se encuentran en la atribución por ley a la Administración de potestades inspectoras mediante normas indefinidas y en la atribución de potestades discrecionales. El autor considera que en el ejercicio de algunas potestades, como la inspectora, la ley debe dejar a la Administración la opción sobre el *cuándo* y el *dónde*, decidiendo ella misma sobre el *cómo* y sobre el *si*. Potenciales riesgos de exceso en el ejercicio de las funciones inspectoras se verán compensados a través del desarrollo reglamentario mediante normas internas de organización y procedimiento que aseguren la objetividad de la decisión (planes o fijación de objetivos de las unidades de inspección) —la colaboración del reglamento con la ley es imprescindible para dar satisfacción al principio de legalidad— y gracias a la valoración de la proporcionalidad de las medidas inspectoras que hagan los Tribunales atendiendo su necesidad y oportunidad.

² A este propósito dice Alejandro NIETO, citado oportunamente por el autor, que el deber del Estado es «evitar realmente los daños y riesgos, ejercitar una función preventiva antes que represiva, pues la sanción es la *ultima ratio* del Estado, quién solo debe acudir a ella cuando no se puedan utilizar otros medios más convincentes para lograr que los particulares cumplan las órdenes y las prohibiciones (NIETO. *Derecho Administrativo sancionador*, Tecnos, Madrid, 1983, p. 249)

La justificación del principio de reserva de ley es obvia, pues toda inspección conlleva la idea de intervención siendo este concepto el núcleo esencial de la doctrina de la reserva de ley. Después de la Constitución de 1978 es claro que cualquier limitación impuesta por la Administración Pública a los sujetos privados exige una habilitación legal previa que además deberá especificar de forma clara y comprensible los términos en los que deba tener lugar esa intervención.

El principio de proporcionalidad, que supone la prohibición de excesos en la habilitación o en el ejercicio de potestades administrativas, se aplica a las potestades de policía de la Administración, por extensión del ámbito penal y a nivel de Derecho positivo va cuajando en primer lugar en el Derecho local.

El tercer principio de la actuación inspectora es el respeto a los derechos fundamentales, elementos esenciales de nuestro ordenamiento que sustentan el resto del sistema jurídico. El verdadero fundamento de la actuación inspectora en un Estado constitucional como el nuestro es la existencia de derechos fundamentales que deben ser protegidos. El Estado está obligado a proteger a sus ciudadanos que tienen derecho a que se les garantice su seguridad, su salud, o sus derechos como consumidores. Por otra parte, es obligado compatibilizar la vertiente positiva de los derechos fundamentales con su vertiente negativa (*status positivus* y *status negativus*), no olvidando que los derechos fundamentales deben seguir siendo barreras frente a actuaciones abusivas de los poderes públicos.

Uno de los elementos del derecho a la dignidad de la persona más amenazado en la sociedad tecnificada de nuestro tiempo es la intimidad personal, derecho reconocido en la Constitución (art. 18.1) y protegido penal y civilmente. Desde el punto de vista de las inspecciones administrativas, el derecho a la intimidad consiste en un derecho a no ser observado en determinados casos, ni investigado ni vigilado. Este derecho puede ser relativizado en determinados casos, muy especialmente para la protección de otros derechos fundamentales como la salud o la seguridad, pero son muchos los problemas que ello suscita, como en el ejemplo, ahora tan de actualidad, de la videovigilancia sobre la que dice el autor que «es necesario hilar muy fino para saber hasta donde es permisible la vigilancia de las vías públicas con cámaras de video y, sobre todo, para señalar cuales son las garantías que deben ser en todo caso respetadas a

la hora de utilizar estas técnicas de control del espacio público (pág. 127)³.

El último de los principios de la función inspectora es el de eficacia, la cual depende, en buena medida, de la existencia de un eficaz aparato inspector, con lo cual la función inspectora se convierte en una clave de consecución de objetivos de interés general y de la efectiva aplicación del Derecho, tal como se refleja en la Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1990.

La eficacia de la actividad administrativa o función de inspección depende también de una adecuada organización administrativa cuya valoración es objeto de la tercera parte de este libro. La actividad de inspección forma parte de la función ejecutiva y, aunque el Estado conserva todavía importantes competencias inspectoras, la gran mayoría de ellas parece que debieran corresponder a aquellos niveles de Administración más próximos al ciudadano, sin perjuicio de que el Estado retenga en determinadas materias un poder de Alta Inspección, que no se debe confundir con la inspección administrativa sino que es fundamentalmente una actividad informativa sobre la ejecución autonómica de las normas estatales. En cualquier caso, el autor advierte sobre la importancia de clarificar a quién corresponden las competencias inspectoras en cada materia «debido a la necesidad de no duplicar o triplicar el gasto y no agobiar al ciudadano con controles sobre la misma actividad y con la misma finalidad» (pág. 140).

Este epígrafe nos introduce además en una cuestión atrayente cual es la de las nuevas soluciones organizativas que en los últimos tiempos se vienen dando en el ejercicio de las funciones inspectoras. La primera de estas fórmulas es la de los entes de supervisión, cuyos ejemplos en España se han multiplicado a partir de los años 80: Consejo de Seguridad Nuclear, Comisión Nacional del Mercado de Valores, Comisión Nacional del Sistema Eléctrico, Instituto para la reestructuración de la Minería del Carbón y el Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras etc. Los entes de supervisión han generado una cierta polémica en cuanto paradigma de las denominadas Administraciones independientes. A su favor tienen precisamente sus características de autonomía y especialización que hace a esta modalidad organizativa idónea para desarrollar funciones inspectoras en aquellos sectores donde el Legislador aprecie necesidades mayores de neutralidad y cualificación técnica. La principal objeción que se formula

³ Sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Fundamentales: Régimen Jurídico de la videovigilancia, consúltese la página en Internet de la Universidad Carlos III (www.uc3m.es) elaborada por Emilio PAJARES MONTOLÍO, profesor titular de Derecho Constitucional en dicha Universidad.

a la creación de estos entes es la pérdida de dirección del Gobierno sobre estas Administraciones independientes.

En los últimos años asistimos a un nuevo planteamiento de las formas de intervención del Estado en la Economía, una de cuyas características es la sustitución de la intervención unilateral por la cooperación. En el caso de las funciones inspectoras, la colaboración público-privada puede expresarse bien mediante la atribución de las actividades de inspección a empresas privadas o bien mediante la autoinspección o autocontrol de los propios sujetos que realizan la actividad a controlar. En el primer caso, la razón de la delegación de la inspección en sujetos privados se halla en la insuficiencia de medios de que dispone la Administración que no puede responder a todas y cada una de las actividades creadoras de riesgo. La doctrina se muestra favorable al ejercicio privado de estas actividades siempre que se mantenga una «densidad normativa suficiente» para predeterminar la objetividad de la actuación inspectora. A juicio del autor, resulta importante regular a estos efectos el estatuto del colaborador, o sea, del sujeto que realiza actividades de inspección así como de su procedimiento de actuación. En cuanto a la autoinspección, uno de cuyos ejemplos puede ser la prevención de riesgos laborales, su fundamento, más que en la necesidad de ahorro y especialización se halla en el estímulo a una mayor conciencia de responsabilidad en el sector privado. Ofrece ventajas e inconvenientes. Las primeras estriban en la mayor proximidad y conocimiento técnico de la fuente del riesgo y en el interés del sujeto, por razones económicas y empresariales de mantener niveles de seguridad y calidad adecuados; las segundas se derivan de la posible falta de objetividad e imparcialidad. Por ello el autor se muestra partidario de compatibilizar ambos tipos de controles privados y públicos. «El control privado puede ser, por sus ventajas, un mecanismo efectivo de inspección rutinaria, de control ordinario, constante y previsible. Las inspecciones administrativas, por el contrario, deben ser imprevisibles y extraordinarias. El autocontrol puede facilitar y complementar el control público, pero en ningún caso puede sustituirlo» (pág. 161). Las posibilidades de intervención administrativa —otro elemento de crítica a la nueva formulación— no son menores porque se produzca un control por sujetos privados o un autocontrol, primero porque la decisión sancionadora debe corresponder en todo caso a la Administración y en segundo lugar, porque es el Estado quien en última instancia debe garantizar la protección de los bienes jurídicos.

La cuarta parte del libro se refiere al procedimiento administrativo de inspección. La construc-

ción de una teoría general del procedimiento de inspección es una necesidad indudable a la vista de la parquedad de la regulación general y de las múltiples normas que regulan la realización de actividades de inspección muy distintas, reconducibles, en opinión del autor, a algunas reglas jurídicas perfectamente generalizables. El aspecto más específico de la actividad administrativa de inspección quizás sea la colaboración de los sujetos privados para facilitar a la Administración la recogida de datos e informaciones. El autor considera esta colaboración como un derecho-deber del sujeto del procedimiento de inspección, exigible siempre que exista previsión legal al respecto (art. 39.1 Ley 30/1992) y referida a actuaciones concretas cuya exigencia no suponga la lesión de algún derecho fundamental como el derecho a la autodeterminación informativa, el derecho a no declarar contra uno mismo o el derecho a la inviolabilidad del domicilio. Así, en lo que respecta al primero de los derechos mencionados como límites a las actuaciones inspectoras, solo pueden solicitarse aquellos datos que sean necesarios para realizar la comprobación que compete al órgano de inspección, aunque las leyes pueden obligar, también, en determinados casos a declarar sobre los posibles riesgos de una actividad, lo que resulta un eficaz complemento de la función inspectora en su finalidad preventiva.

¿Puede el sujeto de la inspección rehusar a suministrar información alegando su derecho a no declarar contra sí mismo? ¿Y puede ser sancionada esa actitud considerándola como una obstrucción a las actividades inspectoras? La respuesta no es sencilla, como en el caso de la prueba de alcoholemia que ha dado lugar a una interesante jurisprudencia. El autor opina que en tales casos «no se sanciona un genérico deber de colaboración; se castiga la infracción de una obligación concreta que es legítimo exigir» y que esta prefigurada por la Ley sancionando su incumplimiento (pág. 172).

Otro punto debatido es el permitir el acceso al lugar donde debe tener lugar a inspección, lo que suscita dudas con el derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio. El Tribunal Constitucional (STC 22/1984) tiene declarada la necesidad de autorización judicial para la entrada en el domicilio para proteger la intimidad personal y familiar y a estos efectos equipara el domicilio de las personas jurídicas con el de las personas físicas (STC 137/1985), jurisprudencia acatada por el Tribunal Supremo. Dice el autor que la consideración de los centros de trabajo y los establecimientos comerciales como domicilio responde tal vez a una interpretación generosa y extensiva del derecho fundamental que no se compecede con la legislación especial ni con la práctica ordinaria de inspección

que accede a los domicilios comerciales sin necesidad de solicitar la correspondiente autorización judicial. Cuestión distinta será la que produzca la coincidencia entre domicilio del sujeto y el local que debe ser inspeccionado, en cuyo caso lo que podría exigirse, dice, es que exista una separación clara entre locales comerciales o empresariales y el domicilio, lo que puede controlar la Administración al conceder las licencias de actividad de la mayoría de las empresas.

Por lo demás, en los procedimientos de inspección hay que ser especialmente cuidadosos con el derecho a que las actuaciones procedimentales se lleven a cabo en la forma menos gravosa para el ciudadano y con que los funcionarios, a menudo investidos de la condición de autoridad y gozando por ello de una amplia panoplia de potestades, guarden discreción o secreto sobre los datos e informaciones obtenidas. No son indiferentes para ello la posesión de las cualidades o cualificaciones que deben reunir los cuerpos de inspectores y que pueden resumirse en dos: imparcialidad y especialización.

En cuanto a las obligaciones del órgano inspector en el procedimiento, la primera es identificarse e informar al sujeto sobre el objeto de la inspección y el segundo es guardar sigilo riguroso respecto de los asuntos que conozca por razón del cargo, un deber cuyo incumplimiento pudiera ser considerado como falta grave. Por lo demás, el ordenamiento jurídico concede a los órganos de inspección una panoplia de facultades para un más eficaz desarrollo de su tarea; entre las potestades más extremas se encuentran las de paralizar la actividad y la de acordar la intervención de la empresa controlada.

La tramitación del procedimiento de inspección presenta pocas cuestiones de relieve. Su iniciación suele acordarse de oficio. Modernamente las actuaciones inspectoras se contemplan dentro de una planificación previa, los denominados técnicamente planes de inspección cuya publicidad en el orden fiscal ha declarado recientemente la Ley 1/1998, de Derechos y Garantías de los Contribuyentes, y a los que el autor juzga como un intento eficaz de reducir la discrecionalidad administrativa. Mayor interés reviste la terminación, en especial en lo referido a las transacciones informales, hecho cotidiano ya en el orden fiscal, que el autor, con apoyo en la redacción del artículo 88 de la Ley 30/1992 considera que debiera desarrollarse para el conjunto de los procedimientos inspectores. No son desdeñables tampoco las cuestiones ligadas a la duración de las actuaciones de inspección porque «la imprevisibilidad temporal de las inspecciones es un elemento imprescindible de su

eficacia» (pág. 198). Así, dice, la necesidad de determinar un plazo máximo de duración de las actividades inspectoras es una elemental exigencia de seguridad jurídica y defensa de los derechos de los ciudadanos que en el ámbito de la inspección tributaria ha encontrado su concreción legal (doce meses a contar desde la notificación se su inicio al contribuyente, prerrogables por otros doce más cuando concurren determinadas circunstancias tipificadas en el artículo 29 de la Ley 1/1998).

Una cuestión arduamente debatida, a la que el autor dedica un desarrollo quizás algo parco, en la parte quinta de este libro, es la de la naturaleza de las actas de inspección y su valor probatorio en el procedimiento administrativo y en el proceso contencioso administrativo. Las actas de inspección en cuanto documentos públicos participan de la presunción de legalidad consustancial a los actos administrativos (art. 57.1 de la Ley 30/1992), con sus consecuencias de ejecutividad, ejecutoriedad y ejecución forzosa. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional considera a las actas de inspección como medios probatorios sobre los hechos que constan en las mismas aunque nada impide al particular actuar contra el acto de prueba aportado por la Administración (STC 76/1990), doctrina recogida y formalizada en el artículo 137.3 de la Ley 30/1992. El autor entiende que nos encontramos con unas pruebas preconstituidas, con un valor reconocido por la Ley que dejan a los particulares en posición de desigualdad y a la Administración de ventaja ante el albur de un eventual proceso judicial.

El sexto y último epígrafe está dedicado a la delicada cuestión de la responsabilidad administrativa *in vigilando*, que el autor estima debe existir si se dan estas dos condiciones: deber de actuar y creación de situación de riesgo. «Si la Administración no inspecciona cuando o como debiera y esta negligencia genera una situación de riesgo que da lugar a la producción de un daño, en todo caso debe haber lugar para la exigencia de responsabilidad patrimonial» (pág. 229), como es el caso reconocido ya en alguna Sentencia del Tribunal Supremo.

En definitiva, concluimos con las palabras del autor que cierran esta interesante obra, «La protección de la seguridad, la salud, el medio ambiente, exigen también en los espacios de la libertad una eficaz inspección administrativa, un Estado vigilante, para que gracias a su intervención podamos descansar todos los ciudadanos» (pág. 230). Que así sea.

Manuel MARTÍNEZ BARGUEÑO
Ministerio de Administraciones Públicas

PALOMAR OLMEDA, Alberto: *El sistema de carrera y su aplicación a los Cuerpos Superiores de la Administración, Madrid: Editorial Dikynson, 2002, 140 pp.*

Dicen los que entienden de estas cosas que la carrera y las retribuciones son los dos elementos esenciales de cualquier modelo de gestión de recursos humanos que se precie. Confluyen en la definición y articulación de la carrera tanto los intereses de la organización como los de los empleados y su aplicación está plenamente justificada en cualquier modelo de Función Pública que tenga pretensiones de aceptación y estabilidad.

El profesor PALOMAR OLMEDA ha desempeñado encargos profesionales de relieve en el campo de la magistratura, la docencia y la dirección pública, y es autor de un reconocido *Derecho de la Función Pública. Régimen jurídico de los funcionarios públicos*, publicado en esta misma casa editorial y que ha llegado a su quinta edición. En esta ocasión, pone el dedo en la llaga al situar en el horizonte de la preocupación científica una cuestión que se revela neurálgica para el futuro rumbo del modelo actual de Función Pública, modelo que algún ilustre ha tildado recientemente de «degenerado». Y lo hace con pleno conocimiento de causa, partiendo de la evolución histórica de este modelo y del papel que en esta evolución han tenido los Cuerpos Superiores de la Administración «para comprobar conforme a qué criterios se ha ceñido el ingreso y la promoción de los funcionarios públicos de los Cuerpos Superiores en el seno de la organización administrativa pública», llegando a la conclusión, previa a la reforma de la Ley 30/1984, de que las normas anteriores permitan distinguir entre una función administrativa superior y una función directiva, de otra parte poco definida.

Todo esta trayectoria queda trastocada, apunta el autor, con la publicación de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, creadora, aparte de un caos jurídico general, de dos específicos «efectos perversos» cuales son la adscripción indistinta de los puestos de trabajo —salvo para los funcionarios de determinados Cuerpos— y la movilidad de funcionarios de diversas Administraciones Públicas recogidas, respectivamente, en los artículos 15.2 y 17 de la Ley. La consecuencia de ello es que la función antaño atribuida a los Cuerpos Superiores pasa, con las excepciones dichas, «al considerarse una función intercambiable y susceptible de ser realizada por todos los que tienen

un mismo nivel de titulación», produciéndose una auténtica pugna por la ocupación de los puestos más altos, con las consabidas secuelas de desmotivación y desprofesionalización funcional para aquellos funcionarios apartados de la competición.

Conceptualmente y con el refrendo histórico de la propia evolución normativa no han existido más que dos modelos de carrera, entendida ésta como el conjunto de reglas que determinan la permanencia en la Administración y en el puesto y la promoción en el mismo (tanto jerárquica como económica y que consideradas en su conjunto, dotan al empleado público de estabilidad y confianza en el régimen de estancia de la función pública»). Estos dos modelos son la gestión por Cuerpos, nucleada en torno a las referencias esenciales de escalafón y antigüedad y el modelo de puestos de trabajo donde lo importante es la función a desempeñar vinculada al puesto de trabajo concreto. La pelea por conseguir para el Cuerpo y para el funcionario una oferta de puestos de trabajo, cada vez más escasa al menos en la Administración General del Estado, convierte a la carrera en algo patológico, incidiendo en la vida organizativa y en el comportamiento de los funcionarios, tanto de los Cuerpos especiales como de los generalistas. Como señala el autor, «no existe ni para unos ni para otros una verdadera carrera administrativa y eso repercute en la propia estructura y operatividad de los cuerpos y, por ende, en la motivación de los funcionarios de los mismos elegidos para mantenerse en el ámbito de la función que habían elegido al presentarse a la oposición.

A juicio del profesor PALOMAR —y ello no difiere gran cosa de la opinión común—, el modelo actual de gestión de los recursos humanos es un modelo agotado: «Es un modelo que no incentiva a los empleados, un modelo que no permite a la organización la optimización de los recursos disponibles y, por tanto, es un modelo que no presenta alternativas sólidas de carrera». La idea que se trasmite es que la culminación de la carrera es alcanzar un puesto directivo, aunque esté disociado de la profesión. No existe carrera profesional sino solamente carrera, y aun ésta dotada «de máxima inestabilidad».

La planificación de la carrera, entendida como aquel «conjunto de expectativas que tienen los empleados de la misma de progresar dentro de aquella de una forma personalmente aceptable», ha de ser responsabilidad compartida entre el propio empleado y la organización correspondiendo a ésta rellenar con factores retributivos los huecos o mesetas que se produzcan durante la vida del empleado, bien de manera coyuntural o al final de

su vida profesional. Este esquema que resulta claro en las organizaciones privadas, no lo está tanto al exportarse al ámbito público, debido a las siguientes consideraciones:

- a) El sistema de empleo público no permite conocer las reglas de ascenso jerárquico.
- b) El sistema de empleo público actual no tiene establecido un sistema de valoración del trabajo realizado ni la compensación cuantitativa ni cualitativa del mismo.
- c) En la actualidad, las expectativas de promoción económica no están establecidas y dependen de forma absoluta de la promoción jerárquica.
- d) En este contexto no puede decirse que el sistema de carrera vigente señale un marco general de carrera en el que puedan desenvolverse los funcionarios públicos.

Queda suficientemente explícito, y el mensaje es reiterado por el autor, que el sistema actual de función pública, al decantarse, al menos parcialmente, por un modelo basado en los puestos de trabajo, ha producido una carrera incontrolada para ocupar los tramos superiores, lo que ha acarreado diversos males en la Administración, algunos discutibles como la «pérdida de los valores organizacionales» y otros más evidentes como la «infrautilización de elementos profesionales que no conectan con la función a desarrollar», «pérdida de las expectativas de futuro», «inflación de niveles» o «pérdidas de referencias globales del modelo».

Confrontada a esta situación, el autor examina a continuación de manera crítica el modelo de carrera bosquejado en el decaído Proyecto de Estatuto Básico de la Función Pública (PEBFP, 1999), al que considera en términos globales como «una norma ciertamente no novedosa en muchas de las regulaciones que contiene» y seriamente tocada en alguno de sus puntos nucleares —regulación de negociación colectiva— por la polvareda jurídica montada tras la Sentencia de la Audiencia Nacional de 7 de noviembre de 2000, que el autor comenta profusamente.

Mayor interés y conexión con la materia objeto de la obra tiene el deslinde de la función pública tradicional con la función directiva que el autor examina a la luz de la reciente Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 21 de marzo de 2002, que, a instancias de la Asociación Profesional del Cuerpo Superior de Sistemas y Tecnologías de la Información, anuló el Real Decreto 993/2000, de 2 de junio, de modificación del Real Decreto 696/2000, de 12 de mayo, por el

que se modifica la estructura orgánica básica del Ministerio de Ciencia y Tecnología (comentada ya por el mismo en Actualidad Jurídica Aranzadi, núm 531/2002), llegando a la conclusión de que existe un mayor rigor para la acreditación de la capacidad y del mérito para quienes aspiran a ocupar Direcciones generales no siendo funcionarios de carrera (la excepción) que con respecto a quienes sí tienen esta condición (la regla), a la vez que legítima a los funcionarios y a los colectivos que los representan en el ámbito del contencioso administrativo para impugnar el ejercicio que de dicha facultad haga el Gobierno.

Ciertamente, el modelo de directivos públicos diseñado por la LOFAGE peca de insuficiente al atribuir acriticamente con respecto a la función desarrollada la condición de órgano directivo a todos los Directores Generales y Subdirectores Generales, junto a Subsecretarios y Secretarios generales (artículo 6º), sin ni siquiera definir en qué consiste tal condición. En estas condiciones la definición y articulación de un modelo coherente de directivos públicos es una necesidad más que sensible.

No parece, a juicio del autor, que las cosas vayan a mejorar mucho de salir adelante la formulación de modelo de carrera profesional contenida en el citado PEBFP, al que considera como incentivador de la búsqueda de la movilidad en pos de los puestos de trabajo mejor retribuidos (aquellos con complemento de puesto o complemento de actividad según el esquema diseñado en el PEBFP) o, lo que es lo mismo, animador de la promoción en la Administración al margen de la profesión.

No cabe desconocer que el empleo público tiene características diferenciales con respecto al empleo privado, pero ello no puede suponer que esté ausente de reglas que respondan a lógicas organizativas. El autor considera que la primera y principal es diferenciar funcionalmente la carrera profesional de lo que hoy entendemos por carrera en la Administración y esboza algunos elementos de lo que pudieran ser unas bases para la articulación de la carrera profesional en funciones no directivas que denomina pautas de progreso «con traducción en la *status* personal y económico vinculados al ejercicio de la propia función profesional y sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo».

Los elementos esenciales del sistema de carrera deben tener un reflejo retributivo. Considera el autor que la Administración «no puede ser por vocación la escuela de formación o el espacio de retiro del mundo del trabajo» y que la devaluación

del empleo público con respecto al mundo del trabajo común «deriva de la degradación económica del esquema retributivo de la función directiva pública», instaurada por mor de la sedicente austeridad administrativa que ha conducido «al empobrecimiento de esta estructura directiva que aleja a profesionales del mercado y centra en los funcionarios en exclusiva el apoderamiento de esta franja organizativa. En su opinión, la estructura retributiva proyectada en el PEBFP «tiene un componente fijo demasiado importante para configurar sobre él una política retributiva que sirva a la carrera», terminando con este juicio lapidario «De hecho, puede decirse sin miedo a confundirnos que las Administraciones Públicas abdican del elemento retributivo como elemento de carrera e, incluso, podría llegarse a decir que también lo hace de la propia gestión de recursos humanos».

La Administración Pública española «no premia, no castiga no valora». La consecuencia es que la organización no se revoluciona y acaba convirtiéndose en un auténtico vegetal que realmente no responde a los deseos ni a las aspiraciones de quienes —en el nivel que se quiera— realizan su función con dedicación y rendimiento, en suma, con profesionalidad».

El breve estudio del profesor PALOMAR OLMEIDA tiene claramente un efecto provocador que, sin duda, le hace acreedor de recibir comentarios encontrados. Su principal mérito es tratar de diferenciar dos tipos de carrera, actualmente confundidos en la realidad, la carrera profesional y el acceso a los niveles directivos. Tradicionalmente la carrera profesional en España se ha articulado en torno a los Cuerpos de Funcionarios, con contornos más nítidos en los denominados Cuerpos especiales, más desdibujados en los generales, necesitados estos últimos de una renovación fundamental (muchas de las tareas comunes atribuibles a los cuerpos auxiliar (procesamiento de textos) y administrativo (búsqueda de documentación) son desempeñadas hoy por profesionales de nivel superior con ayuda de las nuevas tecnologías, pese a lo cual se siguen realizando promociones masivas a Cuerpos inoperantes.

Ciertamente, la Función pública española tiene pendientes de resolver numerosos problemas, entre ellos el más importante de la propia definición del modelo que no se adapta ni de lejos a las necesidades evolutivas de las organizaciones. Dentro de este elenco de problemas, resulta fundamental la caracterización de la función directiva y su deslinde con la carrera profesional. La Administración española precisa de unos, pocos y buenos, directivos públicos, no de unas atribucio-

nes nominales de esta categoría a colectivos que en la práctica no realizan, en el mejor de los casos, sino una función de dirección de un grupo profesional; en cambio, se debe potenciar la realización, permanente y en progresión ascendente, de la profesión elegida. Revitalizar la Función pública a través de las profesiones es un reto en el que están empeñadas también otras Administraciones Públicas «de nuestro entorno» y es uno de los principales desafíos intelectuales de los próximos tiempos, inevitable si queremos sacar a nuestra Función Pública de su prolongado letargo. A ello nos ayudan reflexiones como la contenida en este libro, válido para conformar opiniones sin duda tan partidistas como apasionadas en este proceloso y para los más, insatisfactorio, mundo de la Función Pública.

Manuel MARTÍNEZ BARGUEÑO
Ministerio de Administraciones Públicas

D. ORDÓÑEZ SOLÍS. *La contratación pública en la Unión Europea*, Madrid, Editorial Aranzadi 2002.

Estamos ante la última monografía de un prolífico autor que cuenta con varias obras de Derecho comunitario. Desde este mundo llega al Derecho administrativo y, combinando ambas perspectivas jurídicas, elabora una obra sobre el contrato administrativo en la Unión Europea. En este sentido, el autor es, además de Doctor en Derecho, también Magistrado de la jurisdicción contencioso-administrativa en Oviedo concretamente.

Hecha esta presentación inevitable, paso a exponer los puntos principales de este libro. A mi juicio, su virtualidad principal estaría en la relación tan directa que realiza el autor sobre el tema tratado y la perspectiva de un juez. Este libro vendría a ser algo así como el Derecho comunitario de la contratación administrativa explicado para jueces de la jurisdicción contencioso-administrativa española. No quiero decir por supuesto que el libro no tenga interés para el público en general. Todo lo contrario. La obra tiene unos primeros capítulos donde magistralmente recoge y estudia con profundidad los distintos temas que plantea el objeto del libro, con una meritoria parte histórica. Quiero decir, más bien, que la aportación principal estaría no obstante en este enfoque metodológico judicialista. En todo caso, la procedencia judicial de este libro es palpable. En este sentido, es importante el capítulo “Los jueces españoles y el régimen comunitario de contratación pública”.

El libro comenta, por otra parte, los distintos temas de actualidad de la contratación administrativa desde el punto de vista del Derecho comunitario. Se hace eco, así, de las propuestas de nuevas directivas, actualmente en fase avanzada de elaboración. Nos aporta sus distintos contenidos al paso que va comentando el autor los diferentes temas. En este sentido, destacaría acaso el capítulo donde D. ORDÓÑEZ nos ilustra de la incorporación de los aspectos sociales y ambientales en la nueva contratación administrativa.

Subraya el autor el efecto armonizador de las directivas, en cuanto a su repercusión sobre los Derechos de los Estados miembros. En general, explica la obra el contenido principal de las distintas directivas comunitarias. Se centra en el tema nuclear de la definición del poder adjudicador a nivel comunitario, que es la definición funcional basada en la determinación de una función de satisfacción de interés general. En todo momento, las reflexiones del autor se acompañan de citas jurisprudenciales y referencias doctrinales a las obras que ya con anterioridad habían tratado este tema en el Derecho español. El enfoque procesal es especialmente meritorio, no dejando sin tocar ningún aspecto relevante sobre la cuestión.

Aunque el libro se titula *La contratación pública en la Unión Europea*, lo cierto es que el autor no se desentiende del Derecho español y, más bien, realiza un minucioso análisis de la recepción del Derecho comunitario de la contratación administrativa en España. En este contexto, se estudian ciertos problemas que puede plantear para el Derecho español la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en especial un pleito en trámite (el asunto 214/00), el cual puede obligar a realizar cuando menos una reforma del concepto de poder adjudicador previsto en nuestro ordenamiento.

Así pues, los destinatarios de la obra serían en general todos los interesados en conocer este complejo mundo jurídico, tanto los jueces como los abogados o los universitarios.

La obra, de autor de prestigio, cuenta también con un prólogo igualmente prestigioso, elaborado por Agustín Azparren Lucas, Magistrado Vocal del Consejo General del Poder Judicial, al cual es preciso remitirse para completar las modestas referencias de esta reseña cuyo fin no es otro que animar al lector a que se considere este libro tan importante y actual en el contexto de la reforma de la contratación administrativa desde el punto de vista judicial y del Derecho comunitario.

Finalmente, he de informar de que la edición (de 341 páginas) ha sido llevada a cabo por la empresa Aranzadi, publicando la obra en su colección de Monografías Aranzadi con el número 248.

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

Municipio Rural. Desarrollo Local. I Seminario Iberoamericano sobre municipio rural y desarrollo local. Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires/Madrid, 2002, 309 páginas.

1. La solemne proclamación de la autonomía local que nuestro texto constitucional predica de todos los municipios queda cuestionada materialmente desde el momento en que se analizan las características del mapa municipal español. Así, la heterogeneidad de la planta municipal, el elevado número de municipios en los que la población no alcanza la cifra de mil habitantes, los problemas de insuficiencia financiera, los déficit en equipamientos e infraestructuras, las carencias de medios técnicos y profesionales, entre otras cuestiones, son factores que condicionan el normal desarrollo de los municipios rurales. La consecuencia jurídica que se infiere de lo expuesto no es otra que el principio de autonomía se gradúa en función de la clase de municipio de que se trate. De ahí que no resulte extraño que GIANNINI, hace más de treinta años, al referirse al pequeño municipio rural lo calificase de "inconstitucional" en el modelo de Estado social constitucionalizado, por cuanto se mostraba incapaz para prestar los servicios mínimos a que estaban obligados los poderes públicos. Esto pone de relieve la colisión entre un principio rector del ordenamiento, como es el democrático, cabal instrumento de interpretación constitucional, y en el que se basan quienes propugnan el mantenimiento del número actual de municipios, y un principio de la organización administrativa cual es el de eficacia, cimiento de las tesis que propugnan una drástica reducción del número de municipios.

El análisis de este fenómeno, que no sólo afecta a nuestro país, constituye el objeto de estudio del volumen que se comenta. Tal y como indica su subtítulo, la presente monografía reúne las ponencias presentadas en el I Seminario Iberoamericano sobre municipio rural y desarrollo local, celebrado en Valladolid en el año 2001, en el marco de las actividades de la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal, auspiciadas por el

Ayuntamiento de Valladolid y la Caja Rural del Duero.

Como es habitual en este tipo de encuentros, los diferentes aspectos relacionados con el régimen local son abordados desde diferentes perspectivas —geográfica, económica, jurídica, etc.—, procediendo los autores de variados sectores —académico, político, financiero—. Este carácter pluridisciplinar tiene como consecuencia que se conjugan al tiempo las aportaciones dogmáticas y teóricas con las experiencias, programas y proyectos emprendidos por las comunidades locales.

No obstante el heterogéneo contenido de los diferentes trabajos, es posible señalar la existencia de dos notas comunes que se configuran como contenido inherente de cualquier proyecto de planificación estratégica a desarrollar en el ámbito inframunicipal, como son el territorio y el denominado desarrollo sostenible. La referencia al territorio encuentra su reflejo en la reiterada apelación al excesivo número de municipios existentes en España. No es ocioso recordar, una vez más, que de los 8.108 municipios existentes actualmente en nuestro país, 4.955, esto es, el 61% del total, son municipios con una población inferior a mil habitantes. Estas cifras nos ofrecen ya una primera conclusión, como es que los municipios españoles son entidades locales con una escasa capacidad de gestión, requiriendo necesaria y permanentemente la colaboración técnica, económica y financiera de entidades supramunicipales.

La segunda nota común a la que hemos hecho referencia se concreta en la interconexión entre las nociones de desarrollo rural y desarrollo sostenible. Cuestión ésta de primer orden en tanto y cuanto este último ha sido elevado a la categoría de principio informador de las políticas de la Unión Europea en materia de medio ambiente a tenor del artículo 37 de la Carta Europea de Derechos Fundamentales. Texto que, no olvidemos, ha sido incorporado en su totalidad al embrionario proyecto de Constitución Europea.

La obra de referencia incide sobre los aspectos generales del desarrollo local, los mecanismos de financiación, y las experiencias prácticas desarrolladas por los poderes públicos en el medio rural, cuyos elementos más importantes, en apurada síntesis y sin ulteriores valoraciones, pasamos a reseñar a continuación.

2. Los aspectos genéricos del desarrollo rural son abordados desde una doble perspectiva, la jurídica y la geográfica, de acuerdo con el denominador común del espacio territorial. Por lo que se refiere a la perspectiva jurídica, bajo el epígrafe

Defensa y protección del municipio rural, el profesor RODRÍGUEZ-ARANA pone de relieve la desproporción entre fines y medios que se deriva del amplio abanico de competencias municipales contenidas en los artículos 25 a 28 de la LrBRL, y la carencia de medios técnicos y personales necesarios para facilitar a los vecinos la prestación de los servicios enumerados en la Ley básica local. En consecuencia con su argumentación, propone que los municipios rurales queden exonerados de prestar los servicios mínimos obligatorios, encomendando su gestión a las Diputaciones Provinciales con el objeto de lograr una simplificación de la actividad administrativa en lo referente a su organización y procedimiento.

Una decidida apuesta por la “reducción drástica” del número de municipios es la que propone en su exposición el profesor MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, por cuanto, en su opinión, se debe acomodar de una vez las dimensiones del municipio a las funciones que tienen encomendadas legalmente. De manera que, para el concreto caso de Castilla y León, habría que recomponer la estructura municipal en la que, de los aproximadamente 2.300 municipios actuales, subsistirían el 10%, esto es, alrededor de 230 municipios.

Por su parte, ORDUÑA REBOLLO centra su atención en la estructura municipal de Castilla y León. Para ello atiende a tres puntos: el análisis del número de municipios, reflejando la evolución de la población provincial y por capitales; la Ley 1/1991, que regula la Comarca del Bierzo; y, por último, la Ley 1/1998, de Régimen Local de Castilla y León. Aunque señala que las Mancomunidades, a pesar de sus deficiencias, parecen el instrumento más adecuado para la prestación de servicios, advierte que no es viable la pretensión de crear, al hilo de tales entes asociativos intermunicipales, un nuevo nivel administrativo, ni considerar a éstos como un paso previo a la desaparición de las Diputaciones Provinciales. Concluye apuntando la necesidad de profundizar en el desarrollo reglamentario de determinados aspectos de cooperación con los pequeños municipios, revisando la política de descentralización intracomunitaria. Esta propuesta resulta coherente si advertimos que, transcurridos cinco años de vigencia de la ley castellano-leonesa de régimen local, no se ha dictado ningún reglamento en orden al desarrollo de sus previsiones. La negociación de la denominada segunda descentralización, en estos momentos en fase de elaboración de propuestas definitivas, se configura como el marco indicado para materializar tal propósito.

Con relación a la perspectiva geográfica del desarrollo rural, el profesor FRANCO JUBETE anali-

za la evolución del mismo y las características socioeconómicas de un ámbito determinado, la Comunidad Autónoma de Castilla y León, con el objeto de determinar las posibilidades de futuro del medio rural. La conexión medio rural-actividad agrícola le lleva a sostener la deficiente estructura actual de las explotaciones agrícolas, propugnando la concentración de actividades en grandes explotaciones bajo fórmulas asociativas, fuertemente tecnificadas, integrando al tiempo actividades agrícolas, ganaderas y de transformación industrial de los productos. En similares términos se pronuncia el profesor MANERO MIGUEL, quien, partiendo de la afirmación de la necesidad de alcanzar un adecuado equilibrio entre las nociones de competitividad y sostenibilidad, señala dos criterios de readaptación funcional de las estrategias del desarrollo rural: el primero, plantear opciones de desarrollo capaces de acomodarse ventajosamente a los requisitos de la competitividad y la concurrencia, y, el segundo, la necesidad de que cobren peso creciente las actividades complementarias o alternativas de la producción agraria.

3. Singular importancia presentan las dos ponencias relativas al aspecto económico-financiero del desarrollo rural. En esta ocasión, la perspectiva desde la que se aborda el análisis de la organización financiera de dicho ámbito es la del sector privado, concretado en el papel que desempeñan las Entidades Cooperativas de Crédito. En la primera de las ponencias José MILLARUELO, tras apuntar cómo el reducido tamaño de los municipios y la disminución del peso de la actividad agrícola son los factores más importantes que condicionan la elaboración de proyectos de desarrollo local, pone de relieve dos elementos que, a su juicio, inciden directamente en la materia. El primero de ellos consiste en la estrecha relación existente entre la actividad financiera de las entidades de naturaleza privada y el conjunto global de actividades económicas del entorno en el que aquélla se desenvuelve. Mientras que el segundo, de marcado contenido práctico, se refiere a la idoneidad de las Cooperativas de Crédito como instrumentos para canalizar la financiación de las actuaciones que se promueven tanto desde la esfera pública, como desde el ámbito privado del asociacionismo agrícola de base rural. Es decir, las Entidades Cooperativas no sólo ejercerían una labor típica de financiación, sino también cumplirían la tarea de ser "agentes colaboradores" en la definición y ejecución de las políticas de desarrollo rural.

Por su parte, Javier PETIT ASURMENDI centra el núcleo de sus reflexiones en exponer los nuevos instrumentos de financiación de la actividad agrícola: *leasing*, *confirming*, *renting*, *factoring*, *project*, financiaciones en divisas, etc. Modalidades

contractuales que encontrarían su justificación en la figura del denominado "cliente agricultor", en el que concurren, entre otras, las siguientes notas características: el plazo de los préstamos es mayor que el habitual en otros sectores; se debe adecuar la amortización de las operaciones de crédito a los flujos y plazos previstos de obtención de ingresos; han de contemplarse garantías específicas como la pignoración sin desplazamiento de mercancías o las cesiones de créditos comerciales presentes y futuras; y, por último, debe preverse una financiación para largos periodos de almacenamiento de productos agrícolas.

4. Las diferentes experiencias prácticas emprendidas por los implicados en el proceso de desarrollo del medio rural, los poderes públicos y los particulares, se concretan en primer lugar, en el clásico instrumento de Cooperación del Estado a las inversiones de las Entidades Locales a través de los Planes Provinciales, a los que se dedican los trabajos de Luis Rogelio RODRÍGUEZ-COMENDADOR y Alejandro GARCÍA SANZ, relativos a las provincias de Almería y Valladolid respectivamente. En segundo término, se analiza por la profesora PEREIRA COLLS un proyecto de desarrollo ejecutado en zonas rurales próximas al Estado venezolano de Mérida. Tal actuación es una muestra de participación de las Universidades para generar un modelo de intervención en comunidades rurales, con el fin de mejorar su calidad de vida y alcanzar un desarrollo sostenible basado en la producción agraria, considerando cuatro dimensiones: humana, económica, ambiental y tecnológica. Otra iniciativa analizada en el volumen que se comenta, es la que expone el profesor GARCÍA LORCA, referente a la agricultura de ciclo manipulado, o agroindustria, que se traduce en actividades agrícolas intensivas y cultivos forzados bajo plástico y que se ha demostrado como una técnica sumamente eficaz para invertir las dinámicas espaciales de población, creación de empleo y mejora de las condiciones de vida del medio rural. En último lugar, cabe señalar que la importancia del movimiento asociativo en el medio rural, como instrumento al servicio del desarrollo de tales zonas, es analizada desde dos perspectivas. La primera, en el caso de Perú, como fundamento democrático de los municipios y el papel que pueden desempeñar en la ejecución de proyectos de desarrollo. Y la segunda, en el ámbito español, a través de los denominados Grupos de Acción Local, surgidos a partir de la iniciativa comunitaria *Leader*.

5. En definitiva, la protección y defensa del pequeño municipio rural no puede rehabilitar, en ningún caso, la vieja dicotomía de base teológica que contrapone el campo y la ciudad, que recuerda al *Emilio* rousseauiano defensor de la natura-

leza y su entorno frente a la hostilidad de las grandes urbes. Por el contrario, el debate ha de centrarse en sus justos términos, partiendo de datos objetivos característicos del municipio rural ya conocidos: insuficiencia de medios técnicos y administrativos, carencia de recursos financieros, descenso de población, ausencia de industrias y servicios, etc.

Desde esta perspectiva, el volumen que se comenta constituye una fuente de información imprescindible, que confiere al lector la posibilidad de conocer de primera mano los problemas a los que deben enfrentarse cerca del 80% de municipios españoles, así como las soluciones que se vienen articulando para solucionar las deficiencias de infraestructuras, equipamientos, etc. Por ello, una de las virtudes de la obra de referencia consiste no sólo en reunir en un único volumen las aportaciones procedentes de diferentes disciplinas científicas (Economía, Derecho, Geografía), sino también en ofrecer la oportunidad de disfrutar de la elaboración dogmática al tiempo que se ponen en común experiencias prácticas.

Enrique ORDUÑA PRADA

COBO OLVERA, Tomás: *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas. Análisis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, reformada por la Ley 4/1999, de 13 de enero. (Estudio normativo, doctrinal y jurisprudencial)*. 2ª edición, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2002, 1.036 páginas.

Sin duda, una de las Leyes más importantes que se han publicado en estos últimos años es la Ley 30/1992, posteriormente modificada por la Ley 4/1999, y cuya incidencia en el ámbito de las relaciones entre las Administraciones Públicas y los ciudadanos resulta evidente para cuantos, de una manera o de otra, actúan en este campo, siempre complejo y dinámico, del Derecho Administrativo. Por ello, hay que prestar la debida atención a las publicaciones que, de una manera o de otra, dedican sus páginas a abordar el análisis y exposición de este tipo de leyes en cuyo articulado se basa lo mismo la Administración cuando toma decisiones, que el ciudadano cuando ha de colaborar con los poderes públicos o debe defender sus derechos por la vía de la reivindicación ante instancias administrativas o jurisdiccionales.

El libro de COBO OLVERA, Magistrado de lo Contencioso-Administrativo y experto en Administración Local por su vinculación al servicio de atención jurídica de los municipios de la Diputación Provincial de Jaén, se mueve dentro de la línea pragmática y realista en que hay que situar muchas de las publicaciones de El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, y que, teniendo siempre presente la vida local española, orienta sus libros y revistas hacia el conocimiento, planteamiento y resolución de los problemas que caracterizan en la actualidad a nuestras Entidades Locales. En este sentido, el presente libro no es una excepción a estos tradicionales hábitos de El Consultor y, en consecuencia, el autor desmenuza la Ley a fin de que el profesional, el funcionario, el político, encuentre la documentación e información precisas para enfrentarse a los muchos retos, interrogantes, cuestiones y problemas que, en la actualidad, genera la regulación del procedimiento administrativo entendido en su sentido más amplio, y con referencia expresa a la Administración Local de nuestro país.

La sistemática del libro es sencilla y hasta diríamos que poco original. COBO OLVERA, tras una breve Introducción, entra en el articulado de la Ley 30/1992 y va comentando artículo por artículo, disposición por disposición, apelando a un cuádruple dispositivo conceptual: el de la doctrina, en la medida que los autores han expuesto sus puntos de vista y sus posiciones en torno al contenido de cada precepto, lo que ayuda al lector a una visión más completa y contrastada de éste; el de la jurisprudencia básicamente de la Audiencia Nacional y del Tribunal Supremo, Tribunales ambos que ya han tenido ocasiones múltiples de pronunciarse sobre aspectos oscuros o polémicos de la Ley; el de la jurisprudencia, más reducida por razones obvias, del Tribunal Constitucional; y el de los efectos producidos por otras Leyes publicadas con posterioridad a la Ley 30/1992.

En todo caso, cuando se valora la Ley 30/1992 y se profundiza su alcance no hay que olvidar dos cosas de especial significación. La primera es que dicho texto legal, cuya versión inicial fue objeto de muy duras críticas desde los más variados foros doctrinales y científicos, hubo de ser revisado a través de la Ley 4/1999 que afectó a materias muy diversas; hecho éste que no se puede infravalorar y mucho menos ignorar cuando de lo que se trata es de comentar esta Ley. Y la segunda es que, como el autor indica expresamente, sobre el procedimiento administrativo y el régimen jurídic de las Administraciones Públicas han incidido después otro tipo de normas, con rango de ley o reglamentario, que el jurista o el profesional han de conocer si es que quieren acertar en sus actuaciones proce-

dimentales o jurisdiccionales. Esta doble confluencia de hechos, acabados de exponer, determina que no siempre sea fácil conocer con exactitud la legislación aplicable y que todo operador jurídico, cualquiera que sea su relieve y función, deba moverse con cautela en zonas no caracterizadas precisamente por su transparencia y claridad.

Ésta es la razón de que el autor, al final de su obra, incorpore un Anexo Legislativo en el que se incluyen un total de ocho disposiciones que van desde la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, hasta el Acuerdo de 23 de febrero de 1996, del Consejo de Ministro, para la formalización con las entidades que integran la Administración Local de los convenios previstos en el artículo 38.4.b) de la Ley 30/1992. Y, por la misma razón, además del citado Anexo que reproduce íntegramente las disposiciones que lo componen, en las primeras páginas del libro leemos una lista de normas a las que, a lo largo de aquél, el autor se refiere por conexión con los respectivos artículos de la Ley 30/1992, indicando entre paréntesis el artículo o disposición donde dichas disposiciones se contemplan. Y, entre estas disposiciones, aparecen Leyes tan sobresalientes en nuestro panorama jurídico, como la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de la Administraciones Públicas, la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno o la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Al final, como complemento, el libro contiene, junto a una nutrida bibliografía que el autor ha consultado, el siempre socorrido índice analítico que ayuda a localizar el tema o concepto que se busca.

Vicente María GONZÁLEZ-HABA GUISADO

Jornadas del Pacto Local en la Comunidad de Madrid. 22 y 23 de junio de 2001, Consejería de Justicia, Función Pública y Administraciones Públicas y Federación de Municipios de Madrid, Madrid, 2001, 164 páginas.

El tema del Pacto Local es uno de los que ha adquirido mayor actualidad, no tanto por los resultados hasta ahora obtenidos cuanto por las expectativas que ha levantado en los sectores municipalistas de nuestro país. Mucho se escribe, mucho se habla, mucho se polemiza sobre el Pacto Local, pero, en realidad, hasta la fecha los logros alcanzados se han quedado muy lejos de las aspiracio-

nes de todos los que defienden la potenciación de las Corporaciones Locales, incrementando sus competencias y mejorando sus recursos económicos y financieros.

El libro que se comenta es una aportación más al tema del Pacto Local, como resultado de las Jornadas organizadas por la Comunidad de Madrid, a través de la Dirección General de Administración Local de la Consejería de Justicia, Función Pública y Administraciones Públicas, los días 22 y 23 de enero de 2001, en la Casa de América de la capital de España. En sus páginas, presentadas por el entonces titular de la Consejería mencionada, Carlos Mayor Oreja, y por el Presidente de la Federación de Municipios de Madrid, José Luis Pérez Ráez, se recogen los textos de todas las intervenciones (ponencias y debates), debidamente ordenadas y sistematizadas.

El núcleo de la publicación lo constituyen las ponencias presentadas por los Catedráticos de Derecho Administrativo Luciano PAREJO ALFONSO sobre «El Pacto Local en la legislación estatal y autonómica» y Luis COSCULLUELA MONTANER sobre «Transferencia o delegación de competencias autonómicas a las Corporaciones Locales» y por Luis PÉREZ DE COSSÍO, entonces Director General de Administración Local en el Ministerio de Administraciones Públicas (primera jornada, sesión de mañana del día 22), y por la profesora titular de Derecho Administrativo Eloísa CARBONELL sobre «Las diversas técnicas de atribución de competencias a los municipios» y el profesor de Derecho Administrativo Enrique SÁNCHEZ GOYANES sobre «Modelos de Pacto Local» (primera jornada sesión de tarde del día 22). También se reproduce el texto de las intervenciones de los participantes en la mesa redonda, celebrada en sesión de mañana del día 23, a cargo de Monserrat MUÑOZ DE DIEGO, Alcaldesa del Ayuntamiento de San Fernando y Vicepresidenta de la Federación de Municipios de Madrid, sobre «Posibilidades del Pacto Local. Competencias transferibles y competencias asumibles», José María ARTETA VICO, Alcalde del Ayuntamiento de Móstoles y Vicepresidente de la Federación de Municipios de Madrid también sobre el tema acabado de citar, Begoña LARRAÑZAR ZABALLA, Concejala del Ayuntamiento de Madrid y Vicepresidenta de la Federación de Municipios de Madrid, Alejandro SANZ PEINADO, Secretario General Técnico de la Consejería de Justicia, Función Pública y Administraciones Públicas, y Rafael PASTOR MARTÍN, Alcalde de Garganta de los Montes y miembro del Comité Ejecutivo del Partido Popular. Al final se incluyen las intervenciones de la sesión de clausura por parte del titular de la Consejería organizadora, del Presidente de la Federación de Municipios de

Madrid y de Jesús PEDROCHE NIETO, Presidente de la Asamblea de Madrid.

La lectura y reflexión sobre lo leído no clarifica demasiado el presente y el futuro del Pacto Local. Se detecta un cierto tono pesimista y, como dice MAYOR OREJA en la Presentación, «hay que destacar el general desacuerdo municipal con la supuesta finalización del Pacto Local a nivel estatal, que motivó la petición unánime a los partidos políticos para que pacten a nivel estatal un acuerdo sobre las bases genéricas por las que tienen que discurrir los respectivos Pactos autonómicos, a fin de que el fondo y la forma del traspaso o delegación de competencias sean más o menos homogéneas en todas las Regiones y para todos los Ayuntamientos». Para PAREJO ALFONSO hay que desarrollar el sistema de relaciones interadministrativas y, a su juicio, el balance del Pacto Local en el plano autonómico y sectorial es hasta ahora decepcionante y poco alentador. Según COSCULLUELA MONTANER, que considera esencial definir el modelo de Estado que se requiere y señalar cuáles son las competencias de cada una de las tres Administraciones Públicas, «falta la articulación por las Comunidades Autónomas de un Pacto semejante al del Estado», siendo preciso «partir de una revisión de la propia legislación autonómica vigente en las materias en las que se estime oportuno proceder a la transferencia de competencias», sin olvidar la aplicación de medidas administrativas como la delegación intersubjetiva en el marco del correspondiente convenio, con la asignación de competencias prevista en el artículo 5 de la Ley del Proceso Autonómico, la encomienda de gestión o la creación de entes institucionales. En opinión de PÉREZ DE COSSÍO, el hecho de que los Ayuntamientos hayan realizado en general una buena labor en nuestro país explica que «tanto la mayoría de los ciudadanos como la totalidad de las fuerzas políticas coincidan en que hay que fortalecer el papel competencial y financiero que le corresponde a nuestros Gobiernos Locales en el contexto del conjunto de las Administraciones Públicas», pese a lo cual, dentro del llamado «círculo de participación» que determina las competencias locales, se advierte «una clara cicatería autonómica, así como una serie de patologías» que, de una manera u otra, tratan de evitar que las Comunidades Autónomas cedan competencias a favor de las Entidades Locales. Por su parte, CARBONELL PORRAS analiza la diferencia entre transferencia y delegación y entre competencias propias y delegadas, con una especial referencia a la Comunidad de Madrid, mientras que SÁNCHEZ GOYANES arranca en su exposición de las medidas legislativas del año 1999 para, a continuación, describir la génesis de los primeros compromisos autonómicos en la materia y analizar suscitadamente los diversos tipos de Pactos Loca-

les, empezando por la descentralización autonómica en las Diputaciones Vascas, continuando con los Pactos Locales sectoriales (en torno a un sector concreto de la acción administrativa) de Galicia y Castilla-La Mancha en urbanismo y con los Pactos Locales transversales o intersectoriales (en torno a varios sectores de la acción administrativa) de la Comunidad Autónoma de Valencia, para finalizar con el Pacto Local Asturiano que parece el más estructurado y completo de todos, y el Pacto Local de la Comunidad de Madrid en fase de elaboración.

Respecto a las preguntas de los participantes y a las opiniones vertidas por los mismos en los correspondientes debates y mesa redonda, algunas, como no podía ser menos, resultan especialmente sugestivas e icitantes, al ser formuladas por quienes viven pegados al terreno y conocen los problemas directamente. «¿No podríamos mirar al Derecho comparado, es decir, volver al modelo francés, italiano, alemán y escoger cuál sería el mejor o de cuál podríamos aprender más?». (Fernando PEÑARANDA CARRALERO, Alcalde de Mejorada del Campo). «A mi juicio, se ha cometido el error de establecer una jerarquía entre Administraciones que en ningún caso viene definida en la Constitución» (Montserrat MUÑOZ DE DIEGO). «Pero quizá lo más preocupante de la situación actual es que, lejos de dar una solución a estos problemas, la tendencia del Estado y de las Comunidades Autónomas es profundizar en modelos que los Ayuntamientos ya no pueden soportar» (ídem). «El Pacto Local debe permitir a los Ayuntamientos recuperar el papel político institucional municipal» (ídem). «Creo que sería conveniente desarrollar un debate en profundidad y en el marco del Pacto Local estatal sobre un posible modelo de parlamentarismo municipal que reforzaría la idea de Alcalde y su Consejo de Gobierno, entendidos como función ejecutiva, y una Asamblea municipal con funciones de control y reglamentación, con un Presidente distinto al Alcalde. Se trataría, en definitiva, de pasar del modelo de corporación a un modelo de verdadero Gobierno Local» (José María ARTETA). «Debemos señalar que la Administración Local se plantea una grave problemática puesto que los Ayuntamientos, junto a las competencias que ejercen conforme al artículo 25 de la LrBRL, ejercen competencias residuales en todas aquellas materias en que no hay actuación concreta administrativa, o los ciudadanos demandan la prestación de servicios o el ejercicio de políticas públicas» (Begoña LARRAÍNZA ZABALLA). «Hay que ser conscientes de que falta cultura política, falta tradición y falta entrenamiento y experiencia de gestión para muchas de las competencias que se están reclamando. Los Ayuntamientos deben resolver problemas estructurales previos como son, por

ejemplo, liberar a sus cargos políticos. Hay más de cien Ayuntamientos de esta Comunidad que no tienen liberados a sus cargos políticos. No hay nadie que se dedique a tiempo completo al Ayuntamiento» (Alejandro SÁNCHEZ PEINADO). «Después de casi veinte años de atención preferente, casi exclusiva, a las Comunidades Autónomas, se ha conseguido el llamado Pacto Local estatal, que, por la propia naturaleza de la organización territorial del Estado y de la bifrontalidad del legislador español, no ha colmado las necesidades y demandas de los municipios» (Rafael PASTOR MARTÍN).

Para finalizar estas líneas, sobre la naturaleza y problemática del Pacto Local, vale la pena transcribir las palabras pronunciadas en la sesión de clausura de las Jornadas por Jesús PEDROCHE NIETO, para el que «el Pacto Local ha de suponer una nueva fase en el desarrollo del Estado de las Autonomías, establecido en la Constitución de 1978, en la que las Entidades Locales —en el caso de la Comunidad de Madrid, esencialmente los municipios— se potencien como el tercer pilar de la estructura territorial de España, definida por nuestra Carta Magna», correspondiendo ahora a los respectivos Pactos Autonómicos «definir la descentralización competencial y la dotación financiera que lleva aparejada», puesto que «el principio de subsidiariedad está en la esencia del Estado social, democrático de Derecho, y confirma la idea de que el Estado y los poderes públicos existen para servir al ciudadano». Ésta y no otra es la razón definitiva para que la Administración Local, definitivamente ubicada en el Estado de las Autonomías, «intervenga de forma más activa, ya que por sus características de cercanía e inmediatez» es la instancia más adecuada para atender a los ciudadanos y conseguir una mayor calidad en los servicios públicos.

Vicente María GONZÁLEZ-HABA GUIADO

BLASCO DÍAZ, José Luis: *Ordenanza Municipal y Ley, Madrid (2001)*. Marcial Pons. 295 páginas.

I

El significado del principio de legalidad o principio de reserva de ley ha sido objeto de atención doctrinal desde sus distintas implicaciones. La literatura iuspublicista ha marcado el camino a seguir para lograr la justa delimitación de las relaciones entre ley y reglamento. La obra del Profesor BLASCO DÍAZ que ahora se presenta se enmarca en esta línea de esfuerzo doctrinal, de configurar el alcance del principio de legalidad, un principio clave en

el Derecho público, y los límites de la potestad reglamentaria de los municipios bajo las nuevas perspectivas de la Administración local que ha planteado la Constitución española de 1978.

El título de la obra, *Ordenanza municipal y Ley*, representa claramente la intención de su autor: hasta dónde puede llegar la Ordenanza municipal, sabiendo que los municipios no disfrutaban del instrumento normativo más cualificado que es la Ley. Una primera aproximación al tema trae a la mente del observador la solución al problema: las Ordenanzas son manifestación de la potestad reglamentaria y, por tanto, se someten, en exclusiva, a lo efectivamente legislado. No en vano es la propia Constitución la que efectúa la reserva de ley y con ello decreta la inviabilidad de las remisiones genéricas al reglamento en las materias reservadas a la Ley. Pero la obra ofrece al lector más de lo que la intuición puede sugerir. No se limita a señalar la posición jurídica subordinada de la Ordenanza respecto de la Ley, estatal o autonómica, según el titular de la competencia, y no admite la remisión en bloque de aquella a ésta. Porque la idea principal que se extrae a lo largo de la exposición discurre por un posicionamiento municipalista que dignifica la situación de las Entidades Locales como productoras de Derecho, como entes con absoluta capacidad para emitir normas jurídicas, dentro de sus competencias y bajo el signo de la autonomía local.

La abierta concepción de la autonomía local se expone claramente en cada uno de los Capítulos del libro, y el esfuerzo resulta fructífero por la argumentación doctrinal vertida en cada una de sus páginas, y por el manejo constante de la jurisprudencia constitucional y contencioso-administrativa.

La obra se divide en siete Capítulos que nos atrevemos a agrupar en dos grandes apartados: el primero de ellos está dedicado al estudio de principios reveladores de la actual configuración de los Entes municipales, que comprendería los Capítulos I a III, inclusive, y en los cuales el autor analiza el concepto de autonomía local, la técnica del interés propio, el principio de concurrencia normativa y otros aspectos claves para entender cuáles van a ser las singularidades en la relación entre las Ordenanzas y los actos con fuerza de ley; y en el segundo apartado, que coincide con los Capítulos IV a VIII, viene a matizar la postura de defensa de la autonomía local y de los reglamentos independientes ante el principio de legalidad, que se estudia desde el punto de vista del ilícito administrativo, el principio de reserva de ley tributaria y la potestad de autoorganización.

Pasemos a la exposición del contenido de los diversos Capítulos de la obra no sin antes insistir en que su hilo conductor radica en la búsqueda del equilibrio entre dos postulados, si no antagónicos, sí difícilmente reconciliables: el principio de reserva de ley y la autonomía local. La distancia entre la Administración local y los poderes legislativos son clara muestra de la denuncia que plantea tanto la monografía como su prólogo, de la mano de EMBID IRUJO, quien inició el problema de la configuración del ordenamiento jurídico local en su conocida obra *Ordenanzas y reglamentos municipales en el Derecho español*, en 1978, año en el que se promulgaba nuestra Constitución Española.

II

No resultaría adecuado ni coherente un tratado sobre la relación entre las Ordenanzas municipales y las Leyes sin atender, primero, al concepto y al significado de la autonomía, sobre todo del perfil de la autonomía local constitucionalmente garantizada en el artículo 137 de la Constitución. Desde este orden lógico y meditado, el Profesor BLASCO analiza, en el Capítulo I, aspectos tan relevantes en el ámbito local como el de la autonomía, en su sentido más clásico de capacidad de autonormarse, y como la atribución de competencias a las Entidades Locales.

Desde las primeras líneas se percibe la reivindicación de una autonomía que obligará al legislador a promocionar y hacer efectiva la nueva posición jurídico institucional de la autonomía local. Si las normas preconstitucionales no concebían un núcleo autónomo de los Entes Locales, la Constitución imprime en el concepto de autonomía varios elementos dignos de señalar:

- La fórmula del interés propio, que es el eje central de la autonomía local.
- La participación o derecho de intervención de los municipios en los asuntos que les afecten, que es reflejo de la Carta Europea de la Administración Local, uno de los textos con mayor relevancia desde el punto de vista de la autonomía local.
- El principio de máxima proximidad administrativa, que a nivel europeo se ha denominado principio de subsidiariedad, y cuyo significado se encuentra en la idea de que la autoridad debe ejercerse en el nivel más adecuado para la más eficiente aplicación de las medidas a adoptar.

Todos estos elementos se encuentran en la Ley 7/1985, de 2 de abril (en adelante, LRBRL), Ley que forma parte del bloque de constitucionalidad y

a la que se le atribuye una función constitucional de garantía de las instituciones locales. El autor se acoge, en este punto, a la posición mantenida por GÓMEZ-FERRER, el más claro exponente en esta defensa de la especial función ordinal de la citada Ley.

Con reiteradas referencias al Derecho italiano, cuya tradición jurídica se acerca a la de nuestro país, concluye que la diversidad de matices de la autonomía local va a permitir a los Entes Locales actuar plenamente en el mundo del Derecho, *a actuar con potestad reglamentaria para innovar el ordenamiento jurídico*, literalmente, bien entendido que este derecho de autonomía local comprende no sólo el derecho de gestión de los asuntos que afecten a sus intereses, sino también el derecho de ordenación, que se materializa en las Ordenanzas y los Reglamentos locales.

III

Desde una concepción extensiva de la autonomía municipal se plantea en los Capítulos II y III la vinculación de la Ordenanza municipal a la Ley, vinculación que no deja de ser frecuente en un sistema de concurrencia normativa: el Estado ha de dictar las bases del régimen local para coordinar la actividad de los Entes locales, y las Comunidades Autónomas pueden también modular su acción. Pero en este marco se levanta la capacidad de los Entes locales para dictar Ordenanzas.

Exquisitamente respaldado por pronunciamientos jurisprudenciales más actuales, el autor razona cómo la relación entre la Ordenanza y la Ley discurre bajo el principio de jerarquía. La relación se produce entre normas de un ordenamiento jurídico y, por tanto, el principio de competencia algo tiene que decir. Destaca la conclusión a que se llega en el Capítulo II sobre la supletoriedad del Reglamento en lo no regulado por la Ordenanza municipal, salvo cuando el Reglamento se dicte en desarrollo de la Ley (por ejemplo, el Reglamento de Organización y Funcionamiento, o el Reglamento de Bienes, cuya misión consiste en el desarrollo de la LRBRL).

Por lo demás, en su opinión las Ordenanzas no tienen por qué limitarse al desarrollo de la Ley y pueden actuar libremente dentro del marco legal fijado. De nuevo se recurre al caso de Italia para mostrar cómo en la Constitución italiana a la Ley se la obliga a reconocer la autonomía local y a limitarse a establecer los principios por los que se desarrollará aquella autonomía. En nuestro ordenamiento jurídico nada impide que pueda transponerse este sistema. Es más, algunos preceptos significativos de la LRBRL incluso lo favorecen. Así,

los artículos 25.1 y 28 de esta Ley otorgan al municipio un ámbito de actuación complementario al de las competencias expresamente reconocidas en la Ley y posibilitan los Reglamentos independientes con sujeción a ciertos límites constitucionales: los deberes, los derechos y las libertades públicas previstos en la Constitución y las Leyes.

IV

El Capítulo IV abre el debate en torno a cómo la Ley puede conformar la potestad reglamentaria local. El concepto de reserva de ley se confrontará en los Capítulos siguientes con determinadas Ordenanzas especiales por razón de su objeto: las dedicadas al ejercicio de la potestad sancionadora, las Ordenanzas fiscales y el Reglamento de organización municipal y expresión manifiesta de la potestad de autoorganización.

Creemos destacable una idea a la que acertadamente nos conduce la obra: la reserva de ley es, en cualquiera de sus matices (penal o tributario, por ejemplo), un concepto adaptado a los nuevos tiempos. Si en un principio determinadas materias se atribuyen al legislador para frenar la acción del ejecutivo, pronto esta idea se sustituye por la de garantizar la sujeción a un procedimiento formal y agravado para la producción de los actos legislativos, en el que se vean representados los ciudadanos por la acción de las Cortes Generales. La representatividad popular no pasa desapercibida en los municipios, aunque en otro ámbito, el de los asuntos municipales, son los Ayuntamientos los que conocen las necesidades de sus vecinos y sus órganos han de ser capaces de regular, en normas jurídicas, los asuntos de la colectividad local.

Aquí se encuentra la verdadera conexión entre reserva de ley y potestad reglamentaria local: el legislador ha de atender lo esencial, la ordenanza ha de quedar sólo vinculada al marco delimitador de la Ley. Esta teoría, atraída hacia aspectos singularmente tratados por la jurisprudencia como el derecho de propiedad y la libertad de empresa, le lleva a concluir que queda algún resquicio de actuación autónoma e independiente para la Ordenanza municipal. La clásica distinción entre normas destinadas a las relaciones *ad intra* y relaciones *ad extra* le permite mantener la postura de que en las relaciones *ad intra* es donde no encuentran limitación los reglamentos locales.

El estudio de la normativa sectorial en materias tan relevantes para la vida local como el uso de los bienes de dominio público, las competencias municipales sobre la circulación de vehículos y uso de las vías públicas, las competencias medioambientales y la actividad local de prestación de

servicios públicos es la que genera las conclusiones sobre la plena capacidad de los municipios para dar contenido propio a su potestad reglamentaria.

V

Los Capítulos V, VI y VII están dedicados a la confrontación del principio de reserva de ley en aspectos concretos como las sanciones municipales, las haciendas locales y los Reglamentos de organización municipal, queriendo desgranar el contenido del artículo 4 de la LRBRL en cada una de las potestades atribuidas a los Entes Locales territoriales que permiten el desarrollo de la potestad reglamentaria: potestad sancionadora, potestad tributaria y potestad de autoorganización.

El tratamiento de cada una de estas potestades imprime en el lector la sensación de que el autor es proclive a mantener una visión municipalista, que le lleva a plantearse la necesidad inminente de reconocer, pese a la dicción del artículo 25.1 de la Constitución, que las Corporaciones Locales han de poder tipificar aquellas infracciones que afectan directamente a la vida local, bajo la cobertura de las sanciones que prevé el artículo 59 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local, pues cualquier otra solución dejaría al artículo 4.1. f) de la LRBRL como un enunciado simbólico y carente de contenido. A tal conclusión no llega, desde luego, desde planteamientos aislados, sino, de nuevo, siguiendo un orden lógico y fundamentado en la exposición de la doctrina más autorizada y en la observación de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo. El camino de su análisis nos conduce a competencias de ámbito sectorial pero no por ello irrelevantes en la vida local: las competencias locales sobre protección de la seguridad ciudadana, las relativas a control de alimentos y bebidas y al medio ambiente, contenidas en la Ley General de Sanidad, las de ordenación del tráfico y seguridad vial, y la situación a que se someten, en cuanto a potestad sancionadora se refiere, quienes se encuentran en una relación de especial sujeción. En todos estos supuestos y siguiendo la línea ya expresada en el Capítulo IV, una interpretación flexible del principio de reserva de ley, incluso en materia sancionadora, pues el ilícito administrativo ha de ser capaz de adaptarse para el correcto ejercicio de las conductas vecinales que podrían quedar impunes por falta de tipificación previa.

La controversia aparece, de nuevo, cuando las Ordenanzas se refieren a los tributos y otros ingresos de Derecho público locales. El artículo 31.3 de la Constitución Española proclama el principio de

reserva de ley tributaria, pero también el artículo 142 afirma y garantiza el principio de autonomía financiera de la Administración Local. Si este artículo permite la existencia de tributos propios, ha de permitir que los Entes Locales puedan determinar alguno de los elementos del tributo, dentro del marco señalado por la Ley. Advierte de las últimas tendencias en la potestad normativa local que han consistido, tras la sentencia del Tribunal Constitucional 185/1999, de 14 de diciembre, y la correlativa en cuanto a los precios públicos locales, la sentencia 233/1999, de 13 de diciembre, en la mayor rigidez para que los Entes locales intervengan en la determinación de los elementos del tributo, pues decae la figura de los precios públicos a favor de la de la tasa, que participa de la naturaleza de tributo y, por tanto, carece de la flexibilidad del precio público. Y concluye su análisis con la observación de diversos elementos configuradores de los tributos locales y su vinculación al principio de reserva de ley: el hecho imponible, la cuantía, el tipo de gravamen, incluso las exenciones y bonificaciones, haciéndonos caer en la cuenta de que sí que hay un ámbito de libertad absoluta para los municipios dentro de la potestad tributaria: el de la determinación de sus normas, de gestión, recaudación e inspección de los tributos, donde las leyes estatales son supletorias de las que aprueben los órganos de gobierno locales en cada término municipal.

El último Capítulo está dedicado a la potestad de autoorganización, una de las manifestaciones más importantes de la potestad reglamentaria atribuida a los Entes locales territoriales en el artículo 4 de la LRBRL. Los términos en que se plantea esta cuestión radican en dilucidar cuál es la parcela que queda en manos de las Entidades locales al aprobar sus Reglamentos de organización, pues la LRBRL ha dejado poco espacio en su anhelo de dotar a los Ayuntamientos y Provincias de un régimen uniforme en cuanto a organización se refiere. Es aquí donde se incluye una de las aportaciones más significativas, por cuanto se expone el modelo italiano, que reconoce a los Entes locales la potestad de dictar sus Estatutos, normas organizativas por las que fijan su propio ordenamiento, según las exigencias y características de cada municipio, en atención a sus caracteres como municipio turístico, agrario, industrial, etc.

No es éste, en cambio, el camino que ha seguido el legislador español, el cual, en virtud de la distribución constitucional de competencias, ha determinado las bases del régimen jurídico de las Administraciones locales en la LRBRL, bases que las Comunidades Autónomas pueden desarrollar y complementar. Después de la estructura de órganos necesarios de la Ley, a los municipios les resta

la organización municipal complementaria (Consejos Sectoriales, Distritos, etc.), reglas sobre el funcionamiento y adopción de los acuerdos de los órganos colegiados, o determinadas cuestiones de personal, aunque siempre con el respeto de las normas de la LRBRL, que actúan como mínimos a respetar.

VI

El libro concluye con una relación de sentencias ordenadas bajo un índice analítico que hace patente el rigor jurisprudencial utilizado en sus planteamientos, siendo destacable el razonamiento y la madurez en la argumentación. Demuestra el autor su conocimiento de la Administración local, que se caracteriza por la carencia de instrumentos para actuar con absoluta autonomía y para decidir y defender los intereses municipales, una situación que, sin duda, quedará altamente beneficiada con las propuestas que ofrece una obra como la del Profesor BLASCO DÍAZ, entre las cuales resultan destacables las siguientes:

- Concepto amplio o extensivo de autonomía local y la capacidad del mismo para adaptarse a las nuevas exigencias de la Administración municipal.
- Autonomía no meramente administrativa, sino también política, dada la representatividad de la que gozan las Corporaciones locales y la elección democrática de los órganos municipales, lo que se traduce en la plena capacidad de decisión.
- Reserva de ley sí, pero con un espacio suficiente para la potestad reglamentaria local, para que las Ordenanzas municipales sean capaces de resolver las necesidades de una sociedad exigente propia de un Estado social demandante de servicios públicos de calidad y competitivos.
- Y, sobre todo, la constatación de que esta reivindicación es conforme con la formulación que la LRBRL realiza sobre la autonomía local: el derecho a participar en cuantos asuntos afecten a los intereses locales.

Sin duda, una obra de recomendada lectura para quienes, como su autor, conciben la estructura política del Estado español disuelta en tres instituciones representativas del poder, sin menospreciar una en beneficio de las restantes. En esta estructura, la que personaliza la Administración local, y fundamentalmente la municipal, ha de ser altamente respetada por las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas. Y ello no sólo desde el punto de vista de su actuar administrativo en la gestión de sus competencias, sino

también, principalmente, en lo que se refiere a los instrumentos normativos en manos de los Entes locales. Las Ordenanzas municipales tienen un espacio significativo y relevante en cuanto son los canales a través de los cuales se reconduce la autonomía política de las Corporaciones locales, cuyos órganos obtienen la representatividad de los ciudadanos y son sensibles a las exigencias y demandas de la colectividad local.

Con brillante estilo y rigor técnico se nos acerca a un debate de suma actualidad tras los intentos de reforzar la situación de los Entes locales con las medidas adoptadas para el desarrollo del Pacto Local. A lo que hay que añadir la profundidad con la que se estudia la relación entre las Ordenanzas y el resto de normas que integran el ordenamiento jurídico.

M^a Amparo GRIFO BENEDICTO
Profesora Asociada del Área de Derecho
Administrativo de la Universitat Jaume I
Técnico de Administración General del
Ayuntamiento de Castellón de la Plana

SARMIENTO MÉNDEZ, Xosé Antonio, *El Estatuto de Galicia, 20 años de Parlamento y justicia constitucionales*, Editorial Xerais, 2003, 523 páginas.

El *Estatuto de Galicia* es una obra que pone al día la práctica autonómica gallega partiendo de la teoría estatutaria de 1981 y analizando detalladamente la interpretación que el Tribunal Constitucional hace en su jurisprudencia de los ámbitos de actuación de los poderes públicos gallegos. Este enfoque diferencia el libro del profesor SARMIENTO MÉNDEZ de los estudios publicados por la doctrina de Galicia en los últimos 20 años.

La literatura jurídica existente hasta ahora acerca de la máxima norma institucional de la Comunidad Autónoma partía esencialmente del análisis dogmático de las categorías estatutarias, tales como el poder gallego (MAÍZ SUÁREZ y PORTERO MOLINA) la nacionalidad histórica (CORES TRASMONTE), los valores estatutarios (MEILÁN GIL y RODRÍGUEZ-ARANA) o las competencias y el rendimiento autonómico (BLANCO VALDÉS).

Por otro lado, parte de los estudios profundizaron en tratamientos de Derecho comparado (PEREIRA MENAUT o MARIÑAS OTERO) que, desde la perspectiva de otras Comunidades Autónomas o de países descentralizados, aportaban nuevos enfoques a la interpretación del texto autonómico.

El autor presenta, siguiendo la sistemática del texto político, un recorrido detallado por toda la normativa (legal y reglamentaria) que lo desarrolla, aportando para cada capítulo una significativa selección bibliográfica de gran utilidad. Es en este contexto científico donde el tratado del asesor parlamentario adquiere su correcta valoración, al tratarse de un trabajo que pone al día los más de veinte años de desarrollo del Estatuto de 1981, incorporando por vez primera la sistematización de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre los aspectos esenciales de la autonomía de Galicia.

Se trata de un libro que proporciona una información exhaustiva y sintetizada de un modo metódico, intentado facilitar la comprensión y la aplicación del ordenamiento jurídico de Galicia, a la vez que pone de manifiesto la conflictividad entre el Estado y la Comunidad Autónoma desde 1981 hasta 2003.

Presenta, pues, evidente interés para los que se aproximen a la experiencia autonómica gallega tanto desde una perspectiva estrictamente jurídica como desde el análisis politológico.

Si, parafraseando a Álvaro D'ORS podemos definir el Derecho como «Lo que dicen los jueces», afirmaríamos que el Estatuto de Autonomía es en buena medida lo que el Tribunal Constitucional ha dicho y dice. En este orden de cosas resultan esenciales las aportaciones de las ideas fuerza que el letrado parlamentario presenta en este estudio y que son consecuencia de una investigación pormenorizada de todas las decisiones del alto intérprete de la Constitución que afectaron a la actividad creadora de Derecho de los poderes públicos autonómicos. Tiene pues el libro el evidente valor de facilitar al lector interesado las *ratio decidendi* de todas las sentencias dictadas en los últimos veintidós años sobre leyes o disposiciones autonómicas de Galicia, así como los pronunciamientos emitidos con ocasión de la impugnación de normas estatales por parte de la Comunidad Autónoma de Galicia.

La lectura de este tratado pone sobre la mesa problemas de gran actualidad como el del rendimiento institucional de los poderes públicos autonómicos, la necesidad de reforma del texto estatutario *versus* demanda de nuevas formas federales o confederales, los límites de la autonomía gallega o el papel del Tribunal Constitucional como supremo intérprete de la Constitución y, en general, de lo que se denomina bloque de la constitucionalidad.

Nos encontramos en un momento en el que los estudios de ius publicistas sobre el rendimiento de las instituciones autonómicas (*Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas*) alcanzaron un notable grado de consolidación y madurez, y vieron además complementado su análisis fundamentalmente cuantitativo con otros de ciencia política (PORRAS NODALES, entre otros). En este orden de cosas también el libro del profesor SARMIENTO aporta una visión innovadora, al presentar un tratamiento de la conflictividad jurídico-política entre el Estado y Galicia, no sólo desde un enfoque numérico, sino valorando los resultados y efectos de cada una de las sentencias constitucionales para el reparto competencial, y para la configuración misma del poder autonómico gallego.

La sistemática asumida por el autor facilita el manejo de los importantes datos documentales contenidos en el manual, posibilitando además al operador jurídico-político la atención en una única fuente de los recursos legislativos, reglamentarios, jurisprudenciales y doctrinales necesarios para la correcta hermenéutica del Derecho gallego actual.

Las evidentes carencias que los planes de estudio de las facultades de Derecho de Galicia presentan en lo referido al tratamiento del Derecho autonómico gallego, se hacen aún más patentes si observamos este primer trabajo llevado a buen fin en *El Estatuto de Galicia*, en el que se describen las fuentes doctrinales autonómicas y estatales que se ocuparon con el debido rigor científico del ordenamiento jurídico de Galicia.

Empieza SARMIENTO MÉNDEZ su monografía con una sistematización de los «*leading cases*» de la jurisprudencia constitucional acerca del título preliminar del Estatuto. Aparecen aquí inexorablemente citados sentencias como la del caso LOAPA (tan decisiva para la conformación definitiva del Estado autonómico en general), en lo referido a la delimitación del concepto de autogobierno que maneja el Estatuto gallego. A su lado casos esencialmente gallegos como la sentencia del Alto Tribunal del 26 de junio de 1986 en relación con la Ley gallega de normalización lingüística. En este apartado resulta también de gran interés la exposición del *statu quo* doctrinal en lo referido a la ordenación territorial de Galicia, y el siempre polémico artículo 2 del Estatuto en lo referido a la configuración legal del mismo por parte del legislador autonómico.

La presentación hecha acerca de la regulación estatutaria de la galleguidad y las implicaciones extraterritoriales del Derecho gallego pone de manifiesto la tímida jurisprudencia inicial del Tribunal Constitucional en lo tocante a la actuación

de los poderes autonómicos fuera del ámbito territorial de Galicia. Esta línea doctrinal de los años 80 cambió radicalmente, como es bien sabido, con motivo del caso de la oficina del País Vasco en Bruselas y la confirmación de que no toda acción exterior de las Comunidades Autónomas supone intromisión en el ámbito de las relaciones internacionales reservadas al Estado.

El Estatuto de Autonomía tiene la virtualidad de diseñar un sistema de fuentes del Derecho para la Comunidad Autónoma, estableciendo por tanto la configuración jurídica de los poderes públicos de Galicia y la ordenación normativa que de ellos nace. Este contenido estatutario genera importantes consecuencias sobre dos aspectos de la regulación normativa del Parlamento de Galicia: el Derecho parlamentario y el Derecho electoral. El primero de ellos conoce el tratamiento pormenorizado por parte del Tribunal Constitucional de facetas como el aforamiento de los diputados, el juramento en la toma de posesión y el alcance del deber de acatamiento de la misma (recordemos en este punto la importancia de distinciones como la aportada por Carl SCHMITT entre el juramento de lealtad a la Constitución o a las leyes constitucionales).

La propia *normalidad constitucional*, en palabras de Hermann HELLER, trae consigo la necesidad de que los textos políticos, en nuestro caso el Estatuto de Autonomía, incorporen en su seno aquellos *modus operandi* considerados esenciales para el devenir democrático, tal es el caso de los procesos electorales. Se trata de aportaciones relevantes del intérprete de la Constitución respecto a materias y principios del Derecho electoral que hoy se presentan como indubitados para los estudiosos en la materia (así, el principio de conservación del acto en el procedimiento electoral).

El contenido del artículo 19 del Estatuto de Autonomía para Galicia, que establece las vías a través de las que los poderes públicos autonómicos pueden tener acceso a la jurisdicción constitucional, originó una gran variedad de pronunciamientos del máximo intérprete de la Constitución. Éstos nos ayudan a comprender un poco mejor el Estado español y el sistema de control de constitucionalidad. Especialmente destacado en el caso gallego resulta el problema de la inconstitucionalidad por omisión (tan correctamente estudiado entre nosotros por José Julio FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ), partiendo de casos significativos como el de la ausencia de decretos de transferencias como condicionante de los procesos ante el Tribunal Constitucional.

Particularmente afortunado es el enfoque que hace el profesor SARMIENTO MÉNDEZ del tratamiento del poder judicial por parte de la práctica estatutaria. Aquí se glosa esquemáticamente aspectos como las competencias de la Xunta en la Administración de justicia, y la delimitación autonómica de las demarcaciones jurisdiccionales, con especial referencia al papel del Tribunal Superior de Justicia de Galicia y a la regulación de los méritos para el desempeño de órganos jurisdiccionales en la Comunidad Autónoma (conocimiento del idioma y del Derecho propio del país).

La parte central del tratado que nos ocupa versa sobre el contenido competencial del Estatuto de Autonomía para Galicia. La presentación de las competencias parte de un estudio pormenorizado de la que algún autor (CANOSA USERA) entiende que es la única competencia que puede realmente considerarse como exclusiva para la Comunidad Autónoma: la organización de las instituciones de autogobierno. Respecto a este punto el letrado del Parlamento gallego trae a colación las más relevantes decisiones del Tribunal Constitucional acerca de la potestad de autoorganización y la coordinación estatal, con especial referencia al caso polémico de los Comités de Coordinación.

A partir de la conocidísima sentencia del Alto Tribunal de 21 de diciembre de 1989, recaída con motivo de varios recursos de inconstitucionalidad (entre ellos el de la Xunta de Galicia) interpuestos contra la Ley de bases de régimen local, se contienen en las páginas 107 y siguientes del libro abundantes claves sobre la *ingeniería constitucional* que perfilan el significado de la Constitución y del Estatuto de Autonomía en relación al papel institucional de las entidades locales. En este sentido, aspectos como las competencias autonómicas en régimen local, las demarcaciones judiciales en el ámbito municipal y provincial o las relaciones de la competencia de la Xunta con las del Estado en la materia reciben ajustado tratamiento a lo largo de la obra.

Las políticas públicas de infraestructuras han sido, como es propio de países que parten de una situación deficitaria en esta materia, uno de los ejes fundamentales de la actuación de los poderes públicos autonómicos desde la instauración de la Comunidad Autónoma. Como puede comprobarse en la documentación contenida en el manual, la producción legislativa en la materia ha sido muy abundante, y no lo fue menos la conflictividad con el Estado que ha dado lugar a una importante doctrina jurisprudencial sobre aspectos tales como las competencias prevalentes y la ordenación del territorio, la relación de la competencia autonómica en vivienda con otras del Estado, o el peliagudo esta-

blecimiento de límites del actuar autonómico en relación con el demanio estatal. Especial referencia merece la polifacética competencia urbanística, de tan polémica solución por parte de las recientes sentencias del Tribunal con la nueva configuración de la cláusula de supletoriedad *ex* artículo 149.3 de la Constitución. Por último, la jurisprudencia constitucional ha aclarado nítidamente la delimitación de la competencia estatal sobre los puertos y aspectos de gran actualidad como lo son la seguridad portuaria y las competencias sobre aspectos tributarios de los puertos y su demanio público.

Muchos son los tratadistas (BELLO JANEIRO y REBOLLEDO VARELA, entre otros) que han llamado la atención sobre la singularidad de la competencia autonómica en materia de Derecho civil sobre las restantes contenidas en el Estatuto Gallego. En efecto, es fácil coincidir con estos autores en la idea de que esta materia está profundamente unida al ser del pueblo gallego, y muestra, en palabras del maestro SAVIGNY, el espíritu más genuino de la ciudadanía de la que emana. En este orden de cosas, se contienen en el análisis de SARMIENTO MÉNDEZ las principales ideas del modo en el que ha sido desarrollada legislativamente esta materia: la consideración de los arrendamientos rústicos históricos como una institución de Derecho civil de Galicia, los condicionantes de la competencia civil del Estado o la presencia de otros títulos competenciales conexos con el que nos ocupa. En profunda relación con la competencia tradicionalmente mal denominada «foral» se encuentra la actuación legislativa de Galicia en torno a los montes, aprovechamientos forestales, vías pecuarias y pastos. En este punto, el libro del profesor ourensano aborda aspectos decisivos como los referentes a la inconstitucionalidad de la Ley gallega de montes vecinales en mano común y sus especialidades procesales.

Sin duda que uno de los sectores normativos de mayor conflictividad entre el Estado y Galicia ha sido la pesca. Esta investigación aporta un planteamiento claro sobre los ámbitos de constitucionalidad de la regulación del marisqueo, la influencia del dominio público estatal en la materia (*ex* artículo 132 de la Constitución) y, sobre todo, en lo referido a la pesca marítima en relación al proceso constitucional sustanciado con motivo de la Ley de pesca de Galicia.

Como PRIETO DE PEDRO ha apuntado, la Constitución española diseña además de un Estado social y democrático de Derecho, un Estado de la cultura. Esta proclamación constitucional encuentra un correlato lógico del artículo 3 de la Carta magna en las previsiones estatutarias al respecto. Así, la importante actividad legislativa de Galicia

en lo tocante al patrimonio histórico, artístico, arquitectónico y arqueológico, se detalla en *El Estatuto de Galicia*, con cumplida referencia a los pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre los títulos competenciales que afectan a la protección del patrimonio, al concepto constitucional de la cultura y a la promoción de la enseñanza de la lengua gallega.

A pesar de que las dos leyes que a lo largo de estos 20 años aprobó el Parlamento de Galicia sobre turismo, no han sido objeto de recurso de inconstitucionalidad alguno, sí ciertos reglamentos estatales dieron lugar a pronunciamientos del Alto Tribunal sobre los límites de la competencia autonómica en turismo o sobre la actuación del Estado al respecto (así, entre otras, la sentencia de 21 de abril de 1989). Estas resoluciones son estudiadas por parte del autor extrayéndose de ellas aquellas afirmaciones que constituyen *ratio decidendi*, y por lo tanto una suerte de legislación negativa por parte del tribunal.

El tratamiento jurídico de las corporaciones de Derecho público de Galicia forma parte de un capítulo amplio del libro en el que SARMIENTO desgrana las resoluciones doctrinales sobre las cámaras de comercio, industria y navegación, su ámbito de control por parte del Consello de Contas de Galicia, la disciplina jurídica de las cámaras agrarias (caso paradigmático de legislación autonómica predecesora del Decreto de traspasos en la materia) y, finalmente, las cofradías de pescadores.

Tratándose de competencias compartidas contenidas en el artículo 28 del Estatuto de Galicia, el libro ahonda en el reparto normativo en la materia funcional, explicando facetas tan destacadas como el régimen jurídico de los funcionarios públicos, la competencia autonómica en función pública y la defensa jurídica de la Xunta de Galicia y la función pública local y el poder autonómico. En este mismo ámbito de las bases estatales y del desarrollo legislativo por parte de la Comunidad Autónoma, se expone de modo didáctico el panorama de la normación del sector pesquero y de los puertos pesqueros de Galicia, con particular y pormenorizado análisis de la elaboración de los planes de pesca, el régimen laboral de los trabajadores del mar y la delimitación de la unidad portuaria, entre otros.

Dentro del bloque de lo que comúnmente se conoce como competencias de ejecución, esta obra aporta una labor interpretativa de los alcances competenciales de cuatro materias muy heterogéneas entre sí.

En primer lugar, el Derecho laboral, puesto que la jurisprudencia recaída en procesos en los que ha sido parte Galicia, se ha pronunciado en facetas como la libertad sindical y el papel de la Autonomía en la cuestión, la condición de sindicato más representativo, las acciones formativas de los trabajadores ocupados, la conceptualización de los «fondos nacionales y de empleo» y el contenido formativo de los convenios colectivos y la necesaria participación autonómica en la gestión de los fondos.

Por otro lado, y con motivo de la en su momento novedosa Ley de protección de las piedras ornamentales de Galicia, el máximo intérprete de la Constitución se pronunció sobre aspectos relativos a la propiedad industrial y a la protección de las denominaciones de origen. Además, la competencia autonómica, infelizmente de actualidad por el accidente del buque *Prestige* sobre salvamento marítimo, ha sido también explicada en relación a las competencias del capitán marítimo y al papel de la coordinación estatal en la materia.

En cuarto lugar, el Tribunal Constitucional delimitó también el alcance de las facultades de Galicia y del Estado acerca de los vertidos industriales y contaminantes en las aguas del litoral gallego. Con una línea jurisprudencial que puede calificarse de restrictiva, se ha acercado a perfilar el concepto constitucional de vertido industrial y contaminante, las competencias al respecto del Estado y las autorizaciones de vertidos líquidos o sólidos al dominio público marítimo-terrestre.

El título competencial del Estado que, por su contenido transversal, ha dado lugar a una interpretación más extensiva y antiautonomista por parte del Tribunal Constitucional, es el que hace referencia a la ordenación y planificación económica. *A contrario*, la competencia contenida en el artículo 30 del Estatuto gallego se interpretó, como apunta SARMIENTO, por el Tribunal Constitucional en varios escenarios. Así, se fija jurídicamente el ámbito del fomento y de la planificación económicas de Galicia y el problema de las subvenciones públicas y de los instrumentos jurídicos para el fomento y planificación de la actividad económica. Igualmente, y respecto a un sector competencial en el que Galicia no tiene particular peso como es el de la industria, el Tribunal acierta a precisar algunos tópicos jurídicos que ayudan a matizar el alcance de la competencia. En este sentido, se aborda la reconversión industrial como competencia diferenciada de la «industria», otras materias que inciden en la competencia autonómica en industria y el problema más general de la planificación económica e industrial en Galicia.

El sector primario de la economía de Galicia es uno de los que más amplio desarrollo legislativo y conflictividad con el Estado ha generado. De este modo, el autor nos informa sobre la elaboración jurisprudencial de las líneas doctrinales en materia de agricultura y ganadería, dando cuenta también de las consecuencias de las mismas sobre las relaciones entre las cámaras agrarias y los órganos de la Administración del Estado.

La disciplina del comercio interior, defensa del consumidor y usuario y denominaciones de origen, son otras de las políticas públicas que merecen, conforme al programa estatutario, la atención del estudio publicado por Xerais. Así se recorre detenidamente la reflexión constitucional sobre la inconstitucionalidad de la Ley de comercio interior de Galicia, la política general de precios y la defensa de la competencia (de gran actualidad por el reciente anuncio del ejecutivo gallego de remisión al Parlamento de un Proyecto de ley sobre el Servicio Gallego de Defensa de la Competencia), el papel de la Xunta y la información a los consumidores y usuarios y la influencia de la autonomía política en la regulación de las denominaciones de origen.

Las páginas 308 a 339 se ocupan de modo armónico de analizar las instituciones de crédito y las cajas de ahorro de Galicia. Pormenorizadamente el tratadista explica las competencias autorizadas del Banco de España sobre las Cajas de Ahorro, los ámbitos de garantía de la competencia de la Xunta de Galicia, la naturaleza institucional de las cajas y su relación con las instituciones públicas y, por último, aspectos orgánicos de las cajas como su democratización o el nombramiento de los consejeros y el régimen jurídico de las asambleas generales.

Un grupo importante de artículos del Estatuto se ocupan del tratamiento de la intervención de la Xunta en la Economía de Galicia. Constituyen un pretexto inmejorable para que en esta obra se aborden el papel del sector público económico de Galicia, el desarrollo y ejecución de planes y programas de desarrollo, así como la participación del Gobierno gallego en la gestión del sector público económico estatal en Galicia.

Desde hace algún tiempo más de la mitad de los presupuestos públicos de los países occidentales se ocupan de atender dos políticas públicas destacadas: la educativa y la sanitaria.

Respecto de la primera de ellas el Estatuto de Galicia le dedica su artículo 31 que reconoce una competencia «plena» a la Comunidad Autónoma. La interpretación de este artículo por el Tribunal Constitucional posibilitó que se aclararan aspectos

tales como las materias excluidas del ámbito de la Xunta, las relaciones entre el poder ejecutivo y las universidades de Galicia o la ubicación extramuros del ámbito educativo de la competencia sobre formación profesional ocupacional.

En lo referente a la sanidad el libro del letrado parlamentario apunta ciertos *leading cases* esenciales para comprender el diseño estatutario respecto a la salud como tema jurídico-político. De este modo se apunta la definición *a contrario* hecha por el Tribunal del concepto de sanidad interior, la coordinación de las facultades sanitarias del Estado y de la Xunta y aspectos claves de la organización sanitaria.

La parte final de la obra sirve para dar cumplida cuenta del *statu quo* de la Administración pública gallega, de la hacienda pública autonómica y, finalmente de un aspecto siempre polémico como es el de la reforma estatutaria. Esta problemática, la revisión del Estatuto, provocará sin duda que los operadores jurídico-políticos de Galicia deban contar con el trabajo del profesor SARMIENTO MÉNDEZ, por su escrupuloso rigor en el tratamiento de las bases jurídicas de la autonomía y su situación veinte años después.

Miriam MARTÍNEZ GARCÍA
Profesora de Derecho Constitucional
Universidad de Vigo

RODRÍGUEZ ENNES, Luis: *Las divisiones provinciales de Galicia. Pasado, presente y futuro. Los casos de Vigo y Pontevedra*, Instituto de Estudios Vigueses, Vigo, 2002, 133 págs.

La adaptación de la Administración local al nuevo modelo de organización territorial propiciado por la Constitución de 1978 sigue siendo una asignatura pendiente en nuestro Estado de las Autonomías, cuando ya se discute en los foros políticos sobre la superación del mismo. Precisamente esa discusión muestra bien a las claras la manera casi obsesiva en que el foco de atención se ha centrado y se sigue centrando en la cuestión regional, en detrimento del ámbito local. La creación de las Comunidades Autónomas ha supuesto de manera inevitable una reducción de las competencias de las entidades locales, como paradójica contrapartida al solemne reconocimiento constitucional del principio de autonomía local. De hecho, esas nuevas instancias de la organización territorial miran con profunda desconfianza a todo posible competidor y, en muchas ocasiones, muestran

deseos poco disimulados de imitar el proceso de consolidación del Estado liberal en el siglo XIX, intentando someter a las Administraciones locales de su territorio a un neocentralismo escasamente acorde con el espíritu constitucional. En este aflorar de tendencias antilocales, no cabe duda de que ha sido la provincia la que se ha llevado la peor parte, porque su carácter intermedio provoca que sea percibida por las Comunidades Autónomas como una amenaza.

Cabe recordar, sin embargo, que nuestra Constitución proclama en su artículo 137 que «el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses». La lectura reposada de este precepto es muy útil para poner en su lugar a cada pieza del entramado territorial español y disipar apariencias que genera la práctica política antes mencionada. En el Estado autonómico español, los entes locales son elementos constitutivos del Estado y no simples divisiones internas de las Comunidades Autónomas, a diferencia de lo que ocurre en los Estados federales. Es más, mientras los municipios y las provincias son constitucionalmente necesarios, las Comunidades Autónomas no, puesto que, de acuerdo con el principio positivo, sólo existen en los territorios donde la respectiva población, a través de sus instituciones representativas, decide acceder al autogobierno. Ciertamente, al final no ha habido territorios españoles que hayan quedado al margen del proceso de descentralización regional, pero ello no viene impuesto por la Constitución. De ahí que no sea casualidad que las opciones políticas contrarias a la «superación» del Estado de las Autonomías y partidarias del cierre del proceso de descentralización regional se hayan decidido por fin a reclamar una mayor atención a la Administración local, proponiendo una segunda descentralización o «pacto local».

Estas reflexiones son imprescindibles para enmarcar en su contexto la obra objeto de comentario. De otra forma, podría parecer una simple curiosidad arqueológica el que alguien al día de hoy quiera desempolvar el viejo tema de las divisiones provinciales de Galicia y, en concreto, la rivalidad entre Vigo y Pontevedra por la capitalidad provincial. La categoría del autor del presente ensayo es una garantía de la actualidad y la utilidad del mismo para los estudiosos del Derecho y la Ciencia política y para la propia sociedad. El profesor Luis RODRÍGUEZ ENNES, Catedrático de Derecho Romano en la Universidad de Vigo, es un jurista que con su trayectoria académica y vital ha demostrado sobradamente saber combinar el cultivo de su especialidad con la preocupación por el

Derecho vigente y los problemas políticos, administrativos y sociales de su tierra. Su elección como académico de número de la Academia Gallega de Jurisprudencia y Legislación y miembro del Instituto de Estudios Vigueses es un reconocimiento público de esa trayectoria, que se ha visto premiada recientemente con el otorgamiento por el Consejo de Ministros de la Cruz de Honor de San Raimundo de Peñafort.

El profesor RODRÍGUEZ ENNES manifiesta ya desde el Exordio e Introducción al trabajo el propósito de enmarcar el caso particular de Vigo y Pontevedra en un estudio más amplio sobre la génesis y principales vicisitudes de la vigente división provincial de Galicia, para tratar de paliar así la sorprendente laguna historiográfica que se detecta en una cuestión tan fundamental no sólo en esta Comunidad Autónoma, sino en toda España. Sólo la obra capital de Manuel BURGUEÑO, *Geografía política de la España constitucional. La división provincial* (Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996) ha aportado algo de luz al tema en los últimos años.

El autor, como no podía ser otra forma si se tiene en cuenta su especialización como romanista, empieza su indagación sobre el pasado de la provincia por la provincia romana y la aplicación de esta división territorial al Noroeste peninsular; al fin y al cabo, el nombre de la Galicia actual procede de la Gallaecia romana. Con todo, frente a las tentaciones nacionalistas de identificar una con otra, el profesor RODRÍGUEZ ENNES deja bien claro que el territorio de lo que hoy es la Comunidad Autónoma de Galicia era sólo una parte de una provincia romana considerablemente más extensa. Especial interés presenta en este punto el estudio de la subdivisión interna de las provincias romanas y de la Gallaecia en particular en *conventus*, por cuanto representativa hasta cierto punto de la realidad indígena anterior al dominio romano y consagrada de líneas divisorias que en algunos casos han sobrevivido hasta nuestros días.

La recuperación del término provincia en España se produce en la Edad Moderna, cuando se aplica en sentido amplio a cada uno de los Reinos o regiones en que se dividían las Coronas de Castilla y Aragón, y, en sentido más restringido, del que procede la provincia de nuestros días, el territorio al que se extendía la representación de las ciudades de la Corona de Castilla con voto en Cortes. Por analogía, en Galicia se le denominaba provincia al territorio al que se extendía la representación de las ciudades con derecho de asiento en la Junta del Reino (Betanzos, La Coruña, Lugo, Mondoñedo, Orense, Santiago y Tuy). Ése era el verdadero sentido de las mitificadas siete provincias del antiguo

Reino de Galicia, como sabemos desde el fundamental trabajo del profesor Pablo GONZÁLEZ MARIÑAS *Las Diputaciones Provinciales en Galicia: del Antiguo Régimen al Constitucionalismo* (La Coruña, 1978); no se trataba, por tanto, de verdaderas demarcaciones administrativas. No obstante, no cabe duda de que algunos de sus límites, como también los de las diócesis gallegas, tuvieron influencia en el trazado de las cuatro provincias de la época constitucional.

Como es sabido, el Despotismo ilustrado de los Borbones españoles no fue capaz de abordar la necesaria racionalización y uniformización de la organización territorial del país. Se limitó a recopilarla, a levantar acta de la misma, ya en sus años finales, mediante la llamada «división de Florida-blanca» de 1785, un nomenclátor de las divisiones territoriales existentes en la época que en su propio título expresa la variedad, heterogeneidad y hasta confusión que reinaba en la materia: *España dividida en Provincias e Intendencias y subdividida en Partidos, Corregimientos, Alcaldías mayores, Gobiernos políticos y militares, así Realengos como Ordenes militares, Abadengos y Señorío*. Aquí se encuentra recogida la base de la que tuvieron que partir las divisiones territoriales de la época constitucional, que constituyen ya el presente de la provincia en España.

Aquellas tuvieron su precedente inmediato en la división en prefecturas de inspiración francesa decretada en 1810 por José Bonaparte, el Rey Intruso. En ese momento aparece por primera vez la división de Galicia en cuatro demarcaciones, y una de ellas, que coincide aproximadamente con la actual provincia de Pontevedra, tenía su capital en Vigo. La situación bélica y la falta de dominio efectivo del territorio español por el invasor impidió que la división josefina tuviera vigencia real. Por su parte, las Cortes de Cádiz no llegaron a llevar a efecto la división provincial prevista en la Constitución de 1812, que se retrasó hasta 1822, en la época del llamado Trienio Liberal. La división provincial aprobada por las Cortes en ese año corrige las prefecturas de 1810 en un sentido ya muy cercano a la división provincial actual, manteniendo una provincia con capital en Vigo. Esta nueva organización territorial sí se llegó a implantar, con la constitución de las correspondientes Diputaciones provinciales, pero su vida fue efímera por la reacción absolutista del año siguiente, 1823.

Finalmente, la reimplantación y consolidación definitiva de la división provincial se produciría con la del propio régimen liberal tras la muerte de Fernando VII. Hoy se puede considerar plenamente demostrado que la división provincial introducida por Javier de Burgos en 1833, que es la vigente

hoy salvo mínimos retoques, se basó en los trabajos realizados en la etapa final de reinado de Fernando VII, durante el Ministerio Calomarde, trabajos que en este punto se limitaron a corregir en sentido historicista la división de 1822. Sólo así se explica la rapidez con la que se elaboró el mapa provincial de 1833. En todo caso, el resultado, sin renunciar a las pretensiones racionalizadoras y uniformizadoras inspiradas por la Ilustración y la Revolución francesa, es bastante distinto al producido por la división revolucionaria de Francia en departamentos, ya que respeta de manera sustancial los límites de los antiguos reinos y territorios españoles, sin perjuicio de que los subdivide internamente en aras de esa mayor racionalidad de la organización territorial.

Uno de los cambios que la división provincial de 1833 incorporó frente a la de 1822 fue el traslado de la capitalidad de la provincia que ocupa el cuarto suroccidental de Galicia de Vigo a Pontevedra. El profesor RODRÍGUEZ ENNES ha indagado en los Diarios de Sesiones de las Cortes y en los archivos sobre los diferentes proyectos y tentativas de división territorial de Galicia que se produjeron en aquellos convulsos años, así como sobre la cuestión más concreta de la rivalidad entre Vigo y Pontevedra por la capitalidad del cuarto suroccidental de la región. La única conclusión a la que cabe llegar en relación con esta pugna entre las fuerzas vivas de ambas localidades es que la decisión final del pleito en favor de Pontevedra fue una apuesta equivocada de nuestros antecesores decimonónicos. En la época se trataba de villas no muy desparejas en población (tendrían quizá entre cinco y diez mil habitantes) y actividad económica; sin embargo, Vigo, gracias a la ventaja que le reporta su maravilloso puerto natural, ha experimentado desde la segunda mitad del siglo XIX un crecimiento vertiginoso, el más rápido comparativamente de todas las ciudades españolas, que lo ha llevado a convertirse en el municipio más poblado de Galicia con 285.000 habitantes, en tanto que Pontevedra, a pesar de las ventajas que reporta la capitalidad provincial, ronda los 75.000 habitantes y de los siete principales municipios gallegos es el de menor población.

La obra termina con un epílogo sobre el futuro de la provincia, además de con la relación de la bibliografía citada. En ese epílogo el autor reflexiona sobre los problemas que plantea la ubicación de la provincia en el nuevo modelo de organización territorial propiciado por la Constitución de 1978 a los que se hace referencia al comienzo de esta recensión. Nos recuerda, en particular, la vieja aspiración galleguista de sustituir la división del territorio de origen liberal basada en municipios y provincias por otra, supuestamente más respetuosa

con la historia, las tradiciones y la idiosincrasia del Pueblo gallego, que se fundaría en las parroquias y las comarcas. Esta aspiración ha tenido un cierto reflejo en el Estatuto de Autonomía de Galicia, aunque no en la Ley de Administración local de Galicia de 1997, de manera que en la actualidad ni la parroquia ni la comarca son entidades locales en esta Comunidad Autónoma.

Ciertamente, la parroquia es la forma tradicional de asentamiento y organización de la convivencia comunitaria en las zonas rurales gallegas; de hecho, el territorio de los municipios constitucionales en Galicia fue configurado sobre la base de la agrupación de parroquias vecinas. No se puede decir lo mismo de la comarca, que carece de cualquier tradición histórica como demarcación territorial en Galicia. Es más, aunque existan comarcas identificables geográfica y socioeconómicamente en el territorio gallego, no lo cubren de modo íntegro y hay zonas donde delimitar una comarca es un puro ejercicio de voluntarismo más o menos arbitrario. De ahí que resulte irónico que desde el pensamiento galleguista se opusiese y se siga oponiendo a la artificialidad de las provincias decimonónicas la supuesta naturalidad de las comarcas.

Como tuve oportunidad de poner de manifiesto en mi recensión al libro del profesor GONZÁLEZ MARIÑAS *Territorio e identidade: Galicia como espacio administrativo. As grandes «cuestións históricas» e a súa proxección actual* (Escola Galega de Administración Pública, Santiago de Compostela, 1994), publicada en la *Revista Xurídica Galega*, núm. 6, 1994, págs. 374-378, la concepción galleguista de la organización territorial de Galicia, que los nacionalistas de nuestros días siguen manteniendo, se basa en una situación socioeconómica y demográfica que se vio profundamente alterada por el desarrollismo de los años sesenta del siglo pasado, en una línea de evolución que la democracia y la autonomía no sólo no han corregido, sino profundizado. Hablo de los fenómenos, igualmente conocidos en el resto de España, del éxodo de la población rural a las ciudades y del interior a la costa. Cualquier reflexión sobre la organización territorial que prescinda de estos datos básicos y fundamentales está llamada a operar en el vacío. Piénsese simplemente en que en 1833 las cuatro provincias gallegas tenían parecida población y peso económico; en la actualidad tanto La Coruña como Pontevedra reúnen más habitantes que Lugo y Orense juntas.

La provincia tiene hoy en Galicia un significado distinto en el interior y en la costa, en las áreas rurales y en las grandes aglomeraciones urbanas. Es en las dos provincias del interior, Lugo y Orense, donde el sentimiento provincial ha calado más

profundamente en estos casi dos siglos de existencia de esta división territorial y allí constituye también el último signo de identidad de una zona condenada al envejecimiento y la despoblación. Una hipotética desaparición de la provincia y de las capitalidades provinciales privaría al interior de Galicia de la única barrera que le queda frente a la emigración hacia la costa, y que es la constituida por la fuerza atractiva que todavía poseen las ciudades de Lugo y Orense gracias a su condición de núcleos administrativos y de servicios.

En cambio, en el litoral hay una realidad que desborda la provincia decimonónica, las grandes aglomeraciones urbanas surgidas alrededor de Vigo y del eje La Coruña-El Ferrol, con Santiago en el medio como capital administrativa y cultural de la Comunidad Autónoma. Ahí lo que tiene sentido plantearse es la superación de la provincia como entidad local por el área metropolitana, limitando las competencias de las Diputaciones provinciales a los municipios rurales. En este sentido se pronuncian expertos en régimen local como mi maestro el profesor José Luis CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, y, por lo demás, es una experiencia conocida en países de nuestro entorno como Italia. Con ello encontraría por fin solución la vieja y nada irrazonable reivindicación viguesa de contar con una estructura administrativa adecuada a su peso demográfico y económico, sin necesidad de alterar formalmente el mapa provincial de 1833.

En definitiva, como se puede comprobar, la rivalidad entre Vigo y Pontevedra por la capitalidad provincial que analiza el profesor RODRÍGUEZ ENNES en el marco de las divisiones provinciales de Galicia, lejos de ser una mera curiosidad histórica de interés puramente anecdótico, induce a meditar sobre cuestiones esenciales para el futuro del régimen local español. Si a ello le unimos la ágil y amena pluma del autor, nos encontramos ante una monografía de agradable lectura e indudable interés para las personas interesadas en los temas locales.

Luis MÍGUEZ MACHO
Profesor titular de Derecho administrativo
Facultad de Derecho de Orense

OLMEDO GAYA, Ana y PÉREZ SOLER, Lucas Manuel: *Manual práctico de disciplina urbanística*, Tecnos, Madrid, 2002, 138 págs.

Si cualquier estudio riguroso de una institución jurídica es siempre bien recibido, ello se hace particularmente evidente y oportuno dentro de un sec-

tor de la dificultad y convulsión que hoy representa el urbanismo. A la conocida complejidad técnica de las instituciones urbanísticas, hay que sumar las profundas alteraciones sufridas durante los últimos años por este ordenamiento, a raíz sobre todo de la STC 61/1997, de 20 de marzo, verdadero hito reorganizador de todo el sistema normativo y competencial. La generosa interpretación del bloque de constitucionalidad a favor de las competencias normativas estatales realizada unilateralmente por el legislador estatal en la Ley 8/1990, de 25 de julio y subsiguiente Texto Refundido de 26 de junio de 1992, se tradujo, como es sabido, en la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de más de doscientos artículos de este último por razones estrictamente competenciales, abriéndose así un abismo regulatorio que, tras las primeras soluciones de emergencia, y siempre bajo el paraguas de la supletoriedad del Texto Refundido de 9 de abril de 1976 y sus Reglamentos de desarrollo, ha ido quedando paulatinamente colmado en virtud de las distintas leyes y normas urbanísticas autonómicas.

El libro ahora comentado: *Manual práctico de disciplina urbanística* y del que son autores Ana OLMEDO GAYA, profesora de Derecho administrativo de la Universidad de Granada, y Lucas Manuel PÉREZ SOLER, Jefe de Disciplina y Gestión Urbanística de la Delegación Provincial en Granada de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, constituye el resultado de un esfuerzo por ofrecer con la mayor claridad y precisión posibles el análisis actualizado e integral de una de las partes clave de este sector, como es la llamada disciplina urbanística, verdadero mecanismo de cierre del régimen del suelo.

A lo largo de la obra se proporcionan al lector todos los elementos que pueden considerarse imprescindibles en orden a obtener un conocimiento exhaustivo de las instituciones abordadas. El ejemplar tratamiento de los aspectos normativos, jurisprudenciales y doctrinales logra acotar y resolver los distintos problemas que suscita esta materia, todos ellos de indiscutible proyección práctica.

Como bien puede intuirse, de este completo y ordenado análisis destaca especialmente la nada sencilla cuestión del régimen jurídico aplicable. La obra, en efecto, pretende aclarar cuál es la norma de aplicación directa en cada caso y cuál debe aplicarse de forma supletoria, desde el momento en que no sólo se analiza en profundidad la legislación estatal —integrada, a este respecto, por los artículos 184 a 190 y 225 a 231 del Texto Refundido de 1976, así como por el Reglamento de Disciplina Urbanística de 23 de junio de 1978 en

cuanto Derecho supletorio, junto a determinados preceptos de aplicación directa del Texto Refundido de 1992 subsistentes tras la STC 61/1997 y disposición derogatoria de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones; sin olvidar, por lo que se refiere al régimen sancionador, los principios jurídicos básicos recogidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común—, sino también las distintas normas aprobadas por cada una de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias, contando algunas de ellas con legislación específica sobre disciplina urbanística, habiéndose dotado el resto de una legislación urbanística general. Del análisis comparativo de esta normativa autonómica se desprende de manera evidente cómo el tradicional esquema de la legislación estatal en la materia se ha hecho prácticamente propio por parte de los legisladores autonómicos, con escasas diferencias y pocas aportaciones originales.

Además de lo señalado, el libro se nos presenta con un importante valor añadido, y es su carácter eminentemente práctico. Fiel al título elegido, se revela como un «manual práctico», donde el enfoque dado a cada una de las cuestiones objeto de análisis pretende ser claramente pragmático en el sentido de mostrar una notoria orientación hacia el ejercicio profesional. Con este fin, precisamente, junto a las explicaciones teóricas aparece intercalada una abundante cita jurisprudencial de forma continuada, llevándose a cabo así un repaso de la doctrina jurisprudencial más relevante tanto del Tribunal Constitucional, como Tribunal Supremo, amén de las resoluciones más representativas de la jurisprudencia menor.

De igual modo, los contenidos teóricos son complementados con unos supuestos prácticos que ejemplifican y aclaran aquéllos a través de una serie de casos reales, proporcionando a la sazón una variada gama de alegaciones a disposición de los diversos operadores jurídicos. En relación, en concreto, a la forma de exposición de estos casos prácticos, figuran estructurados a efectos didácticos conforme al criterio en que el instructor va desgranando los distintos supuestos, habiéndose utilizado para ello —como se indica en la introducción— «una metodología similar a la empleada por el funcionario instructor, lo cual permitirá a los juristas y profesionales del mundo del urbanismo que los utilicen entender cómo actuaría dicho instructor y poder llevar a mejor término las posiciones defendidas en el ejercicio profesional».

Como quiera que la tutela de la legalidad urbanística no sólo abarca medidas sancionadoras sino también aquellas otras dirigidas a restablecer el

orden urbanístico vulnerado —aparte de la posible responsabilidad civil dimanante de las infracciones urbanísticas—, el manual se estructura, como no podía ser de otra forma, en estos dos grandes bloques temáticos en que se divide la disciplina urbanística, como son, por un lado, la restauración o protección *stricto sensu* de la legalidad urbanística y, por otro, el régimen represivo, tanto penal como administrativo, de los ilícitos cometidos en este campo. De esta forma se contemplan y analizan en el estudio todas las medidas e instrumentos arbitrados por el ordenamiento en orden a depurar las actuaciones irregulares del suelo, tanto correctores como represivos, en el bien entendido de que se trata en puridad de mecanismos y procedimientos autónomos, hasta el punto de responder a potestades distintas (intervención y sancionadora).

Mientras las medidas restauradoras tienen por objeto reparar y restablecer la situación anterior a la comisión de la infracción urbanística, siendo exigibles frente a cualquiera que sea el propietario actual del inmueble o edificación que esté incurso en ilegalidad, y ello sin perjuicio de la responsabilidad del infractor en orden a asumir el coste de reposición de la realidad física alterada, las medidas sancionadoras están dirigidas a fijar las responsabilidades en que hayan podido incurrir quienes cometan las actuaciones ilegales así como la sanción que corresponda imponer a los mismos.

El ordenamiento urbanístico distingue según que la infracción del orden urbanístico recaiga en los administrados (obras sin licencia o en contra de la licencia otorgada que estén en ejecución o ya concluidas) o en la propia Administración (actuaciones al amparo de licencias viciadas en sí mismas, ya se encuentren también en construcción o terminadas), previéndose asimismo un régimen especial respecto de las zonas verdes y espacios libres.

En cuanto al llamado Derecho urbanístico sancionador, hay que distinguir entre la represión penal y la administrativa, encontrándose esta última, como es sabido, a expensas de la primera, tanto por lo que se refiere al principio *non bis in idem* como, en su caso, por la vinculatoriedad de los hechos probados en sede judicial. Son los artículos 319 y 320 del Código Penal los que recogen los tipos delictivos en este ámbito, extendiendo su radio de acción a promotores, constructores o técnicos directores, pero también a autoridades o funcionarios públicos.

Son todos ellos, en fin, aspectos convenientemente desmenuzados en la obra, que sigue, además, un esquema homogéneo, analizando de forma ordenada el régimen jurídico aplicable, los

órganos competentes —con especial atención del régimen de subrogación—, los distintos procedimientos en sus respectivas fases, etcétera.

La ya aludida simbiosis entre lo teórico y lo práctico queda evidenciada una vez más en los tres anexos incluidos al final, junto a la completa sección bibliográfica que cierra la obra sobre los estudios publicados más relevantes en la materia. A la completa relación de formularios recogidos tanto en sede gubernativa como contencioso-administrativa, se suman otros dos anexos donde se enumeran, respectivamente, la jurisprudencia citada (con la inclusión a estos efectos de la referencia exacta del repertorio correspondiente al objeto de su fácil y rápida localización) y las disposiciones normativas implicadas en el estudio, abundándose de esta forma, de nuevo, en el práctico y sencillo manejo del manual, en contraste a la complejidad del tema estudiado.

Luis Ángel BALLESTEROS MOFFA
Catedrático E.U. de Derecho Administrativo
Universidad de León

BALLESTEROS MOFFA, Luis Ángel: *La aplicación administrativa directa del Derecho comunitario*, IAAP, Sevilla, 2002.

Estamos ante un trabajo de Derecho comunitario del joven investigador Luis Ángel BALLESTEROS MOFFA, profesor de la Universidad de León, concretamente catedrático de escuela universitaria de Derecho administrativo.

La obra se edita por el Instituto Andaluz de Administración Pública de Sevilla, después de obtener el premio Blas Infante en alguna de sus modalidades en la última convocatoria.

El Derecho comunitario suele considerarse desde el punto de vista de su ejecución por las Administraciones de los Estados miembros. Es conocido que dicho Derecho no dispone en principio de una Administración *ad hoc* que agote su ejecución, ya que intencionadamente se buscó que fueran las Administraciones de los Estados miembros las que ejecutaran dicho Derecho, por distintas razones, entre ellas de mayor eficacia y búsqueda de simplicidad, así como porque ésta es la forma de arraigar el Derecho comunitario desde la base.

No obstante, el Derecho público comunitario tiene distintas vías para su desarrollo. Junto a la anteriormente comentada (y nutrida por una poten-

te acción del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, desarrollando los principios que dichas Administraciones nacionales han de aplicar cuando ejecutan el Derecho europeo) se sitúa la vía de la ejecución directa del Derecho comunitario por las propias instituciones comunitarias.

Así lo puse de manifiesto en mi libro *El Derecho administrativo europeo*, siendo el segundo pilar de la obra, junto al anterior de la ejecución indirecta del Derecho comunitario. La virtualidad de conceder atención a esta vía de ejecución o aplicación directa del Derecho comunitario es evidente a mi juicio, pues se están manifestando serios problemas jurídicos por culpa de no conceder la atención que merece este incipiente o poco desarrollado Derecho administrativo de las propias instituciones comunitarias.

De ahí que salude la aparición de esta obra del profesor BALLESTEROS, al venir a profundizar de manera ejemplar en el planteamiento anteriormente reseñado, centrándose en aspectos diversos, aunque todos ellos aglutinados desde el enfoque comentado de la aplicación directa del Derecho comunitario.

En particular, el citado profesor comenta primero el problema de la confusión de funciones que se presenta a nivel comunitario, lo que le lleva a proponer una delimitación o clarificación de una función administrativa de las instituciones comunitarias, sin incurrir en el vicio de trasplantar o trasvasar instituciones de Derecho interno al Derecho europeo.

Un capítulo destacado es aquél donde se estudia el acto administrativo comunitario, aprovechando también aquí ciertos estudios precedentes que había realizado la doctrina de nuestro país en los últimos años.

Finalmente, toca temas particulares tales como los principios generales del Derecho a nivel comunitario que, como es bien sabido, son fundamentales de cara a cubrir lagunas legislativas. Otro tema que se aborda es el de los documentos administrativos y el derecho de acceso a los mismos, en torno al cual se plantea una especial litigiosidad.

El lector podrá observar que el Derecho europeo cada vez le afecta más directamente. En concreto, cada vez más se entablan relaciones jurídicas directas entre particulares y Administración comunitaria, por ejemplo la imposición de una sanción a una empresa por parte de la Comisión Europea. De ahí que sea importante conceder atención a los problemas jurídicos que se plantean en aras de una tutela efectiva de los derechos de los particulares.

Felicitemos pues al autor por seguir un enfoque pionero y haberlo desarrollado muy adecuadamente.

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