

## **IV. Recensiones**

**CRESPO MONTES, Luis Fernando:**  
*Mitos y ritos en la Administración española. Ministerio de Administraciones Públicas. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid. 2003.*

Los mitos son —dice el *Diccionario* de la Real Academia Española, en su segunda acepción— relatos o noticias que desfiguran lo que realmente es una cosa y le dan apariencia de ser más valiosa o más atractiva. A lo largo de su Historia, la Humanidad, ha necesitado del cálido abrigo de los mitos, como apunta Bertrand Russell, para enmascarar los hechos y preservarse de las crudas realidades de la vida.

En los últimos tiempos, sin embargo, estamos asistiendo a un saludable y bien intencionado ejercicio de desmitificación histórica, trátese ya de la Historia, de las pequeñas historias de la Historia o de la intrahistoria de los pueblos y de las instituciones. Esta corriente desmitificadora ha llegado también a la Administración Pública, permitiendo la recuperación objetiva de la memoria histórica sobre sucesos y acontecimientos de un pasado más o menos reciente, necesitados de una revisión crítica.

El autor de la obra que hoy comentamos, Luis Fernando Crespo Montes, es, como señala su prologuista, el catedrático y Rector de la Universidad de A Coruña, José Luis Meilán, un funcionario que a la pasión profesional acompaña «*un cierto détachement que se explica como independencia y no exento de humor e ironía o relativismo*» propio de quienes han observado de cerca cómo se han gestado las decisiones políticas y fraguado las oportunas reformas normativas en distintos escenarios políticos a lo largo de los últimos treinta o cuarenta años. De su dedicación al estudio de la Administración Pública son buena muestra títulos como *Las reformas de la Administración Española (1957-1967)*, publicado por el Centro de Estudios Constitucionales en 2000; *La Función Pública española 1976-1986: de la transición al cambio*, publicado por el INAP en 2001 o el libro que hoy comentamos, sin olvidarnos de otras incursiones del autor en el apasionante mundo de la literatura burocrática como el opúsculo dedicado a la figura del escritor y funcionario Juan García Hortelano, que lleva como donoso subtítulo: mañanas de expediente y tardes de sintagma.

De entrada, el autor rechaza en su declaración de intenciones que la obra, pese a su título, tenga un carácter desmitificador: «*no se pretende que sea un estudio desmitificador, aunque, a veces lo pudiera parecer. Sólo pretende ofrecer una visión distinta, menos académica o ideológica de las que tradicionalmente suelen dedicarse a la observación estrictamente científica del fenómeno administrativo*».

Con independencia de cuál sea la expresión formal de sus intenciones, distingue el autor, como premisa, entre mitos y ritos. Los mitos, dice, son producto o manifestación de una actividad colectiva y trascienden al exterior; los ritos, en cambio, tienen un carácter interno, interesan más a los funcionarios que a los ciudadanos y, como dependientes de aquellos, suelen tener un carácter formalizado. Junto a unos y otros, cuentan y mucho, lo que el mismo llama «realidades permanentes e incuestionables», verdades inconcusas, que, como diría el poeta, «caben en el ala de un colibrí» y que constituyen el núcleo duro sobre el que pivotan los anteriores. Dejemos a la curiosidad del lector averiguar cuáles son los mitos administrativos que el autor entiende se deberían arrumbar, aquellos que sería bueno mantener o reforzar, los ritos asociados a los anteriores y las «realidades permanentes e inalterables». Sobre todo ello corresponde al lector su derecho a opinar y juzgar libremente. Digamos solamente que algunos de los juicios o comentarios vertidos resultan de una sorprendente actualidad, como es la consideración de las Administraciones Públicas como un reflejo «*de lo que es nuestra sociedad, de sus inquietudes, su solidaridad, su conciencia social, su cultura...*», coincidente con los eslóganes de una reciente campaña publicitaria de la AGE.

El autor estructura su obra en tres partes correspondientes a los tres grandes apartados con los que tradicionalmente se identifica el actuar global de la Administración: el orgánico, el funcional y el de personal, que, con terminología renovada —las estructuras, el funcionamiento, las personas—, son los mismos que gobiernan las líneas maestras de modernización del Sector Público en todas partes.

En lo relativo a la organización, señala el autor cómo ésta tiene su propia dinámica, su vida propia, muy difícil de reconducir y acon-

seja a los reformadores prudencia, trabajar con poco ruido y «recogiendo las nueces que caigan», huyendo de planteamientos utópicos o radicales. Con todo, considera, quizás con generosidad excesiva, que «*la reforma legal del marco organizativo es un objetivo alcanzado y su desarrollo por la propia inercia política y administrativa no presenta, de momento, sobresaltos*».

Si el tratamiento del marco organizativo resulta ser el adecuado, el funcionamiento de la Administración, en cambio, siempre será mejorable. El autor se muestra crítico con las reformas legales del procedimiento llevadas a cabo a principios de los 90 y advierte, con intención, que «*las leyes administrativas deben trascender enfoques políticos partidarios que contemplen objetivos próximos e inmediatos*», pues la bondad de las leyes no depende de la vanidad de sus autores sino de su grado de aceptación social, como ya señalara en su día González Navarro. En cambio, por lo que se refiere a esta misma época, aún cercana, alaba sin reserva, a las Inspecciones Operativas de Servicios (IOS), al estudio Delphi, a sus impulsores y autores y, un poco menos, a la elaboración de manuales o guías de actuación administrativa. Constata, haciendo un seguimiento de los debates sobre el Estado de la Nación, a partir de 1983, que el tema de la reforma administrativa ha ido perdiendo relevancia con el paso del tiempo, o, dicho en otras palabras, que la reforma de la Administración ha tocado fondo y no ocupa lugar destacado en el ranking de las prioridades gubernamentales, lo que le lleva a considerar que en el momento actual la mejora o perfeccionamiento de la Administración debe aparecer como una rutina más en la agenda del Gobierno.

La divulgación y evaluación de las reformas legales en materia de personal es uno de los temas favoritos del autor a los que ha dedicado en los últimos tiempos libros y artículos. Recuerda, a este propósito, que la Función Pública estatal adquirió desde las primeras décadas del siglo pasado un grado razonable de profesionalidad gracias a la estabilidad en el empleo y al ingreso en la Administración mediante pruebas de selección objetivas. Especialmente severo se muestra con el decaído proyecto de Estatuto Básico al que niega su carácter de aspiración-mito para el sector de funcionarios públicos, censurando el que alguno de sus capítulos se haya redactado al dicta-

do de los sindicatos, llegando a cuestionar el actual modelo de negociación sindical del que opina no es el más idóneo al que debe ajustarse la Administración para mejorar la calidad de su funcionamiento.

En legítimo ejercicio de su subjetividad, el autor niega el carácter de mito tanto a la carrera administrativa como a la oferta de empleo público, de la que dice ser poco más que una útil guía para opositores sobre la que se ha montado una floreciente actividad administrativa que ha contribuido a su mitificación. Un último rito, en este caso, sería las relaciones de puestos de trabajo, foto fija que no reflejan sino la realidad orgánica en un momento dado, pero rito ineludible si se quiere revisar el complemento específico de algunos puestos o aumentar el número de los existentes en un órgano de las unidades administrativas de él dependientes pero que, a su juicio, nada aportan ni para una mejor adecuación o reasignación de efectivos ni para ajustar la organización a sus objetivos.

De la lectura del conjunto de la obra, prescindiendo de algunas licencias y alusiones personales, se desprende que estamos ante una obra importante, en la que tanta categoría como anécdota, y que, por su enjundia, será leída disfrutada y comentada, especialmente intramuros de la Administración, en cuya copiosa producción bibliográfica faltan reflexiones tan sinceras y desmitificadoras como la presente. Y ello, a pesar de que a lo largo del texto y, especialmente en su comentario final se denota un cierto escepticismo con relación al rumbo futuro: «*La Administración del Estado queda sujeta a sus propios impulsos y será la inercia la que haga que se mueva en uno u otro sentido*». De forma más esperanzada, pensamos nosotros, también sería posible interpretar, como los testimonios contenidos en este libro nos muestran, que la Administración ha seguido, a lo largo de los tiempos, un camino de reforma y mejora, por supuesto no lineal, a veces a tropiezones y con errores de bulto, pero persistente, animado en tiempos recientes por elementos fuerza, que no mitos —la democracia no necesita mitos—, como el sistema de Derecho Público, los estudios de Ciencia de la Administración y de Gerencia Pública, las nuevas tecnologías y especialmente debido al esfuerzo de las personas, gobernantes, directivos y servidores públicos, a quienes incumbe la tarea cotidiana de hacer cada día más racional y amigable la Administración Pública. O,

por seguir con el mismo juego dialéctico, de pasar del mito al *logos*.

Manuel MARTÍNEZ BARGUEÑO  
Subdirector General de Estudios, Documentación y Publicaciones  
Ministerio de Administraciones Públicas

**DE MIGUEL SÁNCHEZ, Noelia: *Secreto médico, confidencialidad e información sanitaria*, Editorial Marcial Pons, Madrid 2002**

El libro *Secreto médico, confidencialidad e información sanitaria* publicado por la Editorial Marcial Pons (Madrid 2002) es la tesis doctoral de la autora que, presentada en la Universidad de Oviedo bajo la dirección del doctor Leopoldo Tolívar Alas y con un tribunal presidido por el doctor Ramón Martín Mateo (siendo miembro además el ilustre doctor Francisco Sosa Wagner y otros relevantes doctores), obtuvo la máxima calificación.

No versa, sin embargo, esta obra, de «doctores» como los citados, a quien ningún paciente encomendaría su salud so pena de agravar sus enfermedades y dolencias. La obra versa, más bien, de los doctores-médicos, es decir, de esos profesionales que son los únicos a los que se llama «doctores» generalmente sin serlo, por carecer de este título.

Terminando la presentación Noelia DE MIGUEL SÁNCHEZ ha publicado recientemente un interesante trabajo científico, tal como lo corrobora un artículo que aparece en el número 117 de la Revista Española de Derecho Administrativo con el título «Intimidad e historia clínica en la nueva Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica y reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica».

El libro objeto de esta recensión contiene además un interesante prólogo de Ramón MARTÍN MATEO, doctor especialista en la materia médica, tal como lo corroboran sus conocidos trabajos sobre bioética y medicina.

Dicho prólogo serviría, desde luego, de presentación de esta obra, mejor que la presente reseña. Comparto la apreciación del prologuista cuando afirma que esta publicación trata «un

tema relacionado con las aplicaciones modernas de los clásicos planteamientos hipocráticos del secreto médico». También otro dato clave del libro, es decir, que este tema «plantea conflictos de intereses de muy distinto orden y de difícil jerarquización», de pacientes, de familiares de pacientes, de terceros, de los médicos, de la Administración, de la sociedad en general, añadiríamos. En cuanto a la complejidad metodológica, es igualmente cierto que la autora ha tenido que superar el reto de «la dispersión de fuentes y la dificultad de la articulación de las normas».

En efecto, la autora debe enfrentarse con problemas jurídicos de Derecho constitucional, de Derecho administrativo, de Derecho penal, de Derecho civil, de Derecho europeo, acreditando lo que los alemanes denominan ser un *volljurist*. Además, hay una vertiente de deontología, acaso la «vertiente» fundamental de este trabajo.

La obra comienza con un estudio general del derecho de intimidad, imponiéndose una labor de cirugía jurídica importante en cuanto a la exposición de los contornos de este derecho. Desde un punto de vista jurídico estamos ante una parte típicamente de Derecho constitucional. Lógicamente, el libro trata en particular la Ley Orgánica 1/1982, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen.

Seguidamente, se aborda el tema médico del «secreto médico», sus orígenes y evolución posterior, buscando regulaciones jurídicas, en especial las relativas a las garantías y al sistema de protección del paciente. Análisis especial merece entonces la Ley de procedimiento y concretamente el derecho de los ciudadanos de acceso a los archivos y registros administrativos citando la autora trabajos interesantes de Álvarez Rico y Álvarez Rico.

La reflexión seguramente más interesante de Doña Noelia contenida en las «conclusiones» de la obra sería la siguiente a mi juicio: «el secreto médico se ha expresado tradicionalmente en términos negativos, es decir como una obligación del facultativo, sin que se haya aludido con demasiada frecuencia a la lógica contrapartida que ello supone para el paciente: su derecho a exigir el cumplimiento del secreto médico-profesional».

En efecto, nos explica este libro que ya desde los tiempos de Hipócrates se habría incidido en especial en el «deber» médico de guardar confidencialidad, confiando la sociedad en la caballerosidad profesional del galeno (y de ahí en parte, en el fondo, el prestigio de este tipo de profesiones como la médica, pues depende más de la persona que del paciente el grado de cumplimiento de sus deberes).

Esto último nos llevaría también a aquellas palabras del filósofo Pascal referidas por igual a magistrados y médicos-doctores: «la majestad de sus ciencias sería suficientemente venerable por sí misma. Pero no es así. Necesitan y deben su reputación a su apariencia». «Nuestros magistrados han conocido bien este misterio. Sus vestiduras rojas, sus arminos, con los que se disfrazan de gatos forrados, los palacios en que juzgan, las flores de lís, todo este aparato augusto era muy necesario; y *si los médicos no tuviesen togas y mulas*, y los doctores no tuviesen birretes cuadrados y amplias hopalandas, jamás habrían seducido al mundo, que no puede resistir a tan auténtica demostración" (*Pensamientos* 82 y 109).

«El estilo es el hombre mismo» decía Bufon.

Si todo esto es la versión no jurídica del oficio médico, ¿cuál es la versión jurídica en particular del secreto médico?

La sociedad moderna evoluciona hacia la «seguridad» como valor. El ciudadano no depende de la bondad del facultativo. Esto supone un riesgo. La sociedad actual exige seguridad sobre el comportamiento que aquél debe seguir. No podemos depender de la actitud que pueda o quiera adoptar el médico concreto.

Lo jurídico es, por eso, el planteamiento subjetivo de los «derechos» (del paciente en estos casos) sin partir de la perspectiva deontológica u objetiva del «deber» del profesional. Acaso esto suponga en el fondo una pérdida de valores, desde el punto de vista social. Pero «lo más jurídico» es lo primero, es decir el planteamiento o enfoque subjetivo de los «derechos». El Derecho casa con el planteamiento de la subjetivación de los derechos de los ciudadanos, estableciendo límites y facultades de dichos derechos. Es ésta la forma de enfocar el problema desde un punto de vista genuinamente jurídico. El mérito principal de la obra de Noelia

estaría en este ensayo o intento de subjetivación, plenamente conforme con los nuevos tiempos (jurídicos) que corren, esto es, en dicho intento de presentarnos o de ofrecernos esta temática desde la óptica del ciudadano a quien interesa que se guarde confidencialidad de su historial médico, sin perjuicio de los límites del derecho.

Este planteamiento subjetivo no supone afirmar necesariamente más derechos o facultades. Por contra, es un planteamiento especialmente exigente, porque desde un punto de vista jurídico el estudio de sus contornos puede llevar a un resultado especialmente restringido a la hora de reconocer facultades o prerrogativas jurídicas del paciente.

En fin, felicitar por esta obra a la autora, punto de referencia para pacientes o futuros pacientes, para abogados o para doctores y para estudiosos del tema en general.

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

**VANDELLI, Luciano: *Devolution e altre storie. Paradossi, ambiguità e rischi di un progetto politico*, Il Mulino, Bologna, 2002, 154 págs.**

El profesor Luciano VANDELLI, Catedrático en la Universidad de Bolonia, es un estudioso del Derecho Administrativo que no necesita presentación en nuestro país, con el cual mantiene numerosos y estrechos lazos. Así, por ejemplo, no solo, desde siempre se ha interesado por el estudio del Derecho español —son innumerables tanto sus estancias en España, como las referencias al Ordenamiento jurídico español en sus publicaciones, algunas de ellas traducidas ya al castellano—, sino que también, en virtud de su desinteresada y constante colaboración con el Real Colegio de España en Bolonia, ha sido maestro de algunos jóvenes aspirantes a administrativistas que, como quien escribe estas líneas, mucho le deben por sus enseñanzas. A todo lo dicho se suma el merecido doctorado *honoris causa* que, en mayo del 2000, le otorgó la Universidad Complutense, el cual, por sí solo, bastaría para avalar, sin lugar a dudas, la notoriedad de la que gozan en España sus contribuciones científicas en el campo

del Derecho público. Esta intensa relación entre el profesor Luciano VANDELLI y nuestro país, no sólo es evidente en España, sino también en Italia, donde sus colegas lo definen, afectuosamente, como «el más italiano de todos los profesores españoles de Derecho Administrativo».

Hay que destacar que el profesor VANDELLI no es sólo un experto y prestigioso jurista, sino que a estas cualidades añade también la de ser un óptimo conocedor de la nebulosa realidad política italiana, ya que, por una parte, ha desempeñado diversos y relevantes cargos públicos (actualmente es *Assessore all'innovazione istituzionale e amministrativa* de la región Emilia-Romagna, y con anterioridad, ha sido *Assessore alle riforme istituzionali* en el Ayuntamiento de Bolonia y Vicepresidente de la Provincia homónima), y, por otra parte, ha colaborado con el Gobierno de la República en la elaboración de varias reformas administrativas, como las propuestas por los Ministros Bassanini o Napolitano. Esta experiencia de muchos años, que ha dejado sus frutos en publicaciones anteriores, como *Sindaci e miti. Sisifo, Tantalo e Damocle nell'amministrazione locale, I comuni e le provincie* o *Il governo locale*, le sirve ahora para escribir con autoridad indiscutible *Devolution e altre storie*. Un libro que el propio autor califica, literalmente, como un panfleto contra la llamada *devolution*.

Y no cabe duda de que se trata de un buen alegato contra tal fenómeno, tanto por su estilo, ágil, claro y, en ocasiones, cáustico, como por su contenido, respecto del que hay que destacar la abundante documentación en que se basan todas y cada una de las afirmaciones en él contenidas.

El profesor VANDELLI inicia su libro con una breve, pero muy clarificadora introducción histórica. Explica, detallando claramente su alcance y sus límites, como se llevó a cabo la *devolution* en Escocia y Gales en 1997, un proceso a través del cual algunos limitados poderes legislativos y ejecutivos fueron atribuidos por parte del Gobierno central inglés a ambos territorios.

Este proceso despertó un especial interés en el norte de Italia, en la denominada Padania, donde desde hacía algún tiempo medraba un movimiento nacionalista tendencialmente secesionista, la Liga Norte, liderada por Umberto Bossi, la cual en seguida hizo suyo el término

*devolution*. Las razones de esta apropiación fueron, básicamente, por una parte, la identificación, endeble, de la Padania con Escocia en cuanto nación sin Estado, y, por otra, el principio de autodeterminación contenido en dicho proceso. Sostiene, en consecuencia, el profesor Vandelli que la motivación de tal asunción fue meramente política ya que, desde el punto de vista jurídico, el modelo de descentralización adoptado en Italia, con anterioridad a la *devolution* realizada en Gran Bretaña, es más amplio que el inglés, y, también, es más garantista, ya que en Italia la descentralización goza de un reconocimiento en el plano constitucional del que carece en el Reino Unido. En esta línea, sugiere que el éxito del concepto de la *devolution* en la vida política italiana, tras su incorporación por los nacionalistas padanos, radica en que ha podido ser usado, con fines electorales, por el Polo de Silvio Berlusconi como nexo de unión con la Liga Norte, en la medida en que este término ha permitido a Berlusconi presentar a la Liga Norte como una fuerza intrasistema, sin que ésta renuncie al mito de la nación padana y a sus aspiraciones independentistas o secesionistas.

Una vez que se produjo el triunfo electoral de la alianza integrada por ambas fuerzas políticas, y que, en consecuencia, se inició la materialización de la *devolution*, se presentó como una necesidad inexorable el dotar a este concepto de un contenido concreto en el sistema político italiano. La primera propuesta de Bossi, convertido en *Ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione*, para llevar a cabo la *devolution* a través de una modificación constitucional, fue muy amplia. Ésta abarcaba desde el régimen de la inmunidad de los parlamentarios a la regionalización de la Corte Constitucional. Sin embargo, poco a poco, por los avatares de la vida política, este proyecto inicial de lo que iba a ser la *devolution* se fue desinflando y reduciendo. El resultado de tal proceso de merma quedó plasmado en la propuesta de modificación, todavía no aprobada, del artículo 117 de la Constitución Italiana que se contiene en el *Disegno di legge costituzionale* de 26 de febrero de 2002. Tal modificación consagra una *minidevolution*, como la califica con acertada ironía el profesor Vandelli, que, básicamente, consiste en permitir que las Regiones se autoatribuyan competencias de naturaleza exclusiva en materia de sanidad, enseñanza y policía local. Pese a su limitada extensión, la aplicación de esta reforma no esta-

rá ni mucho menos exenta dudas, dada la indefinición que deriva de su parquedad. En todo caso, *a priori*, parece que ninguno de los posibles problemas que planteará la citada modificación del texto constitucional italiano ha sido preterido en el riguroso análisis de los mismos que se contiene el cuarto epígrafe del segundo capítulo del libro objeto de esta recensión.

Se podría pensar que, cuando culmine la antedicha modificación de la norma fundamental italiana, el periplo de la *devolution* habrá llegado a su fin. No obstante, no parece que vaya a ser así, ya que se trata de un proceso inconcluso, como lo demuestra el hecho de que, inmediatamente después de la presentación de la citada reforma constitucional, el propio Ministro Bossi, por una parte, propusiera un conjunto de nuevas medidas para completar y profundizar la *devolution* y, por otra, uniera a la necesidad de ejecutar dichas medidas la conveniencia de instaurar en Italia un sistema presidencialista. Es, pues, la *devolution* el centro de un debate que no sólo continúa abierto en Italia, sino que con su vinculación a la cuestión sobre la forma de gobierno se ha visto, incluso, dilata-

Tras dibujar magistralmente el contexto y el contenido exacto de la *devolution* el profesor Vandelli subraya las paradojas, ambigüedades, contradicciones y los riesgos que implica este proyecto político.

La *devolution* está repleta de paradojas, como pone de manifiesto el profesor VANDELLI en el capítulo III del libro objeto del presente comentario. Paradojas de naturaleza política, institucional y semántica, entre otras. Así, por ejemplo, por un lado, aunque la *devolution* se presenta como un proceso que, en teoría, beneficia a las Regiones en la medida en que refuerza sus poderes, encuentra grandes resistencias por parte de éstas, que no se muestran nada convencidas de sus bondades; por otro lado, la reforma constitucional configura la *devolution* como un sistema de autoatribución de competencias por las Regiones, y no como un sistema de heteroatribución de las mismas, que es lo que caracteriza semántica, institucional e históricamente a este proceso de descentralización.

Las ambigüedades de la *devolution*, que el profesor VANDELLI destaca y clarifica en el capítulo IV, no son menos inquietantes que las paradojas a las que ésta da lugar. Así, por ejem-

plo, *prima facie*, no es posible delimitar con precisión ni los objetivos concretos que se persiguen con la reforma constitucional que se halla en marcha para dar vida a la *devolution*, ni las razones por las que se escogió esta fórmula de la reforma constitucional, pues, incluso quienes la impulsan reconocen que hubiese sido igualmente eficaz la promulgación de leyes ordinarias; del mismo modo, tampoco está claro quienes son, en último lugar, los sujetos territoriales beneficiarios por tal cambio.

En último lugar, en el capítulo V, el autor evidencia e ilustra la situación antinómica que genera la *devolution* al insertarse dentro del marco de la política que desarrolla el Gobierno de Silvio Berlusconi. Pues si bien, lo lógico es que un Gobierno que apoya la *devolution* tenga un marcado sesgo autonomista. Sin embargo, ello no sucede con el actual gabinete, el cual, pese a su respaldo a la *devolution*, está llevando a cabo una gestión decididamente centralista, como se puede inferir, sin grandes esfuerzos, de algunos de sus productos normativos, como la Ley de Presupuestos para el 2002 o la Ley Lunardi en materia de infraestructuras.

Finalmente, y en base a las exhaustivas explicaciones que da a las paradojas, a las ambigüedades y a las contradicciones que se derivan de la *devolution*, el profesor Vandelli revela cual es el riesgo que, a su juicio, implica la *devolution* en el marco de la actual situación política italiana. Según él, este sistema que, con el pretexto de otorgar una mayor autonomía a las Regiones, permite que éstas se autoatribuyan competencias exclusivas en materias como la sanidad, la educación y la seguridad, implica una renuncia a las funciones estatales de dirigir y coordinar; renuncia que, sumada a la actual política económica y organizativa centralista del Gobierno Berlusconi, puede dar lugar a una reducción o, incluso, a un desmantelamiento del sistema del Estado social de Derecho.

El profesor VANDELLI tiene muy claro cual es la vía a seguir para continuar profundizando en la autonomía regional sin sacrificar el Estado social de Derecho. Tal camino es el desarrollo del Título V de la Constitución italiana, reformado en el 2001 por el centroizquierda, el cual, desafortunadamente, tras el cambio político producido poco después de su aprobación, y hasta el presente, ha sido en parte demonizado y en parte preterido por los nuevos dirigentes políticos. El profesor VANDELLI se revela como

un acérrimo defensor del sistema plasmado en esa reforma, un sistema basado en la atribución de competencias compartidas, frente al sistema al que tiende la *devolution* caracterizado por la existencia, por un lado, de competencias exclusivas del Estado y, por otro, de competencias exclusivas de las Regiones. Esta toma de posición se basa en que la eliminación de las competencias compartidas puede traducirse o bien en un centralismo exacerbado como consecuencia de una gran atribución de competencias exclusivas al Gobierno central o en la pérdida de la garantía de la unidad del sistema, en caso de que se diese una masiva atribución de competencias exclusivas a las Regiones.

En conclusión, sólo cabe decir que el profesor VANDELLI ha alcanzado plenamente los objetivos que pretendía conseguir con este libro. Después de leerlo, es casi seguro, que, en la conciencia de la mayor parte de sus lectores, el concepto *devolution* quedará fuertemente desacreditado. Se trata, en definitiva, de un brillante trabajo que permite al ciudadano español, no sólo conocer los entresijos de la actual situación político-administrativa italiana, sino que también le invita a una reflexión general sobre las deformaciones que pueden sufrir los valores de la solidaridad y de la autonomía.

Marcos ALMEIDA CERREDA  
Área de Derecho Administrativo  
Universidad de Santiago de Compostela

**VALERA ESCOBAR, Ginés: *Incidencias de la más reciente Legislación Sectorial Andaluza en los procedimientos de Licencia Urbanística Municipal*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Consejería de Justicia y Administración Pública de la Junta de Andalucía, Sevilla, 2002, 256 páginas**

Nos presenta Ginés Valera su obra *Incidencias de la más reciente Legislación Sectorial Andaluza en los Procedimientos de Licencia Urbanística Municipal*, con pretensivo y más que alcanzado objetivo de ofrecer una panorámica general de los complejos y variados procedimientos sustantivos de otorgamiento de concesiones, licencias y autorizaciones administrativas (institutos paradigmáticos dentro de

la actividad de control y policía de las Administraciones) de especial incidencia en el ámbito local. Se realiza, eso sí, con la novedad de abordarlo desde la perspectiva del juego competencial que despliegan los superiores Entes territoriales (Estado Central y Comunidades Autónomas) dimanante del jerárquico y distributivo diseño formulado por los artículos 148 y 149 de la Constitución y bajo el amparo del principio de la autonomía local, consagrada por la norma superior y reiteradamente confirmado por la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional; y que supone, en definitiva, la interdicción de aquellas formulaciones normativas emanadas de las mismas que no atesoren la innegociable existencia de un ámbito competencial propio y exclusivo de los Entes locales (siendo los municipios de especial atención por el enfoque de la obra) en la satisfacción de aquellos intereses declarados como propios.

Es, por tanto, este planteamiento claro e inequívoco el que lleva al autor a introducirse en el análisis de la *enredada* problemática sustantiva y procedimental previa al otorgamiento de concesiones, licencias y autorizaciones para el ejercicio de (y es quizás lo más elocuente, atractivo y práctico de la obra) una multiplicidad de actividades y servicios públicos que por estar sometidos a la concurrencia de distintos orígenes competenciales, que demandan una armonización de las diversas y dispersas normativas sectoriales (de procedencia estatal y autonómica) que las regulan y que resultan confluyentes sobre un mismo objeto, actividad o servicio ofertado al administrado vecinal (con especial incidencia en las complejas y específicas materias urbanística, medio ambiental y de espectáculos públicos).

En definitiva, estamos ante una obra de eminente vocación práctica, surgida de la voluntad y la experiencia diaria de alguien que huyendo de postulados teóricos y abstractos (al que por desgracia otros estudios de similares características nos tienen acostumbrados) se lanza «a dar respuesta —como el propio autor anticipa en el planteamiento previo— a algunas de las incontables cuestiones que surgen en la práctica jurídica cotidiana al abordar el complejo entramado de las relaciones interadministrativas en el inmenso «puzzle» normativo en que se está convirtiendo el cambiante Derecho administrativo».

Manuel M. OCAÑA GÁMEZ  
Juez de Vigilancia Penitenciaria de Almería



**BOCANEGRA SIERRA, R.: *Lecciones sobre el acto administrativo*, Cívitas (Tratados y manuales), Madrid, 2002, 231 pp.**

El acto administrativo ha sido considerado tradicionalmente como la principal institución dirigida a producir seguridad jurídica en las relaciones entre la Administración y los particulares. Su indiscutible relevancia en la teoría del Derecho público moderno es especialmente acusada cuando lo que se pretende es la enseñanza del Derecho administrativo. Sin embargo, puedo constatar que entre la abundante bibliografía española dedicada a esta categoría no se encontraba ninguna obra de referencia para los alumnos que, con cierta extensión —la que los manuales generales no pueden dispensarle—, expusiera con claridad, orden y sistema la teoría general del acto administrativo. *Las Lecciones sobre el acto administrativo* del profesor BOCANEGRA SIERRA vienen de esta forma a enriquecer nuestra literatura administrativa con una aproximación novedosa y, a la vez, crítica a esta institución.

No debe pasar inadvertido al lector el título de la obra, donde se encierra, como avanza el autor en el prólogo, su verdadero objetivo: explicar de manera didáctica, en forma de lecciones, la dogmática general de los actos administrativos. Quien inicie su lectura no debe buscar un estudio monográfico completo, con su instrumental de citas y referencias. La pretensión del libro, quizás científicamente más modesta, es esencialmente docente, lo que dicho sea de paso, no desmerece a la anterior ni un ápice.

La primera elección acertada del autor es, sin duda, la sistemática adoptada, decisiva en una obra divulgativa. El contenido de las lecciones se desarrolla de forma armónica, a lo que contribuyen algunas decisiones como la inclusión del silencio administrativo a renglón seguido de los elementos conformadores del acto, analizar la ejecución forzosa tras la exposición de las nociones esenciales de validez y eficacia y estudiar, en último lugar, la teoría de las nulidades de los actos administrativos en relación directa con la institución —sí, como se describe en las *Lecciones*, todavía se puede identificar en nuestro Derecho una noción única, institucional de la figura— de la revisión de los actos administrativos. A la cuidada estructura se añade una óptima selección por

capítulos de la bibliografía, que tiene la virtud de incluir las obras verdaderamente imprescindibles en la respectiva materia, una operación nada sencilla si consideramos el riesgo de una ausencia inadecuada.

En segundo lugar, es igualmente meritorio el estilo empleado, siempre equilibrado con la profundidad del análisis. La exposición es clara, concisa y, cuando la materia lo requiere, adecuadamente ejemplificada —no en vano, es en estos ejemplos donde, en la mayoría de las ocasiones, los alumnos consiguen vislumbrar cierta luz—.

A esta utilidad docente las *Lecciones* de BOCANEGRA SIERRA suman algunas aportaciones muy relevantes al debate que la mejor doctrina viene sosteniendo sobre la naturaleza jurídica del acto administrativo. Las reflexiones iniciales de la obra ponen de manifiesto que la definición de la categoría ha estado intrínsecamente vinculada a la propia concepción de la justicia administrativa. En efecto, tradicionalmente, la función revisora de este orden jurisdiccional convertía al acto administrativo —sirva de ejemplo el art. 1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956— en presupuesto de acceso, razón por la cual los administrados se veían obligados a forzar la «producción» de un acto administrativo para hacer llegar sus pretensiones a la jurisdicción, cualquiera que fuera el tipo de actividad administrativa origen de la discusión, a salvo de los Reglamentos. En ese contexto, la definición amplia de acto administrativo tenía un claro fundamento: evitar situaciones de indefensión, lograr —desde la entrada en vigor de la Constitución de 1978— la efectividad del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. De esta forma, la tesis tradicional y mayoritaria, importada del Derecho francés, atribuye al concepto de acto administrativo unos perfiles muy amplios, con la intención de aplicarlo a toda actuación administrativa susceptible de constituir el objeto de un recurso contencioso-administrativo, definiendo la institución —por reducciones sucesivas a partir de la teoría general del acto jurídico en su aplicación al Derecho administrativo— en los conocidos términos, algo modificados por la aportación de GARCÍA DE ENTERRÍA, de ZANOBINI: «declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo, realizada por la Administración en el ejercicio de una potestad distinta de la reglamentaria».

Pero la bondad jurídica de esta definición, vinculada al acceso a la jurisdicción, no puede esconder, en opinión de BOCANEGRA SIERRA, sus deficiencias técnicas, ya que tanta amplitud ha terminado por desnaturalizar la figura. En consecuencia, es necesario, como punto de partida, desvincular la definición de acto administrativo del acceso a la jurisdicción. Una posibilidad que exige superar la noción tradicional del papel de la justicia administrativa y consagrar, en línea con la doctrina y la legislación alemanas, un sistema de acciones ante los órganos jurisdiccionales contencioso-administrativos a través del cual los particulares puedan hacer valer sus pretensiones —ya sean declarativas, constitutivas o de condena— frente a toda actividad de la Administración sujeta al Derecho administrativo. La aprobación de la nueva Ley jurisdiccional de 1998 ha supuesto un avance importante con el reconocimiento de la inactividad o de la vía de hecho como formas de actuación administrativas fiscalizables, aunque guarde un silencio desconcertante respecto de las actividades materiales y técnicas. Ese cambio decisivo en la configuración de la justicia administrativa justifica la conveniencia de profundizar en la tesis estricta del acto administrativo, que con igual precedente germánico y liberada de la responsabilidad de provocar situaciones de indefensión, considera que «acto administrativo es toda decisión o resolución administrativa, de carácter regulador y con efectos frente a terceros, dictada por la Administración en el ejercicio de una potestad administrativa distinta de la reglamentaria» (pp. 30-31). El carácter regulador —es decir, su potencialidad para modificar o extinguir una determinada relación jurídica— y su eficacia *ad extra* de la organización administrativa revolucionan las tesis tradicionales sobre la categoría de la que se excluyen actuaciones administrativas como las certificaciones y otros actos de conocimiento, comunicaciones, informes, recomendaciones, decisiones confirmatorias de otros actos anteriores, medidas de ejecución material, actos de trámite o instrucciones y órdenes de servicio.

Las nociones de validez y eficacia ocupan también un papel destacado en las reflexiones propuestas por el autor. Por lo que hace a la eficacia, la define poniendo un énfasis especial en la distinción entre los efectos jurídicos y los materiales. Un acto administrativo es eficaz cuando produce los efectos jurídicos que le son propios, quedando fuera de este concepto jurí-

dico las situaciones fácticas que de dicho acto puedan derivarse como su ejecución física o material. Respecto de la validez BOCANEGRA SIERRA considera un efecto necesario, conforme además a la tradición de la teoría general del Derecho, a los ordenamientos de nuestro entorno y al Derecho comunitario, que la nulidad absoluta o de pleno Derecho acarrea siempre la ineficacia del acto; efecto que no se produce si el acto es anulable ya que puede sanarse simplemente con el transcurso del tiempo. No es posible sostener, según el autor, que cualquier acto nulo —tomando en consideración ahora la concepción amplia dominante en la doctrina y la jurisprudencia—, con la gravedad y la trascendencia de los vicios que caracterizan esta forma de invalidez, pueda considerarse eficaz y producir efectos jurídicos.

A partir de esta concepción revisora del concepto de acto administrativo y de las nociones de nulidad y anulabilidad aplicables a los mismos BOCANEGRA SIERRA se muestra crítico con algunas reformas legislativas recientes como la supresión de la revisión de oficio de los actos anulables por la Ley 4/1999, de 13 de enero, de reforma de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPA). La medida, entiende el autor, no favorece al administrado que se verá «inmerso de forma automática en un proceso contencioso-administrativo que le plantea generalmente el poderoso aparato jurídico procesal de la Administración, con los costes, la incertidumbre y los demás efectos del mismo (...)» (p. 210). Tampoco justifica esta medida el razonamiento según el cual el particular afectado por el proceso de lesividad seguirá disfrutando durante su pendencia de la situación posesoria derivada del acto administrativo, dado que la Administración puede hacer uso de la facultad que le reconoce el art. 104 LPA para despojarle de la posesión al inicio del procedimiento.

Sí merecen un comentario elogioso, por el contrario, dos reformas introducidas por la referida Ley 4/1999. En concreto, la mejora en la redacción del art. 105.1 de la norma procedimental que incluye una serie de principios que efectivamente limitan la posibilidad de revocación de los actos desfavorables, evitando que el empleo de este artículo pueda constituir una auténtica dispensa contraria a los principios de legalidad e igualdad; y, en segundo término, la inclusión del principio de la buena fe como

límite a las facultades de revisión del art. 106 LPA. Una alusión a la buena fe que la mejor doctrina ha considerado como un reconocimiento legal de la jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional sobre la aplicación en nuestro ordenamiento del principio de la confianza legítima. Una interpretación que ha sido reforzada, como nos recuerda el autor (p. 225), con la inclusión de ambos principios en el art. 3 LPA.

Dejando en el tintero otras tantas ideas y reflexiones suscitadas por el libro recensionado, quiero recomendar su lectura tanto a los profesionales del Derecho más avezados en la disciplina administrativa, que encontrarán en la misma una apuesta seria y rigurosa por la concepción estricta del acto administrativo, como a los que se inician en su estudio o desean profundizar en el mismo. La obra tiene la virtud de ofrecer una aproximación clara y sistemática a la teoría general del acto administrativo, a la vez que cuestiona sus fundamentos esenciales proponiendo un nuevo concepto de la institución llamado a revisar una parte esencial de la dogmática del Derecho administrativo.

Con la publicación de estas *Lecciones* ganamos, sin duda, todos, tanto los que estudian por primera vez la categoría del acto administrativo, como quienes siguen pensando y repensando su construcción dogmática. Para los segundos, este libro introduce en nuestro país una corriente revisionista que afecta al corazón de la disciplina y sobre la que ningún autor podrá mostrarse indiferente. Concluyendo, me atrevo a presagiar, y no hay quizás mejor augurio para un libro, que serán muchas y diversas las citas y referencias a las *Lecciones sobre el acto administrativo* del profesor BOCANEGRA SIERRA.

Eduardo CARUZ ARCOS  
Universidad de Sevilla

**CASARES MARCOS, Anabelén: *Cajas de Ahorro: naturaleza jurídica e intervención pública*. Tirant lo blanch, Valencia, 2003, 772 págs.**

Ya se vaticinaba en el primer libro de la profesora CASARES MARCOS, *La historia de las Cajas de Ahorro: Origen y evolución* (Universidad de León, 2000), que la investigación que desarrollaba sobre las cajas de ahorro, objeto de

su tesis doctoral, cristalizaría en un trabajo serio y profundo, esto es, la monografía objeto de reseña, *Cajas de Ahorro: naturaleza jurídica e intervención pública*.

La oportunidad de su reflexión es clara pues, si bien se trata de una institución crediticia con más de 150 años de existencia, los recientes acontecimientos normativos (no sólo por la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero sino también porque la mayoría de las Comunidades Autónomas han estrenado regulación en la materia) obligan a replantear algunas respuestas.

El libro se estructura en tres partes. La primera conoce el pasado de estas entidades — requisito indispensable para poder comprender su actual configuración y problemática—, de modo que el primer capítulo aborda los antecedentes institucionales de las primeras cajas de ahorro españolas, el siguiente examina su nacimiento y evolución, para concluir, en el capítulo tercero, analizando la naturaleza jurídica histórica de dichas cajas, donde su último apartado se dedica al régimen jurídico e históricamente privilegiado de las cajas —especialmente el beneficio de pobreza, los beneficios tributarios (donde la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, ha introducido cambios) e, incluso, el privilegio de inembargabilidad— cuya vigencia, hasta fechas recientes, la autora justificará en el interés general subyacente en las cajas mencionadas, en cuanto auténticas fundaciones.

A continuación se inicia la segunda parte, la más extensa de la monografía, dedicada a la naturaleza fundacional de las cajas de ahorros en el ordenamiento constitucional español. Es ésta una cuestión altamente controvertida, tal y como ilustró el maestro MARTÍN MATEO al identificar las Cajas de Ahorro con los caracoles y el debate sobre si éstos eran carne o pescado, dada la naturaleza híbrida de dichas Cajas ante la convivencia, en ellas, de características que las acercan al ámbito de las fundaciones asistenciales junto a otras que conducen a equipararlas con el resto de entidades de crédito. En consecuencia, la caja de ahorros se convierte, como señala CASARES, «en una realidad jurídicamente «incómoda», sumamente discutida por la doctrina y de difícil encaje en cualquiera de las diversas manifestaciones que de la persona jurídica reconoce nuestro ordenamiento». Pese a ello, la autora se enfrenta decididamente a su resolución, otorgando el prota-

gonismo a los artículos 34 y 38 de la CE en este escenario.

De este modo, el capítulo primero, estudia pormenorizadamente el citado artículo 34 (sin desconocer la Sentencia del Tribunal Constitucional 49/1988, de 22 de marzo que excluyó las cajas de su ámbito), distinguiendo entre el contenido esencial del derecho de fundación y los elementos de este derecho en las cajas de ahorros, poniendo de manifiesto, entre otros, cómo las Leyes 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés General, y 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, consagraron una definición nueva de la institución —en cuanto relegan el patrimonio a un segundo plano— pero sin olvidar que el interés general es elemento esencial del mencionado art. 34, el cual se halla presente, indudablemente, en las cajas, o cómo las cajas de ahorros fundadas por la Iglesia católica deberían sujetarse a la legislación civil común al resto de las cajas sin que ello suponga ruptura de los acuerdos firmados con la Santa Sede, etc. Todo ello con el fin de concluir en la confirmación de la presencia actual de los elementos que integran el contenido nuclear de la institución fundacional en las cajas.

Desde aquí iniciará el análisis, en el capítulo segundo, de la vertiente mercantil de las cajas y, tras desgranar el artículo 38 de la CE, examina la libertad de empresa en las cajas de ahorros (pese a que, de nuevo, el Tribunal Constitucional en su Sentencia 49/1988 excluye de su ámbito a éstas) en el que después de defender la naturaleza plenamente mercantil de dichas cajas, sostiene su inclusión en el artículo 38 puesto que éste constitucionaliza la libertad de empresa tanto para la iniciativa económica lucrativa como para la que rehuye de la obtención de una ganancia repartible (caso de las cajas).

Llegados a este punto, es preciso incardinar las corrientes fundacionales y crediticias de las cajas. Para ello, la autora acudirá, en el capítulo tercero, a la categoría de fundación-empresa, con la que se hace referencia a la constitución de una persona jurídica orientada a la satisfacción de un fin fundacional de interés general, empleando para ello una actividad y organización de naturaleza eminentemente empresarial. Ante semejante definición, las cajas de ahorros se descubren como el exponente más cualifica-

do de la fundación-empresa en nuestro ordenamiento jurídico, si bien, la importancia progresiva de la vertiente económica de las cajas no debe conducir a reducir el lado social de éstas, el cual permite considerarlas como entidades coadyuvantes de los poderes públicos. Asimismo, planteará su integración en el Tercer Sector, así como en los fenómenos de colaboración y participación privada a la Administración, con el propósito de certificar el rasgo fundacional innegable de las cajas. Finalmente, retomando el perfil empresarial de las cajas, evidencia CASARES el serio problema al que se enfrentan éstas con ocasión de la ampliación de capital, puesto que tanto la autofinanciación, la emisión de deuda subordinada o las cuotas participativas, se han revelado insuficientes y la solución de su conversión en sociedades (como han realizado en diversos países de nuestro entorno) condena a la desaparición de los caracteres históricos y tradicionales de las cajas.

La tercera y última parte del trabajo se adentra en la intervención de los poderes públicos en las cajas, iniciándose con la búsqueda del título que legitima la fuerte injerencia pública en ellas, donde el interés general será su principal respuesta junto con la aplicación a estas entidades de la doctrina italiana de los ordenamientos sectoriales. A continuación, CASARES dedica todo un apartado a la irrupción de las Comunidades Autónomas en el escenario de las cajas, ya que todas ellas han asumido competencias específicas en sus Estatutos de Autonomía y se han beneficiado de los pronunciamientos constitucionales 48 y 49/1988, de 22 de marzo, en los que se frenó la clara vis expansiva de la legislación básica del Estado en esta materia. Asimismo, certificará la creciente presencia autonómica en los órganos de gobierno de las cajas, con el fin de estrechar aun más la relación de la entidad con el ámbito territorial en que actúa (aunque, ante el peligro de politización de la entidad, se ha procedido a establecer en la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, un techo máximo del 50 por 100 de presencia pública), la regionalización de las inversiones (al convertirse en objetivo prioritario de la política de inversiones de las cajas el desarrollo socioeconómico de la región) y las serias dificultades a las que se enfrentan las cajas en sus procesos de expansión y fusión, especialmente, respecto a las cajas domiciliadas en su ámbito territorial con otras de Comunidades Autónomas diversas (fusiones «inter o extra-regionales»), donde la adquisición de cajas rurales o bancos de tama-

ño medio ha sido la principal alternativa a esta situación. Por último, cierra este apartado lamentando las insuficientes respuestas que brinda nuestro actual ordenamiento jurídico a las cuestiones que suscitan las cajas, reclamándose por ello, sin demora, la aprobación de una ley general en la materia con la que se conseguirá una mejor y mayor articulación de competencias estatales y autonómicas, además de poner fin al maremágnum de normas, anacrónicas y desfasadas, en el que se desarrolla el régimen jurídico de estas entidades.

Lo expuesto sirve para ilustrar, sucintamente, muchas de las ideas que CASARES enuncia en su libro sobre las cajas de ahorros españolas, si bien, es aconsejable acudir a la lectura de las conclusiones que acompañan al final de la monografía para tener un conocimiento más exacto de éstas, debiendo subrayar también la prolija y completa bibliografía que enuncia sobre la materia.

En fin, estamos ante un libro bien escrito y de incuestionable utilidad pero si todavía hubiera alguna duda sobre el valor de esta monografía, ésta debería disiparse al comprobar cómo su prologuista, el maestro GARCÍA DE ENTERRÍA, califica esta obra como importante, para concluir que ésta «puede contribuir a dar profundidad a ese quizás inevitable replanteamiento del delicado tema de las Cajas de Ahorro en España y ello no me parece el menor de los elogios que el libro objetivamente merece».

Amaya FERNÁNDEZ GARCÍA  
Universidad de León

**ÁLVAREZ CARREÑO, S. M.: *El régimen jurídico de la depuración de aguas residuales urbanas*, Prólogo de R. Martín Mateo, Ed. Montecorvo, Madrid, 2002, págs. 298.**

1. La ordenación jurídica de las «aguas residuales urbanas» viene determinada por normas de distinta procedencia y origen: comunitarias, estatales, autonómicas y locales, fundamentalmente. Es cierto que en el seno de organizaciones y organismos internacionales se han adoptado «textos» de los que cabe inferir una lectura referida a este tema, pero, los mismos, ha de convenirse que han sido elaborados en el marco de la acción llevada a cabo, en este ámbito, para

la conservación de sectores más genéricos del medio ambiente entre los que se encuentran las aguas. En este sentido, «la depuración de las aguas residuales urbanas» contribuye a la protección y mejora de la mayor parte de los elementos integrantes del ambiente y, por ende, a la afirmación y defensa de los valores y principios derivados de este concepto.

El «régimen jurídico de la depuración de aguas residuales urbanas» es un tema complejo, y es que, a esta concurrencia normativa de distinto origen hay que unir que la CE y los Estatutos de Autonomía no contemplan esta materia como título competencial específico, antes al contrario, su contenido participa del objeto de otros títulos competenciales para los que sí se establece un sistema de distribución de competencias determinado y concreto entre las distintas Administraciones públicas. El medio ambiente, las aguas continentales, la sanidad e higiene, los vertidos, entre otras, son materias a cuyo amparo hay que construir la ordenación legal de las aguas residuales. A su vez, esta concurrencia material va a conllevar que determinadas instancias administrativas tengan atribuidas competencias sobre esta materia, lo que puede provocar complejidad organizativa y requerir un esfuerzo mayor en las relaciones interadministrativas. Del mismo modo, la incidencia de esta materia en otras tales como el urbanismo, la ordenación del territorio, el turismo, la agricultura y las infraestructuras, comporta exigencias derivadas de las políticas, la acción administrativa y el régimen competencial previstas para ellas. Y, por último, también, la dimensión económica, el componente técnico y la escasez y desigual distribución del recurso natural que constituye el agua, así como las diferencias de medios —técnicos y financieros—, necesidades y connotaciones de los diferentes municipios españoles, procuran complejidad al tema.

El profesor ÁLVAREZ CARREÑO, en esta obra, que tiene su origen en el segundo ejercicio del concurso para la provisión de una plaza de Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Murcia, y que con éxito y méritos sobrados ha obtenido, con sistemática acertada, claridad expositiva, profundidad científica y lozanía académica, ha sabido desgranar y afrontar toda la problemática que este tema encierra, realizando un estudio que, como señala el profesor Martín Mateo en el prólogo que realiza a este libro, es «de gran altura teórica y

*de indudable relevancia práctica que será de lectura obligada en los medios relacionados con esta vital problemática.*

2. El autor estructura esta obra en siete capítulos, titulados: «La depuración de aguas residuales en el marco general de los problemas actuales del agua» (I); «El saneamiento de aguas residuales como competencia local en la legislación histórica» (II); «Las bases constitucionales del saneamiento y depuración de las aguas residuales» (III); «El Derecho comunitario de aguas como dinamizador de las políticas de depuración de aguas residuales: la dificultad de transposición y el incumplimiento de sus plazos» (IV); «La depuración de aguas residuales en la legislación del Estado» (V); «La depuración de aguas residuales en la legislación de las Comunidades Autónomas» (VI); y «La importancia de la acción municipal en materia de saneamiento y depuración: su progresiva reducción por la legislación de las Comunidades Autónomas» (VII).

En el primero de los capítulos citados se contextualiza «la depuración de las aguas residuales» «en el marco general de los problemas actuales del agua», señalándose las principales cuestiones que aquejan y caracterizan el estado actual de este recurso natural. Considera el autor que el Ordenamiento jurídico (las normas jurídicas) por sí sólo no es suficiente para superar las deficiencias observadas al respecto, pues la adopción práctica de planteamientos éticos y culturales, el establecimiento de una nueva conciencia social, la puesta en marcha de políticas generales que asuman objetivos en este terreno y la reforma de estructuras administrativas, entre otros, son instrumentos de extraordinaria utilidad en este sentido. Íntimamente relacionado con lo anterior, señala el profesor ÁLVAREZ CARREÑO que el carácter pluridisciplinar de los distintos aspectos que concurren sobre los recursos hídricos —técnicos, económicos, políticos y de gestión—, «determina el talante con el que el jurista debe abordar el estudio de estas cuestiones en las que el espacio reservado a las normas jurídicas es más modesto y, en coherencia, el papel preponderante corresponde a otras ciencias». Seguidamente, se trata la interacción de la ordenación jurídica del agua con otros sectores de intervención pública tales como la agricultura, el turismo, la ordenación del territorio y el urbanismo, advirtiéndose cómo, en determinados casos, las legislaciones sectoriales no prestan la atención debida a los aspectos

relacionados con las aguas residuales, y, en este sentido, se cita el art. 8 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, que, en la consideración del suelo urbano, no estima necesaria, para otorgar dicha categoría, junto al abastecimiento y evacuación de aguas —alcantarillado—, la depuración de las residuales. A continuación, tras abordar la dimensión económica del agua, se hace especial hincapié en el ahorro de este recurso como directriz básica y componente que ha de presidir su regulación y gestión, y, en este sentido, se señalan otras medidas orientadas a evitar y paliar su carestía, tales como los trasvases de recursos intercuenas, la desalación y el «denominado mercado del agua», consistente, éste último, en la introducción de técnicas de mercado en su gestión. Por último, el autor cierra este primer capítulo, refiriéndose a «la depuración de las aguas residuales como fase final de una gestión ecosistémica del agua», como instrumento u operación orientada a garantizar su recuperación bien para nuevos usos, bien para verterla de nuevo a cauces, de modo que, en este último caso, no se alteren las condiciones ecológicas del medio receptor. La gestión del agua ha de estar orientada a conservar y mejorar los ecosistemas y el valor ecológico de los recursos naturales, y, en este contexto, el autor, en opinión que compartimos, incardina el derecho de aguas en el derecho ambiental al constituir el agua uno de los elementos integrantes del concepto de ambiente, circunstancia ésta que agudiza el carácter pluridisciplinar de este recurso natural al incidir directamente sobre otros recursos existentes y afectar a la vida que éstos albergan, por ello, la intervención administrativa y las políticas llevadas a cabo sobre el medio ambiente y las aguas no deben ejecutarse de forma separada sino armonizada, equilibrada y coordinada.

En el segundo capítulo se realiza un recorrido por los textos legales integrantes de nuestro derecho histórico, reguladores del saneamiento de las aguas residuales urbanas desde 1879 (Ley de Aguas de 13 de junio de ese año) hasta la Constitución de 1978. De este análisis histórico, llevado a cabo atendiendo fundamentalmente a las normas específicas sobre aguas y régimen local, consideramos interesante destacar las cuestiones siguientes: la trascendencia y raigambre municipal de este tema que, cargado antes de connotaciones higiénico-sanitarias, ha ido adquiriendo un cariz medioambiental y, en todo caso, de sanidad ambiental; la evolución

del concepto de «saneamiento de aguas residuales»; los escasos condicionantes de naturaleza ambiental en la legislación histórica de aguas, basada más en criterios de cantidad que de calidad, y las consideraciones sobre la propiedad pública de las aguas residuales urbanas.

Tras este clarificador apunte histórico, en el capítulo tercero, se realiza un análisis del tema objeto de estudio a la luz de la Constitución, y, desde esta perspectiva, se abordan dos cuestiones fundamentales: la primera, viene referida a la apoyatura que el tema de las aguas residuales encuentra en los artículos 43 y 45 de la CE dada su doble vertiente, sanitaria y ambiental, generando, de este modo, en las personas, situaciones activas y pasivas derivadas de los principios rectores de la política social y económica que ambos preceptos contemplan. Por su parte, la segunda de las cuestiones antes apuntadas versa sobre la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y es que, del tenor literal de los artículos 148 y 149 de la CE, resulta que esta materia no se contempla como título competencial específico, sin embargo sí participa del contenido de otras materias expresamente contempladas en los citados preceptos, tales como sanidad, agua, Administración local y medio ambiente. Esta circunstancia hace de las aguas residuales una materia interdisciplinar y horizontal.

En los capítulos cuarto a séptimo se aborda la regulación jurídica de las «aguas residuales urbanas» a nivel comunitario, estatal, autonómico y local, respectivamente. En relación con el primero de los niveles citados, tras exponer y dar cuenta del gran número de disposiciones normativas existentes sobre la materia de aguas, el autor centra su estudio, fundamentalmente, en dos de estas normas: la Directiva 91/271/CEE, del Consejo, de 21 de mayo, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas y la Directiva 2000/60/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas.

A nivel estatal, en primer lugar, se analizan y valoran los condicionantes referidos a la calidad de las aguas, la problemática de los distintos tipos de vertidos y su relación con la depuración de las aguas residuales en las disposiciones generales dictadas en materia de aguas: la Ley de Aguas de 1985, el Reglamento del Dominio Público Hidráulico de 1986 que

desarrolla parcialmente la Ley anterior, y el Texto Refundido de la Ley de Aguas de 2001. Destaca el autor la insuficiencia con que esta normativa ha regulado la depuración de las aguas residuales y, en este sentido, afirma que «el RDLeg. 1/2001, de 20 de julio, ha considerado sin embargo inadecuado incluir las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas (...). Las escasas referencias en la Ley de aguas a la depuración de las residuales se reducen por tanto a las ya expuestas en sede de vertidos. Este sigue siendo, a pesar de la reciente oportunidad brindada con la elaboración de su texto refundido, el contenido de la Ley de Aguas en relación a la depuración. Su estudio debe, por tanto, centrarse en la normativa específica que lo sigue regulando. Sin embargo, la Ley no renuncia a tratar algunos temas conexos con la depuración como representa significativamente, la posibilidad de reutilizar las aguas tratadas». Y, en segundo lugar, se tratan las disposiciones específicas reguladoras de las aguas residuales urbanas que han sido dictados por imperativo de las transposición al derecho interno «de las obligaciones comunitarias» y que son el «El Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales» y el Real Decreto-Ley 11/1995, de 28 de diciembre, por el que se establecen las normas aplicables al tratamiento de las residuales urbanas y el RD 509/1996, de 15 de marzo, que desarrolla al anterior. El autor realiza un importante y valioso análisis de estas disposiciones.

A nivel autonómico, doce de las diecisiete Comunidades Autónomas —Aragón, Asturias, Canarias, Cantabria, Cataluña, Galicia, Islas Baleares, La Rioja, Madrid, Murcia, Navarra y Valencia— han dictado legislación específica sobre aguas residuales urbanas. El autor realiza un exhaustivo, pormenorizado e individualizado análisis de esta normativa, y señala que en el origen de muchas de estas normas están el preocupante estado de la calidad de las aguas continentales y litorales, la inaplicación práctica de la regulación de vertidos contenida en la legislación estatal, el fracaso de sus previsiones sobre depuración de residuales, las dificultades organizativas de las Confederaciones Hidrográficas, y el apretado calendario en la consecución de los objetivos de depuración de las aguas residuales urbanas establecido por la Directiva 91/271/CEE. Afirma, con acierto, el profesor ÁLVAREZ CARREÑO que «la transposición estatal casi mimética de la normativa comunitaria y las escasas y genéricas referencias a la depura-

ción de residuales en la Ley de Aguas estatales dejan un amplio campo de actuación a las CCAA, auténticas reinas en la política de saneamiento, y que, además, ha determinado un progresivo relegamiento del tradicional papel preponderante que en el abastecimiento y saneamiento de aguas ostentaban las Administraciones municipales».

En último lugar se tratan las competencias municipales en materia de aguas residuales urbanas, primero, en la legislación propiamente local y, segundo, en la legislación específica sobre esta materia. Dos cuestiones nos interesa destacar, en primer lugar, la incidencia en el sistema competencial interno de la transposición de la normativa comunitaria y, en segundo lugar, cómo la legislación autonómica ha consolidado un sistema competencial concurrente «fortaleciendo» las competencias de las Comunidades Autónomas y «debilitando» las municipales.

José PÉREZ MARTOS  
Profesor de Derecho Administrativo  
Universidad de Granada

**CANALS I AMETLLER, D. *El ejercicio por particulares de funciones de autoridad. Control, inspección y certificación.* Editorial Comares. 2003. 353 págs.**

La monografía que se comenta en estas líneas ha sido elaborada por Dolors CANALS I AMETLLER, Doctora en Derecho en la Universidad de Girona. El origen de esta investigación es la tesis doctoral defendida por la misma en diciembre de 2001 en la que Canals i Ametller obtuvo, por unanimidad, la máxima calificación académica.

Bajo el título *El ejercicio por particulares de funciones de autoridad. Control, inspección y certificación*, y a través de cinco capítulos, se aborda, desde una perspectiva concreta, una tendencia general que se está extendiendo en el Derecho Administrativo, y que no es otra que la intervención de los particulares en el ámbito público, en esta ocasión desde el punto de vista del progreso técnico.

I. Tras una breve introducción el Capítulo primero aborda la intervención directa del Estado en el ámbito de la garantía de la seguridad de

los ciudadanos, función que éste ha venido desempeñando de forma tradicional y que se verá ampliada en el seno del Estado liberal de Derecho. Partiendo de dicho periodo histórico se establecen las primeras conexiones entre la técnica y su desarrollo y la Administración, dado que los riesgos que entrañan los avances del sector industrial, principalmente, exigen la fiscalización de la legalidad vigente. Se refiere, pues, Canals, a la intervención del Estado en la industria por razones de seguridad, intervención que ésta desglosa en una función reguladora y en funciones de control, inspección y certificación. El estudio histórico de esta obra, parte de la primera de las intervenciones realizadas en esta materia que tuvo como objeto el resguardo de la salud pública, por ello, se inició la regulación administrativa en el ámbito de los establecimientos peligrosos e insalubres, cuya competencia se atribuyó a los municipios, aunque posteriormente se constató la «estatalización de competencias municipales». Posteriormente, serán los artilugios y productos industriales fruto del progreso industrial objeto de regulación; dictándose a principios del s. XX, por primera vez, las normas relativas a la inspección industrial, adquiriendo de este modo la función inspectora sustantividad propia como función de carácter público. Queda constatado así, en la primera aproximación al tema, como fue en la primera mitad del s. XX cuando la regulación estatal de los diferentes sectores afectados por el progreso de la industria y la innovación alcanzó su máximo desarrollo, centrándose dicha intervención pública, fundamentalmente, en el sector del trabajo, la electricidad y gas, calderas de vapor, carruajes públicos, vehículos a motor y automóviles, máquinas a motor, aparatos elevadores y ascensores. La modernización de la Administración y de la industria requirió, a la par, de un cuerpo de técnicos con conocimientos específicos en diferentes áreas, hecho que originó el nacimiento de cuerpos especiales de técnicos, a los que Canals dedica especial atención, en concreto estudia el cuerpo de Ingenieros Industriales, así como de personal funcionario técnico tanto en los servicios municipales y provinciales, como a nivel estatal, en los Ministerios competentes y, también a partir de 1978, en las Comunidades Autónomas.

II. En el segundo Capítulo trata la autora «los elementos configuradores del nuevo sistema de control de la técnica y sus riesgos». De este modo, se pone de manifiesto cómo el desarrollo tecnológico afecta a la organización y estructuración del Estado, básicamente a su capacidad de actuación que se enfrenta ante un grado tec-



nológico hasta ahora desconocido, remitiendo, en cuanto a la ejecución de sus funciones de inspección y control, a la colaboración con instancias privadas, comportando, por ello, importantes modificaciones en las instituciones jurídicas tanto de Derecho público como privado. La base de este cambio es, precisamente, el surgimiento de nuevos bienes jurídicos que deben ser protegidos por el Derecho. Bienes que poseen una doble faz, individual y colectiva, y que se ven reflejados por ejemplo en la protección del medio ambiente y en el nuevo sistema de comercio electrónico. Como consecuencia de la realidad anteriormente constatada, destaca la reformulación de la responsabilidad, tanto de las personas privadas, en base a las directrices europeas, como de la Administración y, en relación con el ámbito de Derecho público, destaca también la simplificación del procedimiento administrativo y la actividad cada vez más relevante de la función certificadora de los técnicos (privados). Aparece la denominada *corresponsabilidad* entre la Sociedad y el Estado que despliega sus efectos, de forma más evidente, en la ordenación pública del sector industrial y que supone una nueva correlación en el ejercicio del poder público entre el Estado y la Sociedad, que apunta en dos direcciones: por una parte, hacia la colaboración de la Administración con expertos y organizaciones privadas especializadas en satisfacer los intereses generales que les vienen encomendados, tendencia que afirma la primacía de la validez, en determinados sectores, de la legitimación técnica sobre la legitimación jurídica. Y, por otra parte, esta nueva correlación supone el desarrollo de la Sociedad que se reorganiza en estructuras racionales autorreguladas y destinadas a la satisfacción de los intereses generales caracterizadas por la especialización y porque suponen la pérdida de fronteras entre el Derecho público y privado. En posteriores reflexiones, dentro del presente capítulo, analiza CANALS esta «redefinición de la órbita de actuación de las Administraciones públicas» a la que aludimos, para, finalmente, referirse a modo de primera introducción, desarrollada más ampliamente en los capítulos posteriores, a la colaboración privada con las Administraciones públicas, en especial a aquella colaboración destinada a tareas de control, inspección y autorización que suponen la toma de decisiones vinculantes en materia de gestión de los riesgos tecnológicos mediante el ejercicio de funciones de control, inspección y certificación, tareas

que están conquistando cada vez un mayor terreno. Sin embargo, es interesante recordar que la influencia del desarrollo tecnológico no sólo tiene lugar en cuanto al objeto de este trabajo, sino también en otros muchos ámbitos del Derecho, así junto con las anteriores se observan también nuevas formas de colaboración privada referidas, particularmente, a los servicios, prestaciones y asistencias sociales, en las que el motivo de colaboración difiere con aquéllas destinadas al control, inspección y certificación.

Necesariamente el *status* de España como miembro de la Unión Europea, la influencia del nuevo derecho comunitario en el sistema de control de riesgos de la técnica, y las experiencias de países vecinos como Francia (APAVE<sup>1</sup>), Alemania (TÜV<sup>2</sup>) e Inglaterra (*Boiler Explosion Act*) son elementos de Derecho comparado a considerar. Con especial atención trata la profesora CANALS la influencia comunitaria, fundamentada en dos pilares, uno, la necesidad de asegurar la seguridad industrial y la protección ambiental frente a la creciente complejidad técnica y, dos, el «nuevo enfoque» comunitario reflejado en el afán de conseguir un mercado único europeo, que requiere de un sistema común de seguridad y calidad industriales, de verificación y acreditación del cumplimiento de normas técnicas que superen las legislaciones nacionales de cada Estado Miembro.

III. El tercero de los capítulos profundiza en las citadas Entidades colaboradoras, esto es, su origen y evolución, régimen jurídico y su incardinación con y en el ordenamiento público español. En esta parte cabe una especial mención a las referencias que la autora realiza en relación con el desarrollo de estas Entidades a nivel autonómico, planteándose así la diversidad de regímenes jurídicos vigentes que difieren básicamente en cuanto al instrumento jurídico adecuado, concesión o autorización, para articular las relaciones existentes entre la Administración Pública titular de las funciones de control e inspección y las Entidades privadas que las ejercen. Importante son también las cuestiones de corte competencial y en cuanto a este tema destaca la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, dado el carácter ejecutivo de las mismas, circunstancia que ha propiciado la creación de nuevos agentes para el ejercicio de funciones públicas de control. Es también interesante el tratamiento de la trasposición de la normativa europea a nuestro orde-

<sup>1</sup> Asociación privada de propietarios de aparatos a vapor.

<sup>2</sup> *Technische Überwachungs Vereine* (Asociaciones de Verificación y Control Técnico).

namiento jurídico a través de la Ley 21/1992, de Industria. Se desarrollan por ello, casos concretos de estas Entidades, como son, por citar algunos de los ejemplos más representativos la ITV, los Verificadores ambientales, las Entidades Ambientales de Control, etc.

IV. El Capítulo cuarto alude a una cuestión no poco controvertida en el debate doctrinal, que se plantea en relación con las funciones que estas Entidades ejercen, y que no es otra que la relativa a la naturaleza jurídica de las funciones ejercidas, ya que se traspasan a las mismas funciones que, acostumbradamente, están reservadas al ámbito y al personal público. De este modo, retomado la clásica diferenciación entre *auctoritas* y *potestas*, y tras el análisis de las diferentes teorías vigentes en cuanto a la misma, concluye CANALS que la actual autoridad funcional (material u objetiva) está vinculada al concepto originario de *auctoritas*, para poder así implicar las funciones de control e inspección ejercidas por los funcionarios públicos y su posible o legítima transferencia a Entidades colaboradoras privadas, así como con las funciones certificantes y de dación de fe pública. El razonamiento al que se llega es que si bien la utilización del Derecho privado con fines instrumentales es aceptable, existe, en todo caso, un límite legal a esta aplicación, y es que toda aquella actuación que suponga el ejercicio de autoridad pública debe estar sujeta al Derecho administrativo. También trata la autora, en esta parte más dogmática, la distinción entre actos de autoridad y actos de gestión, con el fin de dilucidar, según expresión literal «si la autoridad y el ejercicio de prerrogativas de poder público son trasladables a los particulares, a agentes de carácter jurídico-privado».

V. Finalmente el Capítulo quinto lo destina CANALS I AMETLLER a describir los posibles mecanismos que dentro del Estado de Derecho permiten dicho traspaso de funciones públicas, que implican un uso de la autoridad, a manos privadas, bien mediante la tradicional concesión administrativa bien a través de otras formas de colaboración. Se da un trato específico al llamado «ejercicio privado de funciones públicas», que se califica como categoría jurídica indefinida, que corresponde, en la mayoría de los casos de nuestro entorno, al ejercicio de determinadas profesiones cuyos titulares ejercen una función pública, bien como objeto principal bien como complemento ineludible de la misma, caso de los Notarios o Capitanes de buque. Desde una perspectiva corporativista es destacable, asimismo, el caso de las Asociaciones y Colegios de profesionales interesadas en

su reconocimiento como Corporaciones de Derecho Público, y que en este caso suponen, inversamente a la hipótesis anterior, que sus intereses se publiquen e integren en los intereses de la organización administrativa. Tras esta aproximación a las diversas formas de colaboración se sucede en estas páginas el tratamiento, como incipiente categoría jurídica, de las Entidades colaboradoras de la Administración Pública que, entiende CANALS, no deben considerarse como un supuesto más de «ejercicio privado de funciones públicas», dada su personificación no a través de sujetos individuales sino como organizaciones determinadas por su carácter jurídico-público y su especialización en un campo concreto de actuación, cuya acreditación y control la comparten una entidad privada e independiente de acreditación y la Administración pública que ha autorizado el ejercicio privado de sus funciones. Además están sujetas a un régimen tarifario, de contraprestaciones económicas, y a un especial régimen de responsabilidad que les obliga a contratar una póliza de seguro que cubra los riesgos de su responsabilidad. Así, las funciones realizadas por estas Entidades, en el ámbito concreto de la inspección y control, es el del ejercicio de genuinas funciones públicas de autoridad, de carácter decisorio y declarativo: el otorgamiento de autorizaciones y certificaciones. Como ejemplo de Derecho comparado es interesante la reflexión acerca de la figura alemana de los *Beliehene* del Derecho público alemán, bien que la misma no encuentra un elemento comparable con fórmulas tradicionales de gestión indirecta propias de nuestro régimen jurídico como pueden ser las concesiones o los convenios de colaboración. Finalmente para concluir su trabajo, CANALS, expone la posible adecuación de estas entidades colaboradoras en el marco constitucional español. De nuevo y en base a la discutida existencia de una reserva constitucional de Derecho administrativo, se plantea qué límites deben coartar la amplitud de actividades de la Administración pública que pueden organizarse y regirse por el Derecho privado, y si éstas condicionan la actividad de las Entidades estudiadas. Concluye la autora que en base a la existencia de una reserva legal, que implica la necesidad de aplicar el Derecho administrativo en el ejercicio de potestades y funciones públicas, las Entidades colaboradoras, en este caso, destinadas en concreto a realizar funciones de autoridad en materia de control de riesgos, y debido a esa condición de autoridad pública deben someterse, conforme a la legalidad vigente, al Derecho administrativo cuando ejercen dicho ámbito de tareas públicas. Ha de traerse también aquí a colación la opor-

tunidad del principio democrático en todo Estado de Derecho, que requiere, reforzando la anterior reserva legal, que cualquier traspaso de autoridad se realice dentro de unos límites que son los propios del Estado democrático de Derecho, los principios constitucionales, y entre ellos, el de legalidad. Uno de los últimos puntos que destaca, no por ello de menor importancia, es el del procedimiento a seguir en el ejercicio de las funciones de control, inspección y certificación de las Entidades privadas colaboradoras, que viene también legalmente condicionado en aras a garantizar la objetividad del mismo y la satisfacción de los intereses públicos en juego, acreditada en estos casos por el sometimiento tanto a la Ley de Industria como a la LRJPAC. Finalmente se reconoce, en base a la opinión mayoritaria de la doctrina, el carácter público-administrativo de la actuación privada de las Entidades colaboradoras, ante la posibilidad de revocación de esos actos por la Administración pública y se tratan otros aspectos colaterales como es el valor probatorio de las actas, el régimen de responsabilidad de los agentes privados colaboradores, y de la Administración, los procedimientos de fiscalización del ejercicio privado de las funciones de inspección, control y certificación.

VI. Éste es sólo un breve comentario de esta extensa obra, que en palabras de la propia autora, no pretende aportar soluciones, sino mostrar las direcciones que permitan encauzar adecuadamente las nuevas realidades a que el Derecho público se está enfrentando, por ello son todavía muchos los temas abiertos dignos de estudios concretos y específicos.

Marta OLLER RUBERT  
Becaria del Instituto Euromediterráneo  
de Hidrotécnica.  
Dpmt. de Derecho Público. Área de Derecho  
Administrativo. Universidad Jaime I  
(Castellón de la Plana).

**ORDUÑA REBOLLO, Enrique: *Municipios y provincias, Federación Española de Municipios y Provincias, Instituto Nacional de Administración Pública, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid 2003.***

Lo primero que sorprende a la vista, de esta obra, es la lujosa encuadernación y los presti-

giosos patrocinadores de la misma, mencionados supra en esta reseña, acompañada de una presentación de Rita BARBERÁ y de un prólogo de Luciano PAREJO. El libro tiene 789 páginas en las que recorre los distintos momentos históricos del municipio y después la provincia en nuestro Estado.

Tenemos, pues, una importante obra ante nosotros, escrita por el acaso más sobresaliente autor en materia de historia de la Administración local en nuestro país desde hace mucho tiempo. Durante los últimos años, han venido publicándose múltiples trabajos de ORDUÑA REBOLLO (reseñados, por cierto, en la presentación del libro, por la sra. BARBERÁ) sobre historia de la Administración local y, seguramente, la presente obra es la obra de culminación del autor de sus investigaciones precedentes y con la cual dicho autor consigue la fama de historiador del Derecho administrativo local. De ahí que sea preciso conceder una atención principal a esta obra que no puede pasar desapercibida para todos aquellos estudiosos de la historia y del Derecho y de lo local. Es sabido que, actualmente, el autor es el Director de la Biblioteca del INAP dentro del MAP.

A juicio del ilustre profesor Luciano PAREJO, «el hilo conductor de la obra no es otro que la constitución de la organización territorial del Estado, mostrándonos los distintos factores y elementos incidentes en su decantación y los sucesivos estratos en que ésta se refleja, todos los cuales —en mezcla inextricable— resultan necesarios para la cabal comprensión de la realidad actual». A su juicio, «confirma ORDUÑA el carácter basal del Municipio» y la obra es «resultado de reflexiones decantadas a lo largo de años». Podríamos añadir que en la obra en general son muy destacables las fuentes de la mejor doctrina que el autor selecciona.

El libro comienza con el «municipio romano», obviando posible precedentes celtibéricos. Es destacable cómo ORDUÑA REBOLLO trata los períodos históricos no de forma cerrada, sino exponiendo los cambios, los momentos de transición y las comparaciones entre los distintos momentos históricos. Además, esta sucesión vertical (desde los períodos más antiguos a los más modernos) se ve interrumpida (lo que enriquece la obra) por el estudio zonal del municipio, ya que se van integrando enfoques distintos según los avances en cada uno de los

territorios de España: «casos de León, Zamora, Burgos, Valladolid», «el municipio en los Reinos Orientales», etc.

Como no podía ser de otra forma (siendo Enrique ORDUÑA autor de un libro anterior sobre los concejos abiertos), la presente obra estudia pormenorizadamente dichos concejos y, en torno a los mismos, incide en la «crisis democrática municipal» que se produce en la Edad Media

Pero, confirmando la reflexión anterior, también el «municipio en la Edad Moderna» se presenta como «crisis democrática municipal». Parece como si, desde su fundación, el municipio hubiera estado afectado por un continuo proceso de varapalos desde otras instancias de poder que se van consolidando. En especial, según avanza la historia, se va deteriorando su carácter democrático progresivamente. No obstante, también se concede una atención especial a los momentos de reforma o perfeccionamiento de lo local («las reformas municipales de Carlos III») durante el Despotismo Ilustrado. Desde finales del siglo XVIII el comentario del autor destaca la influencia de otros modelos (en particular, el francés) sobre el Derecho local español. Destaca en todo momento un carácter exhaustivo. No se deja institución local por estudiar. Ni territorio, incluso dentro de los municipios de la América hispana.

A partir del siglo XIX el autor habla expresivamente de «la ignorancia municipal en la Constitución de Bayona», destaca el «municipio bajo el dominio francés» fijándose en la ciudad que vio nacer al autor: Valladolid, y comenta el «cambio institucional, la abolición de los señoríos y el fin del feudalismo» que se produce según va avanzando dicho siglo XIX.

De la Constitución de Cádiz podríamos subrayar el meticuloso análisis jurídico que se realiza en materia organizativa, así como de los distintos hitos constitucionales que van marcando e impregnando la vida local en los períodos de progresistas y moderados. Con la llegada del historicismo parece inevitable hacer referencias, además, no sólo a los acontecimientos políticos o jurídico-normativos, sino también a los autores o estudiosos o historiadores que durante los siglos XIX y XX van analizando las fuentes históricas referentes a la vida local.

Cuando el autor llega al siglo XX, no peca aquél ni en exceso ni en defecto, evitando la tentación de conceder una atención simbólica o por el contrario preferente a los acontecimientos normativos más recientes y más fácilmente abordables, cuando menos, por autores como el que escribe esta reseña más acostumbrado o familiarizado con los textos normativos del siglo XX que con los textos normativos de siglos pasados. Lógicamente, la Constitución española merece un lugar destacado, ya que, después de cuanto llevamos dicho, dicha Constitución tiene el mérito de intentar dar un mayor protagonismo a la Administración local después de siglos de progresivo deterioro que, no obstante, no parece haberse conseguido del todo.

Junto a otras reseñas que puedan aparecer (en revistas especializadas), de mayor mérito que la mía, la presente ha tenido como intención dar noticia en el ámbito jurídico de esta importante obra, recomendando su lectura y contribuyendo a la difusión de sus contenidos principales.

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

**SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando: *Tratado de Derecho administrativo, Dos Tomos. Universidad Externado de Colombia. Tercera edición, Bogotá 2003.***

Es objeto de la presente recensión dar a conocer en España, o cuando menos contribuir a una mayor difusión de, un libro del profesor colombiano Santofimio, su *Tratado de Derecho administrativo* en dos tomos.

El primer volumen trata del concepto de Administración Pública y de la definición de Derecho administrativo. Es interesante la concepción que podría denominarse ecléctica de Administración pública, ya que el autor se apoya en muy distintos criterios para delimitar y conceptualizar la Administración pública: criterios orgánico, funcional, de las prerrogativas públicas, normativos. Con este fin conceptual se presentan asimismo las formas de acción o actividad de la Administración pública: actividad de policía, de fomento, de prestación de

servicios públicos, normativa y reguladora, planificadora y económica y de banca central.

Este Tratado tiene un gran mérito en toda Iberoamérica en general, ya que supone un desarrollo del Derecho administrativo en un ámbito jurídico donde hacen falta estudios como el presente que, empezando por la base (es decir, los conceptos elementales de Derecho administrativo), vayan consolidando esta disciplina jurídica.

Es destacable en todo momento la especial atención que el autor concede a la doctrina española, en especial a los autores clásicos y trabajos antiguos de nuestro país, haciéndose acaso necesaria una mayor consideración de trabajos nuestros algo más recientes. No obstante, a efectos de conceptualizar el Derecho administrativo, el autor acierta en la selección de las doctrinas de nuestro país, en especial cuando sigue al maestro Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA.

La obra concede una atención especial a la perspectiva histórica de los temas que trata, en particular la Administración pública en cuanto tal como objeto de investigación central de las preocupaciones del autor. Este enfoque histórico estaría muy presente en el capítulo tercero del primer volumen «surgimiento de los tipos de sometimiento de la Administración pública al Derecho». SANTIFIMIO logra, destacadamente, una obra formativa para alumnos. Pero alcanza una dimensión general válida para cualquier país interesado en el Derecho administrativo, ya que no se centra (como podemos inferir incluso de la presente reseña) en temas propios del Derecho administrativo de Colombia.

No faltan páginas, sin embargo, que nos informan de la «Administración pública colombiana», pero siempre en el contexto de referencias generales a otras Administraciones (incluso del common law) o de la «Administración pública española en América. El Derecho indiano».

Seguimos con el primer volumen. La parte final se encarga de presentar los «fundamentos del sistema normativo de la Administración pública y del Derecho administrativo». La Constitución se considera como norma suprema y base del sistema jurídico administrativo. También se estudia la Ley, el Reglamento y otras fuentes del Derecho administrativo.

La edición es lujosa, en su presentación, y cuidada en los apartados de bibliografía, índice onomástico e índice de legislación y jurisprudencia.

El tomo II aborda «el acto administrativo», institución central como es sabido del Derecho administrativo, una vez éste ha sido conceptualizado debidamente.

Primeramente, se delimita actividad de acto administrativo y se incide en los principios de legalidad y del «debido proceso». Pero también en otros principios, entre otros muchos, de «economía», «celeridad», «eficacia», etc.

El «concepto de acto administrativo» ocupa una mención especial en este volumen segundo y la obra no deja de estudiar todos los aspectos (subjetivos, objetivos, etc.) del acto.

En este tomo se estudia también «el procedimiento administrativo»: publicidad de las decisiones, procedimiento de impugnación de los actos administrativos, teoría de los vicios invalidantes, eficacia de los actos...

Pero, nuevamente, el estudio del procedimiento se hace siguiendo en todo momento enfoques muy clásicos e históricos sobre la virtualidad del procedimiento administrativo, con cita exhaustiva de fuentes normativas históricas del siglo XIX que hacen recomendable la obra como obra de documentación para observar el desarrollo posterior de nuestro Derecho en Iberoamérica durante el siglo XIX, es decir después de que estos Estados iberoamericanos toman un rumbo propio en lo jurídico, aunque sin desviarse de nuestra propia tradición jurídica tampoco después de la independencia.

En este sentido, considero que llega el momento de conceder una atención especial a obras como ésta que es objeto de la presente reseña a efectos de observar los puntos o identidades comunes entre los distintos Derechos hispanos, a efectos de ir formando un Derecho iberoamericano común de base doctrinal. No es éste el momento apropiado para desarrollar esta idea, sino más bien de alentarla para que se publiquen libros como éste que nos informe de los desarrollos jurídicos del Derecho hispano allende el Atlántico.

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