

V. Recensiones

EZQUERRA HUERVA, Antonio: *La desaparición de poblaciones afectadas por grandes embalses*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, 229 pp.

Esta obra nace con la finalidad de dar respuesta a un problema social y jurídico que tiene su raíz en la época franquista, la construcción de grandes embalses con la subsiguiente desaparición de poblaciones rurales. El marco jurídico fundamental nos lo encontramos en la Ley de Expropiación Forzosa de 1954, contemporánea de las primeras grandes obras hidráulicas españolas, en la que aparece regulado un procedimiento especial para aquellos supuestos en que la expropiación conlleva el traslado de poblaciones; además de las peculiaridades de este procedimiento, la Ley recoge una regulación sobre el realojamiento de los habitantes desplazados.

El autor, encuadra la materia objeto de análisis en el Planteamiento General, para después dividir la obra en dos grandes bloques que analizan el procedimiento de expropiación y el realojo de las poblaciones.

La primera parte de la obra comienza con la definición de lo que debe entenderse por «núcleo de población», una de las premisas necesarias para poder aplicar el procedimiento de expropiación específico.

La Ley de Expropiación Forzosa establece dos requisitos esenciales. El primero de ellos es el núcleo separado de población, conformado por todas o la mayoría de las familias que constituyan un núcleo separado de población con características peculiares dentro de un Municipio, con independencia de que se encuentre constituido o no como Administración Local. Además, es necesario cumplir otro requisito, que los bienes de necesaria ocupación sean el medio principal de subsistencia de los habitantes de esa población.

La segunda característica, que se resalta de este procedimiento de expropiación, es la ampliación del objeto a todos los inmuebles radicados en el territorio de la población afectada. El fundamento de esta extensión es el traslado de sus propietarios a otras poblaciones y la consecuente imposibilidad de mantener el rendimiento de esos bienes. Ello significa, que nos encontramos ante el único supuesto en que la

Administración tiene la obligación de expropiar bienes que no van a satisfacer la *causa expropriandi*; por lo que, en base al art. 33 CE, es necesario dejar en manos de los propietarios la opción de esta ampliación de los bienes expropiados.

Esos bienes no quedarían afectados a ninguna causa de utilidad pública o interés social y, ante la ausencia de coactividad, se asemejarían a una enajenación consentida, con lo que el derecho de reversión no tiene razón de ser. Sin embargo, este derecho sí entraría a operar en los supuestos de reversión de bienes que satisficieran la *causa expropriandi*, ya que la razón de la extensión de la expropiación habría desaparecido.

El autor propone la posibilidad de fijar un criterio subjetivo con parámetros de control para fijar los bienes a expropiar, es decir, que se puedan enajenar todas las fincas de los expropiados y no únicamente las que se encuentren en el territorio del núcleo de población afectado. A pesar de las dificultades que ello acarrearía, es evidente que conseguiría satisfacer los intereses de aquellos afectados que tienen propiedades cercanas al territorio afectado; a la vez, que facilitaría la delimitación de los bienes en aquellos supuestos de núcleos de población sin personalidad jurídica.

En lo que respecta a la expropiación de los bienes de las Entidades locales, debemos centrarnos en el análisis de los bienes demaniales (art. 132 CE). Estos bienes van a sufrir, a través de un procedimiento expropiatorio, mutación demanial y, además, una alteración de la Administración titular.

La indemnización producida por la privación de los bienes municipales se aplicará a la obtención de los terrenos en los que establecer el nuevo poblado. La realidad actual nos muestra que son muy escasos los supuestos en los que se crea un nuevo asentamiento, con lo que, ante la laguna existente, se han recurrido a diversas soluciones sin respaldo jurídico; el autor, propugna la necesidad de una respuesta legislativa sobre el destino del citado montante dinerario.

La indemnización que reciben los expropiados se caracteriza por venir regulada en un procedimiento específico, iniciado mediante el Acuerdo del Consejo de Ministros, en donde se aprueban unos tipos indemnizatorios aplicables

a cada uno de los perjuicios irrogados por el traslado; la segunda fase del procedimiento sería determinar la compensación que corresponde a cada uno de los afectados.

Los beneficiarios de esta indemnización son aquellos que sufren realmente los menoscabos reglados en el art. 89, ya que la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha evolucionado hasta abandonar el criterio del empadronamiento; al igual que debería ser revisada la expresión «cabeza de familia», como el sujeto destinatario.

El fundamento de esta especialidad procedimental se encuentra, según la jurisprudencia del Tribunal Supremo, en la existencia de dos tipos de perjuicios: los directos (encontrables en el justiprecio) y los indirectos o personalísimos (no derivan directamente de la expropiación y sólo afectan a los vecinos de la población afectada). El profesor Ezquerro analiza cada uno de los supuestos de indemnización que recoge el art. 89 LEF, para concluir afirmando que entran en el ámbito de la interpretación extensiva del art.1 de la ley y, por tanto, son perfectamente indemnizables por el justiprecio. Con lo cual concluye con la necesidad de reconducir la especialidad al procedimiento ordinario.

El régimen de recursos en materia de indemnización de los perjuicios presenta una regulación insuficiente. En el caso del Acuerdo del Consejo de Ministros en el que se aprueban los tipos de indemnización tenemos que remitirnos a las reglas generales, al agotar la vía administrativa cabrían el recurso potestativo de reposición y el recurso contencioso-administrativo posterior.

Una vez que el afectado ha solicitado la indemnización corresponde resolver a la Comisión Especial de Indemnizaciones, en el caso de que la deniegue, de nuevo acudiríamos a las reglas generales de los recursos y la solución sería idéntica a la del supuesto anterior. Si la indemnización asignada por la Comisión es impugnada se aplicará el art. 92 LEF, aunque hay que precisar que el profesor Ezquerro considera, acertadamente según mi opinión, que la resolución de la Comisión es definitiva y la impugnación ante el Jurado Provincial de Expropiación es un auténtico recurso administrativo. Esta conclusión entraña un problema en orden a enmarcar este recurso en las reglas generales en materia de impugnación, la solución podría venir del art.107.2 LRJAP y de su

consideración como sustituto del recurso de reposición, aunque necesitaría algunos ajustes.

La segunda parte de la obra estudia la problemática local de la desaparición de grandes poblaciones afectadas por grandes embalses. El primer punto que se analiza es la construcción de un nuevo poblado para realojar a los afectados y que mantuvieran unas condiciones, laborales y personales, similares a las que disfrutaban en la población desaparecida. El marco normativo se encuentra exclusivamente en la LEF, ya que la Ley de Bases del Régimen Local no analiza esta materia a consecuencia del abandono de esta posibilidad, por desinterés de la Administración y de los propios afectados.

La creación del nuevo núcleo de población se presenta como un derecho de los afectados por la expropiación y la indemnización correspondiente a cada uno de ellos quedaría vinculada a la adquisición y edificación de las viviendas futuras. La nueva población se va a considerar una Entidad local nueva y desligada de la Corporación predecesora.

La naturaleza jurídica de la nueva población va a venir determinada por la población y los recursos de los que disponga, que al ser normalmente escasos les harán constituirse como Entidad local menor o sin personalidad jurídica propia, perteneciente a un Municipio preexistente; la configuración como nuevo Municipio necesita de un mínimo de población y recursos para atender al gran número de servicios municipales, lo cual es extraño a las poblaciones rurales que desaparecen bajo los embalses, y la legislación actual no favorece la aparición de Municipios de poca envergadura.

Una vez que hemos aclarado el destino de la población afectada nos centraremos en el territorio, pieza apetecible para cualquier Municipio limítrofe, ya que vendría a engrosar las arcas municipales con el aumento de los ingresos tributarios. La naturaleza jurídica de esa anexión no sería, estrictamente, una incorporación municipal, pues sólo hace referencia al territorio. La iniciativa de esta incorporación puede corresponder al Municipio «que desaparece» y, en cualquier caso, a la Administración Autónoma, que tendrá discrecionalidad para elegir al Municipio «agraciado», siempre que sea un Municipio limítrofe y que se cumplan otros requisitos como vínculos socioeconómicos, distancia, etc. El momento adecuado para que se produjera la anexión territorial al Municipio

límitrofe sería una vez producida la despoblación, que significaría la extinción jurídica del Municipio afectado.

Como conclusión, coincidimos con el autor en la necesidad de una reforma legislativa que actualice al s. XXI una normativa de la época franquista, y que elimine un procedimiento innecesario y problemático, perfectamente reconducible al procedimiento ordinario. A la vez, esta necesaria «renovación» legislativa tendría que hacer especial hincapié en configurar unas previsiones normativas en lo concerniente al régimen local, aspecto éste que se encuentra con una regulación deficitaria en la actualidad.

Sin ningún asomo de duda, son las reflexiones del profesor Ezquerra acerca de las repercusiones que sufre el ciudadano las que merecen una valoración más positiva. Constantemente observamos como la ley se «deshumaniza», y como cualquier operador jurídico distingue perfectamente el Derecho de la Persona, olvidando que el primero se encuentra al servicio de la segunda. La expropiación para la realización de un embalse en cualquier núcleo de población, aún cuando sólo esté constituido por unas pocas familias, significa la desaparición de una comunidad; esta dramática situación no puede ser entendida como una expropiación cualquiera, no hay indemnización que pueda cuantificar el desarraigo. Por tanto, el ordenamiento debe configurar una respuesta ante la demanda y solucionar los problemas más que regular un complejo procedimiento especial. La solución propuesta por el autor es la elaboración de estudios de impacto sociogeográfico, y la ponderación de intereses de la población abocada a la desaparición y la necesidad de la obra hidráulica.

Una materia ésta, que no deja de estar de actualidad, ya que el hombre continúa superándose en la creación de grandes obras (la reciente presa de las Tres Gargantas en China es buena muestra de ello), sin que ello tenga que suponer la desaparición bajo las aguas del pasado y el presente, por un futuro incierto.

Remedios ZAMORA ROSELLÓ
Becaria
Universidad de Málaga

BLANQUER CRIADO, David: *El golf. Mitos y razones sobre el uso de los recursos naturales (ordenación del territorio, espacios de ocio y desarrollo rural)*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, 358 pp.

El mundo occidental del s. XXI es el mundo del ocio por excelencia, una sociedad en la que disfrutar del tiempo de ocio y realizar cualquier tipo de actividad en el mismo es una obligación más. Hay que divertirse y que mantenerse en forma, el ocio y el «culto al cuerpo» se presentan como dos dogmas de fe que deben ser aceptados, y la mejor forma de aplicarlos es a través del deporte. Esta obra se propone analizar las consecuencias jurídicas de uno de los deportes que más en boga se encuentran en estos momentos en nuestro país, y que ha sido un descubrimiento tardío, el golf. La justificación de este estudio es lógica, el Derecho debe dar respuesta a las inquietudes de la sociedad, y este deporte interesa.

El deporte es producto de una sociedad desarrollada en la que, al menos ciertos sectores, no realizan trabajos con componente físico importante; por ello serían las clases burguesas las primeras preocupadas por esta materia, y es desde el sector privado desde donde se organiza y potencia. Con el transcurso del tiempo se va a «publicar», recibiendo apoyo por parte de la Administración en las competiciones e instalaciones.

La Constitución recoge en dos de sus preceptos, art. 43.3 y 148.1.19ª, la obligación de los poderes públicos de fomentar el deporte, y las competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas. El deporte permite mejorar la calidad de vida y se configura como un medio para alcanzar otros fines constitucionalmente protegidos, como la protección del medio ambiente, la educación, la salud, etc.

Las competencias de las Comunidades Autónomas y de los Ayuntamientos (art. 25 LBRL) son muy importantes, mientras que las estatales se limitan, fundamentalmente, al deporte de alto nivel.

Por lo que respecta a las Federaciones, son asociaciones legales de naturaleza privada y que ejercen funciones públicas de carácter administrativo (potestad disciplinaria, regla-

mentaria, policía...). La Ley 10/1990 del Deporte sólo impone la obligación de federarse para aquellos que participen en competiciones oficiales; sin embargo, los Estatutos de la Federación Española de Golf imponen, indirectamente, la obligación de federarse a cualquier deportista, con lo cual son nulos de pleno derecho.

El espacio rural ha sido definido como negativo del espacio urbano, con funciones agropecuarias y baja densidad demográfica. El sector agropecuario ha sido tradicionalmente el eje de la ordenación jurídica del agua y del territorio en el mundo rural, pero la realidad actual demanda un viraje hacia el sector del turismo y el ocio con vistas a una nueva forma de explotación de esos recursos. El turismo rural, regulado por las Comunidades Autónomas se presenta como una alternativa que debe combinarse con actividades de ocio, para «entretener» al turista y potenciar las riquezas naturales.

El Estado es competente para regular la clasificación del suelo, pero las Comunidades Autónomas pueden fijar clasificaciones distintas a efectos de planificación o gestión. El Real Decreto-Ley 4/2000 acabó con los aspectos puramente discrecionales que existían en la Ley de 1998 y exigió para la calificación de un suelo como rústico que exigieran valores susceptibles de protección. Esta norma fue matizada por la STC 164/2001, que sostiene que el listado de valores a proteger de la norma estatal no es definitivo, si no que sólo fija el mínimo, que podrá ser complementado por las Comunidades Autónomas.

La actual situación del suelo rústico nos podría aventurar a afirmar que la realización de actividades de ocio, incluida la práctica de deportes, es una «utilización racional de los recursos naturales», y por tanto un uso normal a tenor de la Ley 6/1998. Sin embargo, en el caso de que estas afirmaciones no fueran aceptadas tendríamos que remitirnos a la consideración del turismo y el deporte como actividades de interés público, con lo que se convertiría en uso excepcional pero viable; pero para ello habría que acudir a las legislaciones sectoriales autonómicas.

En el ámbito autonómico existen normas específicas para la creación de campos de golf en Baleares y Navarra. Para el resto de Comunidades debemos remitirnos a su legislación urbanística, distinguiendo entre las normas anteriores y las posteriores al Real Decreto-Ley

4/2000; los caracteres comunes serían: valoración del interés público por la Comunidad Autónoma, imposición de cargas urbanísticas en suelo rústico, participación de la comunidad en las plusvalías, límite temporal, promoción urbanística por un no-propietario del suelo.

En el caso concreto de los campos de golf, la jurisprudencia se ha manifestado a favor del interés social de los campos de golf, y ha mantenido que la Administración no tiene una potestad discrecional sino que debe acudir a las circunstancias fácticas para interpretar un concepto jurídico indeterminado, como es el interés social. Para el supuesto de que el campo de golf se pretenda instalar en un suelo rústico especialmente protegido, además de remitirnos a cada caso en concreto, sólo tendrían posibilidades aquellas instalaciones que se ciñeran al aspecto deportivo, marginando las construcciones residenciales y hoteleras.

Los campos de golf han sufrido tres etapas en su evolución, la primera de ellas fue el binomio campo de golf-urbanización residencial, a continuación se pasó a un nuevo emparejamiento, campo de golf-hotel; y por último nos encontramos con la denominada «tercera generación», campos de titularidad pública. En esta última etapa existen distintos tipos de campos, desde aquellos que se encuentran abiertos al público, algunos con precios populares y otros con precios exorbitantes, hasta aquellos otros que aún siendo de titularidad pública están cerrados al público en general, algunos paradójicamente gestionados por el Ministerio de Defensa para la «mejora en el rendimiento» de nuestras Fuerzas Armadas.

En el supuesto de campos populares, destaca la labor que están llamadas a realizar las Administraciones Locales. Los Ayuntamientos pueden utilizar el Patrimonio Público del Suelo para promocionar el golf y la utilización racional de los recursos naturales; ello se podrá realizar a través de la gestión directa o indirecta, pero sin caer en «operaciones» que combinen las ventajas del Derecho público y el privado, y ninguna de las desventajas de ambos.

Muchas Comunidades Autónomas han ampliado los Ayuntamientos obligados a constituir Patrimonio Municipal del Suelo, más allá de aquellos que dispongan de planeamiento general (legislación estatal); asimismo, las Comunidades Autónomas tienen competencia para fijar los bienes y derechos que forman parte del Patrimonio

nio Municipal del Suelo. En el caso de un campo de golf, las obras necesarias para su creación sí podrían ser con cargo al Patrimonio Municipal del Suelo, pero no los gastos de conservación. Los campos de golf de carácter popular son bienes de dominio público, ya que están afectos a un uso o servicio público.

Los fines del Patrimonio Municipal del Suelo se dividen entre fines específicos (viviendas de protección pública y otros usos de interés social) y fines genéricos (suelo para actuaciones de iniciativa pública, regular el mercado de terrenos y facilitar la ejecución del planeamiento); el Tribunal Supremo ha declarado que el golf es un uso del suelo de interés social.

El derecho de superficie se convierte en una fórmula óptima para ser propietario de un campo de golf y no serlo del suelo sobre el que se asienta; nos encontraríamos ante dos derechos de propiedad con las mismas características, salvo que el derecho de superficie da lugar a un derecho de propiedad de duración limitada (75 en suelo de titularidad pública y 99 en el de titularidad privada). Cuando se extinga el derecho de superficie el propietario del suelo adquirirá lo plantado y edificado, sin necesidad de hacer frente a ninguna indemnización.

Las vías pecuarias, los montes vecinales en mano común y los bienes comunales son analizados por el autor desde el punto de vista de su posible aprovechamiento como campo de golf. Los tres tienen en común el fin de satisfacer los intereses de unos grupos concretos a través de distintos medios, intereses que en la actualidad han quedado desvirtuados en muchas zonas; su utilización como campo de golf podría redundar en beneficio de esos grupos y también en otros segmentos de población.

El profesor Blanquer nos presenta al golf como un medio para proteger el entorno natural; las instalaciones que acompañan a este deporte, al ser analizadas objetivamente, se presentan como una nueva forma de cultivar la tierra, con similares ventajas e inconvenientes a cualquier cultivo de regadío, pero con un mayor potencial económico.

La declaración de impacto ambiental es un acto administrativo que se enmarca dentro de un procedimiento administrativo, cumple una función preventiva y también delimitadora de los riesgos que puede ocasionar una actividad; será la Administración de la Comunidad Autónoma la

competente para autorizar la creación de un campo de golf. Sólo serán directamente impugnables las declaraciones negativas, porque es vinculante y decide el fondo del asunto; mientras que las positivas son consideradas un acto de trámite.

Uno de los grandes temas en relación a los campos de golf es el agua, y su consumo para esta finalidad se legitima a través de varias vías: concesión administrativa para el aprovechamiento de aguas de dominio público, aprovechamiento directo de las aguas pluviales, acuíferos y charcas y, sólo en el caso de las Administraciones Públicas, autorización especial prioritaria. Por otro lado, los campos de golf han abierto las posibilidades a la reutilización de aguas recicladas cuyo uso agrícola no es posible.

En conclusión, consideramos que el aspecto que más ha llamado nuestra atención es la nueva perspectiva desde la que se observa un fenómeno como el golf; se buscan nuevos argumentos, alejados del elitismo y centrados en lo jurídico, para atender a un fenómeno sin necesidad de ocultar sus riesgos.

Nuestro país es una de las grandes potencias turísticas y el golf es uno de los mejores productos que está ofreciendo este sector en estos momentos. Consideramos que el *green* puede ser calificado como la plantación del futuro, y podemos convertirnos en sus primeros exportadores. Es indudable que los abusos, como muy bien indican los ecologistas, pueden provenir de un exceso en el consumo de agua, una pérdida de cultivos o de zonas de riqueza medioambiental, etc. Es aquí donde aparece la función del Derecho, recordando a las Administraciones sus obligaciones con el ciudadano y «poniendo puertas al campo de golf» en el uso del agua, por ejemplo.

El marco jurídico existe, simplemente debemos poner en marcha sus mecanismos y no olvidar que si bien el potencial del golf es importante, también lo son las naranjas, recordando la comparación que realiza el autor en uno de los capítulos.

Nuestro «golpe» maestro sería el resultado de utilizar el «palo» del Derecho, que impulsando a la «pelota» de la modernidad, la llevara al «hoyo» de la satisfacción del interés general; y nuestro jugador sería el conjunto de la sociedad, que por fin dejaría de ser el *caddie*.

Remedios ZAMORA ROSELLÓ
Becaria
Universidad de Málaga

GALINDO VACHA, Juan Carlos:
Lecciones de Derecho procesal administrativo. Volumen I. Pontificia Universidad Javieriana, Bogotá 2004.

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 Galindo, concretamente sus «Lecciones de Derecho procesal administrativo. Volumen I».

El aspecto más destacable de la obra, que ciertamente me motivó para hacer esta recensión, es el estudio de las pretensiones administrativas. Diríamos que esta obra tiene como objeto central esta temática procesal. La pretensión de anulación, con acierto, se examina en primer lugar, al ser la pretensión principal del proceso administrativo. De ahí que no merezca especial comentario en este contexto. Otra pretensión es la llamada pretensión de nulidad y restablecimiento del Derecho ligada a la anterior esencialmente, como es sabido, llamada en España generalmente pretensión de reconocimiento de una situación jurídica individualizada. Sigue el estudio de la pretensión «de nulidad de cartas de naturaleza» vinculada a materias de nacionalidad y otra «pretensión anulatoria electoral».

Sigue el libro con un estudio de la pretensión de reparación directa, en el ámbito de la responsabilidad administrativa. Y las pretensiones contractuales. Acto seguido el profesor Galindo se ocupa de las llamadas pretensiones de definición de competencias administrativas a efectos de poder determinar la competencia administrativa de las entidades públicas. Seguidamente se aborda la pretensión de nulidad por inconstitucionalidad. Y la pretensión de pérdida de investidura ejercitada por cualquier ciudadano movido por un interés «de despojar del cargo y de su dignidad a determinados funcionarios».

Interesante es la «pretensión de cumplimiento». En su virtud, se abre un mecanismo a la sociedad para que el juez, una vez verificada la omisión gubernamental, ordene a la entidad pública correspondiente la ejecución del contenido legal o administrativo con fuerza de ley. En estos casos se precisa hacer valer la legitimación procesal. Es recomendable la lectura de esta parte del libro, para completar el análisis de la pretensión prestacional que prevé el Derecho

procesal administrativo español con fines similares. Esta pretensión en el Derecho colombiano no persigue fines indemnizatorios y tiene carácter preferencial en su tramitación procesal. Es ilustrativa la sección de reseña de jurisprudencia que el libro contiene al final del estudio de cada pretensión procesal. A continuación el profesor Galindo estudia la pretensión popular y de grupo.

El libro tiene una orientación de facilitar conocimientos y contiene un método altamente didáctico. También destaca el enfoque histórico. Al estudio de cada una de las pretensiones antecede un análisis del concepto de pretensión y de acción procesal. La doctrina española y otras de Europa están siempre presentes en la actualidad. Acaso falta al autor completar su obra con otras referencias doctrinales más actuales junto a la reseña que hace de obras clásicas del Derecho administrativo español y francés. En especial, habría que considerar los avances más recientes del Derecho español desde el punto de vista de las pretensiones procesales.

No obstante, la obra realiza un esfuerzo muy notorio y tiene interés para el Derecho español. Primero, porque nos ilustra que nuestra tendencia procesal administrativa (según la cual la clave está en hacer evolucionar el sistema de pretensiones mediante el reconocimiento de otras, de condena o prestación, junto a las anulatorias) es la tendencia adecuada, que no se manifiesta sólo en el Derecho europeo sino también en el derecho de Iberoamérica. Segundo, porque nos informa del desarrollo especial de esta materia en el Derecho procesal administrativo de Colombia. Tercero, y especialmente, porque vemos que el sistema procesal administrativo, lejos de reconocer una sola pretensión de anulación, sigue un modelo procesal subjetivo que desea ajustar el cuadro de pretensiones a los distintos tipos de intereses jurídicos de los particulares.

En términos de debate habría que discutir el concepto que se maneja de pretensión. Acaso habría que distinguir sólo tres tipos de pretensiones:

- De hacer, prestacional o de condena, llamada pretensión de cumplimiento en Colombia, con una terminología muy acertada.
- De no hacer, o anulatoria, sin perjuicio de añadir la otra pretensión referida de «reco-

nocimiento» llamada pretensión de nulidad y restablecimiento en Colombia de forma igualmente ilustrativa y acertada.

- De cautela, tanto suspensivas como positivas.
- Acaso la declarativa o las preventivas.

Quiero decir con esto que puede debatirse una posible propuesta en el Derecho colombiano, que sería reducir a este cuadro las pretensiones, ya que el resto de las citadas se incardina dentro de alguna de las mencionadas. Por ejemplo, la pretensión electoral no es sino una pretensión de anulación con un contenido material concreto.

Como puede apreciarse, la obra plantea extremos de alto interés en España. Y algo sobre el autor: Juan Carlos Galindo Vacha es principalmente profesor de Derecho procesal administrativo y de Historia del Derecho. abogado y profesor. Y ha sido profesor invitado de varias universidades. Estudió en Europa (Lovaina) y ha sido también magistrado auxiliar de la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia. Actualmente ejerce el cargo de procurador séptimo delegado ante el Consejo de Estado. Ha publicado anteriormente otros libros: Derecho europeo de sociedades, Código Contencioso-Administrativo y Estatuto de Participación Ciudadana y otros artículos de diversos temas científicos.

La obra se titula «Volumen I» y la curiosidad se disipa cuando el autor informa de cuáles son sus intenciones en la propia obra. En este sentido, el autor está trabajando tanto en la segunda edición de este volumen, el que posiblemente se contendrá una tercera parte o acaso un segundo volumen que hará referencia a los presupuestos procesales de admisibilidad o incluso un tercer volumen con los demás temas, tales como los presupuestos de procedibilidad, las providencias del juez, los recursos, incidentes y nulidades, etc...

Así pues, dar la enhorabuena al autor por esta importante contribución al Derecho administrativo procesal y animar la realización y publicación de los tomos que han de venir.

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

GALÁN GALÁN, Alfredo: *El Reglamento Orgánico Local. Instituto Nacional de Administración Pública*, Madrid, 2004, 183 pp.

La última obra de ALFREDO GALÁN GALÁN vuelve sobre uno de sus temas más queridos, la potestad normativa local, que ya ha sido objeto de estudio por este autor en varias ocasiones, siendo su trabajo más importante en esta materia su excelente monografía *La potestad normativa autónoma local* (Atelier, Barcelona, 2001). No son muchos los que en la doctrina española se han atrevido a afrontar el reto que supone analizar las cuestiones y problemas que suscita la potestad normativa local. Se trata de un tema poco tratado hasta hace bien poco, falto de completas monografías que vayan más allá del análisis tangencial o puntual de algún aspecto concreto del mismo.

Sin embargo, es cierto que en los últimos años la situación ha empezado a cambiar. El punto de partida, y referente ineludible, lo han constituido los trabajos realizados por EMBID IRUJO (en su clásico *Ordenanzas y reglamentos municipales en el Derecho español*, IEAL, Madrid, 1978, así como en «Ordenanzas y reglamentos municipales», publicada en las dos ediciones, 1988 y 2003, de la obra colectiva dirigida por Muñoz Machado, Santiago, *Tratado de Derecho Municipal*, Civitas, Madrid) y PAREJO ALFONSO (*La potestad normativa local*, Marcial Pons, Madrid, 1998). Siguiendo la estela de estos autores, han ido publicándose diversas monografías cuyo objeto era enfrentarse concienzudamente a este tema, con el mayor desarrollo posible de sus contenidos, y análisis riguroso de los problemas que se plantean.

En este marco apareció la citada obra de GALÁN GALÁN, pero también las de SÁNCHEZ GOYANES (*La potestad normativa del municipio español: ordenanzas, reglamentos, planes urbanísticos, normas*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2000), BLASCO DÍAZ (*Ordenanza municipal y ley*, Marcial Pons, Madrid, 2001) y BELLO PAREDES (*Las ordenanzas locales en el vigente Derecho español. Alcance y articulación con la normativa estatal y autonómica*, INAP, Madrid, 2002). Todas ellas constituyen magníficos trabajos que, desde diferentes enfoques, abordan el mundo de las normas locales, y lo hacen con afán de no quedarse en la superficie de lo que tratan, con resultados que los convierten en referencias necesarias para todo aquel que quie-

ra enterarse de qué va esto de la potestad normativa local.

En la monografía objeto de esta recensión, el autor se sitúa sobre una de las normas que resulta del ejercicio de la potestad normativa local, el llamado Reglamento orgánico. Y nos ofrece así el más completo estudio que sobre este tipo normativo se ha realizado hasta la fecha en nuestra doctrina. Se convierte así en marco ineludible de referencia para todo aquel que quiera aproximarse a lo que es el Reglamento orgánico local, así como a analizar cualquiera de las cuestiones que se plantean en torno al mismo. Como no podía ser de otra forma, la obra enfrenta todos estos aspectos con las necesarias consideraciones acerca de las últimas reformas legislativas en la materia, especialmente las introducidas por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local. Tampoco olvida el necesario análisis de la más significativa y reciente jurisprudencia surgida al respecto, cuyo examen enriquece lo que en ella se dice. Estamos ante una labor de investigación que no deja atrás la reflexión sobre los cambios sufridos en el ámbito del Reglamento orgánico local, toma en cuenta la situación actual del mismo, e incluso se atreve a plantearse perspectivas y soluciones de futuro.

Pero el autor no se queda ahí, va más lejos, tomando como excusa y punto de partida el Reglamento orgánico local. No se contiene, y realiza también interesantes aportaciones sobre la potestad normativa local en la LMMGL, nos ofrece una sugerente propuesta de reordenación del sistema de fuentes en el mundo local, y se plantea, lo que supone una gran novedad, la aplicación a las normas locales del principio «iura novit curia». Podría objetársele, desde un punto de vista sistemático, el que aborde todas estas cuestiones, desviando la atención del objeto principal de la monografía. No nos importa. El interés de los asuntos tratados, y lo acertado de sus observaciones, lo libra de todo reproche al respecto. Creo que el lector estará de acuerdo conmigo.

Todas estas consideraciones no han escapado al Instituto Nacional de Administración Pública, que ha distinguido esta obra con el III Premio «Fermin Abella y Blave» para trabajos de estudio e investigación sobre la reforma administrativa en la Administración Local, en su convocatoria del año 2003.

El trabajo se estructura en trece apartados, cada uno de los cuales emprende el estudio de algún aspecto concreto del Reglamento orgánico local, o desarrolla el análisis de cuestiones que puedan surgir con relación a éste. La atención dedicada a cada tema, y el número de páginas escritas en cada apartado, varía en función del interés del mismo, y de las posibilidades de profundizar en lo que se plantea. La aproximación que se hace a cada uno de estos aspectos es directa, el discurso que se sigue es coherente, y la sistemática expositiva resulta de suma claridad. Todo ello ayuda a la mejor comprensión de una materia que no es nada sencilla, y que en manos de GALÁN GALÁN se hace llevadera para el lector.

I. La obra comienza definiendo, en su primer apartado, qué se entiende por Reglamento orgánico local. Ya desde el comienzo, el autor hace gala de la que suele ser una de sus mayores virtudes cuando aborda un tema de estas dimensiones, la capacidad para realizar una magnífica labor de clarificación conceptual. No sólo demuestra el manejo necesario de los distintos conceptos atinentes a la potestad normativa local, sino que además, en un gesto de tremenda consideración hacia el lector, los utiliza y expone de manera tal que permita la más fácil comprensión de los mismos. No presume por sabidos todos los conceptos que se reflejan en el texto, y contribuye a su aprehensión en una tarea ciertamente nada fácil, y de la que lo más cómodo hubiera sido huir, dados los riesgos que entraña cualquier labor de definición. Esto es especialmente evidente en este primer apartado, así como en el segundo, dedicado a la naturaleza del Reglamento orgánico local. Si bien, esta filosofía impregna todo lo escrito por el autor.

Aunque habrá quien le reproche lo excesivamente conceptual de parte del enfoque, desde aquí no podemos sino alabar esta tarea, ya que no son muchos los que se deciden a acometerla a la hora de escribir, siendo lo habitual el dejarla de lado, quizás, por pura comodidad, quizás, por falta de prurito didáctico. Además, es importante hacer constar que, ello no supone un abandono del necesario y detallado análisis de los concretos problemas que surgen en torno al régimen jurídico del Reglamento orgánico local.

II. El segundo apartado se dedica al análisis de la naturaleza jurídica del Reglamento orgánico local. Para llegar a ella, el autor examina, como propios del Reglamento orgánico local,

los siguientes caracteres: su naturaleza de norma jurídica, de carácter organizativo, autónoma y estatutaria. Preguntándose también si pueden predicarse del mismo las notas de norma institucional básica del ente local, y de reglamento independiente, concluyendo con una respuesta negativa en ambos casos. Es en este apartado donde GALÁN GALÁN vuelca gran parte de los conceptos expuestos en su ya citada obra, *La potestad normativa autónoma local*, aplicando al Reglamento orgánico local muchas de las consideraciones allí hechas.

III. Y en esa línea, volviendo sobre conceptos ya ensayados en su obra sobre la potestad normativa local, pero aplicándolos en su especificidad al Reglamento orgánico, sigue en el tercer apartado, en el que se plantea cuál es el fundamento jurídico de esta norma local. Considera como fundamento jurídico del mismo a las potestades locales reglamentarias y de auto-organización, a las que califica de fundamento directo e inmediato, así como al principio de autonomía local, que entiende fundamento indirecto o mediato.

IV. La competencia para dictar el Reglamento orgánico local es objeto de examen en el siguiente apartado, lo que le exige preguntarse qué tipo de entes locales pueden dictar una norma como ésta. La conclusión a la que llega, del análisis de la ley, es que dicha competencia resulta clara en el caso de los llamados entes locales de existencia necesaria, dependiendo en el caso de los de existencia no necesaria de lo que dispongan las correspondientes leyes autonómicas. También toma en consideración la competencia de las mancomunidades de municipios, tras la reforma que del artículo 4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, efectúa la LMMGL. A este tenor, toma en cuenta el papel del correspondiente órgano plenario como concreto órgano local competente para dictar el Reglamento orgánico.

V. En el quinto apartado, y sin extenderse mucho en ello, destaca cuál cree que sea la máxima utilidad del Reglamento orgánico local. Y es la de servir de instrumento de ruptura de la rigidez y el uniformismo del sistema organizativo local.

VI. El contenido del Reglamento orgánico local es examinado a continuación, siendo objeto de una especial atención, resultando de esta forma el apartado dedicado a ello uno de los más extensos del estudio. Habiendo sido este

tema ya abordado por otros autores, con desigual acierto, destaca aquí lo clarificador y riguroso del enfoque. Por la especial relevancia del mismo, es sobre el Reglamento orgánico municipal sobre el que centra su análisis.

El autor parte del presupuesto de que el contenido del Reglamento orgánico local es doble, abarcando tanto la organización en sentido estricto como lo relativo al funcionamiento. Una vez aclarado esto, acomete la difícil tarea de determinar los concretos contenidos de esta norma local, para lo que se apoya en la distinción entre contenidos incluibles, contenidos excluidos y contenidos de dudosa inclusión. Es de destacar el análisis que hace del tipo de organización que debe ser objeto del Reglamento orgánico, así como las reflexiones acerca de la incorporación de normativa estatal y autonómica al mismo. Termina con unas observaciones sobre la regulación de los grupos políticos municipales como contenido del Reglamento orgánico, y con un minucioso estudio sobre el papel de este tipo normativo en la lucha contra el transfuguismo político.

Es éste último punto buena muestra de lo rigurosamente documentado que está el trabajo de GALÁN GALÁN, que no duda en analizar fuentes de todo tipo como instrumento para sus razonamientos, desde la más variada jurisprudencia hasta los Diarios de Sesiones del Parlamento de Cataluña. Es sólo un ejemplo de lo que encontramos a lo largo de todo este trabajo de investigación, bien sea en el cuerpo del texto, bien en enriquecedoras notas a pie de página, teniendo siempre en cuenta todo tipo de documentación que pueda contribuir a una más completa y profunda reflexión sobre el objeto de estudio. Son también muchas las ocasiones en las que el autor desciende a lo concreto de la casuística municipal, lo que denota también el rigor de la obra, en el que ha sido mucho lo que se ha tomado en consideración. Lo denso del análisis no obsta a la claridad expositiva del mismo. Y eso es aún más de agradecer.

VII. El séptimo apartado es con diferencia el más extenso, y al que se dedica más atención. El examen de la posición ordinal del Reglamento orgánico local plantea muchísimas cuestiones, y en muchos frentes, que GALÁN GALÁN afronta con sobrada suficiencia, yendo más allá de lo que otros han ido, y planteando con valentía propuestas de futuro, como una posible reordenación del sistema local de fuentes, que resulta bastante sugerente.

No es la primera vez que se estudia la relación del Reglamento orgánico local con la ley, y con el reglamento en sentido estricto, en el marco de lo que el autor llama relaciones interordinamentales. Son abundantes las reflexiones que ha suscitado entre la doctrina la problemática planteada por la posición del Reglamento orgánico tras la famosa Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989, de 21 de diciembre, y, en menor medida, las consideraciones que se han hecho sobre el lugar que en todo esto ocupa el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, de 28 de noviembre de 1986. El valor de la aportación que aquí se realiza radica en lo detallado, extenso y completo del análisis.

De este modo, por lo que hace a las relaciones del Reglamento orgánico local con la ley, los vaivenes a los que esta materia se ha visto sometida, desde la redacción originaria de la LBRL, son examinados por GALÁN GALÁN, que no olvida las últimas reformas legislativas, ni las observaciones doctrinales y jurisprudenciales que se han hecho al respecto. Lo mismo puede predicarse de lo que sobre la relación de este tipo normativo con el reglamento en sentido estricto se dice. El análisis es muy completo. Especialmente, destacan las consideraciones acerca del ROF, atendiendo a los distintos problemas que sobre este reglamento estatal se han planteado, sin olvidar la Resolución de la Dirección General de Administración Local de 27 de enero de 1987, así como las distintas observaciones que doctrina y Tribunal Supremo hicieron a ésta.

Lo siguiente es acercarse a la posición del Reglamento orgánico local en el marco de las relaciones intraordinamentales, esto es, relaciones entre normas locales. Y aquí es donde GALÁN GALÁN echa toda la carne en el asador, y realiza algunas de las más interesantes aportaciones que se contienen en este trabajo. Sobre todo, si se tiene en cuenta, como señala el autor, la insuficiente respuesta que el ordenamiento jurídico da a esta cuestión, y la poca atención que la doctrina ha dedicado a la misma.

Especialmente valiosas resultan las aclaraciones realizadas sobre la terminología empleada por el legislador para referirse a los distintos tipos normativos municipales. Lo variado de la terminología que se utiliza, y el modo en que ésta se utiliza, provoca una gran confusión en todo aquel que se acerca a esta materia. Dicho acercamiento requiere de cuidadas interpreta-

ciones que deslinden cada uno de los términos empleados, y el sentido que el legislador les ha querido dar. No es tarea fácil. Una vez más, se nota aquí el prurito clarificador del autor, que no escatima esfuerzos en hacer más fácil la comprensión de esta materia, tan confusamente formulada por el legislador, pero que en las palabras de GALÁN GALÁN se hace meridiana. La tipología normativa municipal es analizada en tres flancos, el del régimen municipal general, el del régimen especial de los municipios de gran población, y el de la Carta Municipal de Barcelona. No va a ser ésta la única vez en esta obra que se parta de estos tres frentes en el análisis de la normativa municipal.

Después, se analizan las relaciones del Reglamento orgánico con la ordenanza municipal, decantándose el autor por el principio de competencia como principio por el que se rigen estas relaciones. Aunque sin descartar el estudio de las posibilidades de otros principios, como el de jerarquía normativa, o, sobre todo, el de una especie de principio funcional, similar al principio de función constitucional, en el nivel estatal, o al de función estatutaria, en el nivel autonómico. El examen de lo relativo al principio de competencia es especialmente rico en citas jurisprudenciales.

A continuación, le llega el turno al análisis de las relaciones entre el Reglamento orgánico y el resto de reglamentos organizativos municipales. Ello requiere unas previas consideraciones acerca de la existencia de reglamentos organizativos distintos del Reglamento orgánico, y que se realizan en el ámbito de los tres frentes antes citados, el régimen municipal general, el especial de los municipios de gran población, y el de la Carta Municipal de Barcelona. Todo ello sin perder de vista las recientes modificaciones introducidas por la LMMGL, cuyo análisis se hace, una vez más, con gran acierto y precisión.

Partiendo de este presupuesto, el de la existencia de este tipo de reglamentos, se trata ahora de analizar las relaciones de éstos con el Reglamento orgánico local. Para lo que se distingue, una vez más, entre el régimen municipal general y el especial de los municipios de gran población. Especialmente sugerente resulta lo relativo a la concepción de los reglamentos organizativos municipales como reglamentos dictados en desarrollo o ejecución del Reglamento orgánico. Y muy meritoria resulta la tarea de deslinde interpretativo que se realiza en el ámbito del nuevo Título X de la LBRL.

Concluye GALÁN GALÁN, este largo apartado séptimo, afirmando la insatisfactoria situación del sistema de fuentes en el ámbito local. Son muchas las disfunciones que se contemplan, y resulta extraño la falta de una solución a las mismas. Dicha solución pasa por una propuesta de reordenación del sistema local de fuentes, que el autor se atreve a formular en las páginas que siguen, con gran claridad expositiva, y resultados más que interesantes. Persigue con ella clarificar, racionalizar y potenciar la posición de los entes locales. Las soluciones de futuro formuladas se centran en la simplificación de la tipología normativa municipal, y en la clarificación en este ámbito tanto de las relaciones interordinamentales como de las intraordinamentales. No es poco.

VIII. En el octavo apartado, y ante la falta de solución legislativa expresa, se plantea el problema de determinar cuál sea el procedimiento a seguir para la elaboración, aprobación y modificación del Reglamento orgánico local. La posibilidad de aplicar el procedimiento general de ordenanza es examinada en el texto, y se llega a la conclusión de que ésta es la solución más acertada, si bien dejando a salvo algunas peculiaridades procedimentales, que también son objeto de cuidado análisis por el autor.

IX. Las reflexiones que se realizan en el siguiente apartado giran en torno a la necesidad del Reglamento orgánico local. La conclusión a la que llega el autor es la ausencia de carácter necesario de este tipo normativo, para lo que esgrime convincentes argumentos. Interesantes resultan también las dudas que asaltan al autor sobre la admisibilidad de la aplicación supletoria de un reglamento orgánico tipo, en el régimen previsto por la legislación catalana. Son muchas las ocasiones en que, a lo largo de este trabajo, se analizan los problemas que se plantean a la luz de la normativa dictada en el ámbito de la Generalitat de Cataluña. Se desciende a lo concreto en estos supuestos, enriqueciéndose el estudio realizado con la mirada puesta en la legislación de régimen local catalán.

X. Es poca la atención que se dedica en el apartado décimo al análisis de una posible tipología de reglamentos orgánicos locales. Ello obedece a la falta de interés que esta cuestión tiene para el autor, dado que entiende que se trata de un tema de escasa relevancia práctica. Esto se debe a la falta de efectos jurídicos diferenciados que se deriven de los distintos tipos

de reglamentos orgánicos locales que puedan definirse. Una vez dicho esto, lo cierto es que no hay nada más que hablar, el argumento resulta contundente. Pese a ello, GALÁN GALÁN plantea algunas posibles clasificaciones, bien desde el punto de vista del contenido de este tipo normativo, bien desde el punto de vista del sujeto que lo dicta.

XI. Menos aún se extiende en sus reflexiones sobre la posibilidad de admitir la existencia de una pluralidad de reglamentos orgánicos locales. Se limita aquí a dejar constancia de las posturas existentes, y a posicionarse a favor de la existencia de un solo Reglamento orgánico local.

XII. Mucho más sugerente resulta lo planteado en el siguiente apartado, donde se ponen de manifiesto una serie de cuestiones cuyo examen trasladado al ámbito local era hasta ahora prácticamente inexistente. Es por ello que el interés de lo que aquí se dice es altísimo, no cabe duda que se convierte en punto de referencia obligatorio para todo aquel que se acerque a los problemas que en él se analizan. Las aportaciones de GALÁN GALÁN a este asunto son, por tanto, sumamente importantes. Sus disquisiciones en este apartado giran en torno a si las normas locales entran o no dentro del objeto del principio «iura novit curia». Se trata de determinar si dentro de la obligación del juez de conocer el Derecho aplicable al caso, se incluye el deber de conocer las normas locales, lo que liberaría a las partes de la carga de alegar y probar este tipo de normas.

Lo primero que hay que destacar es que GALÁN GALÁN no se queda en el análisis de la problemática relativa al Reglamento orgánico, sino que tomándolo como punto de partida extiende sus consideraciones a todas las normas locales. Además, tampoco se limita a éstas, sino que también se pronuncia sobre las normas autonómicas, lo que demuestra el interés que este tema ha despertado en el autor.

El autor entiende que la concepción tradicional que excluye a las normas locales, y también a las autonómicas, del objeto del principio «iura novit curia» parte de unos presupuestos desfasados, que se han visto superados por el estado actual de los medios de información y comunicación. Además, esta concepción deviene inadmisibles en el actual modelo de organización territorial del Estado español que resulta de la Constitución, modelo que se articula sobre un

alto nivel de descentralización política. Pretender hoy día, con estos nuevos presupuestos, que las normas locales y las normas autonómicas son menos Derecho que las normas estatales, parece bastante descabellado. Bastará, por tanto, con la mera publicación en un diario oficial para entender aplicable el principio «iura novit curia», requisito que se cumple tanto para las normas autonómicas como para las normas locales.

XIII. El último apartado se dedica a examinar la aplicación al Reglamento orgánico local de los llamados nuevos principios informadores del régimen local español. El autor parte de la existencia de una serie de principios rectores que, propugnados por la más reciente doctrina, ayudan a dotar de una mayor efectividad al principio de autonomía local, y a potenciar aún más la posición actual del gobierno local. Se trata ahora de analizar la aplicación de esos principios con relación al Reglamento orgánico local, y comprobar si ello contribuye a impulsar el papel de este tipo normativo local.

Por lo que hace al Reglamento orgánico local, interesa centrarse en dos principios muy concretos, el principio democrático y el principio de diversidad o diferenciación. Ciertamente es que el principio democrático no puede considerarse nuevo en el ámbito local, la novedad aquí radica en las consecuencias que se extraen de la aplicación de este principio en orden a la posición de las normas locales en nuestro ordenamiento jurídico. El principio de diversidad también puede dar mucho juego en este orden, lo que es analizado por el autor en el último epígrafe de esta obra.

Francisco TOSCANO GIL
Universidad Pablo de Olavide

VILAR GARCÍA, M^a José: *Territorio y Organización Administrativa en España. Los orígenes de la actual Región uniprovincial de Murcia*. Edit. Asamblea Regional de Murcia-Real Academia Alfonso X El Sabio, Murcia, 2004, 377 pp.

Con la actual división territorial del Estado en Comunidades Autónomas, que resulta de la radical transformación política experimentada

en España, como consecuencia de la institucionalización del Estado autonómico, ha venido a reproducirse de algún modo la antigua división de nuestro país en Reinos. En concreto, el territorio de la actual Comunidad Autónoma de la Región de Murcia incluye así espacios del antiguo Reino, aunque éste incluyera otros territorios de las actuales provincias de Albacete, en su límite sur, Jaén y Alicante; debido a que la Región actual tiene su antecedente inmediato no en la Región histórica sino en la división provincial de 1833 (Real Decreto de 30 de noviembre), que «como base de la Administración interior» del Estado vino a instituir la provincia. Desde entonces, los límites territoriales de la provincia llegan hasta nuestros días, y en ella se halla fundamentalmente la base territorial de la actual Región uniprovincial de Murcia, que institucionaliza su Comunidad Autónoma desde 1982.

El vigente Estatuto de Autonomía de esta Región determina, en efecto, que «la provincia de Murcia, como expresión de su entidad regional histórica, dentro de la indisoluble unidad de España, se constituye en Comunidad Autónoma...» (artículo 1.1), y que «el territorio de la Región es el de los municipios comprendidos dentro de los límites de la provincia de Murcia» (artículo 3.1). La provincia-Región de Murcia se erige así en Comunidad Autónoma, con un superior grado de autogobierno y descentralizada no sólo administrativa sino también políticamente. De la Región histórica, base del antiguo Reino, a la provincia, con vuelta de nuevo a aquella, aunque condicionada –y limitada– en su actual configuración, como consecuencia de la división provincial decimonónica.

Pues bien, al estudio histórico-geográfico de la Región uniprovincial de Murcia, siguiendo los vaivenes experimentados en su recorrido desde sus orígenes y haciendo especial hincapié en la formación de su traza durante el siglo XIX, dedica María José VILAR su interesantísima y documentada obra, que sin duda merece, como ya ha merecido, un reconocimiento de su extraordinaria valía: no sólo por la complejidad de los aspectos que se analizan en ella –históricos, geográficos y administrativos–, también por la profundidad y el detalle de sus aportaciones. Viene a culminarse así, con esta obra, anteriores y excelentes estudios, como los efectuados, en síntesis, por E. ORDUÑO REBOLLO –en el Estudio preliminar que precede a la edición del Estatuto de la Región de Murcia, que en 1982 publicara el IEAL–, y

por Juan B. VILAR en su estudio de *El proceso de vertebración territorial de la Comunidad de Murcia*, publicado en 2003 por el Consejo Jurídico de esta Región.

El estudio del proceso de formación y desarrollo, desde sus orígenes históricos, de la Región, y su transformación de Reino en provincia, se efectúa de forma analítica, detallada, pero sin perderse por ello el hilo expositivo general, que va siguiendo los hitos más significativos de todo el proceso, a partir sobre todo de la segunda mitad del siglo XVIII (con referencia a la provincia-intendencia de Murcia y a la «Provincia marítima de Cartagena», 1799-1805) y en el siglo XIX, con los vaivenes que se producen con la implantación del liberalismo, las reacciones absolutistas y su incidencia sobre la institución provincial, incluyendo las sucesivas propuestas, que anteceden a la consolidación de Murcia como provincia en 1833. A resaltar, de la evolución seguida desde entonces, la inclusión de los casos de los municipios de Villena, Sax (segregado de la provincia de Murcia después de aquella fecha) y la delimitación de la provincia de Murcia respecto a las de Albacete, Jaén y Almería (segregación de las comarcas de Almansa, Chinchilla, Hellín, Yeste, Segura y Huerca-Overa; y el contencioso Lorca-Vera y Aguilas- Pulpí).

Otros intentos de ordenación territorial de la provincia de Murcia no pasaron de ser proyectos, incluso el de que una normativa especial – Ley y Reglamento- de 1863 hubiera hecho posible restablecer la provincia de Cartagena (restablecer, si se tiene en cuenta que, aunque en breves periodos, 1799-1805 y 1821-1822, aquélla había sido realidad). Lo cierto es que, tal y como se configuró en 1833, la provincia de Murcia se mantiene en sus límites territoriales hasta llegar a la actual Región uniprovincial, según el Estatuto de Autonomía de 1982 (artículos antes citados), con la consecuencia además, de que, para evitar duplicidad de organizaciones administrativas, la nueva Comunidad Autónoma vino a asumir las competencias, medios y servicios de la anterior Diputación Provincial (artículo 18), que quedó disuelta (Disp. Transitoria 2ª, Cuatro). Todo esto en el nuevo contexto político-administrativo del Estado, que ha supuesto la intensa descentralización administrativa implantada con el Estado autonómico.

Asimismo, se examina en el libro el impacto que en el ámbito del territorio de la provincia –Región ha producido históricamente la exis-

tencia de otras circunscripciones territoriales del Estado: la de la organización judicial (la Audiencia de Albacete y los partidos judiciales con incidencia en las comarcas) y la organización militar (la Capitanía General de los Reinos de Valencia y Murcia y después el IV Distrito o Región Militar; la Comandancia General de la Provincia de Murcia y el Gobierno Militar de la Plaza de Cartagena); e incluso de la organización eclesiástica (la Diócesis de Cartagena y la aspiración de Lorca para segregarse y constituir obispado).

La obra incluye finalmente una completísima relación de fuentes bibliográficas y de índices (de topónimos, onomástico, etc.), así como una cartografía que, para mí, es sin duda uno de los mayores alicientes: es un verdadero deleite seguir la evolución, dentro de España, de la Región de Murcia (también de las demás), desde el Reino histórico a finales del siglo XV, hasta la provincia de 1833, con sus antecedentes de la provincia-intendencia de Murcia en 1787, 1799-1805 , la división departamental y prefectural de 1809-1810, y las propuestas de división provincial de 1821 y 1822, antecedentes inmediatos de la de 1833, que ha permanecido hasta la actualidad, si bien ahora configurada como Región uniprovincial.

Concluimos: En razón del tema tratado y de la profundidad con que su autora, M^{ra} José VILAR lo analiza, estamos ante una obra imprescindible, que ha de tenerse presente no sólo por los especialistas en la materia, también por los administrativistas al estudiar los antecedentes del Estado autonómico y de la provincia, y por todos aquellos que meramente sientan interés por conocer las raíces de nuestra comunidad regional y, por ende, de las comarcas y municipios que la integran. La importancia de la obra ha sido resaltada con todo merecimiento por especialistas en la materia que, sin duda con superior autoridad científica, lo han puesto de relieve (J.A. LACOMBA, de la Universidad de Málaga, en el prólogo, y Carmen GONZÁLEZ MARTÍNEZ, de la Universidad de Murcia, en su presentación). A quien suscribe sólo queda añadir su más sincera felicitación a la autora, haciéndola extensiva a Juan B. VILAR, que aunque en síntesis, ya nos había ilustrado con su autoridad científica, sobre las líneas maestras que, ahora, ha venido a desarrollar esta magnífica aportación a la bibliografía fundamental sobre nuestra Región.

José Antonio LÓPEZ PELLICER
Departamento de Derecho Administrativo
Universidad de Murcia

RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, José Manuel:
La Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local. Editorial Bayer Hnos. S.A. Barcelona. 2004. 385 pp.

La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno Local (LMMGL), constituye la segunda gran reforma de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL), después de la operada por la Ley 11/1999, de 21 de abril. Pero a diferencia de ésta, la LMMGL rompe el modelo de la Ley de 1985, lo que hace necesaria su reforma a medio plazo, tal y como ya anuncia su exposición de motivos.

El autor que ya publicó en esta misma editorial un libro sobre la reforma de 1999 pretende, al utilizar el mismo estilo y estructura, mantener una continuidad entre los dos textos. En ambos casos combina las perspectivas jurídica y politológica perfectamente y lo hace de una manera clara y sencilla debido entre otras razones al amplio conocimiento que tiene sobre estos temas y al hecho de haber participado activamente en los trabajos preparatorios de los correspondientes proyectos de ley. La diferencia entre los dos textos es que en este último utiliza mucho más los gráficos y los cuadros lo que complementa e ilustra mejor los análisis contenidos en el texto de la obra.

El libro está estructurado en cuatro partes con una introducción previa; la primera y más extensa esta dedicada al régimen especial de los municipios de gran población enmarcándolo dentro del sistema urbano español. La segunda, complementaria de la primera, aborda algunos aspectos específicos de este régimen especial que merecen un desarrollo singular. Estas dos partes se complementan con dos anexos que contienen la lista de ciudades a las que resulta de aplicación este régimen especial y unos cuadros sinópticos sobre su sistema orgánico-funcional.

En la tercera parte trata el que es el segundo gran ámbito de la reforma, la participación de

los ciudadanos en la vida pública local, un tema de gran actualidad en toda Europa. Esta parte se complementa con un anexo, que contiene la importante Recomendación (2001) 19 del Comité de Ministros, sobre la participación de los ciudadanos en la vida pública local.

En la cuarta plantea las otras reformas contempladas por la LMMGL, tales como las novedades orgánico-funcionales en los municipios de régimen común, el nuevo régimen de los servicios públicos locales, el nuevo marco de la potestad sancionadora local, los mecanismos de cooperación interadministrativa y el tratamiento de las entidades locales supramunicipales.

Todo ello se complementa con un epílogo de naturaleza prospectiva, en el cual el autor plantea algunos de los temas que en su opinión deben abordarse en una futura Ley Básica del Gobierno¹ y la Administración Local y un anexo con un texto actualizado de la LRBRL con las reformas introducidas por la LMMGL, adecuadamente destacadas.

El punto de partida de la Ley 57/2003 hay que buscarlo en la necesidad de un régimen organizativo y funcional específico para las grandes ciudades españolas. La importancia del sistema urbano español y de nuestras grandes ciudades no se había visto nunca acompañado por una regulación específica para este conjunto de municipios. El régimen local español, inspirado históricamente en el modelo continental o francés, se ha caracterizado por un acusado uniformismo, estableciendo esencialmente el mismo modelo orgánico funcional para todos los municipios, con independencia de su población, o como mucho introduciendo algunas variantes a partir de estratos de población muy bajos. La ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, siguió anclada en el profundo uniformismo que ha marcado históricamente el sistema local español, en este sentido puede afirmarse y así lo hace el autor que es una ley profundamente conservadora, a pesar de haberse aprobado bajo un gobierno socialista.

¹ RODRÍGUEZ ÁLVAREZ usa deliberadamente el término «Gobierno Local» y así lo manifiesta en la nota 4 del libro, a pesar de que este término parece repugnar a algunos sectores minoritarios profundamente conservadores de la doctrina y la función pública española. Y señala que esta expresión tiene una inequívoca raíz constitucional (véase el art. 140 CE que al regular a los municipios dice: «Su gobierno y administración corresponde...»).

La reforma de 1999² permitía a las Comunidades Autónomas, mediante ley, actualizar los regímenes especiales de Madrid y Barcelona, a instancias de los respectivos ayuntamientos. Esta modificación³ pretendía dar cobertura a una previa alteración del régimen local básico que se había producido por la Ley del Parlamento de Cataluña 22/1998, de 30 de diciembre, por la que se aprueba la Carta Municipal de Barcelona. En lo que se refiere a Madrid, el artículo 6 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de la Comunidad de Madrid, prevé la aprobación mediante Ley estatal de un régimen especial de capitalidad. Han sido necesarios más de 20 años y una nueva reforma de la LRBRL para que se redactara un borrador de anteproyecto de ley⁴.

Ésta era la situación cuando en el año 2001⁵ se elaboró en la Dirección General para la Administración Local un *Informe sobre las Grandes Ciudades y sus Áreas de Influencia*⁶ que sirvió de base para un amplio debate y discusión en la entonces recién creada Comisión de Entidades Locales del Senado. Mientras esto ocurría, en el Ministerio de Administraciones Públicas se iba elaborando un borrador de Anteproyecto de Ley de Grandes Ciudades.

En marzo de 2003 se producen dos hechos de gran importancia. El primero es que el Congreso de los Diputados aprueba una proposición no de ley presentada conjuntamente por los grupos parlamentarios Popular y Socialista, en la que se insta al Gobierno a presentar en el Con-

greso un proyecto de Ley tendente a la modernización del Gobierno local. El segundo fue la aprobación por el Pleno del Senado el 26 de marzo de 2003 del Informe que era sustancialmente coincidente, en sus líneas básicas, con la proposición del Congreso antes citada. A partir de ese momento se aceleró la elaboración del Anteproyecto de Ley de medidas para la modernización del Gobierno Local, siendo finalmente aprobada la Ley el 26 de noviembre de 2003.

La importancia de esta Ley es que aborda, en opinión de RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, tres de los cuatro grandes temas actuales del Gobierno Local: la incidencia de la nueva gestión pública en el Gobierno Local, la capacidad de gobernanza política y el fortalecimiento y la profesionalización del ejecutivo y su entorno y el nuevo equilibrio entre la democracia representativa y la participativa. E incluso el cuarto ámbito, el de la reforma de las relaciones entre el Estado y el poder local, si bien no queda afectado en su aspecto sustantivo sí lo hace en el ámbito de las instituciones y los mecanismos de cooperación entre los tres niveles de poder territorial, que resulta muy mejorado y ampliado.

La parte primera dedicada al régimen especial de los municipios de gran población⁷ comienza con una aproximación al sistema urbano español. España es, esencialmente, una sociedad muy urbana radicada en un territorio mayoritariamente rural⁸ y aunque se ha desarrollado a saltos y de forma compulsiva y desorde-

² La Ley 11/1999, de 21 de abril, reformaba la disposición adicional sexta de la LRBRL añadiéndole un nuevo apartado.

³ Esta modificación fue negociada políticamente por el Ayuntamiento de Barcelona y el Ministerio de Administraciones Públicas, y apoyada luego por la mayoría de las fuerzas parlamentarias.

⁴ La impresión de RODRÍGUEZ ÁLVAREZ es que para la aprobación de una Ley de capitalidad para Madrid es necesario, políticamente, dar alguna compensación a Barcelona.

⁵ Siendo Ministro de Administraciones Públicas Jesús POSADA MORENO.

⁶ Este Informe incluía un amplio estudio comparado de la regulación de las grandes ciudades y de las áreas metropolitanas en diversos países europeos y americanos, así como una exposición de los antecedentes históricos españoles.

⁷ El título X de la LMMGL, se refiere a las grandes ciudades como «municipios de gran población». Esta denominación intentaba huir de la polémica que la expresión «gran ciudad» generaba entre los municipios españoles, habiendo un elevado número de candidatos a entrar en el grupo por razones de simbología política e institucional y orgullo local.

⁸ Esta realidad es, al menos parcialmente, fruto del desequilibrado modelo de desarrollo económico y territorial implantado en España a partir del Plan de Estabilización de 1958, y consolidado en el tardofranquismo.

nada ofrece una potencia y dinamismo indiscutibles⁹. Un reciente análisis comparado sobre las ciudades europeas realizado por encargo de la DATAR¹⁰ francesa viene a confirmar la importancia de la posición de las ciudades españolas más significativas en el contexto europeo, destacando el tercer lugar de Madrid y el sexto de Barcelona¹¹.

Pero la importancia del sistema urbano español y de nuestras grandes ciudades no se ha visto nunca acompañada por una regulación específica para este conjunto de municipios. En el esquema de la LRBRL, los regímenes especiales constituyen unos sistemas residuales, menores y limitados, cuyo establecimiento es competencia del legislador autonómico. En lo que se refiere a las áreas metropolitanas, en el sistema de la LRBRL no son entidades básicas, sino de configuración autonómica, conteniendo solamente un pequeño precepto básico sobre su régimen jurídico.

Según RODRÍGUEZ ÁLVAREZ la competencia autonómica para crear, modificar y suprimir áreas metropolitanas, aunque avalada por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, difícilmente podría hoy sostenerse con rotundidad. En su opinión, cuando un área metropolitana funcional presente una dinámica supra-autonómica y/o internacional, el Estado podría, jurídicamente, asumir un papel más relevante en la regulación de la creación, la delimitación y la determinación de las competencias de las áreas metropolitanas que institucionalicen esa realidad funcional. De todas formas, el interés de la Comunidades Autónomas en afirmar su competencia en esta materia no se ha debido a un interés en la creación de áreas metropolitanas, sino justamente a lo contrario: ostentar el monopolio

regulador para no ejercerlo, o para hacerlo bajo formulas «ligeras» y monofuncionales, o incluso simplemente para suprimir las instituciones metropolitanas preexistentes.

Dos aspectos fundamentales de la LMMGL son, en lo que se refiere a los municipios de gran población¹², que su alcance es esencialmente orgánico-funcional y no competencial, y que afecta a estos municipios, pero no aborda el hecho metropolitano.

RODRÍGUEZ ÁLVAREZ aborda posteriormente, con más detalle, algunos de los que considera elementos esenciales del régimen especial de los municipios de gran población. Estos son su modelo organizativo, el impulso concedido a la participación ciudadana, algunos aspectos esenciales de su régimen económico-financiero y la creación de un observatorio urbano.

Por lo que se refiere al modelo organizativo, se caracteriza esencialmente por la creación de un ejecutivo fuerte, claramente separado del Pleno en sus funciones, integrado por el Alcalde y una Junta de Gobierno Local, cuyos miembros son nombrados y separados libremente por aquél, la tercera parte de los cuales pueden no ser electos. La distribución de atribuciones se altera, atribuyendo al ejecutivo municipal absolutamente todas las competencias de tal naturaleza y gestoras, pasando el Pleno a ser una cámara deliberante, en la que se concentran las competencias normativas, planificadoras y de control.

Pero el Alcalde, aunque ocupa una posición central, ya no es el titular de muchas competencias gestoras, sino más bien la cabeza de un ejecutivo cuyo órgano colegiado —la Junta de

⁹ Si son 57 los municipios de más de 100.000 habitantes, dentro de este grupo hay un conjunto de 13 grandes ciudades que sin contar sus conurbaciones, superan los 300.000 habitantes. Estas 13 ciudades suman unos 9.774.583 habitantes, que es más del 22,88% de la población española, sin contar con las conurbaciones existentes en muchas de ellas.

¹⁰ DATAR son las siglas de *Délégation à l'Aménagement du territoire et à l'action régionale*.

¹¹ De 13 ciudades europeas situadas en las tres primeras clases, dos son españolas.

¹² Un aspecto esencial de este régimen especial, como señala la Memoria Justificativa del Proyecto de Ley, es la determinación del criterio definidor de su ámbito de aplicación. En este ámbito, el criterio demográfico constituye el elemento normalmente utilizado para la delimitación del grupo de municipios que hayan de merecer un régimen especial de esta naturaleza, y resulta un criterio indiscutible, objetivo y neutro. Cualquier otro criterio podría introducir elementos perturbadores o distorsionados.

Gobierno Local— es a la que ahora le atribuyen todas las antiguas competencias del Alcalde en materia de gestión de recursos humanos, contratación, urbanismo, gestión de patrimonio, concertación de operaciones de crédito y sancionadoras. También se crean nuevos órganos de carácter directivo¹³ y una asesoría jurídica diferenciada cuya titular ostentará la naturaleza de órgano directivo.

No menos relevantes son las innovaciones introducidas por la LMMGL en materia de participación ciudadana. En primer lugar, se establece la obligatoriedad de establecer distritos¹⁴ como órganos de gestión desconcentrada y para impulsar y desarrollar la participación ciudadana. En segundo lugar se crea el denominado «Consejo Social de la Ciudad», integrado por representantes de las organizaciones económicas, sociales, profesionales y de vecinos más representativas para tratar los grandes proyectos de la ciudad. Este tipo de órganos, adecuadamente organizados y utilizados, pueden constituir el marco institucional idóneo, por un lado, para el fortalecimiento del capital social de la ciudad, y por otro, para la formalización de «coaliciones urbanas» dirigidas al fomento del desarrollo de la ciudad. Por último, para la defensa de los derechos de los vecinos se ha establecido una «Comisión de Sugerencias y Reclamaciones»¹⁵ formada por todos los grupos políticos en proporción al número de sus miembros en el Pleno.

Por lo que se refiere al régimen económico financiero, deben destacarse la introducción de una serie de criterios de gestión económico-financiera, como el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, la exigencia del seguimiento de costes de los servicios y la obligación de que la asignación de los recursos se haga en función de la definición y el cumplimiento de objetivos.

Hay que destacar también la creación de un Observatorio urbano, dependiente del Ministerio de Administración Públicas, con la finalidad de conocer y analizar la evolución de la calidad de vida en los municipios de gran población. Se trata de la primera vez que en el Derecho local español se establece un instrumento de *benchmarking* o análisis comparado de resultados, claramente incardinado en los principios de la Nueva Gestión Pública. Pero no es ésta la única medida relacionada con la adopción de criterios de la Nueva Gestión Pública recogida por la LMMGL.

Algunos de estos cambios son de aplicación inmediata, al contrario otros exigen su prevo desarrollo mediante normas orgánicas municipales¹⁶.

La segunda parte aborda algunos aspectos específicos de este régimen especial que en opinión del autor merecen un desarrollo singular. El primero de ellos es una de las grandes novedades de la LMMGL, la creación de unos órga-

¹³ Estos órganos pueden ser ocupados por funcionarios de titulación superior de cualquiera de las Administraciones Públicas, permitiéndose incluso que, excepcionalmente, el Pleno autorice que el titular del puesto no sea un funcionario. Las amplias posibilidades de procedencia introducen un novedoso y avanzado elemento de «competencia interna», que debería imitarse en todas las Administraciones públicas.

¹⁴ Su presidencia se reserva en todo caso a un concejal.

¹⁵ La opción por esta figura se debe a la resistencia de muchos Alcaldes de grandes ciudades a la existencia de una figura de «defensor del pueblo», que pudiera convertirse en una especie de controlador general del Ayuntamiento o en un competidor fáctico con la figura del Alcalde.

¹⁶ Los órganos que requieren este desarrollo son: el Consejo Social de la Ciudad, la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones, la regulación de los órganos complementarios de todo tipo, la regulación de los procedimientos de participación ciudadana, la división del municipio en distritos, la determinación de los niveles esenciales de la organización municipal, las grandes áreas o concejalías de gobierno, los coordinadores generales dependientes directamente de los miembros de la Junta de Gobierno Local, las direcciones generales u órganos similares, la regulación del órgano para la resolución de las reclamaciones económico-administrativas, la determinación del órgano u órganos que hayan de ejercer las funciones de presupuestación, contabilidad, tesorería y recaudación y la regulación del órgano de gestión tributaria a que se refiere el art. 135 LRBR.

nos directivos con funciones ejecutivas o gestoras. En estos órganos pueden delegar parte de sus competencias tanto el Alcalde como la Junta de Gobierno Local, en cambio no puede hacerlo el Pleno¹⁷.

El segundo es la nueva distribución de las tradicionales funciones reservadas a los habilitados nacionales, distinguiendo entre las funciones de fe pública y asesoramiento legal y las funciones de naturaleza económico-financiera. La mayor complejidad organizativa y funcional de los municipios de gran población conduce en el caso de las funciones de fe pública y asesoramiento legal a la configuración de tres órganos claramente diferenciados, no acumulables, sin relación jerárquica entre sí y con carácter directivo: el Secretario General del Pleno, el titular del órgano de apoyo al Concejal Secretario de la Junta de Gobierno Local¹⁸ y el titular de la asesoría jurídica¹⁹. Los dos primeros quedan reservados a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional.

En cuanto a las funciones de naturaleza económica-financieras hay que distinguir entre: el órgano responsable del control y la fiscalización interna reservado a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional (el Interventor general); el órgano u órganos de gestión económica y presupuestaria, cuyas funciones (presupuestación, contabilidad y tesorería) pueden reunirse en un solo órgano o separarlas en órganos distintos o combinarlas de otra manera²⁰; y la función de recaudación. Para esta última hay dos soluciones: la creación de un órgano de gestión tributaria o integrarse en un órgano u órganos con las anteriores funciones.

De todos los órganos indicados, cinco tienen naturaleza directiva: el Secretario General del Pleno, el titular del órgano de apoyo al Concejal Secretario de la Junta de Gobierno Local, el titular de la asesoría jurídica, el Interventor general y en caso de existir, el titular del órgano de gestión tributaria. En cambio, no tienen el órgano u órganos de gestión económico-financiera y presupuestaria, que, no obstante, deben también ser nombrados por la Junta de Gobierno Local.

El tercero es el órgano para la resolución de las reclamaciones económico-administrativas, concebido por la LMMGL como un fortalecimiento de las garantías de los vecinos en un ámbito tan sensible como es el de los tributos e ingresos de derecho público locales. Es un órgano que tiene funciones resolutorias que, además agotan la vía administrativa. En opinión de RODRÍGUEZ ÁLVAREZ al ser un órgano eminentemente técnico sólo puede estar integrado por funcionarios²¹.

Por último, se refiere al régimen especial para determinados Cabildos insulares canarios. En este régimen son órganos necesarios el Pleno, el Presidente y el Consejo de Gobierno Insular.

En la tercera se refiere a uno de los aspectos de los gobiernos locales que más importancia ha adquirido en los últimos años, la participación de los ciudadanos en la vida pública local.

Antes de exponer los mecanismos previstos en la Ley 57/2003 para potenciar la participa-

¹⁷ Como consecuencia de la clara separación de funciones entre el Pleno y el Gobierno municipal.

¹⁸ La Ley no establece una denominación predeterminada para este órgano, por lo que será cada Ayuntamiento el que lo determine, a través de su relación de puestos de trabajo. Pero la denominación que se elija debe evitar confusiones con la figura del Secretario General del Pleno, y cualquier connotación que implique una inexistente subordinación jerárquica a este último.

¹⁹ Las funciones de la asesoría legal se circunscriben al ejecutivo local (Alcalde, Junta de Gobierno y órganos directivos), sin que ostente competencia alguna en materias que constituyan atribuciones al Pleno.

²⁰ Con excepción del órgano que desarrolle las funciones de presupuestación, en el caso de los demás están reservados a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional, lo que no impide que en el caso del órgano de presupuestación se opte, potestativamente, por la misma solución.

²¹ Los funcionarios que desempeñen responsabilidades de miembros de este órgano pasan a la situación de servicios especiales.

ción ciudadana, RODRÍGUEZ ÁLVAREZ nos señala los grandes rasgos de la situación antes de la Ley. El primero es la baja participación electoral en los comicios locales en comparación con los generales; el segundo es la constatación de que la normativa básica sobre el régimen local, aunque basada esencialmente en un modelo representativo, contenía elementos que permitían la participación ciudadana, e incluso, en el ámbito teórico, establecía la obligación de fomentar tal participación en los ayuntamientos; el tercero es la enorme diversidad de mecanismos de participación existentes en la práctica, pero también la enorme diversidad de grados de cumplimiento; el cuarto es la gran fuerza tradicional del movimiento asociativo vecinal español de carácter general; el quinto es el gran desarrollo y crecimiento de movimientos y asociaciones de carácter sectorial; el sexto es el decreciente interés participativo en los temas de política local de índole general; y por último, la baja representación femenina en la clase política local.

La Ley 57/2003 parte en este tema de la constatación de que los municipios no han utilizado, en términos generales, la potestad de autoorganización en grado suficiente, y por ello establece una serie de estándares mínimos en esta materia, en algunos casos para todos los municipios, y en otros para los que la Ley denomina municipios de gran población.

Las innovaciones concretas establecidas por la Ley 57/2003 son: la mejora y modernización de los mecanismos de información ciudadana mediante la aplicación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación; las iniciativas populares²²; la organización municipal desconcentrada²³; la participación en la planificación estratégica y en las políticas de desarrollo local²⁴; y la participación en la mejora de la administración municipal.

Sin embargo, RODRÍGUEZ ÁLVAREZ cree que no basta con las normas jurídicas y con los mecanismos institucionales para cambiar las tendencias desincentivadoras de la población, sino que hace falta incidir en los mecanismos de socialización, de generación de cultura social y política, para estimular la participación ciudadana y darle sentido. Hay que fomentar el asociacionismo, tanto el general como el sectorial, como instrumentos esenciales de una sociedad civil estructurada y con un fuerte capital social. Y hay que buscar y ofrecer a esas asociaciones medios y cauces efectivos para trasladar a las instituciones sus intereses y sus inquietudes y para su participación efectiva en la gestión pública local.

Convendría también elaborar bancos de datos de las «buenas prácticas» que se vayan experimentando en los diversos municipios españoles en materia de participación ciudadana. Así habrá un punto de referencia efectivo para su generalización y para la puesta en marcha de nuevas iniciativas. El conocimiento y la información constituyen elementos esenciales para la estimulación de los procesos participativos.

La cuarta esta dedicada a otras reformas contempladas en la LMMGL, como son las reformas organizativas y funcionales de alcance general, el nuevo régimen de los servicios públicos locales, la tipificación de infracciones y sanciones por las entidades locales en determinadas materias, el tratamiento de las entidades locales supramunicipales y los órganos de cooperación entre la Administración del Estado y las entidades locales.

Las reformas organizativas y funcionales de alcance general más destacables son: el cambio de denominación de la comisión de gobierno²⁵;

²² El legislador ante la escasa iniciativa de los gobiernos locales para consultar a sus vecinos ha diseñado en la Ley 57/2003 una técnica «*bottom-up*» que deja la iniciativa exclusivamente en manos de los ciudadanos.

²³ La Ley busca una desconcentración real y por ello exige que el Pleno determine, mediante una norma de carácter orgánico, el porcentaje mínimo de los recursos presupuestarios de la corporación que deben gestionarse por los distritos.

²⁴ Este es un campo muy poco experimentado en España y que ofrece un enorme futuro.

²⁵ La Comisión de Gobierno pasa a denominarse Junta de Gobierno Local en los municipios y Junta de Gobierno en las provincias. Se trata de un cambio meramente semántico, que busca la unidad terminológica.

la exigencia de proporcionalidad en las comisiones informativas; la posibilidad de establecimiento de la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones en todos los municipios; la exigencia de votación pública y llamamiento nominal en votación de moción de censura y de cuestión de confianza, régimen de quóruns²⁶; y la regulación de los grupos y de la figura del «miembro no adscrito».

Respecto al tema de los derechos de los «miembros no adscritos» RODRÍGUEZ ÁLVAREZ cree que el criterio para concretar estos derechos debe ser que han de ser los que proporcionalmente les corresponderían en el grupo de procedencia.

La LMMGL efectúa una importante reforma de la regulación de las formas de gestión de los servicios públicos locales. Sus rasgos esenciales son: la modificación de las formas de gestión actualmente existentes; efectuar una remisión en bloque, en lo que se refiere a las formas de gestión indirecta, al texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas; y establecer una regulación básica de las formas de gestión directa personificadas.

Una novedad importante en el apartado de infracciones y sanciones, que rompe en opinión del autor con otros de los elementos «paternalistas» del Derecho local español, es que los límites de las sanciones ya no se escalonan de acuerdo con la población de las entidades locales, sino de acuerdo con la gravedad de las infracciones, lo que parece mucho más lógico.

También la LMMGL introduce innovaciones en la regulación de las provincias y de las mancomunidades de municipios²⁷ y en la creación de nuevos órganos de cooperación entre la Administración del Estado y las entidades locales. Se crea una Conferencia Sectorial para Asuntos Locales y una Conferencia de Ciudades, modificándose además la regulación de la Comisión Nacional de Administración Local.

La parte analítica del libro finaliza con un epílogo, en el que RODRÍGUEZ ÁLVAREZ se plantea la temática que debería ser objeto de abordamiento por la futura Ley Básica del Gobierno y la Administración Local²⁸.

Uno de los ámbitos que considera esencial abordar es el de la tipología de las entidades locales, y en especial los siguientes temas: la modernización del mundo rural mediante la creación de asociaciones o mancomunidades basadas en ámbitos geográficos y socioeconómicos coherentes; en las grandes zonas urbanas piensa que se debe estimular la puesta en marcha de mecanismos de gobierno metropolitano, que podrían ser de distinta naturaleza e intensidad en función de las necesidades; y sería también conveniente estudiar la procedencia de establecer un límite demográfico mínimo para la creación de nuevos municipios²⁹.

En el tema organizativo, las reformas que plantea son: la modificación de la distribución del sistema de competencias entre el Pleno y el Alcalde para los municipios de régimen

²⁶ Tres importantes reformas se producen en este ámbito: desaparecen los supuestos en que se exige el quórum del voto favorable de las dos terceras partes del número de hecho y, en todo caso, de la mayoría del número legal de miembros de la Corporación; se incluye entre los supuestos que exigen este quórum la adopción o modificación de la bandera, enseña o escudo; y se suprime la exigencia del voto favorable de la mayoría del número legal de miembros de la Corporación para aprobar la imposición y ordenación de los recursos propios de carácter tributario.

²⁷ La LMMGL refuerza el papel de las mancomunidades de municipios mediante dos tipos de medidas: mediante la mejora de la regulación de sus potestades y estableciendo la posibilidad de creación entre municipios de distintas Comunidades Autónomas.

²⁸ El Primer Borrador del Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local en España se presentó el 10 de enero de este año y durante estos meses ha estado colgado en la página web del Ministerio de Administraciones Públicas, con la opción de poder presentar propuestas al texto.

²⁹ Y aunque no se trate de una competencia estatal, habría que plantearse la desaparición de los municipios más insostenibles demográfica y económicamente.

común³⁰ e introducir en el régimen de Concejo abierto el modelo de distribución de competencias entre Alcalde y Pleno establecido para los municipios de 100 a 20.000 habitantes, atribuyendo a la Asamblea Vecinal las funciones del Pleno.

Es necesario también, en su opinión, reconsiderar la relación de servicios municipales mínimos de los municipios, ya muy desfasada, adecuándola a las necesidades y a la realidad actual. Por otra parte, el reforzamiento de las competencias locales en diversos ámbitos debería implicar la reforma de diversas leyes sectoriales estatales. En cambio en el tema competencial de la provincia, cree que se debe evitar caer en la tentación de la provincia prestadora y, por el contrario, debe ponerse el acento en el papel planificador, coordinador y de apoyo.

Se debería incrementar, en el caso de las entidades locales, la frecuencia de las sesiones plenarias ordinarias en los municipios de menos de 5.000 habitantes. También se podría aprovechar la nueva ley para abordar, negociar y resolver definitivamente los aspectos aún pendientes del estatuto de los cargos electivos locales³¹.

En cuanto al tema del personal al servicio de las entidades locales, los principales temas que deberían según RODRIGUEZ ÁLVAREZ ser objeto de tratamiento son: la actualización del estatuto de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, el Estatuto del personal directivo y la creación de una base de datos de empleados públicos locales.

Además se deberían mejorar los instrumentos de cooperación transfronteriza y regular las condiciones mínimas de la cooperación internacional de las entidades locales, así como crear

mecanismos de cooperación intergubernamental.

Para finalizar señalar que la Ley 57/2003 de medidas para la modernización del Gobierno Local participa de la naturaleza de algunas de esas leyes contemporáneas que, aparentando constituir una simple modernización, introducen realmente en ellas elementos revolucionarios que actúan como verdaderos detonantes de su sistema y estructura, obligando a corto o medio plazo a la redacción de un nuevo texto legislativo. En este sentido, son leyes de vigencia transitoria, pero absolutamente necesarias.

El autor con este libro contribuye a la mejor comprensión de este importante instrumento normativo, que marca un cambio de rumbo en la historia contemporánea del gobierno local español. Ofreciendo un material de estudio, trabajo y consulta no sólo a los alumnos de las licenciaturas de Ciencia Política y de la Administración y Derecho sino también a los empleados públicos locales e incluso a los electos locales que han tenido o tienen que poner en marcha la ley en sus municipios. Lo considero, por tanto, un punto de referencia obligado para el ámbito académico y también para todas aquellas personas interesadas en el gobierno y la administración local.

Carmen PINEDA NEBOT
Universidad Juan Carlos I

VILLAROYA PASTOR, Dolores: *Las oficinas municipales de información, Serie Derecho municipal práctico, Bayer Hnos. S.A. Barcelona 2004.*

El presente libro tiene como objeto acometer el estudio de las oficinas municipales de

³⁰ Con dos variantes:

- a) En los municipios de 100 a 20.000 habitantes, las competencias que en el modelo de las grandes ciudades corresponden a la Junta de Gobierno, pasarían al Alcalde.
- b) En los municipios de entre 20.001 a 250.000 habitantes, o capitales de provincia de hasta 175.000 habitantes, salvo en los casos en que se hubiesen acogido al régimen para los «municipios de gran población», el sistema de distribución competencial será el mismo que en las grandes ciudades.

³¹ Tales como la cotización por dedicación parcial y la prestación por desempleo. Aunque este último tema por la injusticia que supone debería abordarse inmediatamente en una ley de medidas económicas, administrativas y de orden social.

información, analizando las relaciones entre la Administración y el ciudadano desde la perspectiva de cada una de las partes de la relación jurídico-administrativa. Acaso algunas referencias jurídicas sobre esta institución («la relación jurídica») podrían haberse hecho en la presente obra, ya que habría venido bien para enmarcar dicho objeto y profundizar en una perspectiva que está, en definitiva, en el fondo del tema planteado.

El tema escogido tiene relación con la modernización de la Administración y con los derechos de los ciudadanos. Más en particular, con las oficinas de información, definidas en el artículo 230 del RD 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales.

La obra comienza con una alusión a los principios generales y los derechos de los ciudadanos, desde un enfoque de Derecho comunitario europeo. Se cita en general correctamente la normativa aplicable.

Acto seguido la autora estudia los principios rectores de las relaciones entre Administración y ciudadanos o los principios rectores de la actividad administrativa en general. La intención de la autora es clara en aras de hacer posible o facilitar el ejercicio de los derechos de información y participación en los asuntos públicos por parte de los ciudadanos, tal como prevé la propia Constitución española. El fin último sería arraigar la democracia participativa. De ahí que, teóricamente, el fundamento de esta concepción esté, insisto, en la relación jurídica como institución cuyo comentario habría dado lugar a aportaciones seguramente más ricas.

Donde se contienen las aportaciones de la obra sería en la parte tercera «Oficinas de información municipal, la Administración local, estudio, análisis y propuesta de articulación». No obstante, hay que esperar a la página 245 para que el libro comience a referirse a esta temática de las oficinas de información municipal en el ámbito local. En realidad, el estudio se hará sobre la «ventanilla única» fundamentalmente. El enfoque es puramente descriptivo o informativo sobre el particular, reproduciendo especialmente los artículos principales de la normativa administrativa al uso. No es criticable este hecho, ya que suele ser así cuando un libro quiere tener un «enfoque práctico» en lugar de un enfoque científico. Finalmente, el llamado enfoque práctico resulta ser más bien

un «enfoque informativo o de divulgación». Por otra parte, siempre habría sido conveniente un análisis jurisprudencial, cuando menos en relación con las primeras partes del libro.

Este mismo carácter termina primando, igualmente, cuando el libro llega al otro tema principal que describe, es decir la sociedad de la información. En suma, el interés de la obra estaría básicamente en las recomendaciones que se hacen respecto de las prácticas para la redacción de la normativa interna. Esta guía puede tener relevancia para facilitar el trabajo de los funcionarios. El aparato crítico o científico es inexistente, de lo cual debe informarse en una recensión para que se conozca el perfil de la obra, aunque el libro tampoco lo pretende.

La autora es secretaria general de la diputación provincial de Tarragona y se licenció en Derecho por la Universidad de Valencia.

El libro termina con unas conclusiones que, más bien, son una sucesión de preguntas básicas de igual carácter descriptivo o informador.

Es loable que la autora insista en el buen funcionamiento de la Administración Pública. Es éste, en efecto, un fin importante que debe conseguirse. Así pues, felicitar la iniciativa y desear que los deseos expresados en este libro logren cumplirse socialmente.

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

Monfort Pastor, Manuel: *El derecho de acceso de los ciudadanos a la documentación municipal*, Serie Derecho municipal práctico, Bayer Hnos. S.A. Barcelona 2004.

Es objeto de esta reseña informar de la aparición de esta publicación dirigida a los ciudadanos en general sobre el vidrioso tema de la transparencia administrativa.

Se explican los derechos constitucionales de acceso a los archivos y registros administrativos y el derecho a la protección de datos personales. Estos temas suscitan dudas, según el autor, en el día a día del trabajo de las Administraciones públicas en sus relaciones jurídicas con los ciudadanos.

El autor estudia la normativa aplicable y asimismo hace referencias a la jurisprudencia. También se presentan las resoluciones de la Agencia de Protección de Datos «en busca de las claves interpretativas que ayuden a encontrar soluciones rigurosas y equilibradas en tan complejo asunto».

Acaso habría sido interesante abordar este tema desde el punto de vista de la normativa comunitaria europea y las relaciones de los ciudadanos con las instituciones comunitarias, también observando la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Las referencias sobre el particular son muy escasas.

El autor es persona vinculada al Derecho administrativo, ha sido más de veinte años secretario de Administración local, se licenció en la Universidad Autónoma de Barcelona y colabora con la Escuela Catalana de Administración Pública.

El libro tiene un carácter principalmente descriptivo e informador, reproduciendo los artículos principales de una normativa administrativa cuyo manejo el autor domina con soltura.

Junto a los derechos de los particulares, al acceso a informaciones, a obtener fotocopias, etc., la obra contiene al final un estudio sobre este tipo de derechos en relación con el urbanismo y con el medio ambiente. Parece oportuna esta selección temática, considerando las novedades de la legislación más reciente y la importancia práctica de ambos ámbitos seleccionados. En materia urbanística el libro presenta fundamentalmente los artículos principales de la legislación autonómica de tipo urbanístico, aunque se fija también en los precedentes de la legislación estatal. En materia ambiental el libro se detiene en la normativa comunitaria. No podía ser de otra forma, considerando las aportaciones que dicha normativa europea ha realizado durante los últimos años.

Seguidamente, el libro estudia los derechos informativos de los miembros de las Corpora-

ciones Locales, empezando por el artículo 77 de la Ley Básica de Régimen Local en virtud del cual se otorga a los miembros de las citadas Corporaciones un derecho a obtener del Alcalde o de la Comisión de Gobierno cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la Corporación y resulten precisos para el desarrollo de la función». El autor presenta los problemas que se han originado en la práctica en aplicación de este precepto. También se estudian los antecedentes de este régimen jurídico. El libro prosigue con un enfoque del derecho de acceso a los documentos y el Derecho penal.

La obra incluye un «prontuario de consultas más frecuentes». Incluso en esta parte el enfoque es de enumeración o reproducción de los preceptos fundamentales donde se contiene la respuesta a la pregunta formulada, lo que no obsta para que el autor nos presente algún comentario añadido y siempre preciso.

El autor termina con una relación de bibliografía sobre el tema estudiado, donde se contienen algunas de las obras de autores que han estudiado estas cuestiones. Y con un índice analítico que enriquece la obra y facilita la consulta de los temas más relevantes al lector inquieto que, más que una lectura reposada de la obra, quiera acudir a la parte que más le interesa.

En fin, una publicación que puede servir a los interesados en el tema, en especial a aquellos que quieran conocer la legislación aplicable sobre estas cuestiones de acceso a la documentación de las Administraciones locales. Es sabido que, en este ámbito, las cosas no son fáciles para los administrados y que la Administración local acostumbra a poner trabas al ciudadano. De ahí que deba insistirse en la debida publicidad y en el derecho de acceso a la documentación pública. Estamos ante una cuestión elemental que no debería dar lugar a tantos problemas y que sin embargo los da.

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