

## **IV. Recensiones**

JOSÉ BERMEJO VERA, *El declive de la seguridad jurídica en el ordenamiento plural*, Editorial Civitas 2006

Es objeto de esta reseña contribuir a difundir una obra que ha seleccionado como estudio un tema de especial importancia y actualidad, respecto del cual habrá que profundizar más en un futuro no lejano, es decir, el relativo al principio de seguridad jurídica

El libro comienza con una referencia a la seguridad jurídica en general para realizar seguidamente ciertas reflexiones sobre el principio de reserva legal, las disfunciones de los instrumentos legales y las líneas de rectificación del proceso de configuración del ordenamiento plural. A continuación se aborda la «seguridad jurídica en las fórmulas de articulación de los distintos ordenamientos en el ordenamiento plural». Esta última perspectiva obliga al autor a tratar el sistema de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y la supuesta exclusividad competencial, el binomio bases-desarrollo de las competencias compartidas, la cláusula de prevalencia, la supletoriedad, la transferencia o delegación de competencias estatales, la cláusula del interés general, la lealtad institucional y la igualdad, la incidencia del derecho comunitario.

Esta relación temática, siguiendo los esquemas de la propia obra reseñada, nos parece conveniente porque es la mejor forma de informar del interés de este libro, pues, como puede comprobarse, contiene los temas relacionados con el ordenamiento plural y el Estado descentralizado, aunque exponiéndolos desde el punto de vista del problema de la seguridad jurídica.

A mi juicio, la obra ha conseguido seleccionar el aspecto clave y fundamental de las relaciones entre las normas estatales y autonómicas, es decir, el problema de la inseguridad jurídica que puede producirse por el hecho de regir un modelo de pluralidad de poderes normativos que no siempre, mediante la articulación de sus facultades propias, consiguen un resultado satisfactorio desde el punto de vista del principio de seguridad jurídica.

El libro tiene causa en la versión, corregida y adaptada, del Discurso de ingreso en la Academia de Legislación y Jurisprudencia leído el día 6 de abril de 2005, al que respondió el académico y profesor D. Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA. Ante estos antecedentes es evidente que esta reseña, más que recomendar un libro cuya presentación

(como vemos) es suficiente para ello, tiene como finalidad contribuir a la divulgación del mismo.

El libro no olvida reclamar un mayor interés por hacer las normas más comprensibles o la relación con la temática abordada con los fenómenos de la regulación o la desregulación. En especial, bajo la sombra de la doctrina constitucional y científica la obra realiza un análisis pormenorizado de las distintas técnicas de articulación de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En este contexto, la parte más brillante sea acaso la dedicada al estudio de las técnicas de armonización normativa en el ordenamiento plural. Sin olvidar el problema de la posibilidad de disparidad de criterios jurisprudenciales entre instancias judiciales diferentes y aquel otro de la avalancha de recursos que padecen nuestros órganos jurisdiccionales en general, máxime cuando a veces los contenidos de las leyes proceden de las propias sentencias. En la línea de la doctrina de SOSA WAGNER se incide en un principio olvidado, es decir, el de lealtad al Estado, que, por contrapartida, rige en Estados federales como el alemán. El «abuso de la norma» puede a mi juicio destacarse en este contexto, pues, un Estado de Derecho no parece descartar que pueda presentarse un problema de golpes normativos al Estado (por esta vía normativa) y, ante esto, es preciso establecer cautelas.

La seguridad jurídica se aborda en el marco de los principios generales del Derecho en el Derecho administrativo Como ha puesto de manifiesto la mejor doctrina, de necesaria invocación en este contexto, «hay razones más específicas para asignar un valor más relevante que en otros sectores a la técnica de los principios generales del Derecho en el Derecho administrativo (...)». En éste, en efecto, «se producen, necesariamente, problemas de justicia, o, si se prefiere, de ajuste entre situaciones, intereses y derechos (...)». Si la Administración, sujeto de relaciones jurídico-administrativas, tiene calidad para producir por sí misma normas jurídicas, no será excepcional que en estas normas se sobrevaloren los intereses propios de la Administración como sujeto (...). En fin, la posición jurídica de la Administración está en buena parte construida sobre las llamadas potestades discrecionales, que supone en alguna medida una libertad respecto de la Ley. También el sistema de los principios generales se hace inevitable para que esa libertad no se traduzca en arbitrariedad pura y simple» (E. GARCÍA DE ENTERRÍA / T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho administrativo*, 12 edición Madrid 2004 p.87).

Es muy ilustrativa la doctrina del Tribunal Supremo contenida en la sentencia de 27 de enero de

1990: «Los principios de buena fe, seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad, proclamados en el artículo 9 de la Constitución obligan a otorgar protección a quienes legítimamente han podido confiar en la estabilidad de ciertas situaciones jurídicas regularmente constituidas en base a las cuales pueden haberse adoptado decisiones que afecten no sólo al presente sino también al futuro».

En particular, sobre la seguridad jurídica, en el contexto de este libro cuya lectura recomiendo sin duda alguna, me preocupa especialmente un fenómeno al que estamos asistiendo, es decir, el relativo a las nuevas leyes estatales (ejemplos gráficos son la nueva Ley del Suelo 8/2007 y el Estatuto básico del empleado público Ley 7/2007) que llegan a introducir, a través de muy escuetas regulaciones, reglas o criterios importantes que sólo se mencionan pero que contradicen regulaciones de textos legales precedentes, sin explicar su alcance, sin precisar su ámbito de aplicación, enfrentándose con consolidadas o extensas regulaciones autonómicas o estatales. En distintas partes de esta obra aludo a dicho fenómeno (así, a la hora de regularse la figura del «directivo», por la citada ley 7/2007, o en las principales regulaciones de la LS 8/2007). Si el Estado quiere mantener estos criterios que introduce habrá de desarrollar su explicación con un mínimo de rigor y coherencia. El problema es aún más grave en el contexto del Estado autonómico, al poderse producir un especial desconcierto jurídico contrario a las reglas más elementales de seguridad jurídica. Estas afirmaciones parecen coherentes con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. De conformidad con la STC 46/1990, de 15 de marzo «la exigencia del 9.3 relativa al principio de seguridad jurídica implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas», ya que «hay que promover y buscar la certeza respecto a qué es Derecho y no... provocar juegos y relaciones entre normas como consecuencia de las cuales se introducen perplejidades difícilmente salvables respecto a la previsibilidad de cuál sea el Derecho aplicable, cuáles las consecuencias derivadas de las normas vigentes incluso cuáles sean éstas». (puede verse también el ATC 349/2003).

Así pues, es destacable la oportunidad de esta obra recomendable que abre la senda de futuras investigaciones futuras.

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

JOSÉ RAMÓN MONTERO, JOAN FONT y MARIANO TORCAL (Eds.). *Ciudadanos, asociaciones y participación*. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid. 2006. 430 páginas.

Uno de los debates que, desde hace más de una década, está cobrando especial fuerza en el ámbito de las ciencias sociales es el de la calidad de la democracia, resultado de lo que algunos analistas sociales denominan «erosión de la ciudadanía». En él, adquieren especial importancia dos cuestiones, como son: la participación política y social y la desafección política. La existencia de un cierto nivel de asociacionismo facilita la deliberación y el debate en la esfera pública, debate que genera un mayor control del poder político y una mayor implicación de los ciudadanos. Además, la presencia de los ciudadanos en los procesos de decisión puede llevar a unas políticas públicas no sólo más eficaces sino también más ajustadas a las preferencias mayoritarias de los ciudadanos, creando una situación más favorable al sistema democrático.

La evaluación, después de tres décadas de la transición, de la calidad del sistema democrático español en lo que respecta a estos aspectos es uno de los objetivos del libro que ha publicado el Centro de Investigaciones Sociológicas. Los resultados obtenidos de esta evaluación ofrecen un balance contradictorio, aunque algunos son positivos (numerosos activistas en muchas asociaciones, escuelas de democracia...), otros son sumamente deficitarios. A pesar del tiempo transcurrido la sociedad española sigue mostrando un escaso interés por la política, un deficiente seguimiento de lo que hacen los representantes políticos y una débil implicación en el proceso político. La sociedad civil, medida por su tejido asociativo, resulta insuficiente para la creación de espacios de debate y deliberación, y mucho menos para la transmisión y difusión de actitudes que favorezcan la participación. Es absolutamente necesario, por tanto, que los gobiernos tanto el central como los autonómicos y sobre todo los locales pongan en marcha mecanismos que permitan la implicación de los ciudadanos en el debate público y se planteen seriamente cambios en la financiación pública a las asociaciones.

Este libro es producto del trabajo, de varios años, de tres profesores pertenecientes a tres universidades<sup>1</sup> de dos ciudades españolas, Barcelona

<sup>1</sup> José Ramón MONTERO es Catedrático de Ciencia Política en la Universidad Autónoma de Madrid y Profesor

y Madrid, que han conseguido en este tiempo crear un numeroso y cualificado equipo que ha colaborado con ellos en varios proyectos de investigación. El primer paso fue la incorporación del grupo al proyecto europeo *Citizens, Involvement and Democracy (CID)* coordinado por el profesor de Ciencia Política de la Universidad de Mannheim, Jan van Deth<sup>2</sup>, lo cuál les permitió plantearse nuevas preguntas de investigación sobre participación en los ámbitos políticos y sociales y contar con nuevos datos obtenidos con criterios más rigurosos de lo habitual. Para la investigación específica del caso español desarrollaron un proyecto con financiación del Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica, al que denominaron *Ciudadanos, implicación y democracia en España (CIDE)* y cuyos miembros firman los distintos capítulos del libro. También recibieron fondos del Plan Nacional para una reunión internacional en Madrid, de la Comunidad de Madrid, de la Generalitat catalana, del Gobierno vasco, del Centro de Investigaciones Sociológicas, del Ministerio de Ciencia y Tecnología (dos becas de formación) y de la Unión Europea (una beca de formación financiada por el Programa Alban).

El contar con un buen grupo de investigadores y una financiación suficiente les ha permitido crear una magnífica base de datos que se aprecia claramente en el libro. Esa base de datos está formada por una encuesta representativa de la totalidad del país (con sobremuestras en las Comunidades Autónomas de Cataluña, Madrid y País Vasco), encuestas realizadas a las asociaciones y a sus miembros en localidades de las tres comunidades mencionadas anteriormente y, en un análisis cualitativo basado en entrevistas en profundidad y en grupos de discusión.

El texto está estructurado por los editores, teniendo en cuenta el objetivo prioritario de análisis y los datos utilizados, en dos partes. La primera tiene como protagonistas a los ciudadanos y su

---

de Ciencia Política en el Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales del Instituto Juan March; Joan FONT es Profesor Titular de Ciencia Política en la Universidad Autónoma de Barcelona y en la actualidad Director de Investigación del Centro de Investigaciones Sociológicas y; Mariano TORCAL es Catedrático de Ciencia Política en la Universidad Pompeu Fabra y Coordinador Nacional de la European Social Survey en España.

<sup>2</sup> El proyecto de van Deth consiguió financiación del programa de Scientific Networks de la European Science Foundation. Gracias a ello los participantes, de 12 países europeos, pudieron llevar a cabo su investigación basada en varios cuestionarios articulados entre sí para su aplicación a ciudadanos, organizaciones y activistas.

base fundamental es la encuesta a los españoles, que fue realizada por el Centro de Investigaciones Sociológicas. En la segunda, en cambio, los protagonistas son las asociaciones y el material utilizado es la encuesta realizada a éstas<sup>3</sup> y a los activistas. Además cada una de las partes consta de unos capítulos descriptivos y otros explicativos. A ello se añade una introducción en la que se explica el marco teórico común y la estructura del libro y unas conclusiones en las los editores hacen un pequeño resumen de las principales aportaciones teóricas y hallazgos empíricos ecogidos en el libro con las que pretenden ayudar al lector a conocer mejor las respuestas aportadas por la investigación sobre la participación política y social de los españoles. También podemos encontrar unas referencias bibliográficas muy amplias y completas y distintos anexos con los cuestionarios de los ciudadanos, de las asociaciones y los activistas y las pautas del estudio cualitativo.

En el libro se habla fundamentalmente de la participación política, adoptando para ello una definición más amplia de la utilizada normalmente. Entienden por participación *los actos o actividades realizados por cualquier ciudadano que tratan de influir directa o indirectamente en las decisiones adoptadas por las autoridades políticas y sociales (elegidas o no) y que afectan a los asuntos de la colectividad*, ello supone que excluyen de su análisis las actitudes, orientaciones políticas o concepciones ideológicas y que sólo tratan los actos o actividades.

La sospecha de que, en muchos estudios sobre el tema, el abanico de actividades que los ciudadanos utilizan para intervenir en la vida pública se encuentra muy restringido, fue uno de los motivos que justificaron la aparición del proyecto CID y que movió a los investigadores a plantear una tipología distinta de modos participativos que abarca desde el voto hasta las actividades de protesta, pasando por lo que denominan actividades de contacto (con un político, una organización, un funcionario...), las de partido y la participación de consumo (recogida de firmas, boicotear o comprar un producto...) (p. 56-60).

Sobre la participación política y social el libro realiza dos contribuciones fundamentales: por una parte, confirma muchas de las ideas e hipótesis preexistentes sobre los comportamientos políticos de nuestro país y; por otra, aporta numerosas nove-

---

<sup>3</sup> Respondieron a la encuesta una tercera parte de las contactadas, que supone alrededor de la mitad de las que existían realmente en ese momento. Y cabe suponer que las que respondieron fueran las más activas y grandes.

dades importantes. España, como ya se conocía, sigue estando entre los países menos participativos de Europa siendo de las tres Comunidades Autónomas estudiadas Madrid la más participativa en términos relativos, especialmente en los modos de consumo y contacto. También en el campo de la participación social existe un bajo nivel de actividad, con predominio de las asociaciones con menor contenido político en su sentido más clásico (culturales, deportivas y educativas). La desafección política de los españoles es otro de los aspectos confirmados por los resultados conseguidos en la investigación.

Pero el libro, como ya señalamos, no contiene sólo confirmaciones, por más que estas puedan ser relevantes; también incorpora cuestiones novedosas y ofrece matizaciones sobre los perfiles y las pautas de participación en España. La primera de ellas está relacionada con la desafección política. Hasta ahora, la elevada presencia de la desafección entre los españoles se había verificado comparándola con algunos países europeos y de América Latina. En esta investigación la han comparado con otros países y han descubierto que no sólo, como ya se sabía, tenemos unos índices más altos que otros países europeos sino que los españoles muestran mayor alejamiento con respecto a la vida política y mayor escepticismo respecto a los representantes políticos y los mecanismos de representación que algunas nuevas democracias del Este de Europa. Lo que viene a demostrar que la desafección no disminuye con el tiempo y que las instituciones democráticas no han conseguido, después de tres décadas de funcionamiento, que una buena parte de los españoles perciba su accesibilidad para sus mensajes y demandas.

También han examinado, divididas en cinco grandes bloques, posibles explicaciones que ayuden a entender por qué la gente participa o no, por qué unos lo hacen más que otros o por qué unos utilizan mecanismos y procedimientos distintos a los elegidos por otros ciudadanos. Las primeras están relacionadas con la decisión individual de participar y son los recursos y las actitudes de las personas. En cuanto a los recursos señalan que son importantes no sólo porque influyen en la participación (su efecto tiende a ser mayor en los modos de participación más costosos y exigentes), sino porque la educación y la experiencia son en buena medida las bases sobre las que se construyen nuestras motivaciones. Aunque la unanimidad sobre la importancia de las actitudes es refrendada por los datos de este libro, también es cierto que sus análisis han mostrado una relación empírica algo menor de lo esperable. A la hora de definir la dirección de los comportamientos políticos son determinantes, pero si se quiere enten-

der cuanto y cómo se participa hay que complementar las actitudes con otras cuestiones como son: el papel desempeñado por los recursos, los contextos y los procesos movilizadores.

A continuación revisan los efectos de tres tipos de variables contextuales: la movilización de grupos y actores políticos; el contexto político, social, cultural e institucional; y otros elementos del contexto de diferente naturaleza, desde el tamaño del municipio hasta el diseño institucional o las políticas públicas desarrolladas. La movilización (entendida como labor de información, coordinación y activación) es tan esencial como necesaria para que se desarrollen buena parte de los procesos participativos y las asociaciones españolas, sobre todo las políticas, cumplen esa función, sobre todo entre sus miembros más activos.

En cuanto a las diferencias que han observado entre las tres Comunidades Autónomas estudiadas señalan que son menos de las que se sospechaba o en muchas ocasiones se proclama, rompiendo en algunos casos con estereotipos existentes. Ni Cataluña es el paraíso de la sociedad civil ni el País Vasco es el reino del activismo militante y tampoco Madrid es el coto del asociacionismo profesionalizado.

En cuanto al tamaño del municipio o las políticas públicas que se desarrollan para favorecer la participación indican que ambos pueden tener efectos significativos. Es en los municipios más pequeños donde las asociaciones cuentan con una mayor influencia en el debate local, debido tanto a la cercanía a los núcleos de poder y al número limitado de asociaciones existentes como a la actitud positiva de sus gobernantes.

En cuanto a la participación desarrollada a través de las asociaciones, los autores consideran como tales a casi cualquier expresión organizada de la sociedad civil. Ello les lleva a excluir solamente a los grupos informales que carecen de la más mínima organización, a asociaciones que forman parte del ámbito económico (por ejemplo, las cooperativas) y al sector intermedio de las fundaciones (que son muy diferentes en su organización y actividades). Y a incluir a grupos muy o poco formalizados, que actúan de forma voluntaria en campos diversos, aunque no figuren en los listados municipales de asociaciones.

Para analizar los distintos universos asociativos existentes, muy diversos, han utilizado una tipología formada por cuatro grupos de asociaciones: las recreativas, de orientación social, de servicios a colectivos y político-institucionales (p. 97). Esta

clasificación les ha resultado útil para distinguir las distintas formas y grados diferentes de implicación asociativa.

Respecto a los modos de implicación señalan que pese a seguir siendo baja en perspectiva comparada, presenta una tendencia pequeña pero significativa al alza. También se refieren a la necesidad de una mayor precisión conceptual y empírica a la hora de hablar de implicación en las asociaciones. Existen diversas formas y niveles de implicación, y cada una de ellas tiene distintos significados y consecuencias. Pudiendo distinguirse cuatro posibles formas de relación: el grupo más numeroso es el de los que no mantienen ninguna relación con ellas, que en el caso de España supone algo más de la mitad de la población; otro sector importante es el de los socios pasivos (los que sólo hacen aportaciones económicas); luego está el de los que se implican activamente sin asumir niveles de compromiso muy elevados y; por último, los que participan a veces en actividades de liderazgo (son poco menos de la mitad de los activos).

El estudio de estos dos últimos grupos, los miembros activos, constituye una de las grandes novedades de este libro, al no conocerse hasta ese momento ni su cantidad ni su importancia para el funcionamiento de las asociaciones. Gracias a esta investigación se sabe que en nuestro país la implicación activa en las asociaciones es escasa e inferior a la media europea y que la situación es similar cuando se analizan las actividades desarrolladas dentro de las organizaciones. Existiendo diferentes porcentajes de activismo según el tipo de asociación; así, ordenadas de mayores a menores niveles de activismo figuran las recreativas, las político-institucionales, las de servicios a colectivos y las de orientación social. También nos permite conocer el perfil de los activistas: hombres jóvenes con niveles educativos elevados; que declaran estar interesados por la política y confían más en las instituciones y en las demás personas; y durante cuya socialización primaria la política jugó un papel relevante en su familia.

Además han comprobado la afirmación hecha reiteradamente por la literatura sobre capital social acerca de la convertibilidad del activismo asociativo en participación política, comprobando que aunque no sea falsa, es demasiado genérica y debe ser matizada: el activismo sólo se traduce en participación política cuando las organizaciones son también agentes de movilización política, dedicándose ellas mismas a promover acciones políticas.

Estamos pues ante un magnífico libro de los que a todos les gustaría haber escrito, que aporta una

gran cantidad de información y análisis de datos. Muy bien coordinado y organizado por los editores, algo que se hecha de menos en algunos otros textos. Aunque podía haber sido todavía mejor si se hubiera dedicado algo más de tiempo y esfuerzo a las conclusiones que son algo más flojas que el resto del libro. Esto último supongo que se ha producido por la falta de tiempo que siempre existe con las publicaciones

Por último, señalar que estoy segura de que se convertirá en una obra de necesaria referencia para todas las personas, tanto en el mundo académico como en el de las administraciones públicas, interesadas en la mejora de la calidad de nuestra democracia por su claridad conceptual y la profundidad de su análisis, además de por la adecuada organización de los materiales utilizados, apoyada en el extenso dominio que los autores tienen de las fuentes y de las categorías científicas utilizadas.

Carmen PINEDA NEBOT

JOSÉ LUIS MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS.  
*Los Servicios Públicos Locales: Concepto, configuración y análisis aplicado.* Editorial Bayer Hnos. S. A. Barcelona. 2007. 416 páginas.

En este libro, el autor aborda de una manera rigurosa y al mismo tiempo sencilla un tema de gran interés como es el de los servicios públicos locales. Y aunque lo hace desde una perspectiva jurídica, como señala en la introducción, incorpora en muchos momentos la visión de la ciencia política y de la administración.

Comienza señalando las dificultades que presenta la expresión *servicios públicos locales* a la hora de acotar sus límites en el marco general de la acción pública y nos propone una definición que los incluya en un tipo de actividad, la desarrollada por una entidad pública local, por sí o por un gestor contratado, para satisfacer las necesidades de los usuarios; caracterizada objetivamente por integrar prestaciones técnicas, que reportan utilidades a los usuarios que las reciben; configurada bajo criterios de generalidad e igualdad y en unas condiciones de continuidad y regularidad; y declarada por la legislación como servicio público local o asumida como tal por la entidad en el ámbito de sus competencias.

El ejercicio de esta actividad ocupa una parte muy importante de la tarea diaria de las entidades

locales españolas, cuyo papel como agentes del bienestar contribuye a la consecución de las finalidades del Estado social, característica que, junto a la de Democrático y de Derecho definen según la Constitución de 1978 (art.1.1) la forma en que se halla constituida España.

En el segundo capítulo, el más largo del libro, aborda el estudio detallado de las competencias locales y los servicios públicos de una forma analítica. Para ello utiliza junto a una selección de pronunciamientos jurisprudenciales y valoraciones sobre las formas de gestión que considera más idóneas, experiencias de contraste, vinculadas con los servicios públicos obligatorios y los voluntarios, relativas a diferentes aspectos de los mismos (reglamentos, licitaciones...).

Lo primero que hace el autor es describir de una manera general el sistema, para posteriormente proceder al estudio de los servicios públicos a partir del análisis de las competencias. La legislación a la hora de definir y configurar el ámbito de actuación de los entes locales utiliza el término *competencias*, unas veces como sinónimo de habilitación para ejercer actividades y prestar servicios, y otras como deberes concretos que cumplir. Ello ha dado lugar a una asignación competencial a los entes locales compleja y heterogénea, debido tanto al largo proceso de distribución territorial del poder y competencias entre los tres subsistemas (central, autonómico y local) previstos en la Constitución como a la complejidad del Estado social que no permite que la legislación general detalle las competencias de los diferentes niveles administrativos.

Para conocer que actividades públicas de las señaladas en los arts. 25, 26.1, 27, 28 y 86.3 de la Ley 7/1985 Reguladora de las Bases de régimen local pueden ser consideradas actividades de servicio público, MARTÍNEZ-ALONSO las contrasta con la definición de servicio público propuesta por él. En aquellos casos en que objetivamente se cumplen los requisitos señalados en la definición, al tratarse de una actividad pública llevada a cabo en ejercicio de las competencias atribuidas, confirma que está ante una actividad de servicio público.

En las siguientes páginas va analizando detalladamente los servicios públicos obligatorios (alcantarillado, cementerios, limpieza viaria, etc.) y los voluntarios (aparcamientos públicos, promoción y gestión de viviendas, cultura, etc.). Finalizando el capítulo con una pequeña recapitulación sobre el tema, en el que señala: que según la legislación los municipios deben prestar obligatoriamente una serie de servicios y funciones pú-

blicas mínimas; además los municipios pueden prestar otros servicios que pueden calificarse como voluntarios gracias a la cláusula de apoderamiento general del art. 25.1 de la Ley 7/1985, sobre la base de la adopción de la decisión por el órgano competente y con arreglo al procedimiento establecido; la prestación de los servicios públicos está sometida al control y dirección del ayuntamiento del municipio titular de la competencia, que puede optar por la gestión directa o por la indirecta; también puede el ayuntamiento prestar los servicios a través de fórmulas asociativas con otras entidades públicas (mancomunidades y consorcios), mediante la intervención de las Administraciones locales cooperadoras (provincias, islas o comarcas) o por medio de las áreas metropolitanas y las entidades de ámbito territorial inferior al municipio; el procedimiento para obtener la dispensa de la prestación de los servicios mínimos está revestido de una serie de garantías formales (es inusual encontrar un municipio donde no se presten en absoluto, en el caso de una prestación deficiente o parcial no es necesario tramitar la dispensa).

El análisis de las potestades administrativas en relación con los servicios es el tema tratado en el tercer capítulo. La potestad es un poder otorgado por el ordenamiento jurídico a la Administración para producir indefinidamente efectos jurídicos en relación con un ámbito determinado de la realidad social y bajo determinadas condiciones. Por tanto, las potestades son funciones, es decir, tienen una dimensión doble: facultad para actuar, pero también deber de hacerlo. No existen potestades ilimitadas, todas tienen límites; como mínimo, los relativos a la finalidad, el servicio al interés público y el respeto al ordenamiento jurídico. Y toda potestad tiene que fundamentarse en una realidad de hecho.

En cuanto a la diferenciación entre potestades regladas y discrecionales señala que ninguna potestad se identifica totalmente con una de las dos categorías aunque sí que es posible adscribirlas a una de las tendencias. Y que aunque en el desarrollo de la actividad de servicio público se desarrollan tanto potestades regladas como discrecionales, es un ámbito más propicio a la aplicación de estas últimas. Lo que no quiere decir que la Administración disponga de una total libertad para decidir, pues hasta en las potestades más discrecionales se encuentran elementos reglados (la competencia y el procedimiento, como mínimo) y en cualquier caso su ejercicio está sujeto a control judicial.

El análisis de las potestades que los entes locales ejercen en relación con los servicios públicos

cuya titularidad ostentan (autoorganización, reglamentaria, tarifaria, de programación y planificación, expropiatoria, de protección de los bienes afectos al servicio, sancionadora, de dirección y control del servicio) la realiza teniendo en cuenta tanto la gestión directa como la indirecta.

Con el cuarto capítulo, dedicado al establecimiento y modificación del régimen del servicio público local, cierra lo que e califica como parte general del libro. Bajo la expresión establecimiento del régimen del servicio público cree que deben incluirse las actuaciones a seguir y los trámites a observar en relación con la creación o implantación de un servicio, tanto desde la perspectiva jurídico-formal como en su dimensión material.

Existiendo dos modelos de procedimiento para el establecimiento, modificación y supresión de servicios locales: el formalizado de las legislaciones catalana y aragonesa, y el no-formalizado aplicable a los entes locales del resto de Comunidades Autónomas. En el primer caso, los tramites a seguir son: iniciativa (corresponde a los órganos competentes de los entes locales y a los vecinos); expediente (en el se incorporarán el reglamento de servicio y una memoria justificativa); tramitación (elaboración de la memoria justificativa, aprobación inicial por el Pleno de la memoria y el reglamento, información pública y audiencia de los interesados, aprobación definitiva por el Pleno y publicación del texto íntegro del reglamento en el diario oficial correspondiente).

Las fases en el caso de los no-formalizados es: creación del servicio; reglamentación del servicio (es uno de los aspectos más trascendentales); fijación de la forma concreta de gestión; determinación de los aspectos económicos; y la modificación o supresión del servicio.

En el capítulo quinto nos ofrece un esquema de la clasificación de las formas o sistemas de gestión de los servicios públicos locales, en el cuál además del criterio clásico de diferenciación entre gestión directa e indirecta incorpora la prestación por una Administración local o en colaboración con otras Administraciones públicas, posibilidad que es cada vez más utilizada.

El sexto trata sobre el régimen jurídico de la gestión de los servicios públicos locales y en el analiza la estructuración de las diferentes legislaciones y normativas, estatal, autonómica y de la propia entidad local. Incluyendo un apartado sobre las diferencias entre la concesión de servicio y de obra pública, en el que MARTÍNEZ-ALONSO intenta ofrecernos criterios y propuestas para resol-

ver la paradoja de un objeto (un inmueble en el que debe prestarse un servicio público), parcialmente regulado por dos figuras contractuales: la concesión de obra pública y el contrato de gestión de servicios públicos, principalmente en la modalidad de la concesión. Con este objetivo nos plantea dos consideraciones: a) deberán someterse a la regulación del contrato de gestión de servicios públicos y de la concesión de los mismos aquellos supuestos en los que se manifieste con mayor evidencia la actividad prestataria a favor de los usuarios y la competencia de la entidad local; b) en cambio, serán susceptibles de reconducir al contrato de concesión de obra pública aquellos otros en los que tengan mayor preponderancia las instalaciones, inmuebles u obras de carácter público, a partir de la relación entre el esfuerzo inversor que supone su primer establecimiento o su conservación y mantenimiento y el uso o explotación de aquéllos que efectúa el contratista en concepto de retribución, y todo ello sobre la base de una actividad prestataria que proporciona pocas utilidades a los usuarios.

En su opinión, debe primar la consideración de la concesión de servicio público sobre la de obra pública aunque se tratará, en la mayor parte de los casos, de una diferenciación formal, referida a los preceptos aplicables, ya que, materialmente, la regulación de la obra en la Ley 30/2007 de Contratos del Sector Público resulta de la extensión a esta figura de buena parte de las previsiones que sobre la de servicio contiene la legislación local.

En tanto que actividad continua y regular, caracterizada por la provisión constante de prestaciones a los usuarios, la gestión de servicios públicos es uno de los ámbitos de la acción pública en el que, con mayor frecuencia, se producen actos lesivos a particulares. De ahí la importancia de tratar en este libro la responsabilidad patrimonial de la administración tanto cuando la gestión de los servicios es realizada por ella mismo como cuando existe una gestión indirecta. En el primer caso, se siguen los mismos criterios, en cuanto a su exigencia y efectividad, que en el resto de actividades administrativas. En el caso de la gestión indirecta el principio general es que es el contratista el que tiene la obligación de indemnizar los daños que causen a terceros como consecuencia de las operaciones que requiera el desarrollo del servicio público. La excepción viene dada por la atribución de responsabilidad a la Administración en el supuesto de que los daños se hubieran producido por actos del concesionario realizados en cumplimiento de una cláusula impuesta por ella con carácter ineludible u otras causas imputables a la Administración.

El capítulo final incluye un comentario sobre el Libro Blanco del gobierno local y el Anteproyecto de la Ley Básica del Gobierno y la Administración Local y a su incidencia en los servicios públicos locales.

Para finalizar señalar el valor de este libro para la actividad diaria de los gestores públicos locales y para todas aquellas personas que trabajen sobre estas cuestiones.

Carmen PINEDA NEBOT

FRANCISCO LÓPEZ-NIETO Y MALLO,  
*El Procedimiento Administrativo de las entidades locales*. Editorial Bayer Hnos. S.A. Barcelona. 2007. 733 páginas.

Este libro, como señala el autor en la presentación, va dirigido a todas aquellas personas que deseen o necesiten conocer conceptos básicos de los procedimientos administrativos que se siguen en las Entidades locales españolas. Son todos aquellos que aplican diariamente la ley, en permanente contacto con las personas y las cosas. Con este fin ha elaborado un texto que intenta, sin perder rigor científico, plantear clara y sistemáticamente las ideas fundamentales sobre el tema, además de incluir la normativa vigente y algunos modelos de documentos escritos que puedan facilitar el trabajo de los profesionales.

El texto está estructurado en diez capítulos y dos anexos, uno con modelos de documentos y otro de legislación. En el primero capítulo, se refiere a la distinción entre el carácter territorial y no territorial de las Entidades locales de la cuál nace una tipología muy variada que, en su opinión, la doctrina ha hecho algo confusa en su intento de llegar a una clasificación exhaustiva. También menciona los nuevos cambios que la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local ha introducido en la tipología, al distinguir dos grandes grupos: los de régimen común y los de régimen específico o “municipios de gran población”. Distinción que considera totalmente artificial y hecha sin el menor fundamento, al menos en lo que concierne a la mayor parte de los municipios afectados.

En el segundo capítulo trata de las fuentes del procedimiento, señalando que el Estado y las Comunidades Autónomas tienen competencias concurrentes en esta materia, lo cual implica que el

Estado retiene la competencia básica y las Comunidades Autónomas tienen las de desarrollo. Por lo tanto se podría admitir que éstas dictaran su propia ley de procedimiento administrativo en el marco, por supuesto, de la ley básica estatal.

Sobre la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPA) señala, en primer lugar, que es una compilación de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (LRJ) de 1957 y de la Ley de Procedimiento Administrativo (LPA) de 1958, ambas de una calidad técnica notable, por lo que, en su opinión, era totalmente innecesaria una nueva ley, habiendo bastado unos retoques en esas leyes para adaptarlas a los preceptos constitucionales. En segundo lugar, apunta algunas de las que considera escasas novedades reales de esta ley: la regulación de las relaciones de las Administraciones entre sí, la regulación de la potestad sancionadora y del procedimiento sancionador (manteniendo identidad de principios con los del Derecho Penal) y la compilación de la regulación de la responsabilidad de las Administraciones públicas (antes dispersas en la LRJ, la Ley de Expropiación Forzosa (LEF) y en la legislación civil).

En el tercero se centra en el concepto, naturaleza y clases del procedimiento administrativo y de los principios generales que lo informan. LÓPEZ-NIETO define el procedimiento administrativo como “*el cauce legal que los órganos de la Administración pública se ven obligados a seguir en la realización de sus funciones y dentro de su competencia respectiva, para producir los actos administrativos*”. En lo que respecta a la naturaleza del procedimiento opina que es una noción que pertenece a la teoría general del Derecho, lo que provoca que González Navarro lo incluya entre los revisionistas<sup>4</sup>. Al final de este capítulo, hace algunas precisiones sobre los cambios realizados por el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF) aprobado por el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, en lo que se refiere al uso de las lenguas españolas en los procedimientos: a) antes de su aprobación la lengua española era siempre obligatoria y la regional, potestativa; ahora pueden usarse indistintamente; b) no cree que se deba aprovechar

<sup>4</sup> Francisco GONZÁLEZ NAVARRO en el libro *El procedimiento administrativo español en la doctrina científica: antología de textos 1958-1970*, Madrid, 1972, pp. 24 y ss, clasifica las posturas doctrinales que han tratado de descubrir la naturaleza del procedimiento administrativo en dos grupos: uno, que califica de doctrina tradicional, y otro que llama doctrina revisionista.

una corrección de errores para introducir modificaciones sustanciales en el texto de una disposición legal; c) el precepto propicia la posibilidad de prescindir totalmente del castellano, lo que puede ser anticostitucional; d) puede lesionar intereses de terceros y; e) deja desamparados a los Secretarios.

El cuarto lo dedica a los interesados en el procedimiento. Éste es el concepto utilizado continuamente en la LRJPA, aunque, en opinión de González Navarro<sup>5</sup>, con cierta imprecisión ya que es usado en una triple acepción: amplía, en cuanto el interesado es un particular cualquiera, intermedia, identificándolo con el sujeto legitimado, y restringida, cuando habla del particular en el que se dan los requisitos de capacidad, legitimación y postulación. A López-Nieto, en cambio, sólo le interesa como uno de los dos sujetos que intervienen en el procedimiento administrativo (el otro es la administración) y que presenta similitudes con lo que en el proceso judicial se entiende por parte. En cuanto a la representación en el procedimiento la LRJPA ha zanjado claramente cualquier discusión sobre el tema: cualquier persona con capacidad de obrar puede actuar en representación de otra, sin necesidad de ser profesional de ninguna clase.

El quinto, uno de los más extensos junto con el sexto, está dedicado al procedimiento general. Comienza por la competencia de los órganos administrativos, la delegación de atribuciones (cuáles son delegables, cuántas clases existen y cuál es su régimen jurídico<sup>6</sup>) y el conflicto de atribuciones. Para pasar posteriormente a tratar el procedimiento ordinario, tanto en lo referente a las clases de procedimientos como al curso y terminación de éste. A la vista de la legislación vigente resulta posible, en opinión del autor, establecer una clasificación de los procedimientos administrativos que se pueden dar en las Entidades Locales en: general, de revisión, de ejecución, especiales, tributarios y para exigir responsabilidades. Sobre el curso del procedimiento, antes de señalar los pasos a seguir (inicio y desarrollo) hace hincapié en las dificultades de adaptación de la LRJPA a la Administración local. El legislador ha intentado establecer un procedimiento común a todas las Administraciones públicas, lo que parece una utopía si se tiene en cuenta las especiales características de la Administración local, y con ello lo que demuestra

es que a pesar de sus buenas intenciones ha existido una falta de experiencia y desconocimiento de la realidad administrativa. Al procedimiento se pone fin mediante: resolución, desistimiento, la renuncia al derecho en que se funde la solicitud y declaración de caducidad.

Por último, se refiere a los procedimientos de los órganos colegiados, de los órganos consultivos y de control y a los de ejecución. Los procedimientos de los órganos colegiados son: sesiones y convocatorias del Pleno, celebración de sesiones, votaciones y actas<sup>7</sup>, libro de actas y certificaciones, sesiones de otros órganos y publicidad y comunicación de acuerdos. Sobre la publicidad y comunicación de acuerdos señala que, aunque no ha sido tenido en cuenta por las Corporaciones locales, el Real Decreto-Ley 3/1981, de 16 de enero, habla de "actos y acuerdos", por lo que debe entenderse que están incluidos en ellos no sólo los acuerdos que emanan de los órganos municipales colegiados, sino también las resoluciones de Alcaldía y de sus delegados.

Los órganos locales que desempeñan funciones consultivas pueden agruparse en órganos colegiados y unipersonales. Entre los primeros están: la Junta de Gobierno Local, las Comisiones Informativas, la Comisión Especial de Cuentas y la Junta Local de Seguridad. Los segundos son: la Secretaría, la Intervención<sup>8</sup> y el Servicio Jurídico. En cuanto al control, éste puede referirse a la actuación administrativa en general o a la actuación económica. Sobre el primero no existe en la Administración local órganos dedicados exclusivamente a esta función aunque podían crearse en virtud de su poder de autoorganización. En cambio, no ocurre lo mismo con el control económico interno, el externo lo realiza el Tribunal de Cuentas, que es el más importante en la Administración local; distinguiendo el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales<sup>9</sup> entre control de legalidad (al que llama función interventora), control financiero y control de eficacia.

<sup>7</sup> No debe confundirse nunca el acuerdo de un órgano colegiado con el acto administrativo que tal acuerdo puede generar. Por tal razón, la anulación de un acto no produce necesariamente la de los actos administrativos dictados.

<sup>8</sup> Aunque es un órgano típico de control, la ley le atribuye, además, algunas funciones como órgano consultivo en materia económico-financiera, como: el informe de proyectos de presupuesto y de los expedientes de modificación de créditos y, la emisión de informes, dictámenes y propuestas sobre estas materias que le sean solicitados por el Presidente o por un tercio de los concejales.

<sup>9</sup> Aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

<sup>5</sup> Francisco GONZÁLEZ NAVARRO (1988): *Derecho Administrativo Español tomo II*, Pamplona, pp. 237 y 238.

<sup>6</sup> Se encuentra en el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aunque, en opinión de LÓPEZ NIETO, de una forma no muy sistemática.

Para finalizar, menciona la ejecución forzosa y los medios de ejecución (que deben ser suficientes, proporcionados y no excluyentes). Estos medios son: apremio sobre el patrimonio, ejecución subsidiaria, multa coercitiva (para que sea posible debe existir una ley que la autorice expresamente) y la compulsión sobre las personas (por su carácter extremo, sólo debe utilizarse en los casos en los que no pueda utilizarse otro medio).

El capítulo sexto, muy amplio como el anterior, trata de los procedimientos especiales. El primero al que se refiere es a la elaboración de disposiciones generales, distinguiendo entre Ordenanzas y Bandos (disposiciones casi siempre de carácter no sectorial) y las demás disposiciones<sup>10</sup> (que suelen dictarse para materias concretas). El segundo trata sobre el procedimiento sancionador<sup>11</sup>, al que no considera, a pesar de compartir algunos elementos comunes, una adaptación al campo administrativo del proceso jurídico penal. En cuanto a la regulación legal del tema si no existe una regulación específica estatal, autonómica o local entrará en juego el Reglamento de Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora, aprobado por Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, pero, en su opinión, no podrán aplicarse las normas procedimentales generales contenidas en el ROF. En el tercero habla del procedimiento sancionador sobre seguridad pública, señalando como competencia del alcalde dos grupos bien definidos de infracciones: las contenidas en la Ley de Seguridad Ciudadana y las contenidas en la Ley de Costas. En los tres siguientes hace mención al procedimiento disciplinario en general y a los casos concretos de los funcionarios de carrera y de los policías locales. Este procedimiento tiene escasa aplicación en la vida administrativa, quizá porque, como ha observado Nieto, la Administración es el patrón tolerante por excelencia, cuya ineficacia no tiene consecuencias para nadie. Y cuando se aplica obedece a implicaciones políticas que alcanzan su mayor efecto o en las etapas depuradoras o a la necesidad de encontrar un chivo expiatorio para liberarse la Administración de su propia responsabilidad<sup>12</sup>. Por último, nos habla del procedimiento sanciona-

dor a miembros de la Corporación. La LBRL menciona dos clases de infracciones sancionables: la falta de asistencia a las sesiones que se celebren (sin distinguir el tipo de sesión) y el incumplimiento reiterado<sup>13</sup> de sus obligaciones

Los capítulos siete, ocho y nueve los dedica a los procedimientos de revisión, tributario y de responsabilidad. Sobre los primeros señala que en la Administración local existe, más que en otras Administraciones, una mayor variedad de posibilidades para proceder a la anulación de los actos que emanan de las autoridades y Corporaciones Locales, debido a la posición en que se encuentran con respecto del Estado y de las Comunidades Autónomas. La LRJPA teniendo en cuenta la mayor importancia práctica de los recursos administrativos instados por los particulares ha incidido especialmente en ellos, aunque para López Nieto no siempre con claridad ni sirviendo de instrumento idóneo para los ciudadanos.

En cuanto a la regulación de los procedimientos tributarios nos indica que es de tal envergadura que su análisis exigiría otro libro, por ello el autor se limita en éste a exponer solamente las peculiaridades que ofrece el hecho de que sean tramitados por los órganos de la Administración local. Las Entidades Locales pueden, según la LBRL, ejercer sus competencias tributarias por sí mismas o mediante la delegación y la colaboración. En cuanto a los procedimientos, el de recaudación es el que más peculiaridades presenta: hay dos órganos de recaudación el Presidente y el Tesorero; se pueden dictar reglas especiales para el ingreso del producto de la recaudación; el ingreso puede ser por cuotas individualizadas o cobro por recibos periódicos; se puede modificar el plazo de ingreso en período voluntario; se puede utilizar la vía de apremio y; se pueden concertar los servicios financieros con entidades de crédito y ahorro. En lo referente a la declaración de nulidad advierte que la competencia se atribuye al Pleno y que es necesario, a partir de la promulgación de la LRJPA, el dictamen favorable del Consejo de Estado.

Sobre la responsabilidad de las Administraciones públicas señala lo que considera un logro importante, la unidad legislativa; conseguida a partir de la promulgación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local. Desde entonces no existen prácticamente normas privativas de la Ad-

<sup>10</sup> Las demás disposiciones generales que pueden aprobar las Entidades locales a las que se refiere López-Nieto son: el Reglamento orgánico propio de la Entidad, Ordenanzas de construcción y de los planes de urbanismo y Ordenanzas fiscales.

<sup>11</sup> Esta potestad sancionadora de la Administración sigue siendo objeto de controversia y de crítica en lo que concierne al modo de hacerla efectiva.

<sup>12</sup> Alejandro NIETO (1984): *La organización del desgo-bierno*, Ed. Ariel, Barcelona, pp. 106, 107 y 112.

<sup>13</sup> La reiteración es difícil de determinar. López-Nieto cree que le compete al alcalde decidir cuándo los repetidos incumplimientos de los concejales pueden considerarse que incurren en la reiteración exigida por la ley.

ministración local sobre esta materia, salvo cuestiones como la responsabilidad de los miembros de las Corporaciones.

El décimo y último capítulo se centra en la participación ciudadana, comenzando por los derechos y deberes de los vecinos para pasar después a referirse con más detalle a las asociaciones de vecinos. En cuanto a los derechos los agrupa en tres grandes grupos: los políticos (a ser elector y elegible, a participar en la gestión municipal, a pedir consulta popular y a ejercer la iniciativa popular); los prestacionales (utilizar los servicios municipales y exigir la prestación o el establecimiento de un servicio) y; los procedimentales (a ser informados y a dirigir solicitudes). Sobre uno de estos últimos, el de información, hace un mayor hincapié señalando su importancia y la necesidad de crear oficinas locales de información que acerquen más la administración al ciudadano.

La obra se complementa con un amplio repertorio de documentos, formularios y reglamentos

(cerca de un centenar) que, pretenden ahorrar tiempo a aquellos lectores a los que va dirigido. Para facilitarles el uso de los documentos los ha dividido en cinco apartados: sobre organización, sobre funcionamiento, sobre procedimiento, sobre procedimientos especiales y sobre honores y distinciones. También ha incluido una pequeña selección de la normativa aplicable, la que considera más útil, con el fin de ayudar al lector en la búsqueda de las disposiciones vigentes aplicables.

En conclusión, este libro consigue con acierto lo que se proponía su autor que era crear un texto práctico donde se explicara, sin perder rigor jurídico, de forma clara, concreta y precisa los conceptos básicos y las ideas fundamentales sobre la materia. Lo que lo hace muy útil para todas aquellas personas que por distintas razones necesiten conocer con más profundidad el tema. Sólo señalar que mejoraría el uso del libro la incorporación sistemática al final del mismo de la bibliografía utilizada.

Carmen PINEDA NEBOT