

## RECENSIONES Y NOTICIAS DE LIBROS

BETANCOR, Andrés: *La revisión casacional de la prueba en el contencioso-administrativo*; Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2012, 256 págs.

Uno de los problemas que debe resolverse con urgencia en el ámbito del contencioso-administrativo español es, sin lugar a dudas, el de la casación. Y, en concreto, el de la casación común. Nos encontramos ante un mecanismo de impugnación muy reciente. Es posible que ésta sea la razón por la cual presenta una problemática especial. Por ello se requiere una labor de reflexión en el ámbito doctrinal y jurisprudencial con la finalidad de que este instituto adopte un rumbo más estable, definiendo de una manera más clara su función y la finalidad que debe perseguir.

Se trata, como se sabe, de un recurso extraordinario y formal. En la teoría, cumple una función específica, que es la de la protección del ordenamiento jurídico, controlando su aplicación e interpretación por los tribunales de instancia, para garantizar la igualdad y la seguridad jurídica. A tal fin, la Ley de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo de 1998 establece un régimen jurídico que, en ocasiones, lejos de facilitar al Tribunal en casación la garantía en la uniformidad en la in-

terpretación de la ley, promueve interpretaciones dispares. Además, el propio Tribunal en casación, en base a la necesidad de garantizar el carácter extraordinario y formal de este medio de impugnación y, sobre todo, para luchar contra el colapso de asuntos, ha realizado interpretaciones muy rigurosas poco compatibles en ciertos casos con el derecho a un proceso equitativo (art. 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos) o lo que en España denominamos el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 de la Constitución española).

Ante los problemas que plantea este instituto, como decía al principio, es necesario que surja el debate y la discusión en relación con los diferentes aspectos que presentan dificultades específicas en su seno. Por ello, el libro del profesor Andrés BETANCOR, *La revisión casacional de la prueba en el contencioso-administrativo*, tiene una oportunidad destacada. Se refiere a una de las aristas más controvertidas en el ámbito de la casación, por lo que se trata de una investigación a tener realmente en cuenta en el perfeccionamiento de esta figura. A ello contribuye el hecho de que se trata de un estudio eminentemente jurisprudencial, que el autor complementa con aportaciones dogmáticas propias de indudable valor.

\* \* \*

El libro se abre con un Prólogo a cargo del magistrado Javier DELGADO BARRIO, seguido de otro Prólogo del propio autor. A continuación se ofrece una introducción al tema en la que el autor presenta la premisa de la que parte el Tribunal Supremo en casación en relación con la prueba: el recurso de casación es un recurso extraordinario mediante el cual sólo pueden denunciarse infracciones del ordenamiento jurídico. Por ello, la posibilidad de revisar cuestiones relacionadas con la prueba en el ámbito casacional se encuentra absolutamente limitada. Y es que el recurso de casación no es el instrumento procesal adecuado para repetir el debate sobre la existencia de unos hechos, sino, a partir de éstos, para suscitar cuestiones de derecho sobre su calificación jurídica.

A continuación, en el capítulo I, se estudia el fundamento de la prohibición de la revisión de la valoración de la prueba. Conforme a la naturaleza de este instituto, el TS reiteradamente ha indicado que el Tribunal de instancia es el órgano competente para valorar los hechos y apreciar la prueba. El Tribunal de casación debe partir de las valoraciones realizadas por aquél, a no ser que se alegue y acredite la infracción de las normas sobre la valoración de la prueba o que realizó una valoración errónea, arbitraria o irrazonable. No obstante, entre la doctrina, como recoge el profesor BETANCOR, surgen voces que consideran que ello no debe interpretarse de una manera tan taxativa. Aporta, en este sentido, la opinión del profesor de la Universidad Complutense Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR, que considera que la revisión casacional de los hechos puede ser pertinente precisamente para el desarrollo de la

función y finalidad de este tipo de recurso. El autor se pregunta, no obstante: siendo así que la apreciación es una parte del complejo proceso judicial de valoración de la prueba, ¿el vicio en la apreciación no podría encajar en alguno de los motivos [de casación] expuestos a los efectos de facilitar su acceso al ámbito casacional? Son cuestiones, en efecto, que deberán enriquecer el debate. En cualquier caso, una vez analizado el fundamento de la prohibición de la revisión de la valoración de la prueba, se estudia el alcance de la denominada soberanía del tribunal *a quo* en dicha valoración (capítulo II). Se analiza en el siguiente capítulo, el III, el alcance real de tal soberanía, como califica el autor. Tras ello se exponen los supuestos en los que, conforme a una consolidada doctrina jurisprudencial, procede la revisión de la valoración de la prueba por error de derecho, es decir, por infracción de las normas de la prueba (capítulo IV). El siguiente paso será el análisis de la facultad del TS de integración de los hechos probados en la sentencia de instancia (capítulo V). Se trata de una facultad a medio camino entre una revisión, en caso de omisión de hechos relevantes, y un perfeccionamiento de los hechos de la sentencia de instancia. En el capítulo VI, en fin, el autor analiza la aplicación práctica de la dogmática casacional. Es decir, los supuestos en los que el TS ha decidido revisar la apreciación de la prueba. Se plantea en realidad un debate más de fondo: el relativo a la configuración de nuestro entero sistema de justicia contencioso-administrativo. A juicio del profesor BETANCOR, «la casación se mueve entre el rigor formal, propio de la casación, y la exigencia de justicia mate-

rial, ante la evidencia de que no está generalizada la doble instancia, por lo que puede darse el caso, extraordinariamente frecuente, de que el recurso ante el TS es la única vía para que la controversia tenga una segunda sede judicial ante la que ventilarse. Esta indefinición es la que vendría a explicar por qué el TS oscila decididamente hacia el rigor casacional pero no cierra la puerta a la justicia del caso en clave de apelación. Estas contradicciones son fuente de inseguridades, contradicciones y debilidades que ensombrecen, ante los ciudadanos, la labor del TS. Cuando no hay una segunda instancia generalizada, el que la única revisión sea tan formalista, genera frustración y, sobre todo, provoca la evidente insatisfacción de la efectividad de la tutela judicial» (págs. 153 y 154). Descendiendo a lo concreto, el autor observa que es más probable que se revise la valoración de la prueba si el asunto versa, por ejemplo, sobre responsabilidad patrimonial por daños producidos por los servicios públicos sanitarios que si el asunto trata de cualquier otra materia. Ello le conduce a considerar que el Tribunal sólo cede en términos de dogmática casacional en relación con aquellos asuntos en los que la exigencia de justicia se ve acrecentada por circunstancias especialmente sensibles.

Una vez analizados los diferentes aspectos de la prueba en la jurisprudencia casacional, el autor ofrece las conclusiones que le merece el estudio realizado. Observa que en el 95% de los casos el Tribunal resuelve no volver a valorar la prueba ya valorada por la sentencia de instancia. La revisión de la prueba en el ámbito de la casación es, por tanto, excepcional. Sólo en supuestos muy determinados

la revisión es procedente. Esta doctrina, que a modo de ver del autor carece de expreso fundamento legal, está edificada a partir de las características jurídicas del recurso de casación. Limita considerablemente, a su modo de ver, las posibilidades de revisión pues en muchas ocasiones la casación es la única posibilidad de revisión, la única segunda instancia, en las cuestiones contencioso-administrativas. El derecho a la doble instancia, subraya, se ha considerado tradicionalmente como un derecho que forma parte de la tutela judicial efectiva. En el caso del contencioso-administrativo, aquel derecho ha sido excluido legislativamente por razones de economía, dice el autor. El que la casación sea la única posibilidad de revisión de la previa decisión judicial, concluye, supone una gravísima restricción del ámbito de la revisión.

El libro se completa con siete anexos que explican y detallan los aspectos clave del tema estudiado, ofreciendo una utilidad práctica de indudable consideración. Se abre esta parte del libro con el anexo I, en el que el autor presenta un modelo de proceso lógico-jurídico seguido por los Tribunales para la resolución de las controversias. A continuación, en el anexo II, plantea un modelo explicativo de la revisión de la valoración de la prueba en razón de infracción de las normas, es decir, la revisión de la prueba por error de derecho. Seguidamente, el anexo III versará sobre un nuevo modelo explicativo elaborado por el autor, referido a la revisión plena de los hechos con ocasión del ejercicio de la facultad de integración. Los tres siguientes anexos recapitularán, de una manera muy didáctica, las sentencias que han llevado a cabo la integración de hechos (anexo IV); las sentencias que

no integran los hechos a pesar de haber sido alegados (anexo V), y las sentencias que proceden a la revisión de la valoración de la prueba del tribunal *a quo* por infracción de las normas reguladoras de la prueba (anexo VI). Y, finalmente, en el anexo VII, el autor ofrece al lector unas fichas de sentencias que estiman la revisión de la valoración de la prueba por razón de la infracción de las normas reguladoras de la prueba.

Se trata, en conclusión, de un libro de gran oportunidad al aportar argumentos muy destacados al debate en torno a la casación contencioso-administrativa. Sin duda, una lectura obligada para los estudiosos del Derecho administrativo y procesal, así como para los jueces. Y, por supuesto, un libro que deberá entrar en las aulas, muy formativo para nuestros actuales alumnos del Grado en Derecho.

Omar BOUAZZA ARIÑO  
Universidad Complutense  
de Madrid

COSCULLUELA MONTANER, Luis; CARBONELL PORRAS, Eloísa (Dirs.), y MEDINA ALCOZ, Luis (Coord.): *Reforma Estatutaria y Régimen Local*; Thomson Reuters, Cizur Menor, 2011, 542 págs.

COSCULLUELA MONTANER, Luis; MEDINA ALCOZ, Luis (Dirs.), y HERNANDO RYDINGS, María (Coord.): *Crisis Económica y Reforma del Régimen Local*; Thomson Reuters, Cizur Menor, 2012, 533 págs.

El actual contexto de crisis económica, en el que la reducción del

gasto se ha convertido en el objetivo prioritario de las Administraciones públicas, inmersas en un intenso proceso de racionalización y reestructuración, ha reavivado el viejo debate sobre la necesidad de acometer la reforma de la Administración local, dado el impacto que ésta puede llegar a tener en términos de eficacia y eficiencia y, en consecuencia, de reducción del déficit público. No obstante, tal y como señala el profesor Luis COSCULLUELA MONTANER, aunque las grandes crisis son el momento apropiado para todas aquellas reformas que puedan cuestionar las estructuras vigentes, el análisis de la eficacia de las entidades públicas en términos de sostenibilidad presupuestaria no puede ser el único parámetro a tener en cuenta en un estudio sobre la reforma de la Administración local.

Así, para evitar debates estériles y nuevos fracasos en la difícil tarea de culminar el proceso de reforma local, emprendido ya en varias ocasiones sin éxito y reiniciado hace algunos meses con renovada determinación, es necesario partir de la concreción de las distintas posibilidades de reforma y de un detenido análisis de las mismas. En concreto, resulta imprescindible fijar las bases del debate, identificando, por una parte, los posibles sujetos intervinientes —a los que, en su caso, corresponderá llevar a cabo las modificaciones normativas de que se trate— y, por otra parte, el objeto de la misma, es decir, los distintos aspectos que convendría reformar.

En esto ha consistido, precisamente, la ardua tarea emprendida por el profesor Luis COSCULLUELA MONTANER con el apoyo del grupo de investigación que dirige en la Facultad de Derecho de la Universidad

Complutense de Madrid. La intensa labor de investigación que han llevado a cabo en el marco de diversos proyectos de I+D+i ha cristalizado en la publicación de las obras a las que se refiere la presente recensión, tituladas *Reforma Estatutaria y Régimen Local* y *Crisis Económica y Reforma del Régimen Local*, en cuya dirección han colaborado con el profesor Luis COSCULLUELA MONTANER los profesores Eloísa CARBONELL PORRAS y Luis MEDINA ALCOZ. En su elaboración, además de con las contribuciones de los miembros del citado grupo de investigación, se ha contado con la participación de expertos en Derecho local de reconocido prestigio, integrados en distintos grupos y centros de investigación especializados en la materia.

Aunque cada una de las obras citadas goza de sustantividad propia, puede afirmarse que, en realidad, se trata de un único trabajo dedicado al estudio de la reforma de la Administración local, elaborado en dos fases. La primera —*Reforma Estatutaria y Régimen Local*—, publicada en el año 2011, pretende resolver la cuestión de quién debe acometer dicha reforma, y la segunda —*Crisis Económica y Reforma del Régimen Local*—, publicada en el año 2012, tiene por objeto dar respuesta a la pregunta de qué se debe reformar.

Los directores de ambas obras han sabido adelantarse a los acontecimientos con una impecable programación de la investigación y de la difusión de sus resultados, salvando adecuadamente las dificultades, ajenas a su voluntad, surgidas a lo largo del proceso de elaboración de ambos estudios, entre las que debe destacarse la publicación de la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio, sobre el

Estatuto de Autonomía catalán (en adelante, EAC). El trabajo fruto de este esfuerzo se caracteriza por ser de máxima actualidad y extremadamente útil, puesto que, como se ha señalado, su publicación ha coincidido con el fuerte impulso que el Gobierno de España ha dado a la reforma local al preparar el Anteproyecto de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local e incluir su aprobación en el programa de reformas estructurales previstas en la Estrategia Española de Política Económica, que ha sido aprobada en el Consejo de Ministros de 27 de septiembre de 2012. Así, la publicación de los resultados de esta investigación ha llegado en el momento preciso para servir de base y orientar los debates previos a la aprobación de tan relevante norma, aportando numerosas propuestas y alternativas. Sin duda, el profesor Luis COSCULLUELA MONTANER y su grupo de colaboradores han sabido aprovechar una ocasión única para que los esfuerzos de estudio y sistematización realizados no queden reducidos, como en otras ocasiones, al ámbito académico.

En las siguientes líneas se realizará una sinopsis de cada una de las obras señaladas, describiendo los principales problemas planteados y las soluciones ofrecidas en ellas.

El primer libro, *Reforma Estatutaria y Régimen Local* —dirigido por los profesores Luis COSCULLUELA MONTANER y Eloísa CARBONELL PORRAS y coordinado por el profesor Luis MEDINA ALCOZ—, pone las bases para salvar uno de los principales escollos de la reforma local, consistente, como se ha dicho, en la determinación de los sujetos encargados de llevarla a cabo. El problema, en relación con esta cuestión, se

deriva del hecho de que, tal y como señala el profesor Luis COSCULLUELA MONTANER en la nota preliminar a dicha obra, la Constitución no otorga de forma clara un título competencial al Estado en materia de legislación sobre régimen local, ya que esta materia no se menciona expresamente en su artículo 149.1. Así, con este libro se pretende dar respuesta a todos los interrogantes derivados de dicha situación, abordando el estudio del ámbito subjetivo de la reforma local de una forma global, de acuerdo con el siguiente esquema: en primer lugar, se analiza el marco constitucional; en segundo lugar, se estudian las modificaciones en materia de régimen local llevadas a cabo como consecuencia del proceso de reforma estatutaria iniciado en el año 2006; en tercer lugar, se examinan los modelos seguidos en algunos países vecinos, y, en cuarto y último lugar, se lleva a cabo, desde un punto de vista general e independiente de cada régimen estatutario en concreto, el estudio de distintos aspectos sectoriales de la reforma local.

Este libro comienza con una nota preliminar elaborada por el profesor Luis COSCULLUELA MONTANER que, además de constituir un preámbulo imprescindible para su adecuada lectura y comprensión, contiene interesantes reflexiones de fondo sobre los problemas planteados en ella, de las que se dará cuenta a lo largo de este comentario y entre las que se pueden destacar aquellas relativas a la doctrina de la interiorización del régimen local o a la regulación que, de esta materia, se contiene en el Estatuto de Autonomía valenciano.

Así, ya desde las primeras páginas de esta obra se aborda frontal-

mente el debate sobre la constitucionalidad de las dos posibilidades barajadas por la doctrina en relación con el ámbito subjetivo de la reforma local: una que reserva un mayor protagonismo para el Estado, en virtud de la competencia que le otorga el artículo 149.1.18 de la Constitución, y otra que, partiendo del replanteamiento del alcance del título competencial del Estado y del sistema de fuentes en esta materia, pone en cuestión el denominado «carácter bifronte del régimen local» y otorga a las Comunidades Autónomas el papel protagonista en dicha reforma. A continuación se recogerán los principales argumentos esgrimidos por los diferentes autores para sostener cada una de dichas opciones.

La primera parte del libro se inicia con un imprescindible análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en este ámbito, llevado a cabo por el profesor Ignacio TORRES MURO. Este autor señala, citando al Alto Tribunal, que, a pesar de que las Comunidades Autónomas decidan, a través de sus Estatutos, asumir en exclusiva competencias sobre el régimen local, las normas que aprueben en ejercicio de las mismas deben enmarcarse, en todo caso, en lo dispuesto por la legislación básica estatal, de forma que el régimen jurídico de las corporaciones locales siempre será el resultado de la actividad concurrente del Estado y las Comunidades Autónomas. En su opinión, la STC 31/2010, de 28 de junio, sobre el EAC, supone la continuación de dicha línea jurisprudencial, en lo que se refiere a la interpretación del alcance de la competencia estatal para dictar legislación básica en materia de régimen local, sin perjuicio de que en ella se trate de buscar acomodo constitu-

cional a las previsiones del EAC, a través de una interpretación, a veces forzada, de las mismas, con el fin de mantener el equilibrio entre las pretensiones de regulación del régimen local sostenidas por el Estado y el deseo de las Comunidades Autónomas de interiorizar el mismo.

Esta interpretación del alcance de la legislación básica de régimen local llevada a cabo por el Tribunal Constitucional es cuestionada por el profesor ENRIC ARGULLÓ MURGADAS, quien sostiene que la regulación estatutaria incide en las competencias estatales compartidas recogidas en el artículo 149.1 de la Constitución y modula su alcance, basando esta afirmación en la posición que ocupan los Estatutos de Autonomía dentro del bloque de la constitucionalidad —hecho del que se deriva su especial resistencia frente a las restantes normas estatales infraconstitucionales, y su carácter de parámetro de interpretación de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas— y en su naturaleza estatal —que implica que la tarea de concreción competencial encomendada por la Constitución a los Estatutos cuenta con el refrendo del Estado—.

En la misma línea, el profesor Tomás FONT I LLOVET destaca el importante papel que los Estatutos de Autonomía están llamados a desempeñar en el proceso de reforma local, por tratarse del «único instrumento capaz de sobreponerse tanto al legislador estatal como al autonómico para garantizar la autonomía local frente a ellos». Este autor lleva a cabo una explicación, clara y precisa, de los postulados de la doctrina de la interiorización autonómica del régimen local, cuyo punto de partida

es, precisamente, la consideración de las normas estatutarias como el lugar idóneo para incluir la regulación del gobierno local, a las que se le otorga capacidad para condicionar la legislación básica. Tal y como se recuerda en este capítulo, el título competencial del Estado en materia local se basa en el artículo 149.1.18 de la Constitución, de acuerdo con el cual a éste le corresponde dictar las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas; sin embargo, el autor sostiene que algunos aspectos del régimen local no son comunes a todas ellas, sino propios del mundo local y, por tanto, su regulación no corresponde al Estado, sino a las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias en esta materia. Asimismo, examina con detalle la jurisprudencia constitucional sobre el régimen local y el sistema de distribución competencial, y propone una interpretación dinámica de la misma, poniendo especial atención en aquellos pronunciamientos que abren la puerta a la existencia de una regulación no uniforme de esta materia. En su opinión, tras la aprobación de los nuevos Estatutos, en los que se sigue el modelo descrito, si bien con diferente grado de intensidad, se dan unas condiciones más favorables para modificar las bases del régimen local —hasta ahora, quizás, excesivamente densas, tal y como apunta el profesor Luis COSCULLUELA MONTANER en la nota preliminar a esta obra—, en las que se ha de fijar el mínimo común denominador, susceptible de ser mejorado estatutariamente, aumentando la autonomía local.

Distinto alcance de la doctrina de la interiorización del régimen local defiende, sin embargo, la profesora

Eloísa CARBONELL PORRAS en la segunda parte de este libro, donde, situándose en la línea de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, entiende que la aplicabilidad de dicha doctrina se debe limitar, únicamente, a las entidades locales no garantizadas en la Constitución, no pudiendo afectar, por tanto, al municipio y a la provincia.

Partiendo de las premisas expuestas en el capítulo anterior, el profesor Francisco VELASCO CABALLERO lleva a cabo un minucioso trabajo de interpretación del alcance de la STC 31/2010, de 28 de junio, sobre el EAC, ofreciendo una serie de pautas o claves de lectura de la misma. Este autor llama la atención sobre algunos problemas que la doctrina se ha venido planteando en los últimos años y que dicha Sentencia ha dejado sin resolver, como es el caso de lo que él denomina «relación nomodinámica entre la regulación estatutaria directa del régimen local y la regulación básica del régimen local». Según su opinión, la concurrencia competencial que se puede derivar de la regulación simultánea de una determinada materia en ambas normas sólo puede explicarse en virtud del diferente ámbito de vigencia de las mismas. Esta idea implica que mientras la regulación básica se refiere a toda España y su validez no se ve afectada por lo que disponga un Estatuto, la regulación estatutaria tiene como único canon de validez la Constitución, por lo que puede regular cualquier materia que no esté reservada al Estado. Así, los conflictos normativos que, eventualmente, puedan surgir han de resolverse atendiendo a criterios de aplicabilidad y no de validez, de tal manera que resultará de aplicación preferente aquella norma que con-

tenga un estándar más alto de autonomía local. Asimismo, resulta muy sugerente la distinción que realiza el autor, al hilo del análisis de la distribución de competencias sobre gobiernos locales contenida en el EAC, entre, por una parte, las competencias compartidas, que presuponen la existencia de una opción política previa del Estado, contenida en la normativa básica, y cuyo desarrollo corresponde a la Comunidad Autónoma, y, por otra parte, las competencias exclusivas en concurrencia, en las que la decisión política se atribuye a esta última, aunque en algunos puntos deba limitar su contenido para compatibilizarla con otra competencia estatal concurrente.

Las construcciones anteriores son rebatidas, con una elaborada argumentación, por la profesora Eloísa CARBONELL PORRAS, quien, al hilo del análisis de los preceptos del Estatuto de Autonomía andaluz (en adelante, EAA) relativos al régimen local, aborda este tema de gran interés y relevancia práctica, defendiendo la incompatibilidad del concepto de legislación básica con un distinto grado de interpretación según el territorio, posición a la que se suma el profesor Tomás CANO CAMPOS en las reflexiones conclusivas con las que se pone fin a esta obra.

Una vez determinados los posibles actores de la reforma local se analizan, en la segunda parte del libro, de un lado, la regulación sobre régimen local contenida en los Estatutos recientemente aprobados (Cataluña, Valencia, Baleares, Andalucía, Aragón y Castilla y León) y, de otro lado, la regulación del régimen local resultante de dicho proceso de reforma estatutaria. Los estudios que la conforman resultan de gran utilidad para conocer el im-



pacto práctico y el grado de implementación de cada una de las opciones anteriores.

En primer lugar se hace referencia al caso catalán, de cuyo análisis se encarga el profesor Joaquín TOROS MAS, quien, dadas las constantes referencias en los trabajos precedentes a las previsiones del régimen local contenidas en el EAC, se centra, exclusivamente, en el estudio de las normas que desarrollan las mismas. Este autor, tras realizar un detenido análisis de los distintos proyectos normativos elaborados en desarrollo del EAC —que dieron lugar a la Ley 12/2010, de Consejos de Gobiernos Locales; a la Ley 30/2010, de Veguerías, y a la Ley 31/2010, del Área Metropolitana de Barcelona—, concluye que el uso que hasta el momento se ha hecho de las mismas no ha satisfecho las expectativas generadas, ya que, por ejemplo, ni se ha aprobado una ley general de gobiernos locales, paso previo imprescindible a cualquier otra reforma, ni se ha logrado definir, en los distintos textos analizados, un modelo de organización territorial renovado y coherente.

A continuación se dedican dos capítulos al estudio del caso andaluz, dado el impacto derivado de la original redacción del EAA. En el primero de ellos, la profesora Eloísa CARBONELL PORRAS examina de forma minuciosa la regulación del régimen local contenida en dicho Estatuto. Como resultado de esta exhaustiva labor de revisión e identificación de los problemas constitucionales que se pueden derivar de la confusa redacción de sus preceptos, la autora realiza interesantes reflexiones y propone una interpretación de los mismos a la luz de la Constitución. En particular, deben

ser destacadas las conclusiones que extrae en relación con la regulación estatutaria, por una parte, del catálogo de competencias autonómicas en materia de organización territorial y régimen local y, por otra parte, de las distintas entidades locales —en particular de la provincia— que entiende susceptible de ser interpretada de acuerdo con lo establecido por la Carta Magna. Así, a la luz de las interesantes consideraciones realizadas por la profesora Eloísa CARBONELL PORRAS, el EAA no pone en cuestión el «carácter bifronte del régimen local».

Como complemento de dicho trabajo, el profesor Mariano LÓPEZ BENÍTEZ estudia el desarrollo normativo de las previsiones estatutarias sobre régimen local. En concreto, realiza un breve análisis del contenido de la Ley 2/2008, de 10 de diciembre, por la que se establece el acceso de los municipios andaluces al régimen de organización de los municipios de gran población, y del Decreto 41/2008, de 12 de febrero, por el que se regula la remisión de actos y acuerdos de las entidades locales a la Junta de Andalucía, para, a continuación, llevar a cabo un estudio en profundidad de las disposiciones de la norma fundamental de desarrollo del EAA: la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local, que se encontraba en tramitación en el momento de elaboración de dicho trabajo.

En tercer lugar, el profesor Fernando LÓPEZ RAMÓN se encarga del examen del caso aragonés, llegando a la conclusión, tras la comparación entre la redacción del Estatuto primitivo y la nueva regulación estatutaria, de que, a pesar de que en el texto vigente se regula de forma más detallada el régimen local, apenas

existen novedades de fondo en relación con el anterior, no siendo equiparable al modelo por el que se ha optado en otros Estatutos, como el catalán.

El caso valenciano y el balear son analizados por el profesor Luis COSCULLUELA MONTANER, quien expone de forma clara y didáctica las conclusiones que extrae de su análisis de la regulación del régimen local contenida en ellos. De un lado, en cuanto al nuevo Estatuto de Autonomía valenciano, resalta que éste no supone un ejemplo de la implementación de la doctrina de la interiorización del régimen local, al optar, esencialmente, por recoger las líneas fundamentales del Estatuto original. De otro lado, en relación con el Estatuto de Autonomía balear, el autor se detiene, especialmente, en el estudio de la regulación de los municipios y demás entidades locales y de los Consejos Insulares, destacando que a pesar de que la regulación del régimen local contenida en dicho Estatuto resulta novedosa, al presentar ciertas similitudes con el modelo catalán, en él no se procede, realmente, a la interiorización del régimen local, ya que se rompe con algunos de los postulados básicos de esta doctrina, por ejemplo al no recoger una relación de competencias municipales, remitiendo la disciplina de esta cuestión a la legislación básica estatal y a la legislación sectorial.

Otro ejemplo de regulación estatutaria del régimen local en la que no se opta por la interiorización del mismo es la castellano-leonesa, analizada en el quinto capítulo de la segunda parte de esta obra por la profesora María HERNANDO RYDINGS. Su revelador estudio muestra que se trata de una disciplina poco ambicio-

sa, en comparación con la contenida en los otros Estatutos reformados, y, en consecuencia, es respetuosa con la legislación básica estatal.

El cierre de esta segunda parte corresponde al profesor Miguel Ángel SUIDÁN FERNÁNDEZ, que expone la situación actual y las perspectivas de la reforma local en la Comunidad de Madrid, defendiendo un modelo en el que correspondería al Estatuto el papel principal y, en consecuencia, debiendo limitarse la normativa básica a concretar el contenido mínimo de la autonomía local.

Esta obra se complementa con dos interesantes estudios de Derecho comparado que integran la tercera parte de la misma. En el primero de ellos, el profesor José María RODRÍGUEZ DE SANTIAGO lleva a cabo una exposición, caracterizada por su sistematicidad y claridad, de la regulación del régimen local de la República Federal Alemana, antes y después de la reforma del federalismo de 2006, modelo en el que se opta por una completa interiorización de las entidades locales en el ámbito competencial de los *Länder*. Por otra parte, el profesor Luis MEDINA ALCOZ describe y analiza, de forma metódica, el extraordinariamente complejo modelo italiano de distribución de competencias sobre los entes locales, donde, tal y como señala el autor, tras la reforma en 2001 de la Constitución italiana parece haberse abandonado el sistema dual anterior —fuertemente centralista para las regiones ordinarias y de matiz federal para las regiones especiales— para pasar a un modelo más próximo al alemán, aunque con innumerables matices, objeto de explicación por menorizada en este trabajo.

Por último, en la cuarta y última parte de esta obra se incluyen una se-

rie de estudios sectoriales que constituyen un complemento indispensable para llevar a cabo un tratamiento global de la problemática derivada de reforma estatutaria en lo que respecta a los entes locales. Así, el profesor Joan Manuel TRAYTER JIMÉNEZ lleva a cabo un detallado examen de la regulación de las veguerías en Cataluña, prestando especial atención a su marco constitucional y estatutario. A continuación, el profesor Marcos ALMEIDA CERREDA, partiendo del análisis de la compleja regulación del sistema de controles administrativos sobre los entes locales —que le lleva a defender la existencia de un *numerus apertus* de estos controles—, estudia con detalle los instrumentos normativos que, eventualmente, se pueden utilizar para la configuración de los mismos, examinando con detenimiento el papel que, en este ámbito, pueden jugar los Estatutos de Autonomía. A continuación se incluye un completo trabajo sobre la incidencia en las entidades locales del principio de transparencia y el derecho a una buena administración en los Estatutos de Autonomía reformados, llevado a cabo por la profesora Leonor RAMS RAMOS. En penúltimo lugar se dedica un capítulo al estudio de las fundaciones del sector público y al ámbito de competencia de las entidades locales, elaborado por la profesora Elvira LÓPEZ DÍAZ, y, finalmente, la profesora Carolina COSCULLUELA MARTÍNEZ realiza un análisis económico del impacto de la inversión de las Corporaciones locales en infraestructuras, estudio que culmina con interesantes apreciaciones sobre los resultados derivados de la implementación del conocido como «Plan E».

La elaboración de las conclusiones de este libro corresponde al pro-

fesor Tomás CANO CAMPOS, quien, lejos de limitarse a llevar a cabo un mero resumen, realiza numerosas consideraciones a las propuestas y razonamientos expuestos a lo largo de sus diferentes capítulos y ofrece argumentos *a fortiori* con los que rebatir la doctrina de la interiorización del régimen local.

Una vez que se ha respondido al interrogante sobre quiénes han de ser los sujetos que lleven a cabo la reforma local, en la segunda obra, *Crisis Económica y Refoma del Régimen Local* —dirigida por los profesores Luis COSCULLUELA MONTANER y Luis MEDINA ALCOZ y coordinada por la profesora María HERNANDO RYDINGS—, se abre el debate sobre el segundo escollo de dicho proceso: su objeto.

Con este segundo libro se pretende determinar las materias cuya modificación urge acometer, exponiendo los argumentos que justifican su cambio y el sentido en que éste se debe realizar, siguiendo el esquema que a continuación se expone: en primer lugar, se contextualiza la reforma, ofreciendo una perspectiva general de la problemática que se plantea en cuanto a su objeto; en segundo lugar, se ofrecen distintas propuestas de cambio en materia de racionalización del mapa local; en tercer lugar, se analizan los problemas derivados del actual modelo de financiación local, dando distintas soluciones a los mismos; en cuarto lugar, se señalan las deficiencias de la regulación vigente relativa a las competencias y a la gestión de servicios públicos locales, y, por último, se abordan dichos problemas desde una perspectiva de Derecho comparado.

Este libro comienza con el trabajo del profesor Luis COSCULLUELA

MONTANER, al que se denomina modestamente «Presentación», puesto que en él no sólo se introduce la obra, llevando a cabo una extraordinaria labor de síntesis de los principales problemas que en la misma se plantean, sino que, con gran claridad, se sientan las bases del debate posteriormente desarrollado y se apuntan propuestas concretas de reforma de la Administración municipal, situadas en la línea de disminuir el número de concejales, adecuar el catálogo de competencias, revisar los supuestos de fusión de municipios y potenciar el papel de las comarcas o de figuras similares a las *Unioni di Comuni* o a las Comunidades de Montaña italianas o, eventualmente, reforzar el de las diputaciones provinciales.

En el primer capítulo de la parte introductoria de la obra, el profesor Antonio EMBID IRUJO da cuenta de las diferentes normas con incidencia en el ámbito local aprobadas en España desde el año 2008, momento en el que se sitúa el inicio de la crisis económica, resaltando la improvisación y la falta de reflexión con las que éstas se han adoptado. En concreto, llama la atención sobre la trascendencia de la reforma del artículo 135 de la Constitución española, que, al limitar la capacidad de endeudamiento de los entes locales, determina que, al margen del actual contexto de crisis económica, dichas Administraciones deban replantearse sus esquemas de funcionamiento.

Esta primera parte de la obra se completa con el trabajo del profesor Ángel SÁNCHEZ NAVARRO, donde se extractan, ordenan y analizan las distintas propuestas de reforma del régimen local contenidas en los programas electorales de los partidos políticos, con el fin, por un lado, de

diagnosticar las materias sobre cuya necesidad de reforma existe consenso y, por otro lado, de identificar las distintas propuestas barajadas en el plano político en relación con las mismas.

La segunda parte de esta obra tiene por objeto, como se ha señalado, el análisis de diversas propuestas en materia de racionalización del mapa local, en particular de aquellas relativas al papel de la provincia y a la reducción del número de municipios.

Al análisis de la institución provincial, dado el resurgimiento de la polémica suscitada en torno a ella desde el inicio de la crisis económica, se dedican tres trabajos. En el primero de ellos, el profesor Luis COSCULLUELA MONTANER examina, dogmáticamente, el régimen jurídico de la provincia, estudiando, de manera pormenorizada, la regulación que de ella se contiene tanto en la Constitución y en los diferentes Estatutos de Autonomía como en la legislación básica local, y complementando dicha labor con los pronunciamientos del Tribunal Constitucional al respecto. Tras este clarificador análisis, el autor identifica sus puntos débiles —entre los que cabe destacar la ausencia de un respaldo democrático directo, la carencia de intereses propios o su competencia con otros escalones administrativos, cuyo ámbito territorial parece más idóneo para la gestión de muchos servicios— y realiza interesantes consideraciones, en un plano *de lege ferenda*, sobre el papel que ésta debería desempeñar, llamando especialmente la atención sobre el error de plantear su reforma de modo general, es decir, buscando una solución uniforme para toda España.

A continuación, desde el punto de vista de la Ciencia Política, el profesor Manuel ZAFRA VÍCTOR, tras el estudio del fenómeno de la intermunicipalidad y después de una completa exposición de las funciones que corresponderían a la provincia en el Estado autonómico, lleva a cabo un detallado análisis del alcance de la garantía institucional y de la configuración constitucional de la autonomía provincial, así como de las relaciones entre provincia y municipio. En este trabajo, el autor aporta cuantiosos argumentos a favor de la utilidad de los gobiernos intermedios, exponiendo su concepción de la intermunicipalidad como un elemento clave para que «la relación institucional entre el nivel local y otros niveles de gobierno se mueva en términos de simetría y paridad institucional».

En tercer lugar, como complemento necesario para un correcto tratamiento de la problemática provincial, la profesora Eloísa CARBONELL PORRAS, partiendo del estudio de un caso concreto, el andaluz, extrapola las conclusiones obtenidas en relación con el mismo a otras Comunidades Autónomas. Entre ellas cabe destacar: en primer lugar, que el papel de la provincia debe abordarse desde una perspectiva realista, dada la improbabilidad de una reforma constitucional en un futuro próximo que permita suprimir la provincia como ente local necesario y dejar a cada Comunidad Autónoma decidir el papel que correspondería a las diputaciones en su territorio; en segundo lugar, que debe potenciarse la posición institucional de las diputaciones en sus relaciones con los municipios; y, en tercer lugar, que conviene ampliar las atribuciones de las diputaciones.

El estudio del segundo tema objeto de análisis en esta parte del libro —la reducción del número de municipios— corresponde al profesor Manuel REBOLLO PUIG, quien, en su contribución, pone en cuestión la teoría según la que la racionalización del mapa local debe pasar, necesariamente, por la supresión de municipios. Para ello examina las ventajas e inconvenientes derivados de esta medida y su viabilidad, teniendo en cuenta las limitaciones que, para su adopción, se pueden derivar del ordenamiento jurídico. Así, llega a la conclusión de que la reforma del régimen local no pasa por la eliminación masiva de municipios, sino por el establecimiento de regímenes jurídicos adecuados a sus posibilidades y necesidades y por el empleo de fórmulas de colaboración y asociación, incluso obligatorias.

En la tercera parte del libro se determinan las modificaciones que convendría llevar a cabo en relación con la financiación de los entes locales. Así, se introduce la cuestión con el completo diagnóstico de la situación actual y de las perspectivas de futuro de las haciendas locales, llevado a cabo por el profesor Antonio LÓPEZ DÍAZ, en cuya opinión la mejora de la penosa situación financiera de los ayuntamientos debe pasar por la adopción de medidas como, por ejemplo, la imposición de nuevas tasas y precios públicos o la reformulación de los impuestos y del sistema de transferencias. A continuación, el profesor Antonio MARTÍ DEL MORAL realiza una exposición detallada de las implicaciones de la constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria, consecuencia de la reciente modificación del artículo 135 de la Carta Magna. A este estudio general se añá-

de, para completar el objetivo perseguido en esta parte del libro, el minucioso examen de las relevantes consecuencias derivadas de dicha reforma para las entidades locales, llevado a cabo, de forma precisa, por el profesor Jorge GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ.

El último bloque de materias que se considera que convendría reformar es objeto de estudio en la cuarta parte del libro, relativa a las competencias y gestión de servicios públicos locales. Así, por una parte, en el primer capítulo, el profesor Alfredo GALÁN GALÁN aborda la compleja problemática derivada de las denominadas competencias impropias de los gobiernos locales —su delimitación conceptual, su cobertura jurídica y su cobertura financiera— y reflexiona sobre las posibles soluciones a los mismos, partiendo de su concepción como competencias de sustitución. Por otra parte, el profesor Ignacio CALATAYUD PRATS, en el segundo capítulo, analiza los múltiples interrogantes que a los operadores jurídicos se les plantean ante la situación de insolvencia de una sociedad local prestadora de servicios públicos, derivados, esencialmente, del eventual conflicto entre las normas administrativas y mercantiles.

Por último, la obra concluye con un análisis de las iniciativas de reforma llevadas a cabo en otros países europeos. Así, en primer lugar, la profesora Donata BORGONOVO RÈ describe los puntos principales de la reforma del sistema provincial italiano; en segundo lugar, el profesor Marcos ALMEIDA CERREDA, al que corresponde el estudio del caso portugués, expone los términos en los que allí se plantea el debate sobre la reforma local; en tercer lugar, la profesora Julia ORTEGA BERNARDO expli-

ca el impacto de la crisis económica sobre la legislación de régimen local en Alemania; en cuarto lugar, la profesora María HERNANDO RYDINGS analiza las propuestas de reforma del régimen local en Inglaterra, y, finalmente, el profesor Rodrigo MORENO FUENTES se encarga del estudio del caso irlandés, indicando las reformas ya acometidas y las propuestas objeto de debate en la actualidad.

En definitiva, el acierto en la planificación de la investigación, su resultado y las interesantes propuestas plasmadas en los libros *Reforma Estatutaria y Régimen Local* y *Crisis Económica y Reforma del Régimen Local* permiten concluir que su lectura resulta imprescindible para entender y orientar el actual debate sobre la reforma local.

Diana SANTIAGO IGLESIAS  
Universidad de Santiago  
de Compostela

CRUZ VILLALÓN, Pedro; MEDINA GUERRERO, Manuel (Dirs.), y varios autores: *Comentarios [al] Estatuto de Autonomía para Andalucía*; Parlamento de Andalucía, 2012, 4 vols., 3.506 págs.

1. Es de justicia reconocer la importante aportación de los profesores universitarios a la construcción del «Estado de las Autonomías», testimonio evidente del bien hacer de las universidades, ante la novedosa fórmula descentralizada de organización del Estado que patrocina la Constitución de 1978, y que a partir de entonces ha ido desarrollándose progresivamente.

Hubo que interpretar, ajustar, componer, inventar e ir conformando un sistema de conceptos de nueva construcción, a fin de que pudieran dar funcionalidad a los textos jurídicos. Dado que el proceso normativo se mantenía abierto, esa labor de complemento ha debido ir siendo actualizada de forma casi permanente. Un excelente ejemplo de lo que digo lo constituyen los cuatro voluminosos tomos de la obra de que doy noticia, los *Comentarios* al Estatuto de Autonomía para Andalucía de 2007, fruto de un ambicioso proyecto de colaboración —cuya culminación ha requerido tres años— entre el Parlamento de Andalucía y la Universidad Autónoma de Madrid, lugar de destino, cuando se hizo, del director de la empresa, aunque bien vinculada a Andalucía, lo que se traduce en la masiva presencia de profesores de las diversas universidades andaluzas (la Hispalense, mayoritariamente, pero también Almería, Cádiz, Córdoba, Granada, Jaén, Málaga y Pablo Olavide), si bien el comentario de no pocos artículos haya recaído en una profesora de la Universidad Autónoma de Barcelona y en un profesor de la Universidad Autónoma de Madrid. Ha resultado decisiva, en efecto, para el afianzamiento del Estado autonómico la aportación de los miembros de la Academia, de bien diversas maneras, una de ellas, muy especial, la de los volúmenes colectivos glosando el contenido de los diversos Estatutos de Autonomía. No han faltado obras de autor singular, pero ahora quiero referirme especialmente a esos volúmenes de participación plural, que tantos esfuerzos han concitado y que, en general, han supuesto la exitosa convocatoria de especialistas de las más diversas materias que los textos in-

cluyen. Deben mencionarse especialmente, en el caso de Andalucía, los *Comentarios* que al Estatuto de 1981 organizaron el profesor Santiago MUÑOZ MACHADO —editado por el meritorio Instituto de Estudios de Administración Local, que realizó una gran labor en la promoción de comentarios a casi todos los Estatutos de Autonomía— y el profesor Alfonso PÉREZ MORENO —desde la Facultad de Sevilla—, así como los dedicados al nuevo Estatuto, dirigidos por Santiago MUÑOZ MACHADO y Manuel REBOLLO PUIG, editados por Thomson-Civitas en 2008. Destacaré que en los momentos iniciales desempeñaron un papel relevante en esa construcción del Estado de las Autonomías los administrativistas, bien a través de esos comentarios colectivos, bien debido a la obra singular de algunos destacados autores, entre los que cabe recordar de manera especial a Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y a Santiago MUÑOZ MACHADO, sin olvidar el papel de don Manuel CLAVERO ARÉVALO como ministro de Administraciones Públicas. Pero los tiempos traen cambios en muchos aspectos. En la presente obra, la iniciativa la han tomado los constitucionalistas, a cuyo cargo corresponden la mayor parte de las páginas, aunque con una significativa participación de administrativistas, sin que dejen de estar presentes el Derecho internacional y el del Trabajo. Pero en otros comentarios se deja notar también la presencia de historiadores —del Derecho o no—, de civilistas, hacendistas y economistas, mercantilistas, procesalistas, etc. Con la variada selección, el responsable, en cada caso, asegura el comentario especializado de las tan variadas materias que están llegando a abordar los Estatutos de Autono-

mía. En la obra comentada es de notar que se haya abordado el contenido singular de todos y cada uno de los preceptos del Estatuto, siendo de destacar la peculiaridad de que cada uno de los títulos del nuevo Estatuto sea objeto de una presentación de conjunto, lo que permite unas interesantes reflexiones, de las que se han responsabilizado los profesores más cualificados. Resulta así que el empeño ha contado con la dirección del expresidente del Tribunal Constitucional, Pedro CRUZ VILLALÓN, catedrático de la Universidad Autónoma de Madrid, quien en mitad de la travesía fue nombrado abogado general en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, por lo que asumió la codirección Manuel MEDINA GUERRERO (a cuyo cargo correría también la glosa de no pocos preceptos y una interesante visión de conjunto introductoria). La coordinación la asumió Javier PARDO FALCÓN, letrado del Parlamento de Andalucía (explica Pedro CRUZ en la presentación general del proyecto que los letrados del Parlamento de Andalucía, dado que éste era el promotor de la obra, decidieron quedar al margen y no escribir). Y, por lo que dice Pedro CRUZ al final de sus palabras, aunque «no firme nada», debió resultar decisiva en una empresa de tal amplitud, en la que dispersión y retraso suelen ser frutos frecuentes, el papel de supervisión y acicate de Abraham BARRERO ORTEGA, constitucionalista de la Facultad de Sevilla, como «responsable de edición». A ellos hay que sumar los 29 autores de las glosas —a las que contribuyen también algunos de los ya mencionados—, lo que conduce a esta ambiciosa obra, debida a más de 40 autores, que se proyecta en más de 3.500 páginas, y que va a de-

parar así el comentario singular de cada uno de los 250 artículos, más las disposiciones y el Preámbulo, lo que hará que se pase revista a los tan variados temas encuadrados dentro de los 13 títulos de que consta el Estatuto. En el Preliminar, con presentación a cargo de Javier PÉREZ ROYO, las cuestiones basilares de estas normas: Andalucía, símbolos, capitalidad, etc.; el Título I, derechos sociales, deberes y políticas públicas, deparando contenidos muy novedosos, con presentación de Francisco LÓPEZ MENUDO; el Título II, competencias, presentado por Francisco BALAGUER CALLEJÓN; el Título III, organización territorial, presentación de Gerardo RUIZ-RICO RUIZ; el Título IV, organización institucional, presentación por Juan CANO BUENO; el Título V, el Poder Judicial, presentado por Pablo LUCAS MURILLO DE LA CUEVA (vinculado a la Universidad de Córdoba pero ahora magistrado de la Sala Tercera del Tribunal Supremo); el Título VI, economía, con presentación de José Luis GARCÍA RUIZ; el Título VII, medio ambiente, de gran novedad, igualmente presentado por Manuel José TEROL BECERRA; el Título VIII, medios de comunicación social, presentación a cargo de María Luisa BALAGUER CALLEJÓN; el Título IX, relaciones institucionales de la Comunidad Autónoma, presentado por Gregorio CÁMARA VILLAR y Alejandro DEL VALLE GÁLVEZ; y el Título X, reforma del Estatuto, corriendo la presentación a cargo de Manuel REVENGA SÁNCHEZ.

2. La dación de cuenta de tan interesante obra me da pie para formular una reflexión de carácter general sobre el Estado autonómico. Parto de la base, obviamente, con



todo respeto, de lo que significan los nuevos Estatutos para los respectivos territorios y de la legítima satisfacción con que han sido recibidos, y eso que yo, personalmente, me considero sumamente respetuoso para con los *viejos* textos legales, aptos siempre a ser modificados y mejorados, sin necesidad de tener que prescindir de ellos, para no perder la espesa red jurídica que ha ido acumulándose a su alrededor. Destacan los comentaristas con justicia —así, PÉREZ ROYO y MEDINA GUERRERO— las profundas diferencias entre el primer Estatuto andaluz de 1981 y este segundo, ahora comentado, de 2007, advirtiendo que si se usó el trámite previsto en aquél para la «reforma» del Estatuto, en realidad, el resultado es un Estatuto *nuevo*. Hay en el Preámbulo de éste —Preámbulo al que, por cierto, no le ve justificación Javier PÉREZ ROYO— una frase paradigmática que me parece una ajustada expresión de lo que ha sido la metodología que ha guiado —y va a seguir guiando, con toda probabilidad— el proceso de construcción y puesta al día del Estado autonómico. Se afirma, en efecto: «Hoy como ayer partimos de un principio básico, el que planteó Andalucía hace 25 años y que mantiene plenamente su vigencia: Igualdad no significa uniformidad. En España existen singularidades y hechos diferenciales. Andalucía los respeta y reconoce sin duda alguna. Pero, con la misma rotundidad, no puede consentir que esas diferencias sirvan como excusas para alcanzar determinados privilegios. Andalucía respeta y respetará la diversidad pero no permitirá la desigualdad y que la propia Constitución Española se encarga de señalar en su artículo 139.1 que todos los españoles

tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado». Texto especialmente significativo —que lo destaca de forma señalada Manuel MEDINA GUERRERO en su Introducción— si se recuerdan los complejos avatares que acompañaron la elaboración del Estatuto de Andalucía de 1981, desde la filosofía también de lo que, con expresión gráfica, se denominó «café para todos». Es decir, se sabe y queda claro que lo que consigan las Comunidades Autónomas más rompedoras se tendrá que proyectar en la primera ocasión al resto de las regiones.

De hecho, fue el nuevo Estatuto de Autonomía para Cataluña de 2006 el motor desencadenante del proceso que a continuación se fue produciendo. Con una particularidad notable: sus autores y responsables hicieron gala de la patente ruptura del «consenso» que había caracterizado la elaboración de los Estatutos iniciales. Nos consta incluso cómo quienes desde la Academia prepararon los materiales que luego moldearon los políticos optaron por una «apuesta de máximos», en una tensión clarísima por disputar las cotas propias del Estado, creando una situación apropiada para que los políticos interesados la pudieran convertir en motivo de frustración y victimismo. Con los demás Estatutos del ciclo se recuperó el consenso y, en concreto, todos ellos fueron apoyados por las dos fuerzas políticas que representan a la mayoría de los españoles. Pero en ellos se habría de reflejar de forma patente esa especie de afán de «ir a por todas». Se había producido, además, un cambio muy notable en relación con el momento histórico en que se hicieron los primeros Esta-

tutos de Autonomía. Javier PÉREZ ROYO destaca con acierto cómo ha cambiado la realidad jurídico-política de Andalucía en los veintiséis años transcurridos entre el primer Estatuto y el segundo. Pero, además, hay algo que se observa con carácter general en todas las regiones y que yo querría destacar ahora: frente al carácter inexperto y, por así decir, modoso y respetuoso —en general y salvo excepciones— de quienes hicieron los primeros Estatutos, y el dato obvio de que quienes entonces comparecieron en las listas electorales que asentaron los primeros Estatutos no tenían experiencia ni de gestión ni de organización regional, hoy sí se cuenta con una clase política regional que ha gestionado los muy importantes poderes que ha tenido a su disposición y que ha manejado muy cuantiosos presupuestos, clase política pagada en general de sí misma y espoleada por ese constante afán de no ser menos que los otros y llegar adonde lleguen los demás. Y ahí, en ese empeño por alcanzar las mayores cotas posibles, la experiencia de los recientes Estatutos ha deparado, en términos muy generales, una situación que no deja de sorprender: el deseo de avanzar sin parar mientes en que se podía estar vulnerando la Constitución. Sorprende de manera extraordinaria, digo, ese borrón de que a cada nuevo Estatuto de Autonomía, sabedores y bien conscientes los responsables de esa nueva clase política de lo que hacían, le haya acompañado de manera casi automática el correspondiente recurso de inconstitucionalidad, que ha dado pie luego a que el Tribunal Constitucional «podara» de manera significativa casi todos los Estatutos que se hallaban en esa situación. Con la

otra vertiente, además, de que aunque no se hubieran impugnado determinados preceptos, su validez quedaba en entredicho a la vista de lo declarado por el Tribunal Constitucional en relación con otros Estatutos de los que sí había conocido, con las severas consecuencias que con su habitual finura describe FRANCISCO LÓPEZ MENUDO en la presentación que le ha tocado desarrollar. Un fenómeno que da que pensar seriamente, aunque insisto que se trata de algo general, que ofreció su punto culminante en el Estatuto catalán, aunque apareció por doquier. En concreto y en lo que respecta al Estatuto andaluz, en mi caso, como estudioso de la materia pero también exhumando el recuerdo de que como senador en la etapa constituyente soy en parte responsable de la fórmula que consagró la Constitución para determinar el régimen de las aguas, desde el criterio de apoyar las cuencas hidrológicas como base territorial para la gestión del agua, que tan interesante experiencia había deparado, diré que no pude menos de sentirme extrañado ante el artículo 51 y su flagrante contradicción con la Constitución, aunque insisto que se trata de algo general, reflejo de la forma de actuar de los políticos de los nuevos tiempos, y es que lo mismo cabe decir del artículo 75.1 del Estatuto de Castilla y León con su referencia al Duero. Bien sé lo que significa el Guadalquivir en el imaginario colectivo andaluz, pero eso nada tiene que ver con una fórmula de gestión de competencias, establecida con criterios inequívocos para todos por la Constitución, con decidido afán de que se aplique por doquier, en el claro intento de cortar una fuente de conflictos que se sabe pueden llegar a

ser muy enconados, contando además con que en la Administración autónoma que gestiona las aguas públicas las Comunidades Autónomas afectadas tienen, por cierto, una muy amplia participación. En la obra comentada le ha tocado bregar con el tema a Jesús JORDANO FRAGA, que ha cumplido su tarea con gran altura, ofreciendo un comentario en que luce su fina sensibilidad jurídica.

Pues bien, este afán por tratar de comerle espacio al Estado (que al fin y al cabo es la organización unitaria para toda la nación), este empeño en forzar las atribuciones desde esa perspectiva del juego de máximos, si bien hecha desde la concertación de los dos grandes partidos políticos, ha tratado en todos los supuestos de beneficiar a cada una de las Comunidades Autónomas, ha resultado en cada una de las aplicaciones una operación aislada, no sincronizada, desde una metodología del desarrollo separado y no concertado. Cada Comunidad Autónoma ha aspirado a conseguir lo máximo y lo mejor y, entre todos, nos hemos olvidado de que eran piezas de un reloj sincronizado. Y es que, si se ponía en movimiento la maquinaria, era la ocasión para abordar una operación de conjunto, con ideas y aspiraciones predefinidas. Entiendo, desde la postura de quien cree en la permanente racionalización del Estado para que su actuación cotidiana resulte lo más racional posible —dejando de lado [en]sueños, utopías o construcciones dogmáticas—, que los más de treinta años de funcionamiento del sistema descentralizado exigían no pocas rectificaciones y retoques para que el sistema funcionara como un Estado moderno

debe funcionar. Algo que hoy se ve muy claro tras los efectos de la crisis económica. Y, sin embargo, se precisaba una acción de conjunto y una visión unitaria para poder enderezar y rectificar. No para negar o amenguar el Estado autonómico, como algunas voces reclaman, sino para, conscientes de sus logros y de sus posibilidades, rectificar donde hubiere que rectificar, tras un debate concienzudo y abierto. Y es que, como tantas veces repetimos pero, al parecer, no acabamos de asimilar, ¡claro que las Comunidades Autónomas son Estado! Son una pieza vital del Estado, decisivas para que éste funcione correctamente. Y nada es tan necesario como una decidida concertación entre la organización unitaria y las piezas descentralizadas.

Con otro aspecto paradójico añadido: todos los nuevos Estatutos han pulsado al máximo la tecla del Estado social, en sus más diversos contenidos —aun dejando de lado el fiasco de los «derechos sociales», rebajados a «principios» por el Tribunal Constitucional—, justo en el momento en que «la cruda realidad» —la situación financiera en que cada Administración pública se había situado debido a su propio comportamiento— iba a evidenciar la práctica imposibilidad de tantas de las políticas o, incluso, de las prestaciones auspiciadas, creando una peligrosa separación entre la letra de cada uno de los Estatutos y lo que habría de poder traducirse en realidad, como tan certeramente razona FRANCISCO LÓPEZ MENUDO en su presentación. Ese hiato crea frustración y tiende a desprestigiar el sistema. Entiendo, en suma, que ese proceso de la segunda mitad de la primera década de este siglo, tan laborioso y que tan-

tas energías consumió, si marcha triunfal y motivo de gozo para muchos, fue, en gran medida, una ocasión perdida que algún día habrá que rectificar.

3. Estas reflexiones de un solitario, formuladas, insisto, con carácter general, en nada pretenden rebajar el significado del nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía y menos aún, obviamente, la obra que estoy comentando. Pues se trata, en suma, de un importante esfuerzo intelectual que merece ser destacado y que aparece gracias al patrocinio del Parlamento de Andalucía, cuya presidenta, Fuensanta COVES BOTELLA, abre la obra con las palabras de presentación. Por lo demás, aunque siempre habrá algunos aspectos propios y exclusivos de cada una de las regiones, lo cierto es que en cada Estatuto de Autonomía la mayor parte de la regulación resulta común e intercambiable, por lo que, paralelamente, la doctrina elaborada en cada caso tiene una evidente vocación de proyección. De ahí que una obra como ésta, además de resultar de suma utilidad para el caso de Andalucía —señaladamente para los operadores jurídicos, también para los políticos, así como para los que tienen interés por las cosas públicas—, ofrezca elementos igualmente válidos para el estudio de los restantes Estatutos de Autonomía, en ese fenómeno de acumulación de las tan variadas aportaciones sobre el Estado de las Autonomías. Resulta así la más reciente de las obras que suma sus valiosas aportaciones a ese gran caudal.

LORENZO MARTÍN-RETORTILLO  
BAQUER  
Catedrático Emérito  
de Derecho Administrativo

DE LA VARGA PASTOR, Aitana: *El nuevo régimen jurídico de los suelos contaminados*; La Ley, Madrid, 2012, 497 págs.

El suelo constituye un recurso natural no renovable de extraordinaria importancia, tanto desde un punto de vista ambiental como socioeconómico, sometido desde el punto de vista de la contaminación a una fuerte presión en todos los países industrializados. Constituye uno de los medios receptores de la contaminación más sensibles y vulnerables, sujeto a múltiples procesos de degradación y amenazas. Sin embargo, a pesar de su importancia, la protección ambiental del suelo no ha sido objeto de regulación general a nivel de la Unión Europea. Tampoco ha sido objeto de regulación unitaria en España. Tradicionalmente, su protección se ha acometido de forma indirecta por medio de normas sectoriales que regulan ámbitos que afectan al suelo, circunstancia que ha originado una gran dispersión normativa. La regulación específica de los suelos contaminados es un tema aún pendiente a nivel de la Unión Europea y un fenómeno reciente en España, iniciado a partir de la aprobación de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos, y consolidado más recientemente, a partir del Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, y de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, además de algunas normas autonómicas específicas en la materia.

Tampoco ha sido un tema al cual la doctrina haya dedicado su atención. Son pocos los autores que se han dedicado a su estudio y lo han hecho desde perspectivas concretas, sin abordar el tema globalmente. Por

este motivo, en un momento en que la protección de la calidad de los suelos y su protección ambiental están adquiriendo un interés creciente, debe ser bienvenida la reciente publicación del libro de Aitana DE LA VARGA PASTOR, *El nuevo régimen jurídico de los suelos contaminados*, por la editorial La Ley. Se trata de una obra que realiza un estudio pormenorizado del régimen jurídico de los suelos contaminados, una de las causas fundamentales de la alteración de la calidad del suelo, desde una triple vertiente: el ordenamiento jurídico de la Unión Europea, el ordenamiento jurídico alemán y el ordenamiento jurídico español, teniendo en cuenta tanto la normativa estatal como la autonómica. Solo por esto ya constituye un estudio novedoso. La autora no se limita a analizar el estado de la cuestión en la normativa española y a aportar los principales problemas que suscita la regulación de los suelos contaminados en España, sino que va mucho más allá. Todas las cuestiones relativas al régimen jurídico de los suelos contaminados se analizan desde estos tres ángulos (Derecho de la Unión Europea, Derecho alemán y Derecho español), y es esta visión tan amplia del tema la que permite a la autora ir señalando constantemente las carencias y déficits de nuestro ordenamiento a la luz del Derecho comunitario, y especialmente de la Propuesta de Directiva, presentada por la Comisión, que establece un marco para la protección del suelo y modifica la Directiva 2004/35/CE [COM (2006) 232 final], y de la experiencia alemana, intentado aportar soluciones a las cuestiones más problemáticas. Más allá del régimen jurídico de los suelos contaminados en España, este libro

supone un excelente estudio de Derecho comparado. En él recibe una especial atención el tratamiento de esta cuestión en el ordenamiento alemán, que constituye uno de los Estados europeos más avanzados en la regulación ambiental y un referente para la Unión Europea y el resto de Estados miembros.

El estudio del régimen jurídico de los suelos contaminados simultáneamente en los tres ordenamientos señalados constituye el objeto central del libro de Aitana DE LA VARGA. Este triple estudio contribuye a proporcionar una visión amplia del régimen de los suelos contaminados en el seno de la Unión Europea y de las diferentes maneras con que algunos Estados (Alemania y España) han optado por afrontar la problemática en esta materia. Como señala la propia autora, este trabajo analiza «qué camino está trazando el ordenamiento comunitario, qué pasos ha dado uno de los países pioneros en esta materia e inspirador de la próxima normativa europea en materia de protección del suelo y qué pasos está dando el Estado español y pretende seguir dando con la nueva Ley de Residuos y Suelos Contaminados» (pág. 3). Tiene, además, una virtualidad importante, y es que no se limita al examen del Derecho vigente, sino que aporta interesantes análisis de la evolución normativa acontecida en esta materia, examina propuestas que aún no han sido aprobadas en el ámbito de la Unión Europea, pone de manifiesto los principales problemas con los que se encuentra el suelo y realiza propuestas *de lege ferenda* en relación con determinadas cuestiones problemáticas. Todo ello incorporando un completo análisis de la jurisprudencia

dencia en la materia, tanto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea como de los tribunales internos en España y, especialmente, en Alemania, donde la jurisprudencia en esta materia es abundante.

Este libro se estructura en dos partes diferenciadas, precedidas por una introducción y completadas con un anexo en el que se recogen unos esquemas relativos a la nueva Ley de residuos y suelos contaminados (tabla de equivalencias del título V de la Ley 10/1998, de residuos; del título VI del borrador de Anteproyecto de Ley de residuos y suelos contaminados, y del título V de la Ley 22/2011, de residuos y suelos contaminados; tabla de artículos nuevos del título V de la Ley 22/2011 no existentes en la Ley 10/1998; y tabla de artículos que inciden en los suelos contaminados situados fuera del título V).

En la primera parte, de carácter más introductorio, se realiza una aproximación general al objeto de estudio y a la protección del suelo en general con el fin de situar al lector en la materia. En ella se abordan a lo largo de seis apartados diferentes cuestiones de gran interés para encuadrar la materia objeto de estudio, como la consideración del suelo como objeto del Derecho ambiental; el concepto jurídico de suelo, a la luz de las definiciones recogidas en la Unión Europea, en la legislación alemana y en la legislación española; las funciones que ejerce el suelo; las causas de su degradación; el concepto jurídico de suelo contaminado; y los distintos modelos de protección del suelo en tanto que elemento clave en la materia, destacando la deficiente técnica jurídica de la regulación de los suelos contaminados en España.

La segunda parte, que consta de cinco apartados diferenciados, tiene como objeto específico el estudio del régimen jurídico de los suelos contaminados. En el apartado primero se examinan los antecedentes del régimen jurídico de los suelos contaminados en la Unión Europea hasta la propuesta de Directiva marco de protección del suelo, en Alemania y en España, desde el período preconstitucional hasta la legislación vigente.

En el segundo, Aitana DE LA VARGA ofrece una aproximación general a la legislación vigente en la materia en los tres niveles examinados (europeo, alemán y español). De especial interés resulta aquí el análisis que se hace de los suelos contaminados en el marco de la legislación de responsabilidad medioambiental y, especialmente, de la coordinación entre la Ley de residuos y suelos contaminados y la Ley de responsabilidad ambiental, que suscita algunas cuestiones interesantes.

En el apartado tercero, de gran interés, se analiza la distribución de competencias en la materia en la Unión Europea y en Alemania y en España, tema relevante teniendo en cuenta la estructura descentralizada de estos dos Estados y la necesidad de delimitar las competencias legislativas y de ejecución entre los diferentes niveles de Administración. En el caso español, la autora realiza un completo análisis de la organización administrativa, de las competencias legislativas y de las competencias de ejecución en materia ambiental y de suelos contaminados; y examina pormenorizadamente la atribución de competencias en la legislación estatal básica y en la legislación autonómica, incluyendo también un estudio de las compe-

tencias locales de ejecución en materia de suelos contaminados recogidas por algunas normas autonómicas.

El apartado siguiente se adentra en el análisis del procedimiento de declaración de un suelo contaminado. En este apartado destaca el análisis exhaustivo que se realiza del ordenamiento jurídico español, teniendo en cuenta no solo el Derecho estatal, sino las peculiaridades y los diferentes modelos seguidos por algunas Comunidades Autónomas como el País Vasco y Galicia.

Finalmente, el apartado quinto aborda un tema clave en el régimen jurídico de los suelos contaminados como es el de la prevención y recuperación de los suelos contaminados. En él se tratan temas de extraordinario interés en la materia: los posibles sujetos responsables en la contaminación de un suelo; las obligaciones que se derivan; las medidas aplicables, y la asunción de costes. Todo ello siguiendo el triple examen que acompaña en toda la obra a cada uno de los aspectos tratados: en la Unión Europea, en el Derecho alemán y en el Derecho español. En el caso español, se trata la cuestión tanto en el marco de la Ley de residuos y suelos contaminados como en la Ley de responsabilidad medioambiental.

Es preciso destacar que, frente a la complejidad característica de muchas de las cuestiones que aborda, la doctora DE LA VARGA tiene la virtud de utilizar un estilo claro, sencillo, de agradable lectura y comprensión para el lector, y de hacer que resulten fáciles cuestiones tremendamente complejas, lo cual constituye, indudablemente, un mérito más de esta excelente obra. Incluso en muchos casos aporta es-

quemas que facilitan la comprensión de lo explicado. También hay que reconocerle a la autora, como hace Juan Antonio LOSTE en el prólogo a la misma, «un cierto coraje por afrontar un tema difícil desde la óptica de las disciplinas clásicas del derecho e incluso, hasta hace poco tiempo, olvidado por el derecho ambiental tradicional».

En definitiva, concurren buenas razones para aconsejar la lectura de este libro a todos aquellos profesionales del mundo jurídico, personal al servicio de las Administraciones públicas, profesores e investigadores universitarios y todos aquellos interesados por el Derecho ambiental, ya que constituye una valiosa aportación al estudio de un tema de gran interés y actualidad, hasta hace poco olvidado por el Derecho ambiental, con elementos de Derecho comparado, que permiten reflexionar sobre el sistema de protección del suelo establecido en nuestro ordenamiento y aportar nuevas perspectivas. Es, además, un libro muy oportuno, dada la reciente aprobación de la Ley de residuos y suelos contaminados, que viene a cubrir un vacío importante en la doctrina iusambientalista y que está llamado a convertirse en obra de referencia en la materia. Como pone de manifiesto Juan Antonio LOSTE en el prólogo del libro recensionado, «el trabajo de la profesora DE LA VARGA llega pues, en un momento oportuno, como balance y reflejo de un modelo que se puede mejorar y desarrollar pero que conviene preservar en los principios y fundamentos básicos que acabamos de recordar y que lo dotan de sentido y equilibrio» (pág. XXIX).

Lucía CASADO CASADO  
Universidad Rovira i Virgili

DÍEZ SASTRE, Silvia: *La tutela de los licitadores en la adjudicación de contratos públicos*; Marcial Pons, Madrid, 2012, 335 págs.

Sin duda alguna, la contratación pública, por su peso en la economía y los vaivenes legislativos en la materia, continúa siendo un ámbito del Derecho administrativo que centra la atención de la doctrina. Es habitual encontrar en cualquier número de toda publicación algún artículo cuyo objeto sea precisamente éste.

Sin embargo, no es tan habitual dar con una obra que trate el tema desde una óptica original y que parte de sólidas bases dogmáticas.

En este sentido, se presentó en el Seminario de Eduardo García de Enterría que semanalmente se lleva a cabo en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, el libro que ahora tenemos entre las manos. La obra de la profesora DÍEZ SASTRE es el resultado de varios años de investigación, parte de los cuales los ha realizado en la prestigiosa Universidad de Osnabrück (Alemania). Gira en torno a la tutela de la que gozan los licitadores en los procedimientos de contratación pública, un aspecto concreto de una actividad en plena transformación.

El trabajo comienza analizando los cambios recientes en el ámbito de la contratación pública para dar paso al objeto central de la investigación: cómo se relacionan la tutela restitutoria y la tutela resarcitoria a la hora de proteger los derechos del licitador en un proceso contractual. De esta manera se aborda el tema de la contratación pública desde una perspectiva singular: la protección del licitador. La autora lleva a cabo la laboriosa tarea de trazar el mapa de

dicha tutela en las normas comunitarias, en el Derecho alemán y, por supuesto, en el Derecho español, tarea ésta que aporta una importante información de Derecho comparado, utilísima para ahondar en la interpretación de nuestro ordenamiento contractual.

Precisamente, en estos últimos años observamos un progresivo cambio de paradigma en la contratación administrativa, ámbito en el que la Unión Europea está generando una producción normativa considerable. Del análisis que lleva a cabo la autora se concluye que lo que se pretende con esta nueva visión es centrar la atención del proceso en la fase de adjudicación del contrato, y no tanto en la fase de ejecución. Parece obvio que otorgar una mayor tutela a los licitadores o competidores es la mejor manera de garantizar la libre concurrencia en la contratación pública. En efecto, es la libre concurrencia en el mercado interior la que lleva a las instituciones europeas a impulsar este cambio, a través de las directivas y de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre la materia. De ahí que surja la necesidad de dotar al procedimiento de nuevas exigencias y controles que permitan subsanar cuanto antes las posibles infracciones. Así, por ejemplo, el plazo de espera entre la adjudicación y el perfeccionamiento, o la obligación de notificar a todo licitador quién es el adjudicatario, etc. En definitiva, pues, se configura el procedimiento de tal manera que se garantice la tutela de los competidores, lo cual a su vez protege la libre concurrencia.

Sin embargo, en palabras de la autora, nuestra normativa nacional «no se ajusta totalmente al Derecho europeo y es incompleta». Entre



otros motivos, este desfase se debe a que la transposición de la normativa europea ha provocado una fragmentación en el sistema de tutela, dando lugar a dos niveles diferentes de protección en función de si el contrato está sujeto o no a regulación armonizada. Y es precisamente éste el objetivo de la obra de DÍEZ SASTRE: ensayar un modo de articular la regulación legal de los mecanismos de tutela de los licitadores a partir del Derecho europeo y del Derecho nacional, toda vez que la actual situación se traduce en que los licitadores tienen escasas posibilidades de obtener una tutela eficaz de los tribunales. De ahí que sea primordial la implantación de un adecuado sistema de recursos que garantice que no quede impune ninguna ilegalidad.

Es entonces cuando, a través de un trabajo bien hilvanado y apoyado en una sólida y extensa bibliografía, la autora apunta el objetivo al que debe ir encaminado este sistema de recursos: la tutela efectiva del licitador. En este punto adquiere una especial importancia la relación entre tutela restitutoria o primaria y tutela resarcitoria o secundaria. ¿Cómo deben articularse ambas tutelas en el ámbito de la contratación administrativa? ¿A través del principio de subsidiariedad, de complementariedad o de prevalencia? Cuestiones que se analizan exhaustivamente a lo largo de la obra. Tanto es así que a medida que se avanza en la lectura da la sensación de estar ante uno de los desafíos actuales del Derecho administrativo: la tutela efectiva en general, y en el ámbito de la contratación en particular.

Sin embargo, al hacer el ejercicio de comparación normativa entre el Derecho europeo y el nacional se observa que este último ha trans-

puesto lo mínimo y necesario, otorgando mayor tutela a los contratos armonizados, regulados por la normativa de la Unión Europea. Ello hace que, en los contratos no sujetos a este régimen, los licitadores no gocen de la misma protección que en los demás. ¿Se vulnera el artículo 24 de la Constitución española? ¿Supone este doble estándar de protección un ataque al principio de igualdad? ¿Resistiría el régimen actual un test de constitucionalidad?

Esta monografía, de necesaria lectura, nos pone en estado de alerta ante la insatisfactoria situación de protección de los licitadores en la adjudicación de contratos públicos. La fragmentación provocada por el doble estándar de protección vigente, hace necesario que el legislador eleve el nivel de protección de aquellos contratos no afectados por el Derecho europeo, a través de los necesarios y urgentes cambios legislativos: se debe, como parte del mandato constitucional de la tutela efectiva al que también está sometido, repensar la cuestión y actuar en consecuencia. Como señala la profesora DÍEZ SASTRE, «hay que reflexionar sobre la conveniencia de establecer una regulación atomizada de difícil aplicación que, como mínimo, pone en duda su capacidad para generar seguridad jurídica».

En síntesis, cabe afirmar que estamos ante un trabajo sólido, digno de una profunda investigación académica, que habrá de resultar útil no sólo en el ámbito académico, sino también para las empresas y demás sujetos jurídicos partícipes en la contratación pública.

Xavier CODINA GARCÍA-ANDRADE  
Universidad Complutense  
de Madrid

GONZÁLEZ RÍOS, Isabel (Coord.): *Turismo sostenible: especial referencia a Andalucía*; Dykinson, S.L., Madrid, 2012, 260 págs.

La obra que nos ocupa se divide en siete capítulos en los que se aborda el turismo sostenible desde diversas perspectivas. Esta monografía se inicia con un capítulo introductorio en el que se analiza el turismo sostenible como contribución adicional a la aplicación de las estrategias de desarrollo sostenible, elaborado por la profesora GARCÍA LUQUE. En este apartado la autora realiza un completo análisis de la sostenibilidad, comenzando con el estudio de sus antecedentes y el marco internacional; remontándose al último tercio del siglo XX, con la referencia a los principales autores de esta materia y los informes de Naciones Unidas, además de las referencias comunitarias.

En la definición de desarrollo sostenible la autora hace mención a distintos elementos de este concepto, como son su carácter pluridimensional, la instauración de un nuevo proceso de toma de decisión de los asuntos públicos y la aplicación de nuevos modelos de políticas públicas, entre otros. A continuación, la profesora GARCÍA LUQUE analiza las dimensiones ambiental, económica y social del desarrollo sostenible y su componente global. Especial atención nos merece la relevancia del principio de solidaridad colectiva, como elemento sustentador de los pilares básicos del compromiso hacia la sostenibilidad.

El capítulo I se dedica a la concepción del turismo sostenible desde la óptica del Derecho internacional. Las profesoras TORRES CAZORLA y GARCÍA RICO sitúan el origen del con-

cepto de turismo sostenible en el Derecho internacional del medio ambiente. Destaca el epígrafe dedicado a las implicaciones para España de la normativa internacional en materia de turismo sostenible, en el que se analiza la regulación estatal y autonómica de esta materia.

La profesora ÁVILA RODRÍGUEZ es la autora del segundo de los capítulos, titulado «Turismo y Medio Ambiente: especial referencia a Andalucía». La autora comienza su análisis con el estudio del concepto constitucional de medio ambiente y las referencias a esta materia y al turismo en el Estatuto de Autonomía de Andalucía. A continuación estudia la profesora ÁVILA RODRÍGUEZ los distintos ámbitos territoriales turísticos y el modelo turístico tradicional, y posteriormente aborda la intervención pública en el espacio turístico y la relación entre turismo y los espacios naturales protegidos.

Se pone de relieve el papel protagonista de las Administraciones públicas y de los operadores turísticos. Desde el sector público, como responsable del diseño de políticas integradas y coordinadas; y por parte de los operadores turísticos se centra la autora en la importancia del cumplimiento de las obligaciones impuestas por el marco normativo vigente y la capacidad de ofrecer al público una oferta turística de calidad y respetuosa con el territorio y el medio ambiente. Destaca la autora la referencia a la Costa del Sol, como principal enclave turístico de la Comunidad Autónoma y ámbito de aplicación de un Plan de Recualificación.

El tercer capítulo se dedica a la influencia del turismo sobre la ordenación del territorio y el urbanismo, y su autora es la profesora JAI-

MEZ GAGO. Desde el estudio de las fases de la planificación turística en España, la autora traza una línea evolutiva que desemboca en el actual esquema de planificación territorial de Andalucía. En este capítulo se lleva a cabo un elaborado estudio sobre los planes territoriales y turísticos en el territorio andaluz. Desde la perspectiva de la planificación territorial se centra en el estudio del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía; además de poner de relieve las novedades que supuso la adopción de este texto, realiza la autora una crítica no a los fines, sino a los medios para su consecución. En este sentido manifiesta la autora la importancia de distinguir entre la ordenación del territorio y el urbanismo, toda vez que mientras que la primera de ellas implica la delimitación de los intereses supramunicipales sobre el territorio, el urbanismo incluye decisiones que corresponden al nivel local y también al supramunicipal.

En el sector de la planificación turística se distingue entre los planes de ordenación y de promoción, centrándose en este caso en los primeros; ámbito que también se conduce a dos modelos, el Modelo de Integración o Coordinación con la Planificación Territorial, y el Modelo de la Planificación Turística Independiente de la Planificación Territorial. La autora se centra en el análisis de la planificación andaluza y pone de relieve los retos abordados por el Plan de Calidad Turística de Andalucía 2006-2008, el Plan de Turismo Sostenible 2008-2011 y el Plan Qualifica. Este apartado finaliza con un epígrafe dedicado a la incidencia del urbanismo en la nueva regulación de los campos de golf de Andalucía, puesto que la Administración

autonómica, consciente de la relevancia de este segmento deportivo para el sector turístico, ha otorgado al golf un papel preponderante en la planificación del turismo andaluz.

La sostenibilidad energética en el sector turístico es el tema de estudio de la profesora GONZÁLEZ RÍOS, que se desarrolla en el capítulo IV. En este apartado se incide en la necesaria vinculación entre el sector turístico y el energético, y se pone de relieve que la regulación vigente no suele incluir referencias concretas a esta estrecha relación y se remite al concepto más amplio de sostenibilidad turística. El análisis se inicia con la relevancia que concede el Tratado de Lisboa al sector turístico, que por vez primera reconoce de forma expresa la competencia de la Unión sobre esta materia; referencia que se completa con los principios que rigen la política de cohesión económica y social, objetivo prioritario de la Unión, y la política de medio ambiente.

Una vez finalizado el estudio del marco comunitario se adentra la autora en las referencias institucionales y estatutarias del turismo sostenible, centrándose en las previsiones de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Como concreción de estas competencias se incide en la política nacional y andaluza sobre sostenibilidad turística, ejemplificada a través de la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible y el Plan de Turismo Horizonte 2020, a nivel nacional, y mediante el Plan General de Turismo Sostenible y la Estrategia de Competitividad de Andalucía 2007-2013, a nivel autonómico.

La relación entre cambio climático y turismo obliga a enfatizar la relevancia del empleo de energías limpias y de técnicas de eficiencia

energética. En este sentido analiza la autora la política comunitaria en la lucha contra el cambio climático, cuya aspiración es compatibilizar la reducción directa de emisiones de gases de efecto invernadero a través del comercio de emisiones, con el impulso a las energías renovables y la eficiencia energética. Se comenta la presencia de la eficiencia y el ahorro energético en la regulación nacional, a través de las disposiciones sobre el sector eléctrico y la ordenación de la edificación; para posteriormente analizar la implantación de energías renovables y su incidencia sobre el turismo rural y de espacios protegidos, y la eficiencia energética en los edificios y la modernización de infraestructuras turísticas. La última materia son los instrumentos de mercado para la sostenibilidad turística, donde se estudia la etiqueta ecológica y el sistema de ecogestión y ecoauditoría medioambiental.

El quinto capítulo se dedica al estudio de las infraestructuras de telecomunicaciones y el sector turístico, elaborado por la profesora LÓPEZ GARCÍA. En este análisis se pone de relieve la importancia de los cambios operados en la demanda de turismo con la aparición de nuevos productos, nuevas tecnologías y nuevos destinos; puesto que la incorporación de Internet ha fraguado una nueva configuración de la oferta, la demanda y sus canales de comunicación. También se pone de manifiesto la relación entre el espacio turístico y las infraestructuras de telecomunicaciones, como instrumento necesario para el desarrollo del turismo sostenible; el despliegue de las infraestructuras tecnológicas se identifica con el soporte de los avances tecnológicos. Como consecuencia de este

carácter preferente de las telecomunicaciones en la implantación de un nuevo modelo de turismo sostenible, analiza la autora la distribución de competencias en materia de turismo y telecomunicaciones, con especial atención a las previsiones del Estatuto de Autonomía de Andalucía

Se destaca el desarrollo turístico y la adaptación a las nuevas tecnologías que se ha llevado a cabo en el Plan General de Turismo Sostenible en Andalucía 2008-2011; entre los pilares o ámbitos de intervención sobre los que reside la efectividad del Plan destaca la necesaria adecuación del espacio turístico mediante la creación y mejora o, en su caso, reordenación de las infraestructuras; la convergencia de las políticas públicas y la concertación social, que mejora la eficacia y coherencia; y la actuación en *marketing* de productos centrados en segmentos específicos.

El último capítulo de esta obra atiende a los aspectos jurídico-financieros del turismo sostenible y ha sido elaborado por la profesora GARCÍA LUQUE. En este estudio, la autora nos ofrece respuesta a varios interrogantes vinculados a la financiación de la consecución del turismo sostenible. Destaca la profesora GARCÍA LUQUE la importancia de la colaboración público-privada en la financiación de un modelo turístico basado en la sostenibilidad, para lo que se exige la aportación de nuevos ingresos públicos con los que abordar las reformas estructurales que requiere este modelo. Además, es esencial la implicación del sector privado, que debe aplicar un nuevo modelo empresarial acorde con las nuevas demandas del sector, y con la presión ejercida desde los poderes públicos para estimular un crecimiento del mercado socialmente res-

ponsable e incentivar nuevas pautas de producción y consumo.

Cabe señalar el análisis que realiza la autora de los instrumentos fiscales desalentadores de consumos insostenibles de productos turísticos. En este ámbito se estudia la iniciativa de la Comunidad de las Islas Baleares de crear el Impuesto sobre Estancias en Empresas Turísticas de Alojamiento; se pone de relieve que nos encontramos ante un tributo de finalidad recaudatoria que se caracteriza por la determinación de la fuente de imposición y la afectación de su recaudación al fondo para la financiación de actuaciones ambientales, turísticas, paisajísticas y agrarias. La autora estima que nos encontramos ante un instrumento fiscal y ambiental que ha de inspirarse en los principios propios del orden tributario y en los derivados de su carácter ambiental.

Finaliza esta monografía con un apartado de conclusiones y propuestas, elaborado por la profesora GONZÁLEZ RÍOS, en el que se ponen de relieve las principales líneas de investigación en las que se basa este estudio y las reflexiones suscitadas. Esta obra nos ofrece una completa y multidisciplinar visión de los distintos ángulos del turismo sostenible. En especial se incide en la regulación propia de la Comunidad Autónoma de Andalucía, lo que permite no sólo conocer de primera mano cuál es la realidad normativa y planificadora de este territorio, sino también nos ofrece una realidad de una Comunidad que se puede exportar a otras regiones españolas. En este sentido, conviene destacar que Andalucía es uno de los principales motores turísticos españoles, por lo que las virtudes y deficiencias que se ponen de relieve en esta mo-

nografía pueden ser de interés para las Comunidades Autónomas que no han sido tan activas en esta materia.

Nos encontramos ante una obra que integra ámbitos jurídicos complementarios y pone de relieve la complejidad del turismo, que implica la indispensable regulación sectorial de todas las materias que la conforman, sin por ello olvidar la relevancia de la planificación global del sector. En este sentido corresponde acercar las posturas de todos los intereses afectados, y es en este punto donde la planificación, especialmente en su fase de elaboración y debate, requiere incluir todas las visiones del sector turístico. La integración de las distintas realidades sobre las que se manifiesta el turismo, desde la incidencia sobre el territorio hasta su relación con la política energética, se debe guiar a través de una planificación coherente que ofrezca respuesta a todos los sectores implicados, tanto públicos como privados.

M.<sup>a</sup> Remedios ZAMORA ROSELLÓ  
Universidad de Málaga

GUARDIA HERNÁNDEZ, Juan José: *Libertad religiosa y urbanismo. Estudio de los equipamientos de uso religioso en España*; 1.<sup>a</sup> ed., Ed. Eunsa, Pamplona, 2010, 359 págs.

Estamos ante una monografía que aborda un tema muy sensible desde el punto de vista de los derechos de los ciudadanos y es tratado en su plenitud, desde el nivel constitucional hasta el nivel concreto de su efectividad práctica. Si bien este

tratamiento puede ser común a muchos trabajos, en el caso presente goza de un relevante mérito, puesto que, en la práctica, los pronunciamientos constitucionales se diluyen en una serie de capas normativas descendentes como son la legislación estatal del suelo, las legislaciones urbanísticas autonómicas y, finalmente, la concreta formulación de los planes de ordenación urbana, tanto en su aspecto de planeamiento como en el de gestión.

No suelen ser frecuentes este tipo de trabajos en los que se engarzan los principios constitucionales de libertad religiosa, libertad de empresa, de igualdad, formulaciones jurisprudenciales como la de laicidad positiva, etc., y, a partir de ellos, analizar los itinerarios urbanísticos a través de los cuales se puede llegar (o no) a alcanzar una efectividad práctica, esto es, disponer de un concreto espacio territorial sobre el que se residencie el uso religioso y, de este modo, dar cumplimiento a los principios antes aludidos. Es evidente que el autor ha tenido que moverse en campos tan distintos como es el de los derechos fundamentales y el de la técnica urbanística. Es más: no sólo en el campo de la técnica urbanística, sino en el de la praxis, que, de hecho, puede conducir a resultados divergentes en base a condicionantes de muy distinta naturaleza que exigen la correspondiente valoración.

Este trabajo, no exento de dificultad, el autor lo afronta con una metodología rigurosa, sin concesiones a la hipérbole, ciñéndose a las cuestiones planteadas, sin perdonarse ninguna investigación complementaria cuando ha sido necesaria para fortalecer una determinada conclusión, con claridad expositiva,

y al llegar a la parte de un mayor contenido urbanístico ha sabido desgarnar las cuestiones técnicas a un nivel comprensible para cualquier lector. Ello ha sido posible no sólo por un manejo adecuado de las fuentes, sino también por una formación adquirida en el ejercicio profesional, muy necesaria para llegar al fondo de las cuestiones planteadas.

El autor arranca su análisis con el estudio del principio de laicidad del Estado, tanto en la Constitución española como en la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional, dirigiendo los planteamientos generales en el sentido de la necesaria colaboración de la Administración para que pueda hacerse efectivo el derecho de los ciudadanos a disponer de los espacios de culto o, si se quiere, lo que podríamos denominar la versión urbanística del principio de laicidad positiva.

No se ha detenido el autor en la aportación al caso de los correspondientes principios constitucionales, sino que ha acudido a ilustrar el estudio con otros elementos de cobertura más específicos, como son el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, regulado por la Ley 24/1992; el Acuerdo de Cooperación con la Federación de Comunidades Israelitas de España, regulado por la Ley 25/1992, y el Acuerdo de Cooperación con la Comisión Islámica de España, regulado por la Ley 26/1992.

Puesto que la real implantación de un equipamiento religioso pasa por la correspondiente previsión desde el punto de vista urbanístico, y más concretamente en el correspondiente plan de ordenación, el autor dedica muy acertadamente el primer capítulo al planeamiento urba-

nístico y a la libertad religiosa, dando cumplida satisfacción de una serie de conceptos básicos de naturaleza urbanística sobre los cuales se engarzan los equipamientos religiosos. Particular relieve alcanzan, dentro de este capítulo, los aspectos relativos a los usos y a la calificación del suelo con carácter dotacional. Habida cuenta de que las legislaciones urbanísticas prevén la aplicación de los correspondientes estándares para delimitar reservas de suelos dotacionales, y dado que estas reservas legalmente exigibles son siempre de dominio público, el autor ya sitúa desde el primer momento el carácter peculiar que reviste la implantación de los equipamientos religiosos.

Esta peculiaridad reside en que al no existir una previsión obligatoria expresa, y debiéndose tratar la implantación del equipamiento dentro de la rúbrica general de la discrecionalidad técnica, se puede concluir en que esto equivale a que el equipamiento religioso queda al albur de diversas posibilidades que puedan ofrecerse en cada caso y que el autor analiza de modo riguroso. Entre ellas se considera, con el detalle suficiente, la obtención de concesiones administrativas sobre suelo demanial, fórmula a la que frecuentemente se ve abocada la satisfacción de los servicios culturales.

El autor demuestra un buen sentido en aportar, frente a la frecuente orfandad con que las legislaciones autonómicas regulan la materia de los equipamientos religiosos, la regulación estatal supletoria vigente, constituida por el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 y el Reglamento de Planeamiento de 1978, en donde se exige el emplazamiento para templos, centros docentes públicos y privados, asistenciales y sa-

nitarios. Si bien es cierto que se trata de un ordenamiento preconstitucional, es una buena referencia a no olvidar que conecta cumplidamente con el substrato de derechos que se desmenuzan en la primera parte del libro.

Dentro de este primer capítulo se amplía la perspectiva de la materia tratada acudiendo al Derecho comparado, y poniendo de relieve la importancia de la participación pública en el proceso de formación de los planes. Si, como ya se ha dicho, no existen estándares de aplicación obligatoria para la determinación de reservas de dotaciones religiosas, ese vacío legal debe contrapesarse, en buena medida, mediante la demanda social que se hace presente en el proceso de formación del plan. Se realiza un análisis jurisprudencial altamente ilustrativo y se desciende a supuestos concretos, como es el Plan General de Ordenación Urbana de Valencia del año 1988, para evidenciar un peculiar tratamiento del uso religioso del que puede extraerse alguna consecuencia de interés.

El segundo capítulo tiene por título «Gestión Urbanística y Libertad Religiosa», y en él el autor se adentra en el análisis de las formulaciones concretas de gestión conducentes a la implantación de los equipamientos religiosos. Habida cuenta de que no es infrecuente que los planes de ordenación prevean suelo dotacional público de uso múltiple, dentro del cual —a veces como única posibilidad— pueda engarzarse el uso religioso mediante la correspondiente concesión administrativa, es por lo que ésta es estudiada de modo pormenorizado en sus fases procedimentales, así como en su extinción y posible rescate.

Se analiza la posible ubicación del equipamiento religioso sobre suelo dotacional privado, emitiendo los correspondientes juicios críticos al respecto, en la medida que puede satisfacer la necesidad de implantación de un equipamiento religioso de modo satisfactorio, cuando una confesión religiosa dispone previamente de un suelo para el que se solicita esa calificación, pero revisitando inconvenientes muy notables si se otorga a un suelo de titularidad distinta a la confesión religiosa.

Dentro del deber de colaboración de la Administración en orden a la implantación de equipamientos religiosos, se analizan las posibilidades previstas en el Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales, realizando un inteligente análisis de cómo la Iglesia católica cumple con los requisitos que se exigen para que una institución sea merecedora de las cesiones gratuitas de inmuebles. Se efectúa así una actualización del equipamiento religioso como un elemento en el que se acoge no sólo a una actividad cultural, sino que actualmente, y mucho más en los equipamientos que se proyectan *ex novo*, el equipamiento se provee de unas instalaciones complementarias llamadas a satisfacer múltiples necesidades sociales, tales como clases de formación, ayuda a inmigrantes, centros de día, reparto de alimentos, actividades culturales, etc.

En el segundo capítulo se analiza también la posibilidad de cesiones gratuitas de bienes patrimoniales por parte de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas para la implantación de equipamientos religiosos. Aquí el autor realiza un interesante estudio con aportación de datos pacientemente recopilados para situar a la

Iglesia católica en orden al cumplimiento de los requisitos exigibles.

Guiado por el afán de ofrecer una visión completa del tema a tratar, el autor aborda otra temática totalmente distinta como es la que se deriva de la Ley 42/2002, de 23 de diciembre, de Régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos de mecenazgo, y su relación con la implantación de los equipamientos religiosos. Otro aspecto inédito hasta ahora es el que realiza el autor de los equipamientos religiosos en relación con los Patrimonios Municipales del Suelo, institución ya de larga trayectoria en el ámbito municipal que si bien sus resultados hasta el momento presente no han sido muy relevantes, pero que, a tenor de las legislaciones urbanísticas autonómicas, ha recobrado nuevos ímpetus, y cumplida la obligación de destinar el suelo preciso para viviendas sujetas a algún régimen de protección oficial, pueden destinarse suelos con destino a equipamientos religiosos mediante el correspondiente instrumento de colaboración. El capítulo tercero se dedica al estudio de la disciplina urbanística y libertad religiosa.

La conclusión final sería que estamos ante una excelente aportación con un importante carácter conclusivo y que, con independencia de los planteamientos más abstractos de principios constitucionales que pueden admitir muy distintas matizaciones, lo cierto es que, a partir de unas premisas poco discutibles, el autor delinea las posibilidades concretas de implantación de los equipamientos religiosos.

Fernando ROMERO SAURA  
Universidad Politécnica  
de Valencia



MARTÍN REBOLLO, Luis: *Constitución Española (texto y contexto)*; Ed. Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2012, 444 págs.

1. Una de las ideas que se repiten en la filosofía de ORTEGA es la del carácter histórico del hombre o, más precisamente, su carácter circunstancial. «[...] nuestra vida, [...] —decía ORTEGA— la de este instante presente y actual, se *compone* de lo que hemos sido personal y colectivamente». Por esta razón, «la determinación de lo que la sociedad en cada momento *va a ser*, depende de lo que ha sido». El progreso exige que la nueva forma supere a la anterior, y para superarla *la conserve y aproveche* (cfr. *Historia como sistema*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2001, págs. 90-911).

En efecto, toda generación se instala no en el vacío, sino muy precisamente sobre la anterior. De ésta hereda un conjunto de valores, unas ideas, una cultura. De ahí la importancia de saber bien de dónde venimos, de conocer nuestro pasado para, a partir de ahí, construir el futuro.

Entre los acontecimientos que más han influido en el actual modelo de sociedad, no sólo desde el punto de vista jurídico, sino también desde el plano cultural, la aprobación de la Constitución de 1978 ocupa un lugar esencial. Además de una norma, la norma superior del ordenamiento jurídico, la Constitución es algo más. Marca el final de una etapa y el inicio de otra en la historia de nuestro país. Después de una guerra civil y varias décadas de dictadura, la Constitución supone, por fin, un punto de encuentro, un instrumento de convivencia pacífica —y democrática— de todos los españoles y un factor de integración de los diversos grupos sociales. En suma, una

nueva «columna vertebral» para lo que el propio ORTEGA calificó como la *España invertebrada*.

La norma constitucional va a cumplir treinta y cinco años —el ciclo de una generación— inmersa en un clima de crisis económica, política e institucional, donde cada vez son más numerosas las voces que defienden su modificación. Un debate que requiere, sin embargo, frente a cualquier planteamiento apriorístico y superficial, un adecuado conocimiento de la norma y su contexto, que permita diagnosticar sus verdaderas insuficiencias de cara a una posible reforma.

2. La nueva edición de la Constitución española que la editorial Aranzadi acaba de sacar a la luz, profusamente anotada por el profesor Luis MARTÍN REBOLLO, resulta, por lo dicho, especialmente interesante en un momento como el actual. Se trata de una obra en la que se da a conocer, con un lenguaje claro y sencillo —pero sin merma del rigor académico propio del autor—, tanto la norma constitucional como, más ampliamente, el *contexto* político, social y cultural de que fue fruto. Y precisamente ahí radica uno de los grandes méritos de este libro. Porque algunas de las particularidades del texto constitucional sólo se explican a la luz de una historia que, en muchos casos, es desconocida —especialmente por las nuevas generaciones—, pero que es preciso conocer porque, como el propio MARTÍN REBOLLO ha señalado en otro lugar, *condiciona* nuestro presente.

El libro comienza con un detallado *Estudio preliminar* en el que se perfila un retrato de la norma constitucional desde múltiples perspectivas: su proceso de elaboración, su

contenido y estructura, su incidencia en el sistema de fuentes, el papel de los diversos Poderes públicos que la Constitución diseña, etc. Se incluye, además, un minucioso análisis sobre la evolución del modelo autonómico y una interesante reflexión sobre los diversos significados de la Constitución —el *jurídico* y el *político*—, significados que merecen, en mi opinión, un especial énfasis.

En efecto, la Constitución no puede explicarse únicamente desde la estricta óptica jurídica. Como en su día señalara A. NIETO en un conocido artículo sobre las peculiaridades jurídicas de la norma constitucional (en los núms. 100-102 de esta REVISTA), «la Constitución es algo más que un texto normativo», «la Constitución es, al tiempo, un fenómeno jurídico y político, que no puede ser comprendido unilateralmente sin riesgo de disfunción». Y un fenómeno que responde, además, a una *filosofía* y a unos *valores muy concretos*. Constituye, por un lado, un instrumento de *legitimación* del poder, porque es el pueblo español quien decide establecer un sistema político concreto del que ese mismo pueblo, como titular de la soberanía nacional, es fuente y emanación; y, por otro lado, un instrumento de *limitación* del poder, porque existen zonas reservadas, ámbitos de libertad —concretados en una carta de derechos y libertades— que los poderes públicos han de respetar.

De manera que una Constitución no puede tener cualquier contenido. Frente a ciertos planteamientos doctrinales que, desde el estricto positivismo, vieron en la Constitución un simple documento formal, alejado de cualquier elemento valorativo y cuya única función era la de definir un orden político —cualquiera que éste fuere—, hoy es común-

mente admitido que la Constitución ha de responder, además, a un concreto *sistema de valores*, que constituyen la base del constitucionalismo moderno. Precisamente por eso, la Constitución es norma jurídica y, además, como resaltó NIETO en el artículo citado, un *valor cultural*.

Esta idea de Constitución como valor cultural está presente a lo largo de todo el libro, donde se subraya su valor simbólico y referencial. Un valor en el que, a juicio de MARTÍN REBOLLO, conviene insistir ahora que está consolidado su valor jurídico porque «es ahí también donde se notan las carencias». Por ello es necesario —añade— que la Constitución sea, primero, *conocida y enseñada* y, después, *practicada* en la experiencia de cada día. De ahí, justamente, la utilidad de esta obra, que ayuda a comprender, desde la sosegada y objetiva reflexión intelectual, toda la poliédrica realidad constitucional.

3. El autor incluye, tras el citado *Estudio preliminar* y la edición del propio texto constitucional —con abundantes notas explicativas, remisiones, citas de jurisprudencia, etc.—, un gráfico *Epílogo* en el que repasa la evolución del Derecho público español con los principales cambios producidos desde la aprobación de la Constitución. El discurso se construye a partir de cinco notas fundamentales del modelo jurídico-político que plasma la Carta Magna, a saber: el Estado social y democrático de Derecho, la monarquía parlamentaria, la descentralización política, la vocación europea y la economía de mercado. A este análisis se le añade una referencia al proceso descentralizador y a la evolución de la normativa básica del Derecho administrativo en los últimos treinta y cin-

co años de Constitución, así como al papel de las Facultades universitarias en la enseñanza del Derecho.

Otra de las novedades de esta edición es el completo y práctico *Anexo* documental que se añade al final de la obra. En él se pueden consultar diversos datos, como las leyes aprobadas en cada legislatura, los resultados electorales desde 1978, los presidentes del Gobierno, del Congreso, Senado, Tribunal Constitucional y otras altas instituciones del Estado, etc. Se incluye, además, una lista de las personalidades políticas y culturales fallecidas desde 1980 hasta 2012, que ilustra bien el contexto social y cultural del que nació la norma constitucional.

4. En definitiva, la edición que aquí se reseña constituye una obra de referencia imprescindible para conocer en profundidad la norma constitucional y la coyuntura en la que surgió. Una obra en la que se evoca la historia, sí, porque es la que ayuda a entender lo que hoy somos, pero que no se queda sólo en el pasado, sino que, muy al contrario, analiza el presente y plantea perspectivas de futuro. No falta, por ello, una mención a temas de plena actualidad como el de la reforma constitucional. Pero estas cuestiones se plantean siempre desde el prisma propio de un académico, esto es, enmarcando cada problema en su debido contexto, desde un estudio objetivo y pausado de la realidad —que siempre es más compleja que la visión simplificada que con frecuencia suelen ofrecer los medios de comunicación— que permita obtener conclusiones no precipitadas.

Son muchas, pues, las sugerencias a las que invita este libro. Para concluir, tan sólo me gustaría resal-

tar una de ellas, por su especial actualidad. En efecto, a poco que uno vuelva la vista atrás y repase nuestro pasado más reciente, advierte que en los momentos verdaderamente críticos, como lo fueron los años de la transición y como lo es, en otro plano, el de la grave crisis que atravesamos, sólo con un amplio consenso, sólo con pactos políticos de altura que dejen a un lado los partidismos y expresen un auténtico compromiso *común*, se puede salir adelante. La Constitución de 1978, que ahora cumple treinta y cinco años, es el mejor ejemplo de ello.

Nuria RUIZ PALAZUELOS  
Universidad de Cantabria

MEILÁN GIL, José Luis: *Categorías jurídicas en el Derecho administrativo*; Iustel, Madrid, 2011, 319 págs.

Admirable fecundidad intelectual la de estos años del profesor José Luis MEILÁN, tras su jubilación oficial como Catedrático de Universidad, que puso fin a su intensa dedicación al Rectorado de su Universidad de A Coruña y a una sucesión de responsabilidades y compromisos absorbentes que fueron jalando su densa vida académica, profesional y política, de relevante proyección nacional y en su patria chica gallega, con creciente incidencia también en el ancho mundo de nuestra comunidad iberoamericana. Son décadas de experiencia, de estudio y de lecturas, de análisis, de intercambios de criterios y opiniones, de reflexión, de tensión intelectual sostenida lo que viene aflorando como

fruto maduro en sus libros. Hay todo un caudal de trabajos y escritos que cubren el largo período de su vida activa, con variadas referencias que acreditan la amplitud y solidez de las fuentes empleadas, y que subyacen a sus aportaciones de ahora, fruto de nueva reconsideración y contraste con las ideas y realidades de esta época actual que va tejiendo el siglo XXI. Nos desvela así un pensamiento jurídico sólidamente sedimentado, acrisolado en su confrontación, explícita o implícita, con otras percepciones, que encara prácticamente todas las cuestiones más relevantes que en una perspectiva general suscita el Derecho público contemporáneo, y más concretamente el administrativo. En no pocos aspectos —los más— se apreciará su coincidencia convenida con lo que hoy es patrimonio intelectual común de iuspublicistas en general y administrativistas en particular; pero brotan por doquier en su obra acentos propios de dimensiones generales o propuestas específicas sobre instituciones o regulaciones concretas, que podrán convencer o no pero personalizan, sin duda, su contribución y la avaloran aún más, por encima del positivo atractivo que ya de por sí tienen las síntesis que pueden ofrecerse desde el depurado saber que permiten los muchos años de una vida intelectualmente bien aprovechada.

El libro que nos satisface comentar ahora es quizás el que más plenamente responde a lo que queda apuntado de entre los que se han venido publicando de su autoría en estos últimos años. El certero título que se le ha dado expresa plenamente su contenido y su intención, que el mismo autor explica y justifica, por lo demás, en el primero de sus capítulos, dedicado precisamen-

te a dar cuenta de la importancia de «la construcción de categorías en el Derecho administrativo» y de hacerlo con la perspectiva conceptualizadora y el método adecuados, apropiados para este *ius commune* que es esta rama del Derecho público en su exigencia de conformación jurídica de la Administración pública y de su actuar.

Nos parece particularmente necesario subrayar en estos tiempos esta importancia, frente a la posible difusión de cierto pragmatismo más o menos escéptico o relativista, impregnado de un supuesto utilitarismo, que marginaría el papel de las categorías, de los conceptos, de la identificación de lo que las realidades jurídicas *son* y exigen o requieren, con la excusa de la movilidad, del cambio, de la heterogeneidad de las soluciones que han de darse a los problemas y necesidades reales. Y debo decir que aplaudo tanto más el sutil alegato de MEILÁN al respecto —que es una afirmación incontestable del papel insustituible de la razón objetiva en el orden jurídico, frente a la veleidad arbitraria— cuanto me consta que, tal vez por su profunda condición galaica, siempre ha sido poco propicio a las formulaciones conceptuales de perfiles muy determinados, demasiado *rectos*, con pocas ondulaciones o curvas, quizás sin suficientes modulaciones o posibles aperturas a su flexibilización o pertinente acomodo. En nuestra larga amistad, en privado o en reuniones públicas institucionales en las que ocasionalmente hemos sostenido alguna posición divergente, se ha referido más de una vez críticamente, en tono siempre amable, a mi propensión que él ha considerado en tales ocasiones precisamente contraria,

atribuyéndola a mi condición de hombre de la Meseta castellana, donde «sólo hay rectas» y «todo es plano».

MEILÁN reivindica, sí, en cualquier caso, el papel de las categorías, pero no sin distanciarse certeramente de posiciones dogmáticas que, al cerrarse obstinadamente en sí mismas, no serían sino la negación misma del rigor científico, abierto como ha de estar éste permanentemente a una franca confrontación razonable con la realidad que trata de aprehenderse y comprenderse, y al consiguiente ajuste conceptual que se demuestre pertinente. Se percibe así el añejo sabor de la sabiduría de un *senior* de nuestra disciplina. Como es bien sabido y ha recordado hace poco Luis MARTÍN REBOLLO con ocasión de rememorar los últimos treinta años del Derecho administrativo español, José Luis MEILÁN forma parte de lo que podría tenerse por segunda generación de la *RAP* o de la eclosión del maduro Derecho administrativo español de nuestra época, que supo dar continuidad y plena efectividad al empeño: un grupo encomiable, ya todo él jubilado —algunos se nos han ido yendo de este mundo—, al que tanto debemos los que vinimos inmediatamente detrás y que se ha hecho ampliamente acreedor al reconocimiento agradecido de cuantos se dedican a esta rama del saber jurídico y aun de toda la sociedad. Varios de entre ellos siguen aún plenamente activos intelectualmente, y hay que desear que puedan continuar así largo tiempo todavía.

Los diez capítulos del libro reproducen específicas contribuciones del autor ya publicadas, en todo o en parte, principalmente entre 2008 y 2010 y, alguna, diez años antes, por

lo común en libros de homenaje y revistas de países iberoamericanos distintos de España, por haber sido suscitadas por eventos acaecidos en la América hispana o también en algún caso en Portugal, en el contexto de su activa participación, especialmente en estos años, en relevantes iniciativas que vienen estrechando las relaciones entre colegas de toda Iberoamérica, con una regularidad, intensidad y efectividad sin precedentes, amén de su antigua relación privilegiada con Portugal.

Cada uno de esos diez capítulos está dedicado a alguna de las categorías jurídicas más capitales para el Derecho administrativo, de modo que, en efecto, el conjunto conforma un espléndido compendio crítico de la parte general más nuclear de esta rama de la ciencia jurídica, comenzando por la misma noción del *Derecho administrativo*, que se aborda en el primer capítulo, a la que siguen, en el ámbito de las fuentes, sucesivamente las del *reglamento* —en su relación especialmente con la ley—, los *principios generales del Derecho* y la *jurisprudencia*, y continuando luego con las del *acto administrativo*, los *contratos públicos*, los *intereses generales* y el *interés público*, el *servicio público*, el *dominio público* y, finalmente, la *regulación económica*.

Imposible destacar aquí, siquiera sucintamente, los enfoques, análisis, síntesis y posicionamientos que la obra contiene sobre cada uno de esos capitales conceptos y sus implicaciones, por los que vale la pena su lectura. En el plano metodológico destaca, en cualquier caso, la atención prestada a la formación histórica de esas categorías y a la experiencia comparada en nuestro ámbito cultural más próximo, así como a la nece-

sidad de su ajuste a la cambiante realidad social, y, sobre todo, su reconsideración a la luz de nuestro orden constitucional actual —que el autor mismo contribuyó a conformar directamente— y de la relevancia central de los derechos fundamentales. Todo esto es lo que hace al libro verdaderamente interesante para todos, y especialmente conveniente, seguramente, a las generaciones más jóvenes de estudiosos del Derecho administrativo, quizás compelidas a centrarse en exceso, con insuficiente perspectiva y tal vez con excesivas prisas, en problemas inmediatos más o menos coyunturales y en la normativa positiva, la jurisprudencia y la doctrina sólo más recientes.

Dentro de los límites del espacio razonablemente previsto para este tipo de recensiones, sólo cabe comentar especialmente alguna de las importantes cosas tratadas en este libro.

En punto a la naturaleza, origen y fundamento del Derecho administrativo, de que se ocupa el primer capítulo, me complace especialmente resaltar la relevancia que reconoce a la contraposición *Derecho público-Derecho privado*, en la que por nuestra parte hemos venido insistiendo en reiteradas oportunidades, y el énfasis en el carácter esencialmente servicial de la Administración —algo que será como un eje conductor de toda la obra—, en el que vienen a insertarse las potestades que le corresponden y toda su actuación, que nunca se ha agotado, desde luego, en su ejercicio, tampoco a los efectos precisamente jurídico-públicos. Vuelve MEILÁN a reivindicar aquí lo que, desde su juventud, fue su específico modo de conceputar el Derecho administrativo en perspectiva más objetiva y funcional

como *Derecho común relativo a la regulación y gestión subordinada de intereses colectivos* (*El proceso de la definición del Derecho administrativo*, ENAP, Madrid, 1967, reproducido en su libro recopilatorio *Administración pública en perspectiva*, Universidade da Coruña, Universidade de Santiago de Compostela, Escola Gallega de Administración Pública, A Coruña, 1996, pág. 60). Un modo de entender el Derecho administrativo que podría tener raíces en las propuestas de DUGUIT —al que se dedican varias páginas en el capítulo del *servicio público*—, pero que han sido cribadas, desde luego, y modificadas bajo otras probables fuentes de inspiración y la propia creatividad del autor. Aun comprendiendo los riesgos que él señala a la definición subjetiva del Derecho administrativo como Derecho de la Administración, no acierto, sin embargo, a entender cómo pueda en rigor acortarse esta parte del Derecho si no es a partir de la Administración pública como específica modalidad del Poder público generada por la separación de Poderes propia del Estado de Derecho contemporáneo y que, por eso mismo, por sí misma, obliga a distanciarse de las concepciones incompatibles con ella en que se traducirían aquellos riesgos.

Los capítulos sobre las fuentes son excelentes síntesis, completas en su brevedad y actualizadas, que no dejan de detenerse adecuadamente en las implicaciones del Estado autonómico y de la integración supranacional europea del Estado español, y donde se encontrarán posicionamientos sobre diversas cuestiones discutidas: el espacio de los reglamentos independientes —aunque en cuanto a los organizativos puede echarse en falta alguna considera-

ción sobre lo que representan al respecto preceptos como el 103.2 de la Constitución—, la relación de los principios generales del Derecho con los derechos fundamentales o, en fin, la pertinencia de entender a la jurisprudencia como «Derecho en acción», superando a ciertos efectos su comprensión como mera «fuente complementaria».

Sintetizando y continuando razonamientos que el autor ha expuesto a lo largo de los años, ya desde los años sesenta y setenta del pasado siglo, el capítulo dedicado al acto administrativo se aborda con vigor y determinación, como merece esa auténtica «categoría jurídica fundamental, incluso central, en la formación y desarrollo hasta nuestros días del Derecho administrativo no anglosajón», como comienza calificándola, citando a OTTO MAYER, HAURIUO o CAETANO. Su planteamiento —en lo que converge con una gran parte de nuestra doctrina— arranca de la necesidad, a su juicio, de situar al acto administrativo en la simple aplicación —y manifestación— del *Derecho*, creando, extinguiendo o modificando *derechos*, pero sin crear *Derecho*, diferenciándose, por tanto, de las normas, también de las administrativas. Es cuestionable, sin embargo, a nuestro parecer, que pueda hacerse una distinción con esta trascendencia entre crear Derecho y aplicarlo, habida cuenta de que —como el propio MEILÁN explica en este libro— en el complejo proceso actual de producción normativa no pocos actos jurídico-públicos, y en concreto los administrativos de contenido reglamentario, crean Derecho a la vez que lo aplican. Y no parece, por otro lado, que muchos actos que crean Derecho por ser normativos no creen con ello mismo derechos, configurándolos

ya como algo directamente exigible, sin necesidades de ulteriores concreciones o particularizaciones. Cosa distinta es, desde luego, que el acto administrativo no normativo, que crea, extingue o modifica derechos sin crear ni modificar el Derecho, tenga su naturaleza específica, muy digna de ser tenida en cuenta, con sus elementos propios, que justifican, ciertamente, y requieren un régimen jurídico en parte distinto —pero no totalmente distinto— del de los actos administrativos normativos que son las llamadas disposiciones generales o reglamentos. La común autoría de la Administración ampara —también en el Derecho positivo— una zona común no poco importante del régimen jurídico de todos los actos administrativos, no normativos y normativos, por relevantes que sean luego sus diferencias.

Estos contrapuntos y otros más que podrían hacerse sobre cada uno de sus capítulos evidencian, en cualquier caso, la importancia de cuanto se trata y se propone en este libro, con sólida armadura y con datos y referencias no siempre contenidos en otras obras generales y que no deben dejarse caer en el olvido.

José Luis MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ  
Universidad de Valladolid

PALOMAR OLMEDA, Alberto; LARIOS RISCO, David, y VÁZQUEZ GARRANZO, Javier: *La Reforma Sanitaria*; Ed. Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2012, 377 págs.

Alberto PALOMAR OLMEDA nos ofrece una nueva muestra de su fe-

cundo talento como administrativista con ocasión de la importante reforma legislativa en materia sanitaria acometida por el reciente Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones, convalidado por el Congreso de los Diputados el 17 de mayo de 2012. Le acompañan con acierto en este empeño intelectual otros dos autores, D. LARIOS RISCO y J. VÁZQUEZ GARRANZO, probados expertos en la materia que se aborda en el libro comentado, *La Reforma Sanitaria*.

Cabalmente, la obra que se nos presenta es, ante todo, un detallado estudio de las numerosas e importantes medidas de reforma acometidas por el Gobierno en el Real Decreto-ley 16/2012, en un asfixiante contexto de crisis económica y financiera, bajo la conocida exigencia de la reducción draconiana del gasto sanitario, justificada —se nos dice y seguramente habrá que creerlo— por la necesidad de reducir el déficit público y, al propio tiempo, permitir la «sostenibilidad» económica del servicio público de que se trate (de un tiempo a esta parte, todo ha de ser «sostenible», nuevo mantra inexcusable en el ámbito de las políticas públicas, aunque cabe dudar; una vez más, si no estaremos ante la consabida manía de importar neologismos para referirnos a realidades sobradamente conocidas entre nosotros y designadas con términos y expresiones castizos; mas ésta es cuestión en la que no podemos detenernos ahora), en este caso de nuestro Sistema Nacional de Salud. Ahora bien, el análisis pormenorizado de la reforma introducida en el Real Decreto-ley 16/2012 da

ocasión también a los autores para examinar, al hilo de anteriores reformas legislativas, la evolución del Sistema Nacional de Salud desde su puesta en marcha como una de las criaturas más características del Estado de las Autonomías surgido de la Constitución de 1978 y los problemas centrales que, desde hace ya tiempo, viene presentado nuestro Sistema Nacional de Salud, y que ponen de relieve que de «sistema» y de «nacional» tiene cada vez menos, como por otra parte no deja de advertir A. PALOMAR en el primer capítulo del libro. El tiempo dirá si las reformas introducidas por el Real Decreto-ley 16/2012 son suficientes para invertir, o al menos corregir sustancialmente, la tendencia a la descomposición del Sistema Nacional de Salud, y todo ello sin perjuicio de advertir que buena parte de esas reformas habrán de superar el escrutinio del Tribunal Constitucional, en respuesta a los recursos de inconstitucionalidad planteados por diversas Comunidades Autónomas contra el Real Decreto-ley 16/2012.

El libro comentado se estructura en cuatro grandes capítulos. En el primero («La asistencia sanitaria en España»), que se corresponde con el título del capítulo I del Real Decreto-ley 16/2012, analiza A. PALOMAR, para empezar, los antecedentes del sistema público de asistencia sanitaria en nuestro país, con especial atención, como es natural, a la protección brindada desde el sistema de Seguridad Social (con su precedente de seguro obligatorio de enfermedad, en la etapa de los seguros sociales obligatorios); los fundamentos constitucionales para la instauración del Sistema Nacional de Salud, con la progresiva creación de Servicios de Salud en cada una de



las Comunidades Autónomas para la gestión de la asistencia sanitaria en sus respectivos territorios, hasta completar, concluido en el año 2002, el proceso de traspasos a las Comunidades Autónomas en esta materia, lo que A. PALOMAR denomina «diecisiete subsistemas autonómicos de salud» (pág. 39), a los que se añade la anomalía organizativa de tener que mantener una entidad estatal (hoy denominada Instituto Nacional de Gestión Sanitaria) para la gestión de la asistencia sanitaria pública en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla; y las sucesivas grandes reformas legislativas del Sistema Nacional de Salud que han precedido a la última —por el momento— acometida por el citado Real Decreto-ley 16/2012. Seguidamente se ocupa A. PALOMAR de analizar con carácter general la reforma introducida por el Real Decreto-ley 16/2012, que responde a «la necesidad de reconcebir [el Sistema Nacional de Salud] en términos de sostenibilidad financiera» (pág. 51), para abordar inmediatamente el contenido del primer capítulo del mismo, en el que se encuentra uno de los puntos capitales de la reforma sanitaria estudiada: el retorno del concepto de «asegurado» para definir el título jurídico por el que se accede a las prestaciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud, que es, justamente, uno de los puntos que han sido objeto de impugnación en los recursos de inconstitucionalidad planteados contra el Real Decreto-ley 16/2012.

En efecto, como bien se enfatiza en el libro comentado, sin duda, «el primero y más significativo de los cambios que se introducen» por el Real Decreto-ley 16/2012 (en este caso reformando la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad

del Sistema Nacional de Salud) es la sustitución del concepto «titular del derecho» por el concepto de «asegurado», cambio que A. PALOMAR no duda en calificar de «radical» (pág. 53), pues la titularidad del derecho a las prestaciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud deja de ser «automática», siendo ahora necesario ostentar la condición de «asegurado» (o de «beneficiario del asegurado»), que reconoce una entidad gestora estatal: el Instituto Nacional de la Seguridad Social. Una vez reconocida la condición de asegurado (o de beneficiario del mismo), el derecho a la asistencia sanitaria se hace efectivo por los diferentes Servicios de Salud autonómicos (y por el Instituto Nacional de Gestión Sanitaria en Ceuta y Melilla) mediante la expedición de la tarjeta sanitaria individual. Es decir, parece que se abandona el enfoque universalista que ha sido característico de nuestro Sistema Nacional de Salud (el derecho a la asistencia sanitaria corresponde a todos los españoles, a los ciudadanos comunitarios que se encuentren en España en los términos resultantes del Derecho comunitario, y a los extranjeros residentes en España en los términos que establece la Ley de Extranjería) para volver a un enfoque propio de la legislación precedente, pues no en vano el concepto de «asegurado» es característico de un modelo de Seguridad Social. ¿Significa esto un primer paso para reconducir la asistencia sanitaria pública al redil del sistema de la Seguridad Social? La cuestión no es baladí, pues entonces el título competencial para la intervención estatal no sería sólo el artículo 149.1.16.<sup>a</sup> de la Constitución, sino también el más potente artículo 149.1.17.<sup>a</sup>.

En todo caso, en el momento actual parece que la reforma introducida por el Real Decreto-ley 16/2012 pretende, más modestamente, servir al objetivo práctico de controlar el exceso del gasto sanitario derivado de la incontrolada extensión del ámbito subjetivo de cobertura, para evitar graves disfunciones detectadas desde hace tiempo, como el «turismo sanitario» por parte de ciudadanos comunitarios. Ciertamente, tales propósitos resultan, en principio, loables, aunque la reforma no deja de incluir también otras medidas restrictivas, en especial la relativa a la limitación de derechos a los extranjeros mayores de edad en situación «irregular» (quienes, a partir del 1 de septiembre de 2012, sólo tendrán derecho a la asistencia sanitaria pública en caso de urgencia y en los supuestos de embarazo, parto y puerperio), medidas que han suscitado duras críticas por parte de distintos sectores sociales, e incluso dado lugar a respuestas de «rebeldía» por parte de algunas Comunidades Autónomas, que han anunciado su propósito de seguir prestando asistencia sanitaria a los extranjeros mayores de edad en situación «irregular» con la misma extensión que venían haciéndolo antes de la entrada en vigor del Real Decreto-ley 16/2012, a lo que se ha añadido, coherentemente con dicha postura, la decisión de impugnar este punto del Real Decreto-ley 16/2012 en los recursos de inconstitucionalidad promovidos frente al mismo por las Comunidades Autónomas. En cambio, menos problemática resulta, me parece, la exclusión de los ciudadanos mayores de 26 años de la condición de beneficiarios del asegurado, padre o madre, pues su cobertura sanitaria se

produce sin solución de continuidad por la carencia de ingresos o por no superar éstos el límite que reglamentariamente se establezca; la fijación de este límite de ingresos en cien mil euros anuales (Real Decreto 1192/2012, de 3 de agosto, que también ha sido objeto de impugnación ante el Tribunal Constitucional, por la vía del conflicto positivo de competencias) es, sin duda, más que razonable para evitar que jóvenes con escasos ingresos se vean expulsados de la cobertura del Sistema Nacional de Salud.

Cuestión distinta es, por otra parte, como señala A. PALOMAR, que la exclusión de quienes superen el indicado límite de ingresos pueda reputarse como una solución poco justificada, en la medida en que la asistencia sanitaria pública se financia mediante impuestos y «las personas que tienen un alto nivel de ingresos son personas que ya tributan según su capacidad de renta y a los que no se les regala nada, ni nada de lo que reciben es, en sí mismo, injusto», por lo que, a juicio de nuestro autor, habría sido más correcto atender a soluciones basadas en la progresividad, como la establecida para la prestación farmacéutica, mediante el sistema de aportaciones adicionales según la capacidad económica (págs. 57 y 58). Y todo ello sin perjuicio de que esa exclusión del derecho a la asistencia sanitaria pública de quienes superan el referido nivel de renta no impide, claro está, el acceso voluntario de los mismos al Sistema Nacional de Salud en calidad de «pacientes privados», abonando el coste del servicio en el momento de su utilización o bien pagando una cuota derivada de la suscripción de un convenio especial (págs. 84 a 88).

En el segundo capítulo del libro («La reordenación del ámbito prescricional de la asistencia sanitaria») se ocupa A. PALOMAR de analizar las reformas introducidas por el Real Decreto-ley 16/2012 (capítulos II y III) en relación con la denominada «cartera común de servicios» del Sistema Nacional de Salud y con la creación del Fondo de Garantía Asistencial, a lo que se añade como propina el examen de otras medidas dirigidas a coadyuvar a la suficiencia financiera del Sistema Nacional de Salud, contempladas en las disposiciones adicionales segunda y cuarta del propio Real Decreto-ley 16/2012.

En el caso de la cartera de servicios, concepto surgido en el seno de la ordenación de la gestión sanitaria de las Comunidades Autónomas durante la década de los años noventa del pasado siglo y que se generaliza para el conjunto del Sistema Nacional de Salud con la citada Ley 16/2003, estamos de nuevo ante medidas que pretenden recortar (o, si se prefiere hablar con eufemismos, racionalizar) el gasto sanitario. Como pone de relieve A. PALOMAR, «la cartera de servicios se configura como algo más que un mero catálogo de prestaciones», ya que «su proyección alcanza métodos, actividades y recursos con los que se hacen efectivas las prestaciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud» (pág. 127). La reforma operada por el Real Decreto-ley 16/2012 en relación con la cartera común (a todo el Sistema) de servicios pasa por diferenciar las prestaciones en tres niveles, en atención a su financiación: servicios básicos, cubiertos íntegramente mediante financiación pública; servicios complementarios (entre los que se encuentran la pres-

tación farmacéutica y el transporte sanitario no urgente), en parte financiados públicamente y en parte sujetos a aportación del usuario; y servicios accesorios, sujetos a aportación o a reembolso del usuario. La cartera común, con estos tres niveles, no impide que las Comunidades Autónomas que lo deseen puedan establecer, además, su propia cartera de servicios complementaria, siempre y cuando la financien con cargo a sus propios presupuestos y previa garantía de que cuentan con la suficiencia financiera necesaria en el marco del cumplimiento de los criterios de estabilidad presupuestaria. Se trata, pues, de poner fin a la seductora carrera (tan bienintencionada como rentable en términos de rédito electoral) por ofrecer cada vez más y mejores servicios sin tener en cuenta si es asumible el incremento de gasto, operación cuyo buen fin dependerá de la lealtad institucional de los agentes políticos en nuestro convulso Estado de las Autonomías.

La creación del Fondo de Garantía Asistencial es una medida del Real Decreto-ley 16/2012 que atiende a ofrecer soluciones al problema de los «desplazados». En realidad, no se trata de una medida novedosa, pues su origen se encuentra en el Fondo de Cohesión Sanitaria, creado en el marco de la Ley 21/2001, sobre financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades Autónomas, como nos recuerda A. PALOMAR. El nuevo Fondo pretende superar las deficiencias advertidas en el modelo precedente, a fin de dar una respuesta satisfactoria para el conjunto de Servicios de Salud autonómicos, estableciendo fórmulas de compensación económica entre Co-

munidades Autónomas y Ciudades Autónomas por los gastos generados por los servicios sanitarios prestados en una Comunidad Autónoma a asegurados residentes en otras partes del territorio español que necesitan de la asistencia sanitaria pública cuando se hallan fuera de su residencia habitual.

El capítulo se cierra, como ya se avanzó, con la exposición de otras medidas adicionales que incorpora el Real Decreto-ley 16/2012 en su propósito de poner freno al incremento del gasto sanitario: fijación de importes máximos de financiación respecto de las prestaciones con productos dietéticos y ortoprotésicos (disposición adicional segunda) y el fomento de otras medidas dirigidas a mejorar la eficiencia económica del Sistema Nacional de Salud (disposición adicional cuarta), tales como las fórmulas de compra conjunta y centralizada de productos, los planes de ahorro energético o la adecuación de los envases de los fármacos a las pautas y duración habituales de los tratamientos médicos.

David LARIOS asume la responsabilidad sobre el tercer capítulo del libro («La prestación farmacéutica del Sistema Nacional de Salud: a propósito de las medidas introducidas por el Real Decreto-ley 16/2012»), en el que se analizan con detalle las reformas introducidas por el Real Decreto-ley 16/2012 (capítulo IV) en relación con la prestación farmacéutica, medidas de ahorro que, según parece, han comenzado ya a arrojar resultados satisfactorios en términos de reducción significativa de gasto público en este ámbito, continuando una tendencia que se inicia en 2010, según nos ilustra (págs. 165-166) D. LARIOS.

Aunque el llamado «copago» sea la medida más divulgada y más polémica de cuantas introduce el Real Decreto-ley 16/2012, lo cierto es que la reforma abarca prácticamente todos los aspectos de la prestación farmacéutica, con la mira puesta siempre en el ahorro de costes. Y es que, en efecto, de todas las medidas introducidas por el Real Decreto-ley 16/2012, las reformas en materia de prestación farmacéutica son las que presentan un impacto más evidente en el objetivo de reducción del gasto sanitario.

Así, en primer lugar, el Real Decreto-ley 16/2012 reforma la Ley 29/2006, de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, para reforzar la política (generalizada tras el Real Decreto-ley 9/2011) de fomento de prescripción de medicamentos genéricos (prescripción por principio activo), mucho más baratos e igualmente eficaces (bioequivalencia) que los medicamentos de marca, y ello mediante medidas de incentivación económica a los médicos que prescriban fármacos genéricos, medidas que han recibido el aval del Tribunal de Defensa de la Competencia e incluso del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. La reforma no ha llegado, en cambio, como señala D. LARIOS, a los excesos de algunas Comunidades Autónomas que optaron por dificultar o incluso impedir a los médicos la prescripción de medicamentos de marca mediante la implantación de sistemas cerrados de receta electrónica (págs. 176-179). Sí se establece, en cambio, la implantación de sistemas de prescripción electrónica en los que el médico pueda disponer de información sobre el coste del tratamiento, de forma que pueda tomar en consideración el impacto económico en fun-

ción de los medicamentos y productos sanitarios que prescriba, medida que también se examina con detalle por D. LARIOS (págs. 230-235).

Asimismo, el Real Decreto-ley 16/2012 incide de nuevo en medidas de ahorro ligadas a la dispensación de medicamentos por las oficinas de farmacia. En efecto, se mantiene la regla, incorporada por la Ley 29/2006, según la cual cuando la prescripción se realice por principio activo (lo que será la regla) el farmacéutico dispensará el medicamento de menor precio de su agrupación homogénea, y se añade que, a igual precio, dispensará el medicamento genérico o el biosimilar correspondiente; asimismo, en los casos excepcionales de prescripción de medicamento de marca el farmacéutico dispensará el de precio más bajo de su agrupación homogénea, y en caso de igual precio dispensará el medicamento genérico o el biosimilar correspondiente (págs. 189-190).

También en el marco de la dispensación se inserta otra medida de contención del gasto como es la reducción de los márgenes comerciales de las oficinas de farmacia, que arranca del Real Decreto-ley 4/2010 y se mantiene por el Real Decreto-ley 16/2012. Pero, como no todo el monte es orégano, resulta que se ha constatado —nos precisa D. LARIOS— que la reducción de márgenes comerciales parece haber comprometido seriamente la viabilidad económica de determinadas oficinas de farmacia con menor nivel de ingresos por facturación al Sistema Nacional de Salud, especialmente en los núcleos rurales, lo que ha obligado a introducir, primero en el Real Decreto-ley 9/2011 y de nuevo en el Real Decreto-ley 16/2012, medidas correctoras de apoyo a esas farmacias, con el fin de ga-

rantizar la continuidad del servicio asistencial en esos núcleos de población (págs. 192-195), y que han sido de nuevo modificadas por el Real Decreto-ley 19/2012, de 25 de mayo (posteriormente sustituido por la Ley 12/2012, de 26 de diciembre)

Pero las medidas de ahorro más efectivas (y también las más polémicas) de la reforma sanitaria en el ámbito del gasto farmacéutico son las que atañen directamente a la financiación pública de medicamentos. En este sentido, el Real Decreto-ley 16/2012 introduce criterios adicionales para excluir medicamentos de la financiación pública. Como bien advierte D. LARIOS, «una vez establecidos por el Real Decreto-ley los nuevos parámetros para la retirada de medicamentos de la financiación pública, la decisión administrativa no se ha hecho esperar y, tras más de diez años en los que no se había eliminado de la prestación farmacéutica del Sistema ningún medicamento por razones económicas ... [se] ha dictado una resolución que excluye de la financiación pública un total de 426 medicamentos ... que en lo sucesivo deberán ser adquiridos por los usuarios abonando su importe íntegro» (pág. 202). A ello se añade la reforma del régimen de copago de los medicamentos, que supone el incremento de la aportación de los usuarios en general, en función de su nivel de renta, y la supresión de la gratuidad incondicionada de que disfrutaban los pensionistas (si bien la exención de pago se mantiene para los perceptores de pensiones no contributivas), de forma que también éstos quedan sujetos al pago de los medicamentos en función de su nivel de renta de acuerdo con los porcentajes establecidos por

el Real Decreto-ley 16/2012. No es extraño que sea ésta (junto con la relativa a la exclusión parcial de los extranjeros «ilegales» de la asistencia sanitaria, como ya se dijo) una de las medidas que ha generado más rechazo social, como es sobradamente conocido, e incluso ha dado lugar a «políticas autonómicas de rebelión» contra la misma, en palabras de D. LARIOS (pág. 229), seguidas de la impugnación de este precepto del Real Decreto-ley 16/2012 en los recursos de inconstitucionalidad planteados por esas Comunidades Autónomas.

Otras medidas de ahorro en las que incide también el Real Decreto-ley 16/2012, como las denominadas «reservas singulares» (págs. 203-205), la fijación de precios máximos de venta al público de los medicamentos (págs. 205-207), las relacionadas con el sistema de precios de referencia y el sistema de precios seleccionados (págs. 214-223), los retornos (págs. 238-240) o las referidas a la farmacia hospitalaria (págs. 241-246), son igualmente analizadas con claridad expositiva y de forma exhaustiva por D. LARIOS en el libro comentado.

Javier VÁZQUEZ se ocupa del cuarto y último capítulo del libro («Recursos Humanos»), en el que se da cuenta de las medidas introducidas por el Real Decreto-ley 16/2012 (capítulo V) en materia de personal de los Servicios de Salud. Se trata de medidas ciertamente heterogéneas y no siempre ligadas, al menos directamente, al objetivo de reducción del gasto sanitario perseguido por la reforma, lo que podría suscitar alguna duda sobre la concurrencia en estos extremos del presupuesto habilitante para dictar el Real Decreto-ley. Tal sucede con las reformas

introducidas en la Ley 44/2003, de Ordenación de las Profesiones Sanitarias. ¿Realmente pueden considerarse suficientes las razones que se ofrecen en la exposición de motivos del Real Decreto-ley para justificar que existe extraordinaria y urgente necesidad en reformar mediante este instrumento la formación especializada? En todo caso, es loable el esfuerzo desplegado por J. VÁZQUEZ para hacer comprensibles el propósito y alcance de las reformas emprendidas por el Real Decreto-ley 16/2012 en relación con la formación de los profesionales sanitarios, partiendo de la situación anterior a esas reformas y analizando los problemas suscitados que se pretenden resolver (págs. 252 y ss).

Reflexiones parecidas suscita el hecho de que «el legislador de urgencia ha entendido necesario crear un nuevo Registro, el Registro Estatal de Profesionales Sanitarios», porque estima que los registros autonómicos y colegiales ya existentes «no son suficientes para garantizar la necesaria planificación y control de los recursos humanos con los que cuenta el sistema sanitario» (pág. 279), así como alguna de las reformas introducidas en la Ley del Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud (en adelante, Estatuto Marco), como la referida a la creación, modificación y supresión de categorías a efectos de movilidad (págs. 282-292).

Mayor conexión con los objetivos económicos del Real Decreto-ley 16/2012 podrían tener medidas en materia de recursos humanos tales como la decisión de extender al sistema retributivo del personal estatutario el criterio de la evaluación del desempeño, introducido por la Ley del Estatuto Básico del Emplea-

do Público de 2007. La evaluación periódica del desempeño deberá determinar en el futuro —se nos dice— una parte de las retribuciones complementarias del personal estatutario, y habrá de llevarse a cabo por los Servicios de Salud «a través de procedimientos fundados en los principios de igualdad, objetividad y transparencia». El propósito del legislador es, sin duda, estimable, pero conviene moderar el entusiasmo y no echar las campanas al vuelo. De entrada, aunque la evaluación del desempeño sea el elemento clave de cualquier diseño de carrera profesional digna de tal nombre, conviene recordar, como bien nos advierte J. VÁZQUEZ, que cinco años después de la entrada en vigor del Estatuto Básico del Empleado Público «la realidad es que poco se ha avanzado» en este terreno (pág. 303). Si esto es así con carácter general, cabe dudar de que la regla de la evaluación del desempeño que ahora pretende introducir el Real Decreto-ley 16/2012 en el Estatuto Marco vaya a arrojar más rápidos y mejores resultados en este sector. Por lo demás, que la evaluación periódica del desempeño debe realizarse mediante procedimientos que aseguren la igualdad, objetividad y transparencia es algo en lo que no cuesta trabajo alguno convenir; pero el diablo está en los detalles: quién va a evaluar, cómo se va a evitar que se enmascaren decisiones basadas en el favoritismo personal o partidista, qué instrumentos existen para controlar internamente la objetividad y el acierto de esas decisiones, y qué remedios eficaces para reaccionar contra las mismas por quien se siente (con razón o no) injustamente tratado, etc. El éxito o el fracaso de la implantación de sistemas de evalua-

ción del desempeño está precisamente en esos detalles.

Una medida del Real Decreto-ley 16/2012 en materia de personal que sí aparece directamente vinculada al propósito general de reducción del gasto público es la que exceptúa al personal estatutario de los Servicios de Salud de la extensión prevista en el artículo 21 de la Ley de Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado y en la disposición adicional 6.<sup>a</sup> de la Ley 26/2009, de Presupuestos Generales del Estado para 2010, respecto del complemento económico durante la situación de incapacidad temporal. El propósito de la reforma era permitir a las Comunidades Autónomas no complementar las prestaciones que perciba el personal estatutario en situación de incapacidad temporal o bien complementar en menor cuantía de lo exigido por las citadas normas legales, conforme se expone con detalle por J. VÁZQUEZ (págs. 309-321). Conviene reparar, no obstante, que esta previsión del Real Decreto-ley 16/2012 ha quedado superada antes de transcurrir tres meses desde su entrada en vigor, al dictarse el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, otra norma más de urgencia «anticrisis» que, en este punto, deroga los preceptos legales antes citados y establece para todas las Administraciones públicas un régimen de limitaciones en cuanto a la facultad de complementar las prestaciones que perciba con cargo a la Seguridad Social el personal a su servicio durante la situación de incapacidad temporal.

Destacada atención se presta, asimismo, en el libro comentado (págs. 321-332) a otra de las medidas introducidas por el Real Decreto-ley 16/2012 en materia de recursos humanos, la relativa a la integración antes

del 31 de diciembre de 2013, como personal estatutario fijo, del personal sanitario titular de los servicios sanitarios locales y del resto del personal funcionario que presta servicios en instituciones sanitarias públicas. También en este supuesto se suscitan dudas sobre la pretendida extraordinaria y urgente necesidad de esta medida. Y es que, como señala J. VÁZQUEZ, «ciertamente no se acaba de comprender la supuesta urgencia de una situación que pretende resolverse, como tarde, veinte meses después» de la entrada en vigor del Real Decreto-ley 16/2012 (pág. 331). A lo que habría que añadir que se trata de una situación que se viene arrastrando desde hace bastantes años y que, en realidad, puede que no se solucione definitivamente, al no tratarse de una integración obligatoria; si bien es cierto, como apunta J. VÁZQUEZ, que esa integración se verá estimulada por la previsión de que el personal que opte por no integrarse será adscrito por las Comunidades Autónomas a órganos administrativos que no pertenezcan a las instituciones sanitarias públicas (pág. 332).

Algo parecido sucede con la previsión de integración (que en este caso sí es forzosa, sin embargo), antes del 31 de diciembre de 2013, del personal de cupo y zona en el sistema de prestación de servicios, de dedicación y de retribuciones establecido para el personal estatutario en el Estatuto Marco, quedando suprimida desde esa fecha la modalidad de prestación de servicios de cupo y zona. Como en el caso anterior, tampoco acaba de comprenderse la pretendida urgencia de una situación, igualmente antigua, cuya solución puede demorarse hasta veinte meses desde la entrada en vigor del Real Decreto-ley 16/2012. En todo caso,

el análisis del problema por parte de J. VÁZQUEZ (págs. 336-353) es en este caso, como en los restantes que se abordan en el libro, exhaustivo y riguroso.

Otras medidas del Real Decreto-ley 16/2012 directamente conectadas con el objetivo de contención o reducción del gasto público, y que merecen a nuestro autor un comentario muy favorable, son las relativas a la supresión de la posibilidad de abonar prestaciones de acción social al personal estatutario que no se encuentre en activo (págs. 332-335), y la supresión del complemento de la pensión de jubilación previsto en el artículo 151 del viejo Estatuto de personal sanitario no facultativo de 1973, precepto que el Estatuto Marco declaró vigente y que es finalmente derogado por el Real Decreto-ley 16/2012 (págs. 353 a 368).

En definitiva, *La Reforma Sanitaria* constituye un completo estudio por parte de acreditados especialistas en la materia de las numerosas, heterogéneas y complejas medidas incorporadas a nuestro ordenamiento por el Real Decreto-ley 16/2012 bajo la premisa de contener y reducir el gasto público en el sector sanitario. La obra es, si cabe, aún más meritoria por su pronta publicación, apenas tres meses después de la entrada en vigor del Real Decreto-ley, lo que resulta prueba cabal del esfuerzo desarrollado por los autores. Sin duda alguna, se trata de una lectura que será de utilidad para todos aquellos que resulten directamente concernidos por la aplicación de las diversas reformas que introduce la norma de urgencia, tanto aplicadores como destinatarios, y que deseen conocer con rigor y exactitud su alcance, ayudados para ello



de una obra que pretende facilitar ese conocimiento.

Herminio LOSADA GONZÁLEZ  
Letrado del Tribunal  
Constitucional

SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José:  
*Cuaderno abierto de un constitucionalista. Recuadros y ensoñaciones*; Biblioteca Nueva. Ensayo, Madrid, 2012, 303 págs.

Con frecuencia se habla y se critica el silencio de los intelectuales, esas personas que contribuyen a conocer en profundidad la realidad como condición previa para después intentar transformarla. Yo mismo me he referido a ese relativo silencio no hace mucho (cfr. «Contra los tópicos, por las ideas», en *Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo*, REDA, 155, 2012) para propugnar que se oigan sus voces sosegadas por encima del estruendo mediático que desvela problemas, por supuesto, pero problemas que se analizan a veces con el pie forzado de la noticia fresca. Los intelectuales pueden estar y están, desde luego, en todas partes, en los medios, en la actividad profesional, en la universidad. Es en ésta y desde ésta donde se debería oír más su voz, porque buena parte del trabajo de los profesores universitarios debe consistir, justamente, en generar ideas, en propiciar debates, en plantear adecuadamente las cuestiones, como decía TOLSTOI, más allá incluso de las concretas propuestas que sugieran. Y es que plantear adecuadamente las cuestiones es ya el primer paso de su solución.

Plantear adecuadamente las cuestiones supone enfocarlas sin estrépito, sin la urgencia inmediata, con mesura y prudencia, con perspectiva histórica y proyección futura. Plantear adecuadamente las cuestiones supone también no agredir al discrepante, no pretender poseer la razón a toda costa, admitir argumentos, razones, discursos diferentes. Esa labor pausada y siempre alejada del insulto o la arrogancia es fundamental para construir un pensamiento útil, para articular un discurso coherente, para hacer derivar conclusiones y proporcionar elementos de acción a quienes tienen autoridad y medios para ponerse a ello.

Por eso, porque no es demasiado frecuente, destaca el excelente libro de Juan José SOLOZÁBAL, *Cuaderno abierto de un constitucionalista. Recuadros y ensoñaciones*, a propósito del cual escribo ahora estas líneas y que acaba de publicar la editorial Biblioteca Nueva en su colección de ensayos.

Se trata de un tipo de libro poco común, que viene muy bien acompañado de un *Prólogo* del historiador Santos JULIÁ y un *Epílogo* del magistrado y catedrático de Derecho constitucional Manuel ARAGÓN. Destacan allí ambos la importancia del texto de SOLOZÁBAL y su carácter amable, por más que se aborden en él cuestiones polémicas y algunas potencialmente conflictivas. Porque se trata de un libro de reflexiones directas, de muchos y muy variados vericuetos que van desde los más actuales problemas constitucionales (el federalismo, el sistema electoral, el papel del Estado, el desgaste de la Constitución, la justicia constitucional...) hasta la evocación de hechos y circunstancias varios que han con-

dicionado —y aún condicionan— nuestro presente. Maestros, paisajes, lugares, libros, escenarios ajenos del entorno más o menos cercanos cruzan veloces a los ojos del lector; que se embebe y se implica desde el primer momento. Se evoca allí a ORTEGA, desde luego; a CERVANTES, Julio CARO, AZAÑA, VICENS VIVES, a José Antonio MARAVALL, algunos de los autores recurrentes en otros escritos del profesor SOLOZÁBAL. Pero también a A. CAMUS, Koldo MITXELENA, Luis MARTÍN SANTOS y, entre los más cercanos, M. GARCÍA PELAYO, J. SOLÉ TURA, P. LUCAS VERDÚ, F. RUBIO LLORENTE y otros muchos. En el libro aparece el recuerdo frecuente, incluso la «ensoñación», del País Vasco —el territorio de la infancia y de la primera juventud del autor— desde diversas ópticas que incluyen el pasado y el presente, el paisaje que marca y cincela el carácter, el indisoluble aprecio por sus gentes y el dolor de las tragedias últimas. Todo eso está presente en un libro que es, todo él, una especie de destilado perfume de un pensamiento abierto, en efecto, como reza su título; un pensamiento libre que propicia nuevas ideas al lector que a él se acerca sin prejuicios.

Un libro, pues, admirable, precioso, imprescindible, del mejor y más sólido estilo universitario. Un libro que, como dice su subtítulo, dibuja pequeños «recuadros» que evocan y enmarcan retazos de la vida, que sugiere y hace pensar, pero que también arranca emociones, recuerdos, anhelos de un futuro mejor. Para ello desvela algunos errores colectivos, critica comportamientos o fallos judiciales, sugiere alternativas, posibilidades, compara realidades, evoca enseñanzas del pasado e incluso nos ayuda a amar

ciertos paisajes que, a veces, son algo más que simples espacios físicos. Y todo ello en un tono amable y en un castellano hermoso, por sobrio y elegante.

Un libro que hay que recomendar para que sea conocido y, lo que es más importante, leído y releído. Su autor, catedrático de Derecho constitucional en la Universidad Autónoma de Madrid, es un conocido jurista que se asoma o es llamado con frecuencia a las páginas de los medios de comunicación y que posee un caudal de conocimientos y experiencias que entronca con lo mejor de la tradición universitaria, alejado de los mitos y los tópicos, tan frecuentes. Autor de varios libros (*El primer nacionalismo vasco; Las bases constitucionales del Estado autonómico; Nación y Constitución. Soberanía y autonomía en la forma política española*) y de numerosos artículos que van desde la teoría más abstracta a cuestiones bien concretas, como, por poner un solo ejemplo, su sugestivo trabajo sobre la posición de los entes locales en los nuevos Estatutos de Autonomía («El marco estatutario del régimen local», en esta misma REVISTA, 179, 2009), pasando, naturalmente, por la historia que tanto condiciona o la literatura que tanto nos enseña, el profesor SOLOZÁBAL dirige también la revista de pensamiento *Cuadernos de Alzate*. Esta nueva obra suya, donde recopila muchos breves escritos que él denomina *Al paso*, confirma, como dije al principio, a un intelectual de fuste, a un pensador de altura. El resultado es también el fruto de un carácter, de una persona cercana, amable y cariñosa, un hombre bueno, en el sentido machadiano de la expresión, que no ha perdido el contacto con el suelo y nos invita en

esta nueva obra a acompañarle en el camino abierto por sus «ensoñaciones», que son, en gran medida también, ilusiones colectivas, anhelos compartidos, afanes que el autor nos incita a hacer nuestros en el sobreentendido de que sólo entre todos podremos hacer un país más habitable, con una «digna calidad de vida», como dice el Preámbulo de nuestra Constitución; una norma que acaso debiera actualizarse y mejorarse, pero que conviene conocer en todos sus recovecos, algunos de los cuales se apuntan también en este libro de un constitucionalista que ayuda a volver a colocar el foco en lo que importa, en las cuestiones de fondo, en las ideas y los valores que sostuvieron el impulso inicial del primer postfranquismo, la ilusión colectiva que hay que recuperar para que el ruido no apague la música, para que no se olvide...

Un libro, en suma, oportuno donde los haya, sí, que ayuda a recordar a los mayores y enseña no pocas cosas a los jóvenes.

Luis MARTÍN REBOLLO  
Universidad de Cantabria

SORIANO GARCÍA, José Eugenio: *El Poder Judicial, la Administración y los Jueces (A propósito de los nombramientos por el Consejo General del Poder Judicial)*; Ed. Iustel, Madrid, 2012, 312 págs.

El libro del profesor SORIANO constituye una apuesta audaz por el Derecho, mostrando una confianza en las respuestas jurídicas que es, a la vez, la mayor fuerza y quizás el

mayor punto frágil de su excelente construcción. Y decimos esto un tanto desazonados porque, lamentablemente, se observa que muchas veces es la acción directa la que rige la solución —o falta de solución— de los conflictos, lo cual hace que la vuelta completa al Derecho como único orden y fórmula exclusiva de regir las controversias y ofrecer soluciones no sea siempre la opción más respetada. No obstante lo cual, hay que continuar, desde luego, en la postura de llevar la racionalidad argumentativa y los clásicos moldes de interpretación, bien elaborados en el artículo tercero del Código Civil, al ámbito social, económico y político, porque todo lo que no sea resolver de acuerdo con el ordenamiento las diferentes situaciones aboca a frustraciones, mayores conflictos y, finalmente, descrédito institucional.

El solvente estudio recensionado examina con notables conocimientos los problemas que el ejercicio de la discrecionalidad en el nombramiento de los puestos y plazas judiciales está planteando en la realidad, y resueltamente realiza a su vez una crítica fundada que permite que los lectores logren una completa visión de las cuestiones y conflictos asociados a tales nombramientos, así como el logro de soluciones que de manera efectiva permitan resolver y mejorar una situación que, hoy por hoy, es manifiestamente mejorable, valga la redundancia.

Dividido el valeroso ensayo en dos partes bien nítidas cada una, la primera examina con lujo de datos la gran cuestión de las relaciones entre democracia y Estado de Derecho, que inequívocamente sostiene el profesor SORIANO constituyen un *mixtum* inextricable. Todo ello volcado al examen

de la posición del juez, centro de gravedad permanente de la obra.

En un espléndido recorrido institucional, el autor da cuenta, siempre en el plano jurídico, de ideas centrales de la independencia judicial, tales como la *auctoritas*, la dependencia de la ley como inequívoca técnica para ser precisamente independiente el juez, los problemas del legicentrismo y, con espíritu crítico, el desarrollo y desempeño del asociacionismo judicial.

Se entronca a continuación con la cuestión, desde luego de moda generalizada, del papel de la denominada clase política y la importancia que tiene a la hora de la toma de decisiones que acaban afectando al justiciable, vía intermedia de realizar un diseño del Consejo General del Poder Judicial a todas luces, también, manifiestamente mejorable, si es que no cuestionable directamente.

Y tras ese recorrido realizando un camino siempre jurídico se examina la idea de arbitrariedad como esencia de la política para oponerla a discrecionalidad, reino propio de la Administración y su Derecho.

Para ello se da una vuelta completa a la necesidad de recuperación de la independencia de las instituciones, y se retorna a examinar el importante papel que todo juez, individualmente, está llamado a cumplir.

El examen de la exigible vuelta al principio de legalidad, como *Deus ex machina* de todo el desempeño de la Administración, aparece en el norte de todo el análisis que se realiza sobre la pretendida libertad de la Administración frente a la ley. Aquí, el profesor SORIANO es claro al indicar cabalmente cómo Derecho privado y Derecho público se mueven en esferas diferentes, puesto que para el primero, basado en la auto-

nomía de la voluntad, la ley es un valladar, un límite, mientras que, por el contrario, en el actuar de la Administración la ley es el instrumento, el alimento de toda la actuación administrativa. Y confundir ambas expresiones, ya que la primera es una ecuación normativa en la que desde la capacidad jurídica y de obrar, la legitimación y el poder de disposición se pasa a realizar un acto de Derecho privado, mientras que en la segunda la cadena de efectividad jurídica pasa por la ley, la atribución de potestad, el acto administrativo y finalmente su ejecución, confundir ambas ecuaciones jurídicas lleva a una confusión que ofusca cualquier intento de aplicar el Derecho a una relación.

De ahí la oposición severa a la arbitrariedad y el necesario control de la discrecionalidad.

En la segunda parte del libro, el ensayo del profesor SORIANO continúa por la senda del examen de la actuación del Consejo General del Poder Judicial y sus controles —o falta de controles— por la Sala III del Tribunal Supremo.

Con un análisis agudo y completo de la jurisprudencia, aborda el texto un nutrido conjunto de sentencias que han ido estableciendo los pretendidos límites a la arbitrariedad en la que, en más de una ocasión, ha incurrido el Consejo en el momento de realizar los nombramientos.

Las más destacadas sentencias se examinan una por una y, tras un pertinente estudio, se procede a clasificar el material jurisprudencial según la tendencia que se evidencia y que, globalmente, se clasifica en tres grandes apartados. De un lado, las sentencias «deferentes» con el Consejo, que practican un reconoci-

miento de las decisiones de este órgano como prácticamente incontrolables, creando un ente aparte del Derecho ya que no se le aplica el Derecho administrativo, sino, si acaso, en algún aislado aspecto formal, apéndice y sin importancia alguna. Un segundo grupo de sentencias va algo más allá y llega a generar una exigencia de motivación. Esto es una justificación más o menos plausible, pero siempre una fundamentación *ad hoc*, para el caso concreto, y en línea casi siempre de justificar la decisión del órgano. Y, finalmente, algunas sentencias que sí entran en el fondo y se atreven a anular la decisión administrativa de este órgano, el Consejo General del Poder Judicial, que, aun mencionado en la Constitución, está muy lejos de ser un órgano constitucional ya que no tiene una función constitucional inequívoca y muy bien podría ser suprimido sin que adoleciera la Constitución de minusvalía alguna, tal como sucede en tantos y tantos Estados de la propia Unión Europea. No deja de ser casual que los países que han sufrido dictaduras son los que tienen Consejo, mientras que países como Reino Unido, incólumes a la tentación totalitaria, carezcan de tan extravagante organización.

Valor añadido del libro es que aporta, asimismo, una detenida valoración de votos particulares, donde se encuentra lo más granado de la crítica hasta ahora realizada. Y, finalmente, también, la oferta de una solución clara a los problemas que plantea al juez no asociado la actual tendencia, imparable, a realizar nombramientos endógenos a las asociaciones y, por tanto, con un inequívoco designio político. La vuelta a la exigencia de mérito y capacidad aparece así como la técnica

necesaria que, bien conocida, ofrece soluciones equitativas y evita la actual arbitrariedad y descrédito en que ha caído el Consejo.

Nos encontramos, pues, ante una obra que vuelve a acreditar que la crítica intelectual como patrimonio de los académicos tiene que continuar manifestándose si queremos entre todos mejorar la tasa social de beneficios que todos tenemos en la universidad la posibilidad de realizar. Y, desde luego, no quepa duda de que esa posible mejora se encuentra en la aplicación de las buenas técnicas del Derecho administrativo, en las que el profesor SORIANO vuelve a acreditar su condición de maestro.

Teresa CABEZAS HERNÁNDEZ  
Universidad de Extremadura

TARDÍO PATO, José Antonio: *Las competencias educativas de los entes locales en España (Análisis histórico, sistemático y comparado)*; Ed. Iustel, Madrid, 2010, 475 págs.

I. El libro que aquí se presenta tiene por objeto, como indica su título, las competencias educativas de los entes locales en España. Se trata de una materia sobre la que existían estudios parciales pero no había sido objeto de una monografía específica, por lo que supone una auténtica innovación en dicho campo científico. Este carácter original e innovador habrá sido, seguramente, uno de los aspectos, junto a las demás virtudes del libro, especialmente valorado por el Jurado del Premio Fernando Albi, extensión nacional, 2009, al otorgarle tal galardón.

Además de la innovación, el tema del que se ocupa el libro tiene también la virtud de la oportunidad habida cuenta del movimiento reformador que, con ocasión de la crisis, se ha iniciado en relación con nuestro régimen local y que, indudablemente, afectará a las competencias educativas de las entidades locales.

Una vez descrito el objeto del libro procede referirme brevemente a su autor. El profesor TARDÍO PATO es una de las máximas autoridades científicas en nuestro país sobre el régimen jurídico de la educación. Autor prolífico y versátil, una de sus obras tempranas y más destacadas fue *Control jurisdiccional de méritos, oposiciones y exámenes académicos* (1986). Pero la obra que le erigió en el mayor especialista en materia de educación universitaria fue *El Derecho de las Universidades Públicas españolas* (1994), obra de referencia inexcusable en la materia. Junto a ella podrían ser enumerados otra serie de destacados trabajos publicados como artículos de revista o capítulos en obras colectivas, pero los dos señalados bastan para caracterizar al autor de este libro como un gran experto en el objeto del que trata el libro.

Antes de pasar a referirme a la estructura y contenidos de libro debe destacarse la metodología utilizada por TARDÍO PATO. Como indica en el subtítulo del libro, el estudio de las competencias educativas locales se realiza conforme a su análisis histórico, sistemático y comparado. En concreto, nos ofrece un análisis de la situación de las competencias educativas locales en Francia, en Italia, en Alemania y en Reino Unido. Ese análisis no queda en mera exposición de los respectivos regímenes jurídicos, sino que lo utiliza para mos-

trarnos, en el capítulo de conclusiones, una interesantísima y utilísima comparación sobre las referidas competencias en tales Estados y en España.

II. Paso seguidamente a referirme a las competencias educativas de las entidades locales que son estudiadas en el libro. Las primeras son las de «*cooperación y colaboración con las Administraciones educativas en la planificación de la política educativa y su aplicación y en la programación de las construcciones escolares y la creación de los centros docentes públicos*», recogidas en el artículo 25.2, letra n), de la LBRL de 1985 y en el artículo 1, letra p), de la LOE de 2006. Distingue el autor entre la formulación de la política educativa (fijación de los objetivos de la enseñanza, de los tipos de ella, de los grados y niveles, de los planes de estudio, de la evaluación, de los requisitos de los centros docentes, de las condiciones del profesorado y su selección) y la programación de la enseñanza que se refiere a la previsión de los puestos escolares disponibles y del número de centros para la impartición de tales enseñanzas, así como su ubicación, y el número de efectivos de personal docente y no docente, en sus distintas categorías. Es decir, que la programación es una parte de la puesta en aplicación de la política educativa. En cuanto a la participación en la programación de las construcciones escolares y en la creación de los centros docentes públicos, la atribución de los entes locales se configura como una competencia de propuesta de una decisión última que corresponde a los órganos autonómicos.

Las diferencias en este ámbito entre los entes locales españoles y los de

Francia, Italia y Alemania le parecen a TARDÍO PATO más verbales que sustanciales, existiendo diferencias más profundas con el Reino Unido, pues aquí se habla de única responsabilidad de las Autoridades Educativas Locales en la prestación de la educación infantil, primaria y secundaria y, por lo tanto, entiende que es a éstas a las únicas que les corresponde la programación de tal enseñanza en su demarcación, sin perjuicio de la cooperación con la Administración del país correspondiente en determinados aspectos de la enseñanza, como se destaca en Escocia.

Sentado lo anterior, merece la pena destacar la opinión de TARDÍO PATO sobre estas competencias. El objetivo fundamental debe ser lograr que las necesidades educativas de cada población queden atendidas con calidad y con neutralidad ideológica, en régimen de pluralismo político, ideológico y religioso. Y le parece que en España, en virtud de nuestra experiencia histórica, tal objetivo se cumple mejor con centros de titularidad de la Administración del Estado y de la Administración de las Comunidades Autónomas que con centros de titularidad de los entes locales. Así pues —añade—, la cuestión se sitúa, entonces, en garantizar que los estudios de necesidades y las propuestas de los municipios enviados por éstos a la Administración educativa para la creación o modificación de los centros educativos de titularidad de la misma en su término municipal sean resueltos adecuadamente, tanto desde el prisma de la oportunidad como desde el de la legalidad, pero, por lo menos, desde este último; para lo que será útil ahondar en las vías de control de la discrecionalidad.

III. *La competencia de los entes locales para la creación de centros educativos de titularidad propia y de su responsabilidad total* afecta a todos los niveles educativos: educación infantil, primaria, secundaria obligatoria, secundaria postobligatoria, educación superior y educación permanente de adultos. Ahora bien, en la educación primaria y secundaria no dejan total libertad a los entes locales para tal creación, sino que exigen el consentimiento de la Administración educativa (estatal o autonómica). Tampoco en la educación superior se deja a la decisión unilateral de las entidades locales, pues se requiere la aprobación de la Comunidad Autónoma, a propuesta del Consejo de Gobierno de la Universidad, previo informe favorable de su Consejo Social.

El autor aporta algunos ejemplos de centros de titularidad de los entes locales en España, pero resalta que son muy escasos, en parte, por la exigencia del citado consentimiento de la Administración educativa; en parte, por los costes de implantación y de mantenimiento, incluidos los del profesorado, y, en parte, por la tendencia a integrar en la red de centros de titularidad de la Administración de la Comunidad Autónoma los escasos centros de titularidad de las corporaciones locales procedentes de los antiguos Centros de Patronato, explicados en la parte histórica del libro. Y añade que, a la vista de nuestra historia, la existencia de centros docentes de los entes locales para la impartición de las enseñanzas más importantes puede constituir un peligro cierto de que se reiteren situaciones de impago del profesorado por dichos entes o de aprovechamiento de la condición de patrono docente de los políticos lo-

cales, para intentar influir sobre el profesorado en el ejercicio de su función, en detrimento de su libertad de cátedra e incluso sobre los contenidos materiales de algunas de las disciplinas a impartir.

IV. Una tercera gran competencia local es la de «*colaboración de los Municipios en el suministro de solares para los centros educativos de la red pública y en su construcción y la financiación de lo anterior*». Se analizan las diferencias entre las distintas vías que tiene el municipio para obtener los solares: mediante las cesiones urbanísticas de suelo dotacional (sin necesidad de pago o justiprecio expropiatorio) o mediante otros medios de adquisición —compraventa o expropiación— que sí exigen financiación local.

Por lo que se refiere a la construcción de los edificios en sentido amplio y su equipamiento, así como su financiación y gestión, corren por cuenta de la Administración educativa autonómica. Señala el autor que es en la contratación de las obras y proyectos y en la contratación del equipamiento donde se contempla la participación de los entes locales, lo cual es lógico habida cuenta de que los municipios deberán controlar la proyección y ejecución de las obras por vía de la licencia urbanística o del plan especial que sea necesario. Y también está justificado que intervengan en el proceso de contratación del equipamiento, para velar por que los centros educativos destinados a sus vecinos posean las instalaciones y equipos necesarios y adecuados. Esta conclusión se refuerza por el Derecho comparado, que nos enseña que tal competencia está presente en los otros Estados de nuestro entorno.

V. En cuanto a la competencia *sobre conservación, mantenimiento y vigilancia por los entes locales de los centros educativos de las enseñanzas no universitarias*, denuncia el autor que se trata de una competencia que genera importantes gastos fijos y que no va acompañada del lucimiento del poder público que presentan otras competencias locales, ni es demasiado generosa en la producción de réditos políticos, en el sentido de no ser muy tangible para los vecinos o, al menos, no tan tangible o agradecida como otras competencias prestacionales educativas analizadas en el libro. Pero entiende que resulta convincente la justificación que ofreció la Exposición de Motivos del Decreto-Ley 11/1964, cuyo contenido fue incorporado al Texto Refundido de la Ley de Enseñanza Primaria de 1967, según la cual tal función debe recaer en los municipios, porque éstos son las entidades que se encuentran en mejores «condiciones de proveer, con conocimiento directo e inmediato del estado de las mismas, a su conservación y reparación». A ello añade la explicación de que, al pasar los edificios a la titularidad demanial de los entes locales, estamos ante inmuebles que pueden llegar a ser, mediante desafectación, bienes patrimoniales enajenables de tales entes locales, por lo que resulta lógico que se defienda que quienes mejor pueden velar por su conservación y vigilancia son las entidades propietarias. Por último, otra vez el Derecho comparado demuestra que tal competencia rige sin fisuras en los otros países analizados, incluso en algunos casos con un alcance más amplio y, por lo tanto, más oneroso para los entes locales que en España.



Todas esas razones aconsejan, a juicio de TARDÍO PATO, que esta competencia y obligación se extienda a los centros de enseñanza secundaria, de primer y segundo grado, incluso como servicios mínimos obligatorios del artículo 26 de la LBRL, aunque con financiación por la Administración educativa.

VI. Otra de las competencias estudiadas es la de *cooperación en la prestación del servicio educativo, así como la realización de actividades o servicios complementarios*. Esta competencia puede ser ejercida mediante dos modalidades: a) la que se lleva a cabo a través de sus centros públicos propios creados específicamente para ello, ya abordada en otro apartado anterior; b) la colaboración en la prestación de enseñanzas regladas y no regladas sin centros educativos específicos propios, sino mediante la aportación de medios materiales, personales y financieros por los entes locales, en la que se sitúan Programas Educativos Específicos (como los de cualificación profesional inicial o el de educación de personas adultas) y algunas de las llamadas actividades extraescolares y las escuelas deportivas; y c) la realización de actividades no estrictamente docentes que inciden más indirectamente en el servicio educativo, como son las actividades de orientación del alumnado, formación del profesorado, bibliotecas municipales; la promoción de visitas guiadas a museos, a espacios naturales protegidos o a representaciones teatrales o musicales; y la promoción de comedores escolares o del transporte escolar, etc.

En las conclusiones plantea TARDÍO PATO la oportunidad de establecer vías de conexión entre las enseñanzas deportivas y las enseñanzas

de idiomas no conducentes a títulos oficiales impartidas por los entes locales con las enseñanzas deportivas y enseñanzas de idiomas que sí dan lugar a la obtención de la titulación oficial. También destaca la importancia de la promoción por los municipios de comedores escolares o de transporte escolar, que pueden resultar muy necesarios para que parte de la población pueda asistir a los servicios educativos sustantivos. Y realza la relevancia de las acciones de educación compensatoria de los entes locales españoles ante las noticias y evidencias de los no muy halagüeños resultados de nuestro sistema educativo, no sólo respecto del alumnado inmigrante con problemas de conocimiento de las lenguas oficiales de transmisión de la enseñanza, sino también de los alumnos nacionales con problemas de retraso académico. Como señala el autor, no hay mejor servicio a los vecinos que atender las necesidades de aquellos que requieren refuerzo docente para cursar con normalidad los correspondientes cursos académicos o para poder obtener las correspondientes titulaciones.

VII. La competencia de *cooperación en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria*, regulada en la normativa estatal, autonómica y hasta en algunas Ordenanzas municipales, es considerada por el autor como una competencia muy pertinente y adecuada, por ser la Administración más próxima al ciudadano y por los medios con que cuenta en relación con esta tarea.

VIII. El resto de la parte sistemática se dedica a explicar la participación de representantes de los entes locales en los órganos de gestión

de los centros educativos, tanto en los Consejos Escolares en la enseñanza no universitaria como en los Consejos Sociales de las universidades, por un lado, y a la existencia de Consejos Escolares Municipales y Consejos Escolares Territoriales, Provinciales y Comarcales previstos en la legislación de las Comunidades Autónomas, por otro.

IX. Tras el minucioso e ilustrativo estudio sistemático de las competencias locales en materia de educación y la exposición del capítulo V del Derecho comparado, el libro concluye con un capítulo de *Conclusiones* donde se condensan las aportaciones más significativas sobre las competencias atribuidas por nuestro ordenamiento jurídico a nuestros entes locales.

Considera TARDÍO PATO que, en general —con las salvedades y matizaciones que efectúa a lo largo del libro—, las competencias reconocidas en nuestro ordenamiento a las entidades locales son las oportunas y homologables plenamente a las reconocidas a los mismos entes en Francia, Italia o Alemania, sin necesidad de que sean ampliadas, en virtud de la interpretación expansiva que se viene invocando en los últimos años ni de una hipotética emulación del sistema del Reino Unido.

Advierte que, en este último Estado, la extensión de las competencias de los entes locales en este ámbito no es una cuestión ni mucho menos pacífica y, por eso, ha sido objeto de importantes recortes en las últimas décadas, a la vez que centro de pugna política de los más importantes partidos políticos de dicho Estado. Y cita una serie de muestras en tal sentido, entre las que cabe destacar la atribución en Inglaterra y

Gales, por la Ley de Reforma de la Educación de 1988, al Gobierno central del establecimiento del Plan de Estudios Nacional, en sustitución de la aprobación por las Autoridades Educativas Locales de su propio Plan de Estudios.

La única reserva que establece el autor al conjunto de competencias de nuestros entes locales es la relativa a la potestad de los mismos para crear centros propios de enseñanza primaria, secundaria y superior, que es la que le merece menor consideración, por sus manifestaciones negativas en el siglo XIX atinentes a la falta de pago al profesorado o la presión de los políticos locales sobre dicho profesorado, para intentar influir sobre el ejercicio de su función, en detrimento de su libertad docente y de los contenidos de las materias a impartir.

En la actualidad se encuentran en marcha iniciativas de reformulación de las competencias locales tanto autonómicas como estatales, como el Anteproyecto de Ley para la racionalización y sostenibilidad de la Administración local. Y parece que esa racionalización y sostenibilidad pasan por la privación o reducción de algunas de las competencias locales en general, y en particular de las educativas. El libro de TARDÍO PATO ofrece importantes aportaciones originales y reflexiones basadas en nuestra propia evolución histórica y en la experiencia comparada que han de resultar sumamente útiles para las decisiones que se adopten en este ámbito. Ojalá que quien tenga responsabilidades en la toma de esas decisiones tenga ocasión de manejar este valioso libro.

José Francisco ALENZA GARCÍA  
Universidad de Navarra