

tas y particulares. No obstante, sorprende la ausencia de un tema de indudable trascendencia como es el procedimiento sancionador específico en materia de tráfico.

6. Por último, es obligado señalar que la obra comentada termina incorporando unas nuevas perspectivas al planteamiento tradicional de la intervención pública en la materia. El autor señala que la ordenación del tráfico basada casi exclusivamente en la actividad administrativa de limitación se muestra claramente insuficiente e, incluso, ineficaz para asegurar los bienes jurídicos protegidos. Igualmente, pone de relieve la escasa atención que se ha prestado a otras técnicas jurídicas. Pero el Profesor CANO no se detiene en esta afirmación, sino que incorpora unas propuestas sumamente interesantes sobre hacia dónde debe encaminarse la disciplina del tráfico y el necesario recurso a otras formas de actividad administrativa, distintas de la estrictamente limitativa, como el fomento, la actividad de prestación o las técnicas planificadoras.

7. En resumen, nos encontramos ante una voluminosa y extensa monografía, que cuenta con exhaustiva bibliografía y numerosas notas. En ocasiones, el autor, probablemente llevado por una excesiva modestia, incorpora en las notas a pie de página sus propias reflexiones, aunque hubiera sido preferible que se manifestara más claramente en el texto. En todo caso, el libro cubre con altura el objetivo de analizar un sector tan complejo de la actividad administrativa, aplicando con rigor las construcciones dogmáticas de la teoría general del Derecho Administrativo. Se podrá o no coincidir con las conclusiones vertidas en este libro, pero, sin duda, el lector encontrará en su lectura una respuesta coherente a los problemas planteados que será de enorme utilidad a similares cuestiones que surgen en otros ámbitos materiales de la acción pública.

Eloísa CARBONELL PORRAS
Profesora Titular D. Administrativo
Universidad Complutense de Madrid

CARBONELL PORRAS, Eloísa: *Los órganos colegiados. Organización, funcionamiento, procedimiento y régimen jurídico de sus actos*, Prólogo de Manuel REBOLLO PUIG, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1999, 302 páginas.

Cualquier conocedor de la realidad que envuelve a los órganos colegiados —de su número desbordado, de la relevancia de las cuestiones que se les encomiendan y de su creciente utilización como cauce de participación ciudadana en los asuntos públicos— comprende fácilmente la oportunidad y la necesidad de esta monografía. Basta reflexionar brevemente sobre la diversidad de situaciones que permanentemente surgen en el funcionamiento ordinario de estos órganos y la disparidad de soluciones que doctrina y jurisprudencia proporcionan para recibir con los brazos abiertos una obra que colma una importante laguna en la bibliografía española sobre organización administrativa. Y es que, pese a la indudable calidad de algunos de los trabajos existentes sobre determinados órganos colegiados o sobre concretos aspectos de su régimen jurídico, no existía en nuestra bibliografía un estudio que abordase una teoría general de los órganos colegiados y que lo hiciese de una forma tan exhaustiva, tan brillante y, sobre todo, tan clara.

La autora ha sabido culminar una empresa que desde un comienzo se adivinaba difícil, tanto por las elevadas pretensiones que la impulsaron como por los numerosos escollos que el tema presenta. Se elabora una doctrina general que comprende y que integra a los distintos tipos de órganos colegiados, que ordena y que completa un régimen jurídico plagado de matices y de precisiones singulares. Además, se afronta la empresa con todos los materiales legislativos y jurisprudenciales. No se limita al estudio únicamente de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, sino que aborda la totalidad de la legislación estatal y autonómica. En su construcción recurre permanentemente a la legislación de régimen local, que conforma una regulación de los ór-

rganos colegiados sumamente completa y que sirve a la autora de fuente para analizar la teoría general de los órganos colegiados. Así se tiene en cuenta en la jurisprudencia que, con frecuencia, aplica a otros órganos colegiados lo previsto para los locales, que, además, son los de mayor conflictividad. Esta asimilación es válida en numerosas cuestiones y así se ha realizado en este trabajo, aunque sin olvidar que las consecuencias derivadas del artículo 23 de la Constitución no son extensibles a otros órganos que nada tienen que ver con el principio democrático participativo.

Otro enorme acierto ha sido conectar el funcionamiento del órgano colegiado con la normas y principios generales de la actividad administrativa. El estudio no se limita a describir el conjunto de las normas específicas de los órganos colegiados, sino que hace una reconstrucción de su completo régimen jurídico, acomodando aquéllas con los principios y las normas generales del procedimiento y del régimen de los órganos administrativos, que no otra cosa son los colegiados. Además, se hace un esfuerzo encomiable por analizar cada uno de los preceptos de la Ley de Régimen Jurídico que tienen por objeto órganos colegiados, su naturaleza jurídica, su carácter básico o supletorio y, avanzando los necesarios criterios de distinción, se completa un preciso análisis detallado que eludió el propio Tribunal Constitucional en su sentencia de 6 de abril de 1999.

El resultado es una construcción homogénea y firme, una verdadera teoría, aunque sin renunciar por ello a cuestiones de detalle, al caso concreto, al que precisamente por la seriedad de sus planteamientos puede dar la respuesta adecuada. Alternativamente se abordan cuestiones de máxima trascendencia con planteamientos teóricos de altura, para descender a continuación a ras de suelo y resolver, con una elegancia que denota un conocimiento profundo del diario funcionamiento de estos órganos, los problemas que salpican su quehacer cotidiano.

La autora se ha propuesto combatir el extendido tópico que asocia colegialidad y lentitud, y lo hace destacando, por una

parte, las virtudes que esta forma de organización presenta si se ponderan adecuadamente la composición y funciones de estos órganos, pero sobre todo impregnando la totalidad de su construcción con la benéfica influencia del principio de eficacia. El criterio rector de todo el trabajo es la regularidad y la eficacia del funcionamiento del órgano colegiado, para lo que a partir de los principios generales sugiere un abanico de soluciones de una gran riqueza de matices, como exige la diversidad de situaciones que pueden plantearse. Ese afán por asegurar la eficacia del funcionamiento de este tipo de órganos se muestra desde un primer momento, al estudiar en el capítulo II la constitución del órgano, con soluciones flexibles pero que aseguran en todo caso la colegialidad, como cuando, por ejemplo, reacciona contra la regla del quórum de los portavoces previsto en la Ley 30/1992. Es el mismo criterio que se sigue en la exposición del régimen de ordenación de las sesiones, presidido en todo caso por el principio de continuidad, y en el que se proporcionan criterios suficientes para combatir las posiciones obstructionistas que habitualmente se presentan en el funcionamiento de muchos órganos colegiados.

En el capítulo IV se ocupa de la naturaleza del acto colegial, presupuesto imprescindible para el análisis de su eficacia, su forma de documentación y de sus vicios. Se afirma que se trata de un acto simple, refutando aquellas posiciones que por influencia italiana mantienen su carácter complejo. A partir de este y otros presupuestos necesarios, el capítulo se desarrolla con un concienzudo y riguroso estudio de la forma de documentación de los acuerdos del órgano colegiado, tanto de las actas como de las certificaciones, y de las causas de invalidez.

Una atención especial se dedica a los vicios específicos del procedimiento colegial, analizando la copiosa jurisprudencia existente, nunca del todo clara ni suficientemente matizada, sobre la violación de las reglas esenciales para la formación de la voluntad del órgano colegiado. Tras un serio esfuerzo ordenador se sientan unos criterios claros que

permiten diferenciar los vicios que afectan a la completa actividad del órgano, a una determinada sesión o a sus concretos actos, distinguir los vicios que se producen en órganos consultivos o en los órganos activos o resolutorios, etc. En ese marco, las soluciones legales y judiciales se encajan perfectamente para completar un régimen jurídico de la invalidez del acto colegial en el que la ponderada aplicación del principio de resistencia de estos actos refleja de nuevo la preocupación de la autora por asegurar el eficaz funcionamiento de los órganos colegiados.

Concluye el libro con el régimen de impugnación de los actos colegiales por los miembros del órgano. Se desmenuza la regla del artículo 20 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que cierra la posibilidad de que los miembros del órgano colegiado interpongan un recurso contencioso-administrativo contra el acto colegial, para poder negar que la razón de esta prohibición sea, como tradicionalmente ha mantenido la jurisprudencia, el entendimiento de que la voluntad mayoritaria vincula a todos los miembros, incluso a los disidentes. El fundamento de la prohibición se traslada a las reglas generales de la legitimación para recurrir actos administrativos, que exigen en todo caso que se ostente un derecho o interés legítimo. Así se diferencian los recursos interpuestos por los miembros de órganos que además son interesados, en cuanto titulares de derechos e intereses legítimos, de los que no son tales interesados y se concluye que no sería admisible constitucionalmente una prohibición general de impugnación por parte de los primeros, que vulneraría claramente el contenido del artículo 24 CE. Por el contrario, la imposibilidad de recurrir de aquellos miembros del órgano que no sean interesados en el asunto es una consecuencia lógica de su falta de legitimación procesal. Cuestión distinta, obviamente, es la inadmisión del recurso contencioso-administrativo del miembro interesado que ha contribuido con su voto a la adopción del acto colegial que pretende impugnar. Con presupuestos tan sencillos, pero firmes, resulta fácil a la autora completar el régimen

de impugnación de actos colegiales, deteniéndose en los distintos supuestos de irregularidad del procedimiento colegial o del propio acto, o en el régimen especial de legitimación de los miembros de órganos colegiados de la entidades locales que han votado en contra.

En definitiva, se trata de una obra doctrinal rigurosa, que destaca por la naturalidad, no siempre habitual, con la que se combina el rigor científico de la teorización con la atención permanente a la solución que exija la agilidad y eficacia de la actuación administrativa y, en definitiva, el interés público, una obra de lectura imprescindible tanto para el docente o el investigador como para presidentes, secretarios y miembros de órganos colegiados y para cualquier profesional que pretenda enfrentarse a un acto administrativo emanado de alguno de estos órganos.

Rafael PIZARRO NEVADO

CARLÓN RUIZ, Matilde: *Régimen jurídico de las telecomunicaciones. Una perspectiva convergente en el Estado de las autonomías*, Prólogo de Sebastián MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Ed. Ley-Actualidad, Madrid, 2000, 563 + XLII págs.

La regulación de las telecomunicaciones constituye uno de los sectores del ordenamiento jurídico que están más de actualidad en el tiempo presente. Fruto, posiblemente, de que es uno de los elementos centrales sobre los que operan los cambios sociales que estamos viviendo, se ha transformado en uno de los polos de atracción del Derecho actual, y ello analícese desde el punto de vista que se estudie: ya sea desde la mercantil de los despachos de abogados, ya sea desde la intelectual de los autores, ya sea desde la gestión pública por parte de los entes administrativos (y los debates sobre ventajas e inconvenientes de los procedimientos de concurso y subasta para la adjudicación de licencias de telefonía móvil UMTS en toda Europa son la mejor prueba de lo que se está diciendo).