

El desconcierto del Leviatán. Política y derecho ante las incertidumbres de la ciencia

ESTEVE PARDO, J.: *El desconcierto del Leviatán. Política y derecho ante las incertidumbres de la ciencia*, Marcial Pons, Barcelona, 2009, 211 pp.

Este libro es la continuación de la extensa investigación de JOSÉ ESTEVE PARDO sobre las transformaciones en los ordenamientos jurídicos modernos que los inciertos riesgos de la técnica han generado (y han de generar). El autor trató ya anteriormente muchas de estas cuestiones en libros como *Técnica, riesgo y Derecho* o *Autorregulación, génesis y efectos*.

En este caso, ESTEVE PARDO desarrolla un estudio sobre la incertidumbre científica en las sociedades modernas y los problemas que ésta plantea para el Derecho. Se trata la correlación entre la incertidumbre y la seguridad jurídica, la regulación de la investigación científica, la problemática de la adopción de decisiones en condiciones de incertidumbre (principio

de precaución) y la cuestión de la responsabilidad por dichas decisiones.

Es en el terreno de las decisiones donde la incertidumbre cobra importancia para el Derecho. El problema básico que conforme a ESTEVE PARDO acusan dichas decisiones es la remisión a la ciencia de los criterios necesarios para decidir, lo que llama la *deriva cientificista del Derecho*. Al respecto, señala la injustificada fascinación que los juristas mantienen por una ciencia que ya no despierta las mismas emociones entre sus propios cultivadores. Así, indica cómo a lo largo del siglo XX, la ciencia ha ido renunciando a la resolución de las incertidumbres, lo que la convierte en un instrumento inadecuado en el cual apoyarse para resolver los problemas de seguridad jurídica, los cuales, mantiene el autor, han de resolverse en el seno del propio sistema jurídico.

La ciencia se relaciona con el Derecho abriendo continuamente nuevos espacios de decisión en sectores distintos que exigen un tipo de decisiones que hasta aho-

ra no se producían en el seno del sistema jurídico. Ejemplo de ello es la biotecnología, que impone eventualmente la necesidad de decidir sobre cuestiones de importancia clave: nuestra propia configuración y autocomprensión como seres humanos. Estos nuevos espacios de decisión se hallan con frecuencia aquejados de altos grados de incertidumbre, que el Derecho ha de gestionar.

Jurídicamente, dicha incertidumbre se traduce en inseguridad jurídica. El autor reconoce que la seguridad jurídica es trasunto de la que en los siglos XVIII y XIX mostraban las ciencias empíricas, pero que ya no existe tal referente de seguridad en la investigación científica.

Pasa entonces a analizar el marco en el que se mueve dicha investigación científica, y la importancia que ésta tiene, al establecer las opciones sobre las cuales es posible decidir ulteriormente. Critica ESTEVE PARDO la actual transformación de dicha actividad de investigación en un espacio en el que el investigador carece de libertad de decisión sobre sus líneas de investigación y sus objetivos, estando supeeditada la investigación al mercado de las aplicaciones técnicas gracias al derecho de patentes y propiedad intelectual. Como resultado, no es hoy la búsqueda de la verdad, ni la curiosidad del científico ni la expansión del conocimiento lo que promueve la tecnociencia y marca sus objetivos, sino la obtención de beneficios económicos.

Defiende el autor en consecuencia la necesidad de un control social y democratización de esta tecnociencia y un replanteamiento general de la libertad de investigación científica, no hacia su reducción, sino hacia su ampliación orientada a finalidades públicas y más coherente con su sentido original, parejo a la libertad artística y de enseñanza.

La conclusión es la necesidad de abordar la elaboración de una teoría sobre la

decisión jurídica en la incertidumbre. El autor distingue en ella tres elementos: el sujeto decisor (¿quién decide?), el procedimiento de decisión (¿cómo se decide?) y los criterios conforme a los que se decide (bienes y valores de referencia). Finalmente, distingue por separado la cuestión de la responsabilidad por las consecuencias de la decisión adoptada.

En cuanto a la primera pregunta (¿quién decide?), se realiza una crítica al poder de las normas técnicas, que determinan hoy cuestiones de importancia pública esencial, como los niveles de riesgo permitido o los sistemas de seguridad exigibles, cuestiones materiales que ya no se regulan en las normas jurídicas legítimamente emanadas de las instituciones democráticas. En el mismo sentido, se critica la aplicación de lo dispuesto en dichas normas mediante los subsistemas de acreditación y verificación. En suma, se atestigua el surgimiento de un “paraordenamiento” de la técnica, que dispone de normas y de su propio sistema de ejecución y resolución de conflictos y que alcanza efectos públicos. ESTEVE PARDO plantea la necesaria recuperación de estos espacios decisorios por parte de lo público, por ejemplo, mediante el diseño del organigrama y la determinación y configuración de los órganos llamados a adoptar decisiones en estas materias técnicas.

También dentro de la cuestión sobre el sujeto decisor, se plantea el problema de la responsabilidad ante las generaciones futuras, ya que las decisiones técnicas del hoy se extienden al mañana imponiéndose sobre éstas. Estudia el autor las posiciones doctrinales de Hans Jonas y John Rawls al respecto, y a partir de ellas sugiere diversos mecanismos jurídicos para la protección de estos intereses natos.

La segunda pregunta (¿cómo se decide?) es abordada también desde la perspectiva de la deriva cientificista del Derecho, la constante remisión del Derecho a

conceptos y criterios procedentes de la ciencia. Así, aparecen, junto a los conceptos jurídicos indeterminados, otros conceptos que no son tales, sino conceptos extrajurídicos que necesariamente han de ser interpretados y concretados extramuros del sistema jurídico por los científicos y técnicos. Esto, empero, no elimina las controversias, ya que simplemente éstas se trasladan al ámbito científico, donde también se interpreta y decide de distintas formas y conforme a distintos métodos. Por lo tanto, el Derecho no elimina la incertidumbre remitiéndose a conceptos científicos, y lo mismo sucede con la remisión a tecnologías (cláusula técnica).

Lo que se origina a raíz de estos mecanismos de externalización es, de hecho, una mayor incertidumbre, ya que el ordenamiento jurídico no es capaz de garantizar seguridad jurídica a los operadores económicos. Así, se genera un “mercado de certezas”, mediante los sistemas de control técnico, certificación y acreditación en los ámbitos medioambiental y de calidad y seguridad industrial, controlado por instancias técnicas pero con evidentes consecuencias jurídico-públicas.

Entre las formas de decidir en la incertidumbre, ESTEVE PARDO destaca como el más importante mecanismo el principio de precaución, que permite adoptar decisiones arriesgadas en situaciones de incertidumbre científica. El autor analiza el citado principio, criticando que la deriva científicista sea asimismo advertible dentro del contenido del mismo, al sujetarse su valoración y aplicación a los dictados de la ciencia. Esto es más grave aún si se tiene en cuenta que los efectos del principio de precaución permiten excepcionar el ordenamiento jurídico vigente, porque implica que la ciencia se halla situada en una posición soberana, en la cúspide del poder y por encima del Derecho.

Finalmente, el autor se refiere al problema de la responsabilidad, defendiendo

la asignación de responsabilidades a quien genera los riesgos y eventualmente los daños a la sociedad: el organigrama de la técnica. Descarta ESTEVE PARDO aquí argumentos que han sido utilizados contra dicha asignación, como la supuesta desincentivación del progreso técnico, y analiza los modos en que el Derecho asigna responsabilidades por la adopción de decisiones en la incertidumbre, indicando que probablemente la responsabilidad civil y el proceso judicial a ella asociado no son las instituciones adecuadas para nuclear en torno suyo los casos de responsabilidad por dichas decisiones.

En resumen, ESTEVE PARDO plantea cuatro objeciones a la orientación científicista del Derecho: 1) Que la remisión a la ciencia y la tecnología producen mayor incertidumbre que la que se pretende resolver. 2) Que con esta remisión son frecuentes las decisiones negativas que dejan en suspenso el régimen jurídico legítimamente establecido. 3) Que todo ello conlleva una pérdida de seguridad jurídica. 4) Que resulta contradictorio entregar a la ciencia la adopción de las decisiones para luego devolver al Derecho el tratamiento y la asignación de responsabilidad por los posibles efectos dañinos de esas decisiones.

Y propone, básicamente, que el conocimiento científico no sea observado como un valor absoluto, ya que ha de hallarse sujeto a bienes y valores superiores fijados democráticamente por la sociedad y gestionados por las instituciones públicas.

Escrito desde la preocupación por los efectos de las normas jurídicas sobre una sociedad siempre cambiante, el presente libro de ESTEVE PARDO aborda desde un enfoque serio y sincero cuestiones de actual y vital importancia para un Derecho que muchas veces parece haber renunciado a gestionar una realidad para la cual no fue diseñado.

Antonio Eduardo Embid Tello

Nuevos retos sectoriales del urbanismo

GARCÍA RUBIO, F.: *Nuevos retos sectoriales del urbanismo*, El Consultor de los Ayuntamientos / La Ley, Madrid, 2009, 710 pp.

Este libro analiza la incidencia de diversas actividades sectoriales en el urbanismo, aparte de la regulación propia de los bienes de dominio público, haciendo especial mención a los aspectos que afectan a la labor cotidiana de todos los municipios, de gran importancia en la determinación del modelo de ordenación urbana de cada uno de ellos. Esta reglamentación sectorial influye y afecta no solo en el planeamiento sino también en la disciplina urbanística, al tiempo que obliga a establecer sistemas específicos de coordinación de las diversas legislaciones y planificaciones sectoriales que corresponderán, en mayor medida, a las comunidades autónomas.

A lo largo de 17 capítulos el libro recoge nuevos aspectos sectoriales que la evolución de la sociedad ha dotado de una paulatina importancia en la actividad urbanística municipal, comenzando por la importancia de los principios de sostenibilidad que abundan en nuestro ordenamiento urbanístico, que “no son meras determinaciones sectoriales sino la esencia del urbanismo contemporáneo”; principio de sostenibilidad consagrado por la jurisprudencia europea y la legislación básica estatal.

Destaca el capítulo IV dedicado a la actividad urbanística y las nuevas tecnologías, que responde a la progresiva incorporación de las ciudades a la sociedad de la información. El concepto de ciudad digital hace impensable la redacción del planeamiento sin incorporación de cartografía digital, la incorporación de telecomunicaciones en los nuevos espacios ur-

banos, los proyectos de milla digital de Zaragoza. Por esta razón es necesaria una reglamentación que articule medidas de control e inspección que verifiquen el cumplimiento de la legislación aplicable.

Merece especial mención la incidencia de la planificación energética e instalaciones energéticas en el urbanismo abordada en el capítulo VI. Los aspectos energéticos de incidencia en el urbanismo son analizados desde la perspectiva de la planificación, porque en la decisión de distribuir los asentamientos de la población hay que tener en cuenta el suministro eléctrico. También se analiza la intervención administrativa local, ya que es imprescindible, además de la autorización administrativa prevista en la Ley del Sector Eléctrico Nacional, la correspondiente licencia municipal.

Importancia en el urbanismo tiene, igualmente, la publicidad exterior. De ahí que el capítulo IX estudie su régimen jurídico, dada la dispersión legislativa en la materia y que incumbe a diversos sectores, tales como carreteras, medio natural, patrimonio histórico y, también, urbanismo. La característica común de esta legislación sectorial es la prohibición de la publicidad exterior y la coordinación de la seguridad y la estética urbana en las ordenanzas municipales sobre la materia.

La ordenación urbana de la actividad comercial es otro de los aspectos sectoriales que estudia el autor en el capítulo XI, tanto desde la perspectiva del planeamiento y la fijación del uso y su intensidad, como el control de la implantación de los usos comerciales, esto es, la autorización de su implantación mediante licencia. Al propio tiempo, se refiere a la legislación autonómica sobre la implantación de grandes superficies comerciales y, en consecuencia, su incidencia en la ordenación del territorio.

A la influencia en el urbanismo de la legislación de protección civil se refiere el

capítulo XII, destacando dos aspectos. Se refiere a las funciones de la planificación urbanística para incluir medidas preventivas en materia de protección civil en relación con riesgos naturales o potencial de industrias específicas, así como la exclusión del desarrollo urbanístico de determinados suelos que sean potencial o realmente peligrosos por riesgos naturales y, en consecuencia, clasificándolos como suelo no urbanizable. Igualmente, se refiere a la incidencia de la protección civil en el suelo urbano y a la coordinación de los planes de autoprotección de edificios con la intervención administrativa municipal mediante las licencias.

También se detiene en la incidencia del agua en el urbanismo; en concreto, la implantación de las urbanizaciones referidas al suministro y evacuación de aguas, la prevención y encauzamiento de los riesgos derivados del agua y la depuración de aguas y las redes de saneamiento que completan el ciclo integral del agua.

El capítulo XV se refiere al urbanismo como fuente de financiación pública y, más concretamente, de financiación municipal, dada la precaria situación económica de los ayuntamientos. Pone de manifiesto el carácter cíclico de esos ingresos vinculado al planeamiento, que la financiación por estas vías significa la necesidad de proveer el mantenimiento de las infraestructuras, que el urbanismo tiene un claro peso en el conjunto del presupuesto municipal, la utilización del patrimonio municipal del suelo para conseguir financiación municipal en lugar de destinarlo a los fines para los que está previsto, etc.

A la concurrencia entre la legislación contractual y la urbanística se refiere el capítulo XVI. Analiza cinco aspectos fundamentales, tales como, las tipologías contractuales incluidas en la legislación de contratos del sector público en relación con el urbanismo, los problemas contractuales del agente urbanizador, la utilización del derecho privado por parte

de las administraciones públicas en el urbanismo. También estudia la utilización de medios instrumentales de las administraciones públicas en el urbanismo y tratamiento por la doctrina y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de Comunidades Europeas sobre la utilización de medios propios o *in house providing*. Analiza la problemática de los convenios urbanísticos no solo desde el punto de vista legislativo estatal y autonómico, sino también jurisprudencial, refiriéndose especialmente a los límites a la capacidad convencional en urbanismo.

El capítulo XVII se refiere al urbanismo ante el ocio y la cultura; concretamente al caso de la cinematografía, desde tres puntos de vista; la necesidad de que el planeamiento incorpore equipamientos de ocio, la problemática de estos usos en un escenario cambiante de los gustos culturales y de la tipología de las salas de proyección, para finalizar analizando el control de la legalidad urbanística de estas materias y la exigencia de licencias para la construcción, cambio de uso y uso de los espacios para rodaje.

Otros aspectos sectoriales que analiza el libro son las licencias y el control de actividades sectoriales, el turismo desde la vertiente del urbanismo, el régimen jurídico de los campos de golf, que se detiene en los aspectos deportivos, medioambientales, turísticos y, por supuesto, urbanísticos de este fenómeno. Estudia, igualmente, la evolución de la legislación forestal y la incidencia urbanística de la legislación de montes. De gran interés didáctico resulta el capítulo dedicado a los centros penitenciarios y la regulación del suelo no urbanizable en la legislación autonómica para su posible implantación. Aborda, igualmente, la ética pública, la corrupción y el urbanismo y plantea varias fórmulas para luchar contra ella.

Cristina Moreno Casado
M^a Josefa Aguado Orta

Contribuciones especiales y cuotas urbanísticas

GONZÁLEZ LEAL, J.L.: *Contribuciones especiales y cuotas urbanísticas*, Bayer Hnos., Barcelona, 2008, 599 pp.

La presente reseña tiene por objeto la monografía que GONZÁLEZ LEAL dedica al análisis de aquellos instrumentos jurídico-financieros con los que cuenta la Administración pública para la ejecución de las determinaciones del planeamiento, esto es, las cuotas urbanísticas y las contribuciones especiales, medios financieros ambos que son de especial relevancia en tanto que afectan, de forma directa, a los ciudadanos.

En lo que concierne, en concreto, a la estructura de la obra desde un punto de vista formal, la misma consta de veintitrés capítulos y diversos anexos, los cuales se encuentran agrupados en *cuatro partes*.

Así, y en lo que respecta a las dos primeras partes –dedicadas al estudio de las contribuciones especiales y de las cuotas urbanísticas–, en ellas se lleva a cabo, a través de la normativa aplicable y de la jurisprudencia más reciente, un detallado y exhaustivo análisis de la estructura de dichas figuras, siendo, a su vez, el bloque más extenso y teórico del libro reseñado. En lo que atañe a la parte tercera y cuarta, en las mismas se ponen de relieve, de una forma eminentemente práctica –con ejemplos, figuras y formularios–, las cuestiones más problemáticas relativas a las dos instituciones ahora mencionadas.

En concreto, y en lo que concierne a la *primera parte* de la obra reseñada –la cual se distribuye en catorce capítulos–, viene a realizarse un minucioso examen de las *contribuciones especiales*, destacándose la deficiente regulación contenida en la legislación aplicable a las mismas; para ello, se ha partido, en primer lugar, del concepto de dicha figura, para pasar a

analizar, acto seguido, cada uno de los elementos –subjetivos, objetivos y formales– que integran aquéllas.

A este respecto, el mencionado autor aborda el estudio de la función de las contribuciones especiales, destacando el hecho incuestionable de que éstas –en cuanto tributo que se aplica preferentemente en el ámbito local– pretenden rescatar el mayor beneficio o las plusvalías obtenidas por un determinado sujeto como consecuencia de la actividad de los poderes públicos mediante la realización de obras o el establecimiento o ampliación de servicios.

Asimismo, y junto a lo anterior, GONZÁLEZ LEAL pone de relieve que, en la actualidad, dicho recurso tributario puede proporcionar no sólo a las haciendas locales, sino también a la Hacienda estatal y a las autonómicas, aquellos medios económicos necesarios para la construcción de numerosas infraestructuras y el establecimiento de servicios de toda índole.

La *segunda* de las *partes* que conforman la referida monografía –capítulos 15 a 22–, se ha destinado al estudio de las *cuotas urbanísticas*, institución ésta que, a juicio del autor, se regula de una manera completa y detallada en las leyes y reglamentos urbanísticos. En esta parte se sigue, con acierto, un esquema expositivo similar al realizado para las contribuciones especiales, facilitándose, de tal modo, la comprensión y comparación de las dos figuras analizadas.

A estos efectos, y ya en referencia a las cuotas urbanísticas, GONZÁLEZ LEAL destaca el diferente fundamento de las mismas respecto de las contribuciones especiales, dado que aquéllas no pueden calificarse como un tributo, constituyendo dicha figura el instrumento financiero por excelencia para la ejecución del planeamiento y de los sistemas de iniciativa mixta público-privada, en tanto que permiten obtener los recursos económicos imprescindibles

dibles para hacer frente a los gastos de urbanización.

De acuerdo con lo anterior, el autor de la monografía que ahora comentamos ahonda en la distinción clásica que diferencia la aplicación, con carácter general, de un recurso financiero u otro en función de la actividad inversora de la Administración, siendo aplicables, en este sentido, las cuotas urbanísticas en ámbitos de ejecución urbanística sistemática y las contribuciones especiales en la ejecución de obras ordinarias.

A continuación, y bajo el título *Pronuario de consultas más frecuentes*, la tercera parte –capítulo 23– incluye una relación de aquellas cuestiones más habituales que se suscitan acerca de las contribuciones especiales y de las cuotas urbanísticas, junto con la correspondiente respuesta a las mismas, lo cual pone de relieve la evidente utilidad que, desde el punto de vista práctico, proporciona esta obra.

La última parte de la monografía recoge una serie de *Anexos* en los cuales se muestran diversos ejemplos prácticos de cálculo de liquidaciones de las contribuciones especiales, así como de las cuotas urbanísticas. Junto a lo anterior, y también en esta parte cuarta, se incluyen formularios que reflejan los principales elementos de ambas figuras, materiales todos ellos que, sin duda, van a facilitar la labor diaria de los operadores jurídicos.

En definitiva, nos encontramos con una obra en la cual su autor combina, de forma acertada, los aspectos teóricos de los instrumentos jurídico-financieros objeto de análisis en la misma con su aplicación práctica; a su vez, cabe destacar la rigurosidad con la que son planteados los problemas y cuestiones más conflictivas que se suscitan en referencia a las contribuciones especiales y las cuotas urbanísticas, proporcionando una respuesta acertada y pertinente en cada caso. Por todo ello,

estimamos que el libro reseñado constituye una herramienta de gran utilidad para los diversos profesionales relacionados con la materia estudiada.

Olga Carreras Manero



Régimen de impugnaciones en el Impuesto de Bienes Inmuebles. Gestión catastral y tributaria

PARRA BAUTISTA, J.R. / CAMPOS DAROCA, J.M.: *Régimen de impugnaciones en el Impuesto de Bienes Inmuebles. Gestión catastral y tributaria*, Bosch, Barcelona, 2008, 548 pp.

La monografía de JOSÉ RAMÓN PARRA BAUTISTA y JOSÉ MARÍA CAMPOS DAROCA viene a realizar un completo estudio acerca del régimen de impugnaciones en el Impuesto de Bienes Inmuebles (en adelante, IBI). En este sentido, los citados autores examinan, a lo largo de esta obra, el régimen jurídico del referido impuesto de índole local, centrándose en las diversas vías de impugnación arbitradas en relación con el mismo, materia ésta que presenta una notable complejidad en el instante actual debido a la normativa que disciplina este tributo en cuestión. A estos efectos, la regulación del IBI aparece estrechamente vinculada con la prevista en el ámbito catastral y con las ordenanzas fiscales aprobadas por los distintos municipios, existiendo dificultades a la hora de determinar las vías de impugnación habilitadas en cada supuesto concreto.

Desde el punto de vista sistemático, el libro objeto de la presente recensión puede ser dividido en tres bloques diversos, a

saber: en primer término, el examen general de la ordenación local a través de ordenanzas fiscales (capítulos 1 y 2); en segundo lugar, la regulación de la gestión catastral, las ponencias de valores y el valor catastral (capítulos 3 a 12); y, por fin, la gestión tributaria municipal del IBI (capítulos 13 a 16). Junto a ello, y de manera adicional, viene a realizarse una especial alusión, por la importancia que los mismos presentan, al recurso de reposición y a las reclamaciones económico-administrativas (capítulos 17 y 18). En concreto, y ya en relación con la autoría de los diferentes apartados contenidos en este trabajo, PARRA BAUTISTA se encarga de examinar los capítulos 5, 6 y 18, mientras que CAMPOS DAROCA aborda el análisis de las cuestiones atinentes a los capítulos 1 a 17.

De conformidad con el esquema que acaba de ser expuesto, el autor de la monografía aquí reseñada realiza, en un primer instante, una referencia al *poder tributario de las entidades locales* y a su concreta regulación, prestando una atención especial al régimen jurídico característico de las ordenanzas fiscales.

Una vez efectuado lo anterior, la obra aparece centrada en el estudio de la normativa relativa a las *ponencias de valores catastrales*, llevando a término un análisis tanto de la determinación del *suelo* a efectos catastrales, como del concepto de *valor catastral* –materia ésta que aparece desarrollada de forma amplia–. En esta línea, y atendiendo ya a las vías de reclamación habilitadas en torno a estas concretas cuestiones, se aborda la posibilidad de impugnar las ponencias de valores y los valores catastrales, así como el poder revisor que los Tribunales vienen desempeñando en relación con estos últimos, examinando, a su vez, el recurso de casación y la tasación pericial contradictoria –con especial alusión a la prueba pericial–. Junto a ello, la monografía hace también mención al Padrón Municipal y al Catas-

tro, así como a las peculiaridades que presentan, a efectos del IBI, los bienes inmuebles de características especiales y los inmuebles rústicos.

A continuación, la referida obra se ocupa de reflexionar acerca del *régimen jurídico del IBI*, reflejándose de manera detallada la regulación y caracteres esenciales de la gestión del citado impuesto. Una vez señaladas las antedichas cuestiones, los autores vienen a hacer alusión a las *vías de impugnación* arbitradas en este concreto ámbito, distinguiendo, en este punto, los recursos existentes contra los actos de gestión, en especial, el recurso de reposición y otras vías de impugnación –como la revisión por causas de nulidad de pleno derecho, la declaración de lesividad, la revocación, la rectificación de errores materiales y la devolución de ingresos indebidos–.

Junto a lo anterior, y ya para terminar, los capítulos finales abordan con detalle las especialidades que, en el ámbito local, presentan el *recurso de reposición* potestativo previo a la reclamación económico-administrativa –ante los actos de gestión catastral y frente a los actos tributarios de los ayuntamientos–, así como las *reclamaciones económico-administrativas*.

Como de inmediato se deduce del contenido que acaba de ser resumido en los párrafos precedentes, la presente obra pretende examinar, de una manera exhaustiva, los diversos aspectos relativos a la tributación en el IBI y a las posibilidades impugnatorias que se habilitan, en sus diferentes vías, en relación con el mismo. Con esta finalidad, son objeto de análisis los distintos *criterios jurisprudenciales* existentes respecto de estas concretas cuestiones, los cuales, según vienen a advertir los propios autores, distan de presentar un criterio unívoco en numerosas ocasiones, lo cual conlleva una mayor complejidad, si cabe, en la materia abordada.

Por otro lado, resulta necesario subrayar que la monografía objeto de esta recensión pretende ser un *manual de impugnaciones* de las actuaciones relativas al IBI (valores catastrales, ordenanzas municipales, ponencias de valores catastrales y liquidaciones del citado impuesto). En efecto, esta obra se caracteriza, primero, por el riguroso examen que la misma realiza con respecto a los aspectos procesales referidos a las diversas vías de impugnación analizadas; junto a ello, y en segundo lugar, el texto se acompaña de un anexo en el que han sido incluidos *modelos* relativos a los diferentes recursos que pueden ser interpuestos, así como un elenco de *bibliografía* acerca del asunto tratado. A estos efectos, y en lo que a los citados modelos respecta, se incluyen ejemplos, entre otros, del recurso de reposición contra actos de las corporaciones locales, del escrito de interposición de la reclamación económico-administrativa –así como de la presentación de alegaciones en esta última– y del recurso de anulación.

En suma, a lo largo de esta interesante monografía, JOSÉ RAMÓN PARRA BAUTISTA y JOSÉ MARÍA CAMPOS DAROCA analizan con rigor el régimen aplicable a las diversas vías de impugnación previstas en relación con el IBI, centrándose en los aspectos más problemáticos que derivan de dicha materia. Con este objetivo, los autores describen detalladamente las opiniones doctrinales más destacadas, los criterios jurisprudenciales y administrativos que se dan en la práctica, así como la normativa existente al respecto. Por fin, y ya para concluir, ha de resaltarse que la presente obra tiene la virtualidad de arrojar luz acerca de algunas cuestiones relativas al IBI que conllevan una mayor litigiosidad, cuyo examen resulta del todo necesario por incidir las mismas en los derechos de los ciudadanos.

Sabina de Miguel Arias

Derecho local. Sistema de fuentes

VELASCO CABALLERO, F: *Derecho local. Sistema de fuentes*, Marcial Pons, Madrid, 2009, 350 pp.

Es lugar común destacar la complejidad de las fuentes del Derecho local español. El origen múltiple de las normas que tienen esta condición, así como su diversa índole, hacen que su configuración como sistema no siempre resulte sencilla, si bien ya parecían ordenadas conforme a los clásicos principios de jerarquía, competencia y prevalencia. Sin embargo, en los últimos tiempos, acontecimientos jurídicos de calado han incidido sobre la disposición aceptada, planteando dudas acerca de su conformación actual. Es el caso, destacado, de las últimas reformas estatutarias, que extienden respecto de las redacciones originales las competencias autonómicas para fijar cuestiones fundamentales del régimen de las entidades locales sitas en su territorio. Entre ellas, la relativa a la configuración de su autonomía o nivel de poder propio, garantizado hasta este momento sólo en la Constitución y, a partir de ahora, también en los Estatutos de Autonomía. Pues bien. A estas cuestiones se propone dar respuesta la obra de que se da cuenta. Obra con cuyas propuestas se podrá estar de acuerdo o no, pero de cuyo mérito e importancia no se puede dudar. Se trata, sin ambages, de un trabajo ya convertido en referencia imprescindible.

La tesis principal del profesor VELASCO CABALLERO es novedosa, pese a gravitar sobre aquel elemento clásico de nuestro Derecho local: es el principio de autonomía local el núcleo que dotaría al conjunto de fuentes de su condición de sistema y, como tal, le conferiría orden, unidad, articulación y coherencia. Es cierto que este principio, en cuanto tal, impone a los poderes públicos la consecución de su

máximo nivel, y que no se trata de una mera autonomía administrativa sino de una regla de índole política que implica garantías concretas y directas, no sólo protección abstracta de una institución (pág. 47). Pero no lo es menos que este carácter político es limitable y configurable por las Leyes estatales y autonómicas, que deben garantizarla en sus estándares mínimos (indisponibles para ellas: competencias propias y exclusivas cuyo ejercicio es insusceptible de control de oportunidad, poder decisorio propio, suficiencia financiera, etc.) para, a partir de ahí, delimitar sus términos precisos fijando patrones más elevados (págs. 45 y ss, 120 y ss). Y en ese margen de actuación adicional es donde el autor entra a valorar el alcance de las reformas estatutarias y la incidencia que presentan sobre el sistema de fuentes, tal y como se conformaba hasta ahora.

Una de las cuestiones fundamentales en que las conviene, razonando insisto desde el prisma de aquel elemento vertebrador, es que, desde la pura perspectiva del sistema de fuentes, el reforzamiento de la garantía de la autonomía local llevada a cabo por los nuevos Estatutos puede determinar el desplazamiento de la legislación básica dictada en ejercicio de la competencia exclusiva del Estado al efecto (artículo 149.1.18 de la Constitución). Sin dudar de la primacía formal general de aquéllos, es precisamente la modulación que hace de ella la autonomía local la que determina que no siempre, con carácter automático, el Estatuto desplace en aras a la misma a la legislación básica estatal. Ni que, *a contrario sensu*, esta última, por dicha índole (en una aplicación preferente del principio de competencia frente al de autonomía local), prime sobre la norma estatutaria, argumentando frente a ello el autor que los Estatutos nunca cuestionan la validez competencial de la normativa estatal aunque prevalezcan sobre ella y la desplacen. Es el grado de au-

tonomía local que contenga cada tipología normativa el que determinará su aplicación, prevaleciendo el que contenga un estándar más elevado de la misma (pp. 185-186).

Resulta interesante conectar este orden de consideraciones con una norma aragonesa reciente que parece actuar, no sé si consciente o inconscientemente, alineada con el mismo. Efectivamente, la Ley 9/2009, de 22 de diciembre, reguladora de los Concejos Abiertos en Aragón se ampara en lo dispuesto en el artículo 82.2 del Estatuto de Autonomía reformado (“se establecerán por ley de la Comunidad Autónoma los requisitos para la aplicación del régimen de Concejo abierto”), anudado a su vez con el artículo 140 de la Constitución (“la ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen de Concejo abierto”, sin prejuzgar su carácter estatal o autonómico), para establecer, en relación con aquéllos, unos requisitos distintos de los previstos en legislación básica estatal. En concreto, dispone el funcionamiento en régimen de Concejo abierto de todos los Municipios y entidades locales menores aragonesas con población inferior a 40 habitantes, ignorando la previsión básica del artículo 29 LBRL –que fija este número mínimo en 100 habitantes– y justificando el desplazamiento de la legislación estatal básica en la existencia de previsión estatutaria suficiente. Aplicando el argumento defendido en la obra, la defensa de la decisión quedaría formulada en la medida en que no reduce el nivel de autonomía local garantizado por la legislación básica estatal.

A lo expuesto aún suma VELASCO, como argumento adicional, la superación por los nuevos Estatutos de la tradicional dicotomía bases estatales/desarrollo autonómico propia del reparto de competencias sobre régimen local. Las reformas estatutarias pasan a configurar las competencias que adjetivan como exclusivas –incluidas las referidas a aquél régimen–

como realmente tales, lo que igualmente les permitiría enervar la aplicación de la legislación básica estatal, desplazada por aquéllas (p. 154).

Sin duda, es la formulada una conclusión polémica, frente a la que pueden presentarse argumentos en contra. Así lo hace, de hecho, el Profesor RODRÍGUEZ DE SANTIAGO en su magnífico prólogo a la obra, en el que rebate el papel de los Estatutos para regular cuestiones básicas –competencia exclusivamente estatal a su juicio–, y reivindica su circunscripción a la regulación de la organización institucional básica del territorio autonómico de que se trate. Y, por seguir con el ejemplo normativo expuesto, éste es también el entendimiento del Estado en el recurso de inconstitucionalidad presentado frente a la Ley aragonesa de Concejos abiertos, precisamente sobre la base de la misma consideración: su incompatibilidad con la LBRL, siempre aplicable como mínimo común homogéneo estatal que es. Finalmente, también fue uno de los argumentos expuestos por los recurrentes en inconstitucionalidad del Estatuto de Autonomía de Cataluña, reiterado en votos particulares al fallo de la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, que lo resuelve. Fallo que, por cierto, no cuestiona el respeto estatutario a la competencia estatal para aprobar la legislación básica, declarando constitucionales los preceptos de este Estatuto referidos al régimen local. En particular, y entre otros, el artículo que enumera las competencias de las entidades locales de Cataluña (respecto del cual el Tribunal considera que no desplaza a aquella legislación básica, sino que se superpone a ella, FJ 36), o el que plantea el control de los actos y acuerdos municipales por la Comunidad Autónoma (FJ 38).

Otra de las derivaciones necesarias de la autonomía local es el reconocimiento de un poder normativo inenervable a las entidades locales, tal y como ha reconoci-

do en diversas ocasiones el Tribunal Constitucional. Pues bien, en línea con la vertebración del sistema de fuentes en torno a ella propuesta por VELASCO, las Ordenanzas locales que aprueben en su ejercicio quedarán subordinadas por jerarquía a las Leyes estatales y autonómicas sólo en la medida en que éstas respeten ese ámbito normativo propio. Únicamente entonces podrán considerarse válidas y, en consecuencia, jerárquicamente superiores a las Ordenanzas, pero no así en caso contrario. Frente a la crítica doctrinal habitual sobre la aplicación en estos supuestos del puro criterio jerárquico –limitante de la autonomía local–, el autor la defiende, incardinándola en el mandato del artículo 103 de la Constitución (sometimiento pleno de la Administración a la Ley y al derecho), lo que supone sostener una valoración de las entidades locales como Administraciones que no empee sus cotas de autonomía política (págs. 242 y ss). Eso sí, insiste: esta regla de jerarquía demanda el respeto al espacio propio de autorregulación por las normas locales, so pena de invalidez.

Finaliza la obra con referencias a las relaciones normativas entre Reglamentos estatales y autonómicos y normas reglamentarias locales. En este caso, y ante el silencio de la Constitución, entiende el autor que serán las Leyes las que determinen sus relaciones. Leyes generales o sectoriales, autonómicas o locales. Pero nunca Reglamentos, existiendo reserva de ley para señalar la posición de las normas locales respecto de las estatales o autonómicas. Como afirma VELASCO (p. 287), “determinar el alcance del poder normativo local es tanto como disciplinar el alcance de las competencias locales”, y en ningún caso se duda de la reserva existente en este punto (art. 25.3 LBRL). Por seguir con el ejemplo de la Ley de Concejos abiertos de Aragón, ya la Ley de Administración Local de Aragón redujo el sistema de representación de los miem-

bros de la Asamblea establecido por ROF –que permitía que tres electores asumieran la representación de todos los demás electores (art. 111.3)– al entender que se subvertía el sistema de democracia directa perseguido en otro de democracia representativa sin las debidas garantías de transparencia.

Mi deseo sería que, sólo con los brevísimos apuntes formulados, se haya despertado en el lector la curiosidad por leer la obra reseñada. Y sobre todo, por aprender de ella. Lo expuesto es sólo una pequeña parte de las afirmaciones y reflexiones que en ella se formulan. Muchos razonamientos de enjundia quedan en el tintero de estas líneas, pero no de las páginas de la monografía de VELASCO. Por ejemplo, el importante papel hermenéutico y aplicativo de la Carta Europea de Autonomía Local en el sistema de fuentes del Derecho local español. Como he dicho líneas atrás, se podrá discrepar o convenir con sus tesis. Pero no se puede negar ni su oportunidad, ni lo impecable de sus argumentos –siempre fundamentados en los elementos de juicio necesarios– ni, sobre todo, su calidad.

Beatriz Setuáin Mendía