

mercado en los sectores privatizados. Su independencia, separada del Gobierno y del poder económico de las empresas que actúan en el sector, debe ser la principal cualidad de estos entes reguladores. La valoración positiva que de ellos hace la autora coincide con la opinión mayoritaria, ya que resultan un instrumento necesario para un correcto desarrollo y funcionamiento de los mercados de servicios esenciales económicos en red. De hecho, son las mismas Directivas comunitarias las que obligan a su creación.

Para terminar, la autora dedica el último capítulo de su obra a la garantía administrativa del cumplimiento de las obligaciones de servicio público. La autora renuncia a la terminología tradicional de *obligaciones de servicio público*, recibida del Derecho comunitario, y utiliza los términos *obligaciones generales de servicio esencial* y *obligaciones especiales de servicio esencial*. Las primeras delimitan las condiciones de ejercicio de la actividad libre, con carácter general y sin alterar esencialmente el régimen económico de las prestaciones que comportan y, por tanto, no se consideran indemnizables. Podemos decir que son consecuencia de la neorregulación que inspira estos sectores económicos de red.

Las segundas son aquellas que se imponen de manera singularizada, a un operador o a unos determinados operadores, con la finalidad de garantizar la generalidad y la continuidad del servicio correspondiente o el libre juego de la competencia. Tienen naturaleza ablatória y será necesario compensar a esos operadores porque implican prestaciones deficitarias que no se llevarían a cabo con los criterios de mercado. Son las llamadas comúnmente *obligaciones de servicio público*.

8. Nos encontramos, pues, ante una cualificada obra en la que se realizan importantes aportaciones al mundo jurídico, a través de reflexiones rigurosas, que en algunas ocasiones podrían ser calificadas incluso de arriesgadas, pero que siempre se encuentran sustentadas en sólidas argumentaciones en las que se acude a abundantes fuentes, doctri-

nales y jurisprudenciales, tanto nacionales como comunitarias.

El lector se encontrará no sólo ante una investigación profunda y rigurosa, sino ante un novedoso estudio de los servicios económicos en red que, sin duda, constituirá un referente para la adecuada, comprensión de un tema de candente actualidad, cuyo debate, a pesar de la abundante literatura que ha generado en los últimos años, se encuentra muy lejos de haberse agotado.

María del Mar VILLAGRASA ROZAS
Universidad de Zaragoza

FERNÁNDEZ SALMERÓN, Manuel: *El control jurisdiccional de los reglamentos. Procedimiento administrativo, proceso judicial y potestad reglamentaria* (Prólogo de Luciano VANDELLI), Atelier, Barcelona, 2002, 463 págs.

El libro que es objeto de esta recensión constituye a mi entender una valiosa contribución al estudio de la potestad reglamentaria y, en particular, del control que los órganos jurisdiccionales, por imperativo constitucional, están llamados a ejercer sobre la misma para preservar su recta utilización. Se enmarca y encuentra su principal estímulo, pues, en la voluntad de contribuir a la perfección y afinamiento de los instrumentos utilizados en esta difícil labor, tan necesarios a la vista de la potencia de este formidable poder y, por ende, de las graves consecuencias que una desviación en su uso puede provocar.

La publicación de esta obra supone la culminación de un trabajo que es fruto de un largo esfuerzo y de una reflexión muy meditada que tuvo su origen en la defensa de la tesis titulada *Sindacato giurisdizionale e potestà regolamentare* y dirigida por el Profesor Luciano VANDELLI —que es quien prologa ahora el libro— al término de su estancia en el Real Colegio de España en Bolonia, en junio de 1999. Pero que más tarde, ya en la Universidad de Murcia, ha sido enriquecida con nuevas reflexiones y sobre todo ha sido sometida a un ejercicio de

depósito y sedimentación que, a pesar de la lógica impaciencia y del envejecimiento que siempre se teme acusar, tan buenos frutos ha dado después en el resultado final que aquí se presenta.

* * *

Lo primero que sorprende al lector que se adentra en las páginas de este libro no es sino el estilo muy cuidado y a la vez ágil que utiliza el autor, facilitando así su lectura y amplificando los efectos de un discurso argumental muy vivo que en todo momento se encuentra bien hilvanado. Pero más allá de estos aspectos formales, importa destacar con carácter general dos características presentes en esta obra. De una parte, es éste un libro construido sobre un aparato de fuentes muy completo, manejado con soltura y con un alto grado de rigor y exhaustividad —aquí el compromiso del autor es muy visible, hasta el punto de que en ocasiones resulta agotador el seguimiento de las referencias y anotaciones que el mismo introduce a pie de página— y que, además, a la vista precisamente de las citas y notas que se efectúan, revela un preciso conocimiento no sólo de las aportaciones de la doctrina científica de nuestro país, sino también de la propia de otros ordenamientos como el francés y muy especialmente el italiano. El texto está en efecto salpicado con alusiones y comparaciones a la situación que las distintas problemáticas afrontadas presentan en otros Estados y a las soluciones conceptuales que la doctrina autóctona ha dado a las mismas. Hecho éste que enriquece, claro es, la obra, sobre todo si se tiene en cuenta que tales alusiones han sido sometidas a un previo filtro de pertinencia en el sentido de que su colación obedece siempre a la búsqueda de elementos que coadyuven en la identificación de la respuesta más cabal —evitando la exposición gratuita y vacía de significación para el lector español—.

De otra parte, es de resaltar el interés por desanudar las distintas problemáticas que salen al encuentro cuando se pretende embridar a la esquivada potestad reglamentaria a fin de someterla a un examen judicial de legalidad, y de ha-

cerlo, sobre ello, no sólo con referencia a los problemas dogmáticos más trascendentes y relevantes, sino aun con relación a cuestiones puntuales atinentes a problemas muy concretos —con los riesgos que ello comporta, naturalmente—. Aparte de que este afán por no dejar un problema sin respuesta se adorna con el apasionamiento del autor por la materia —que no tarda en saltar a las páginas— y con el claro convencimiento por lo expresado en el texto. Es, por tanto, un libro que pretende no sólo exponer un estado de cosas y aislar los problemas —que también lo hace—, sino dar respuestas. Ello explica en buena medida la plaza destacada que ocupa en él la jurisprudencia, más apegada a la realidad, de la que el autor ofrece siempre un retrato muy detallado. De la veracidad de este aserto hay por demás ejemplos abundantes. Ahí está, se me ocurre, el tratamiento de la distinción jurisprudencial entre reglamentos y actos administrativos (págs. 61 a 70) o la extensión de la obligación del dictamen preceptivo del Consejo de Estado, según la interpretación jurisprudencial del concepto de reglamento ejecutivo (págs. 226 a 241), por poner sólo dos exponentes destacados de lo que es una constante del libro.

* * *

En lo que hace a la estructura del libro, éste se organiza en tres partes bien diferenciadas: la primera dedicada a la naturaleza jurídica del reglamento (capítulo I) y las dos restantes a su control jurisdiccional, primero en Italia (capítulo II) y luego en España (capítulos III a VI). Aunque la estructura proporciona una división bien clara, hay que decir que el conjunto de la obra se encuentra íntimamente conectado por un discurso único —que aparentemente, a la sola vista del índice, tal vez no llegue a detectarse— en el que las dos primeras partes actúan a modo de presupuesto para la fundamentación y construcción de la tercera parte, la dedicada al control judicial de los reglamentos en España, que concentra, como pone de manifiesto su propia extensión, los mayores empeños del autor y, por lógica deriva-

ción, sus aportaciones más valiosas. De esta suerte, la lectura de los dos primeros capítulos resulta necesaria por su carácter, me atrevería a decir, en cierto modo instrumental, pues en ellos se descubren aspectos tales como la posición del autor acerca de la naturaleza del reglamento o sus sugerentes propuestas en torno al instrumento de la inaplicación, que van a ser utilizadas luego en la exposición del control de la potestad reglamentaria en España. En definitiva, quede advertido el lector de la existencia de un bloque narrativo compacto en el que no caben compartimentos estancos.

A) Como premisa básica de su estudio, Manuel FERNÁNDEZ se sumerge en la vieja y tan manida cuestión que rodea a la elucidación del fundamento de la potestad reglamentaria y de la naturaleza jurídica de los productos de la misma, parando mientes en las complicaciones que comporta la formulación de una teoría definitiva capaz de captar en toda su significación esa doble faz que posee el reglamento; reglamento que es acto administrativo por razón del sujeto del que emana —la Administración Pública— y del procedimiento de gestación —que no deja de ser, a pesar de su singularidad, un *iter* administrativo— y que, al propio tiempo, es también norma en atención a su contenido. Pero si el autor se detiene en estos aspectos —sobre los que tanto se ha escrito desde hace mucho— es principalmente para hacer notar cómo también esa doble faz complica el establecimiento de un sistema armonioso de control jurisdiccional. De entrada, porque muchas veces no resulta fácil —y la práctica cotidiana así lo demuestra— trazar una línea divisoria pacífica que separe al reglamento de otros actos provenientes de la Administración. Muchos han sido, como se sabe, los criterios que desde diferentes perspectivas han tratado de ofrecer una pauta universalmente válida, sin que, por el momento, ninguno de ellos haya logrado imponerse de manera absoluta sobre los demás. El autor, a mi juicio con buen criterio, se aleja de las posiciones de corte formal para posicionarse más bien en la órbita de las corrientes mate-

riales o sustanciales —aquellas basadas en la normatividad consustancial a todo reglamento que se precie de serlo—, aunque, eso sí, aporta algunas reflexiones de sumo interés en orden a perfilar con mayor nitidez los conceptos de «abstracción» y «generalidad» que sustentan estas corrientes.

Con todo, el carácter bifronte del reglamento no sólo dificulta la identificación del mismo frente a otros actos de semblanza afín, sino que, como el autor expone con lucidez, ha motivado a lo largo de la historia discrepancias permanentes en torno a la eventualidad misma de su fiscalización por parte de los órganos jurisdiccionales y, en el mejor de los casos, admitida ésta, ha determinado la aparición de limitaciones de distinto signo e intensidad (en el plano de la legitimación activa, de la tramitación del proceso, de los efectos de la sentencia, etc.) que de alguna forma han recortado el poder y la capacidad de fiscalización judicial de los reglamentos, dejando muestras, a fin de cuentas, de las dificultades que su carácter resbaladizo y escurridizo provoca frente a las redes del principio de legalidad y el sometimiento del poder al Derecho.

B) Expuestas estas precisiones dogmáticas previas, Manuel FERNÁNDEZ aborda en la segunda parte de su libro el estudio del control judicial de los reglamentos en Italia, de cuyo sistema de justicia administrativa demuestra ser un excelente conocedor —como, por otra parte, ya había anunciado en su crónica *Nuevas tendencias de la Justicia administrativa en Italia: hacia algunas quiebras de la distinción entre intereses legítimos y derechos subjetivos*, publicada en el núm. 154 (2001) de esta REVISTA—. Aparte del valor que por sí misma entraña la exposición documentada de un referente tan cercano, conceptualmente, como es el italiano, la narración de la experiencia de este país en el control de los reglamentos tiene también dos claros objetivos adicionales. Por de pronto, dar cuenta y descubrir las serias limitaciones que este control plantea en Italia —cuyo sistema, hay que concluir, permanece todavía en este punto en un estadio menos avanzado que el que pre-

senta nuestro ordenamiento—, hasta el punto de que llega a producirse el fenómeno de la existencia de reglamentos que son inmunes a un control jurisdiccional pleno y a los que, de manera muy gráfica, se califica como reglamentos «genéticamente intocables». Pero sobre todo, el autor aprovecha esta exposición para incorporar con gran lujo de detalles el estudio de una serie de institutos muy trabajados dogmáticamente por la doctrina italiana y que luego habrán de servirle en su recorrido por la situación en España. En particular, una mención específica merece el análisis, muy completo y en algunos puntos con buenas dosis de ingenio y originalidad, de la *inapplicabilità*, un instrumento que también es conocido en España —*ex art. 6 de la LOPJ*—, bien que con un alcance distinto al que posee en Italia.

* * *

Sin perjuicio de la relevancia de los dos capítulos anteriores, el nervio central del libro se sitúa, como ya anticipé, en la tercera parte dedicada al control de la potestad reglamentaria en España. El lector encontrará aquí un estudio en verdad muy completo y preciosista que incluye, entre otros aspectos, un recorrido histórico —de interés para evidenciar las dificultades que también en nuestro país ha sido necesario sortear a fin de someter a los reglamentos al control judicial— y una exégesis minuciosa y con un alto grado de detalle —hay que resaltarlo— de la regulación que actualmente se contiene en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998 en derredor del sistema de impugnación y fiscalización de los reglamentos, y cuyo efecto el autor dedica, por supuesto, un espacio al sistema de recursos y a la novedosa cuestión de ilegalidad; pero también a otras cuestiones de índole más técnica o instrumental, aunque no por ello carentes de relevancia, como los incidentes de la tramitación procesal o la adopción de medidas cautelares.

Muchos son, sin lugar a dudas, los pasajes y apartados que merecerían por su brillantez algún comentario específico, sin perjuicio de ciertas matizaciones y alguna que otra discrepancia que me

suscitan las soluciones alcanzadas por el autor. Pero a los fines de esta reseña y del ánimo de recomendar la lectura y consulta de este libro cumple llamar la atención sobre la contribución que representa, a mi juicio, el momento más álgido en los planteamientos y propuestas de Manuel FERNÁNDEZ. Me refiero en concreto al análisis crítico que realiza del tratamiento que reciben los *vicios procedimentales* del reglamento en España.

En este punto, el autor reivindica la necesidad de devolver a esta categoría de vicios una significación propia, liberándolos de esa posición subordinada con respecto a los vicios sustanciales en la que actualmente se hallan inmersos y atribuyéndoles, por el contrario, una fuerza anulatoria propia y diferenciada frente a estos últimos; una fuerza que les permita, entre otros efectos, vencer de una vez esa instalada resistencia a admitir su invocación aislada en los recursos indirectos contra reglamentos. Animado por esta premisa, M. FERNÁNDEZ se desmarca con claridad de las tesis que propugnan con más o menos intensidad la extensión a las disposiciones generales del régimen propio de los actos administrativos —en lo que a los vicios procedimentales toca, claro es— y milita en cambio a favor de la recuperación de la eficacia invalidante de ciertos defectos de tramitación. Pero lo hace con la adecuada prudencia y templanza que tan necesarias son cuando de vicios procedimentales se trata. Porque es claro que no caben en este campo soluciones radicales: en línea de principio —y ello es válido para todas las especies de procedimiento jurídico, incluido el *iter* reglamentario—, sólo los defectos secuenciales *esenciales* deben dar lugar a la anulación del acto que culmina la serie, en nuestro caso el reglamento. El *quid* estriba, como es fácil entrever, en hallar algún criterio que permita identificar en cada caso ese carácter esencial.

Haciendo gala de esta templanza, el autor desgrana los trámites fundamentales que, con carácter preceptivo, se imponen en la aprobación de los reglamentos —no sin olvidar que en esta materia, por desgracia (o acaso torpeza), no se dispone de una norma común—

para ofrecer en relación con cada uno de ellos pautas que permitan calibrar de forma adecuada su potencia invalidatoria. Entre estos trámites sobresalen el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico homologable y también aquellos destinados a hacer efectivo el principio participativo entendido en un sentido amplio (la audiencia a los ciudadanos y a las organizaciones y asociaciones que los agrupan, así como la información pública) (*). La omisión de estos trámites, con las matizaciones que el autor se cuida de realizar, debe dar lugar, si de verdad se pretende preservar su virtud y significación, a la anulación del reglamento, abstracción hecha de su examen de fondo. No quiero dejar de mentar, siquiera sea de pasada, que me sumo a la propuesta que el autor efectúa en el sentido de aplicar también la condición de interesado en el procedimiento de elaboración de reglamentos. Coincido plenamente en que el concepto de interesado en el procedimiento administrativo, sin perjuicio de que posea una definición normativa en el artículo 31 de la LRJAP, parte de un sustrato material inapelable cual es la existencia de un sujeto que va a verse afectado en su «esfera vital» por la adopción de una concreta decisión.

(*) No está de más significar aquí la insistencia con la que el Consejo de Estado viene vindicando en los últimos años el respeto a los trámites procedimentales (no sólo a su dictamen, sino también a la audiencia a los interesados, a los estudios y memorias previas y al informe de la Secretaría General Técnica) dispuestos, en el ámbito de la Administración General del Estado, por la Ley del Gobierno de 1997. Este llamamiento se hace presente en numerosos dictámenes recientes y de igual forma aparece reclamado en las Memorias que el Alto Cuerpo consultivo emite anualmente. Véase, por ejemplo, la *Memoria del año 2002*, BOE, Madrid, 2003, págs. 75 a 77, donde se concluye que «el Consejo de Estado considera que debe prestarse una mayor atención al cumplimiento sustancial y no meramente formal del procedimiento de elaboración de disposiciones con el fin de conseguir un ordenamiento jurídico más claro y con más amplia y puntual observancia».

Esta situación, que tiene su escenario natural en el marco de los actos administrativos, también puede reproducirse ante la aprobación de ciertos reglamentos y no puede ser rechazada so pretexto de corsés dogmáticos —por otra parte discutibles—.

* * *

Tras leer con cierto detenimiento la obra recensionada, considero, en fin, que el autor ha acertado a enlazar las claves de la representación dogmática del reglamento con el régimen de su control jurisdiccional, tanto en abstracto como en concreto —en lo que hace a los ordenamientos italiano y, principalmente, español—. Así, a lo largo de los distintos capítulos y de las distintas temáticas abordadas siempre es posible detectar una serie de líneas articulares que atribuyen una coherencia estructural muy firme al libro y que, como colofón final, quisiera remarcar, pues constituyen a mi entender las dos coordenadas básicas que encuadran el *thema* del control judicial de los reglamentos. Está, de una parte, la aguda *singularidad* del reglamento en cuanto a su ubicación en el sistema de fuentes y en cuanto a su situación frente a los meros actos administrativos. Y, de otra, sobresale asimismo la *potencialidad lesiva* que el reglamento presenta en razón de su capacidad inagotable de generar actos individuales que hereden los vicios de la matriz reglamentaria. Ambas coordenadas resultan determinantes a la hora de diseñar un sistema de control judicial. Porque mientras la singularidad exige que ese sistema se diseñe pensando de modo específico en los reglamentos, huyendo, pues, de los mimetismos con el régimen de los actos, la potencialidad lesiva aconseja vencer los impedimentos y limitaciones en el acceso y ejercicio de ese control judicial para garantizar al máximo la «pureza del ordenamiento jurídico», o, de nuevo en palabras de M. FERNÁNDEZ, la «función judicial nomofiláctica».

Hay, pues, como he tratado de exponer, muchas virtudes en el haber de este libro que, a mi juicio, hace méritos sobrados para, con solvencia, ganarse un

hueco entre los referentes imprescindibles a la hora de adentrarse en el estudio de la siempre viva cuestión del control judicial de los reglamentos.

César CIERCO SEIRA
Universidad de Lleida

GONZÁLEZ PÉREZ, J., y GONZÁLEZ NAVARRO, F.: *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, vols. I y II, 3.^a ed., Civitas, Madrid, 2003.

1. El quehacer de la Administración y los derechos de los ciudadanos encuentran en la ordenación del procedimiento administrativo un sólido apoyo, pero nunca es éste suficiente sin una interpretación inteligente de la norma en cuestión. La Ley de Procedimiento Administrativo del año 1958 pudo contar para este soporte con los *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo* que, allá por el año 1977, emprendía en solitario el profesor GONZÁLEZ PÉREZ. La Ley 30/1992 no fue menos favorecida, pues tras su publicación enseguida vio la luz el *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)* que conjuntamente elaboraron los profesores GONZÁLEZ PÉREZ y GONZÁLEZ NAVARRO, germen de los dos volúmenes de los *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, cuya tercera edición ahora se presenta.

2. El impacto de la Ley 30/1992 en el aplicador del Derecho administrativo y en el estudioso de esta disciplina es de todos conocido. No menos repercusión tuvieron la aprobación de la Ley 4/1999 y las modificaciones que ésta introdujo en la Ley 30/1992. Como se ha dejado apuntado, los conocidos Profesores no faltaron a la cita con este compromiso, cuyo resultado fueron la primera y segunda ediciones de los *Comentarios*. En

los últimos meses, las páginas de nuestro «Boletín Oficial» no han cesado de reproducir normas que han alterado considerablemente el panorama jurídico-administrativo. El procedimiento administrativo no ha sido sustraído a este avatar y de ahí provienen tanto las modificaciones de la Ley 30/1992 como también las de otras normas de gran relevancia a la hora de aproximarse de manera minuciosa al procedimiento administrativo. Pues bien, la tercera edición de los *Comentarios* ha tenido la virtud de aparecer en el preciso momento en que empezaba a ser necesaria una interpretación conjunta de todas esas novedades normativas a las que se ha hecho mención.

3. La revisión y puesta al día de los comentarios a los preceptos de la Ley 30/1992 es la tarea que los autores han emprendido en esta nueva edición de la obra y de ella son fruto las muchas páginas que ven por primera vez la luz en estos clásicos volúmenes. Los artículos dedicados a las relaciones entre Administraciones públicas son objeto de un nuevo comentario —arts. 4 a 10—, del que tiene particular interés el análisis de las relaciones entre Administración local y estatal o autonómica, centrado en el examen de la Ley de Bases de Régimen Local —a la que se remite el artículo 9 de la Ley 30/1992— y, en especial, en la trascendencia del concepto de *autonomía local* y en la repercusión que la aprobación del *Pacto Local* —Ley 11/1999, de 12 de abril— ha tenido en los artículos 65 a 67 LBRL, de la que, en decir de los autores, ha quedado «a los operadores jurídicos un sabor amargo de frustración».

4. También el régimen jurídico de los órganos colegiados —arts. 22 a 27— es objeto de un renovado estudio que comprende desde las referencias necesarias al Derecho propio de las Comunidades Autónomas a la STC 50/1999, de particular interés en esta materia. De nuevo cuño son igualmente los comentarios relativos a la abstención y recusación del personal y autoridades al servicio de la Administración pública —arts. 28 y 29—, que incorporan la jurisprudencia más reciente sobre el alcance y consecuencias de la intervención en el procedimiento