

perspectiva, la sociológica y la jurídica, y en esta última se analizan sus elementos: los sujetos, la causa, y la problemática de su objeto y la delimitación de sus límites; es precisamente en este punto donde el profesor LOPERENA realiza una magistral interpretación del artículo 88.1 de la Ley del Procedimiento Común y el artículo 77 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. El autor defiende la tesis de la doctrina minoritaria que considera que la aplicación del artículo 88.1 es directa, sin necesidad de ulteriores desarrollos normativos singulares. Esta interpretación se fundamenta en considerar que si en el proceso contencioso-administrativo, tal y como se extrae del artículo 77, cabe la terminación convencional sin más límites que los siguientes: que su objeto sea una materia susceptible de transacción, y la transacción no resulte contraria al ordenamiento jurídico ni lesiva al interés público o de terceros, es, cuanto menos, absurdo y rechazable que los límites que se impongan a la transacción en fase de resolución o recurso sean diferentes, es decir, no pueden negársele a la Administración instrumentos de prevención de conflictos y luego autorizárselos cuando el proceso está entablado, porque eso conllevaría a estimular que la fase judicial sea el marco ordinario de resolución de las discrepancias entre la Administración y el ciudadano y no el remedio último; sería tanto como favorecer la litigiosidad judicial maniatando a la Administración antes de llegar a ella, siendo este resultado completamente contrario a los fines que persigue la ley. En conclusión, el autor destaca que el artículo 77 opera una apertura general a la transacción de toda la actividad de la Administración pública, y que las excepciones a su uso serán las expresas prohibiciones legales y las que con una correcta interpretación puedan deducirse de la naturaleza del objeto controvertido. El broche final del estudio objeto lo constituye el análisis del régimen jurídico de la transacción; en él, teniendo como base legislativa la Ley de Contratos, podemos ahondar en las actuaciones preparatorias, en los privilegios de la Administración, en el perfeccionamiento, la eficacia, la eje-

cución, la invalidez y la impugnación del contrato de transacción.

En conclusión, el profundo estudio sobre la transacción que ha llevado a cabo el profesor LOPERENA ROTA nos presenta las virtudes de una institución que debería desempeñar en la nueva Administración un papel relevante, contribuyendo a agilizar las tomas de decisiones, favoreciendo la participación del ciudadano en la gestión del interés público, alejando con dicha participación la aparición de conflictos y reservando la vía jurisdiccional a las cuestiones realmente controvertidas y que merecen la atención de nuestros órganos jurisdiccionales.

Carmen María ÁVILA RODRÍGUEZ

MILIAN I MASSANA, Antoni: *Público y privado en la normalización lingüística. Cuatro estudios sobre derechos lingüísticos*, Atelier/Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2001.

Como nos indica el autor en la luminosa presentación de la obra, el título de la misma no es desde luego ni original ni casual, pues se inserta en una línea de reflexión, iniciada por otros ilustres profesores, sobre las consecuencias jurídicas y los problemas suscitados por la ola liberalizadora y privatizadora de servicios de los últimos años. En el presente caso, el objeto de estudio sobre el que se proyecta dicho fenómeno es el de la normalización lingüística y los derechos lingüísticos de los ciudadanos. De manera muy particular, una de las principales preocupaciones del autor consiste en acotar y delimitar el alcance de las intervenciones constrictivas que, en este ámbito, los poderes públicos están legitimados a efectuar tanto en la esfera pública como en la de las relaciones entre particulares.

El libro está integrado por cuatro estudios, o, para ser más precisos, tres estudios y una extensa presentación a título de introducción. Se trata, excepto del citado estudio introductorio, de la actualización y revisión (con distinta intensidad) de trabajos ya publicados en

la revista «Autonomies» (1996), en la obra colectiva *Estudios jurídicos sobre la Ley de Política Lingüística* (Marcial Pons/JEA, 1999) y en la «Revista de Diritto Europeo» (1995), todos ellos hilvanados por el común denominador de la normalización lingüística y sus consecuencias. El estudio introductorio no se circunscribe a una mera presentación de los tres estudios siguientes, sino que tiene entidad propia, incorporando reflexiones y cuestiones nuevas no tratadas en aquéllos.

El primer estudio, titulado «Lo público en la extensión y límites de la oficialidad lingüística. Reflexiones a propósito de una eventual reforma de la Ley de normalización lingüística en Cataluña», toma en consideración tres cuestiones que, a juicio del autor, resultaban fundamentales por aquel momento (1996) ante la anunciada modificación de la legislación catalana sobre normalización lingüística, a saber: un correcto deslinde de las relaciones jurídicas susceptibles de caer bajo las reglas del uso oficial de las lenguas, el examen de la legalidad y oportunidad de las medidas sobre uso del catalán en las actividades de naturaleza privada y, por último, la búsqueda de instrumentos capaces de corregir los efectos nocivos de ciertas disposiciones del ordenamiento comunitario sobre la normalización de la lengua catalana sin, claro está, vulnerarlo.

Para ello, se analiza el alcance de la noción de Administraciones públicas —orillando la Administración de Justicia por ser competencia estatal—, a fin de conseguir una definición de lo «público» a los efectos de la aplicación de las consecuencias derivadas del régimen de oficialidad lingüística. En este sentido, una de las insuficiencias detectadas en la Ley catalana 7/1983, de normalización lingüística, se refiere a la incompleta y deficiente enumeración de las Administraciones públicas, especialmente en lo que atañe a los entes prestadores de servicios: sobre la mesa está la cuestión de la aplicabilidad del régimen de oficialidad lingüística a las empresas privadas concesionarias o empresas mixtas prestadoras de servicios públicos *stricto sensu*, así como a las empresas (públicas o privadas) prestadoras de servicios en

conurrencia con la actividad privada, problema realzado y agravado a resultas del fenómeno privatizador. En este sentido, ya se había expuesto en la presentación cómo el factor lingüístico sí ha sido tomado en consideración en la legislación privatizadora de Canadá. El autor defiende una mayor precisión y exactitud en la definición de las Administraciones públicas, de la que no deberían estar ausentes las sociedades de capital íntegramente público. Asimismo, recomienda la elaboración de un listado de servicios y actividades —en atención a su relevancia pública y a su naturaleza de servicios imprescindibles para los ciudadanos— sujetos a dicho régimen lingüístico, a fin de proporcionar a los usuarios el disfrute de las garantías lingüísticas típicas del régimen de oficialidad, lista que debería abarcar todos los servicios que sean verdaderos servicios públicos o simplemente servicios sometidos a una intensa reglamentación e intervención administrativa, sin alcanzar no obstante una relación desmedida de servicios que pudiese conllevar en algunos supuestos una extensión de los efectos de la oficialidad a relaciones de naturaleza estrictamente privada, lo que no siempre sería lícito. Como señala en el estudio introductorio, sería conveniente que la legislación recogiera, además de la categoría de servicio público, las de servicio includible, servicio esencial y servicio universal. En definitiva, MILIÁN apuesta por la adición del criterio funcional como complemento necesario al criterio orgánico, la relevancia del cual se acrecienta en distintos ámbitos, facilitándose así la aplicación del régimen de oficialidad tanto, en el caso de los servicios prestados por gestión indirecta, a aquellas actividades que no requieren el ejercicio de potestades públicas, como a aquellos servicios desempeñados por particulares en concurrencia con entes públicos, como, por último, a los servicios públicos gestionados por empresas mixtas con participación pública minoritaria. Por otro lado, el autor reclama una mayor atención al tema de la encomienda a particulares del ejercicio de actividades consideradas tradicionalmente como funciones públicas. Más dificultades presenta la inter-

vencción en las concesiones que facultan para el ejercicio de actividades no calificables propiamente como de servicio público, al ubicarse en la línea de separación entre las relaciones de naturaleza pública y las de naturaleza privada, por lo que en función del tipo de actividad y el grado de exclusión que su adjudicación conlleve podrán condicionarse los usos lingüísticos del concesionario. El ámbito de las concesiones demaniales, por otro lado, tampoco permite generalizaciones apriorísticas, pero no puede negarse que en ciertos casos (las de ocupación de la vía pública o en el interior de instalaciones demaniales que comportan un uso privativo anormal) es posible articular una comedida intervención lingüística en aspectos como la rotulación externa, carteles, listados de precios, etc. Se subraya en todo caso que la extensión conferida al concepto «público» —derivada de la adjunción del criterio funcional al orgánico— se construye siempre a partir de la existencia de un vínculo público en la actividad o relación jurídica, que en algunos casos se acredita por una fuerte intervención administrativa en la actividad.

El segundo trabajo se titula «La exigencia de "al menos en catalán" como garantía de la presencia social de la lengua catalana. Las intervenciones lingüísticas públicas constrictivas en el ámbito socioeconómico», y aborda un aspecto concreto de la Ley del Parlamento de Cataluña 1/1998, de 7 de enero, de Política Lingüística, concretamente el referido a la obligación del redactado «al menos» o «como mínimo» en catalán, prevista para determinados documentos, formularios, rótulos, avisos, comunicaciones, carteles, etiquetado, etc. Muy instructivo y útil resulta para ello el examen preliminar de la operatividad de dicha cláusula en otros ordenamientos jurídicos (Canadá, Suiza y Francia), lo que permite constatar que en los Estados democráticos y plurales las intervenciones constrictivas para el sector privado no son extrañas, admitiéndose pacíficamente en la medida que se amparan en el legítimo fin de proteger y salvaguardar una lengua, por lo que resultan congruentes y adecuadas. Como concluye MILIAN, el mandato

de uso obligatorio de una lengua escrita para el sector privado, si a la vez admite el uso de cualquier otra lengua, es una intervención lingüística que, dictada con el fin legítimo de preservar la lengua, puede llegar a ser considerada una restricción razonable y justificada de la libertad de comunicación, de pensamiento y de expresión, y de la libertad de industria y de comercio. Más concretamente, la inclusión de disposiciones que garanticen un tratamiento de la lengua obligatoria no inferior al de las demás lenguas, e incluso —según los casos— predominante, es una decisión del legislador que se considera lícita (doctrinal y jurisprudencialmente), pues su finalidad radica precisamente en evitar que la utilización de otras lenguas menüe o anule los efectos protectores que se pretenden con la obligatoriedad de uso de una lengua. Los ejemplos de Canadá y Suiza en relación con las lenguas oficiales que en sus respectivos territorios merecen especial protección frente a otras también oficiales —el francés frente al inglés, en el primer caso, y el italiano y el romanche frente al alemán, en el segundo— son paradigmáticos. En este sentido, el propio Tribunal Federal suizo afirmó sin ambages que «la conservación del carácter étnico, cultural y lingüístico de una región forma parte del orden público». Por su parte, el caso francés pone de manifiesto las posibilidades de intervención en defensa de la lengua oficial francesa frente a una lengua no oficial (el inglés).

Por lo que se refiere al examen de las exigencias lingüísticas tal como están contenidas en la Ley 1/1998, de Política Lingüística, que pivotan sobre la cláusula «al menos» o «como mínimo» en catalán, el autor se detiene con especial esmero en las que afectan a las relaciones de naturaleza privada, defendiendo su constitucionalidad. Por de pronto, cumplen satisfactoriamente las condiciones que en Derecho comparado hacen legítima dicha intervención, en la medida que la obligación de uso del catalán no impide el libre uso de otras lenguas, la restricción impuesta persigue el fin legítimo de protección de la lengua catalana y la medida se encuentra prescrita en una norma con rango de ley. En

segundo lugar, las medidas son admisibles desde una perspectiva constitucional. La decidida voluntad protectora de las diferentes lenguas españolas plasmada en la Constitución (preámbulo y art. 3.3) y en el Estatuto catalán (art. 3.3) puede erigirse en título habilitante para determinadas restricciones —proporcionadas, congruentes, adecuadas y que no menoscaben el contenido esencial— de derechos y libertades. Por lo pronto, debe recordarse que ya han sido admitidas restricciones a la libertad de expresión y a la libertad de empresa consistentes en intervenciones lingüísticas constrictivas en el sector privado, como la obligación de etiquetaje de productos alimenticios «al menos» en lengua española (se incide también en la existencia de imposiciones lingüísticas por parte de la normativa comunitaria en materia de etiquetado). En opinión del autor, son precisamente los preceptos constitucionales y estatutarios antes citados los que operan como título de potestad orientado a satisfacer fines denominables genéricamente de «normalización lingüística» o de «protección o salvaguardia de las lenguas» y que habilitan las intervenciones constrictivas originadas por la cláusula «al menos en catalán». La conclusión del autor al respecto es clara: nuestro ordenamiento no dista en este punto de la solución proporcionada por las tres máximas instancias jurisdiccionales estudiadas (suiza, canadiense y francesa), que coincide además con la opinión del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Es más, considera que la Ley catalana podría incluso haber incorporado otras restricciones aceptables dentro del marco constitucional. El estudio culmina con unas reflexiones finales suscitadas a partir de la Resolución —que considera escasamente fundamentada jurídicamente— del Defensor del Pueblo sobre la citada Ley catalana, que rechaza toda posible restricción a la dimensión lingüística de la libertad de expresión en las relaciones *inter privados* y que se sitúa en las antípodas de lo que constituye el enfoque abrumadoramente dominante tanto en el ámbito doctrinal como en el jurisprudencial, enfoque éste que desde luego no podría ser obviado, en su caso,

por nuestro Tribunal Constitucional, máxime, como ha subrayado GARCÍA DE ENTERRÍA, en una época en que «estamos arribando a un verdadero *ius commune* en materias sucesivamente amplias» en que «los Tribunales constitucionales de todos los Estados están atentos a las decisiones de los Tribunales equivalentes de los demás Estados, europeo o no...». En el estudio introductorio el autor tiene la oportunidad de extenderse ampliamente sobre cuestiones inéditas, con importantes reflexiones acerca de los sujetos de los deberes lingüísticos y el régimen sancionador de la Ley catalana, añadiendo un conjunto de sugerencias para la configuración de un cuadro sancionador más conforme con la naturaleza de las infracciones lingüísticas.

El tercer y último estudio lleva por título «El régimen lingüístico de la Unión Europea: el régimen de las instituciones y la incidencia del Derecho comunitario sobre el mosaico lingüístico europeo», adentrándose en el régimen lingüístico de la Unión Europea y, particularmente, de sus instituciones de forma individualizada. Después de un análisis de los dos Reglamentos 1 (CEE y CEEA), de 1958 —modificados por las Actas de adhesión—, mediante los que se fija el régimen lingüístico de la Comunidad, y de su aplicación en las instituciones, el autor pone de manifiesto la estabilidad del criterio aplicado para decidir qué lenguas adquieren la condición de lenguas oficiales y de trabajo, criterio que ha subsistido a pesar de los años transcurridos y de las adhesiones habidas. Se trata del principio general de que toda lengua que tenga estatuto de lengua oficial en todo el territorio de un Estado miembro sin compartirlo con otra lengua adquiere la condición de lengua oficial y de trabajo en las Comunidades, formulación que debe ser matizada atendiendo los casos del irlandés y del luxemburgués, en el sentido de que cuando un Estado miembro reconoce a más de una lengua como oficial en todo su territorio, o para las instituciones y órganos centrales del Estado, y alguna de ellas es ya, por ser oficial en otro Estado miembro, lengua oficial y de trabajo de la Comunidad, las demás lenguas no adquieren esta condición.

Después de un análisis sobre la aplicación en las instituciones del régimen lingüístico de la Unión de once lenguas oficiales y de trabajo, a partir del margen que permite el Reglamento 1, el autor se adentra en el terreno de la reflexión sobre las razones y causas de la pervivencia del régimen de plurilingüismo integral, las dificultades que acarrea y sus posibles alternativas, así como el papel de las lenguas no oficiales ni de trabajo —una de las cuales (el catalán) tiene más hablantes que el danés o el finés y que varias de las lenguas que a resultas de la nueva ampliación se convertirán en oficiales—, para terminar analizando la jurisprudencia del TJCE que afecta a la cuestión lingüística. En el estudio introductorio el autor expone la capacidad de intervención de la Comunidad Europea en el terreno lingüístico —dado el carácter ancilar de la cuestión del uso de la lengua—, destacando la incidencia negativa del ordenamiento comunitario sobre las lenguas oficiales regionales, es decir, sin estatuto de lengua oficial en la Unión (por ejemplo, en el etiquetado de productos alimenticios). Además de reclamar una mayor atención sobre la proyección del Derecho comunitario en la regulación lingüística interna de los Estados miembros, advierte sobre el peligro de que la Unión Europea, a pretexto de la unidad de mercado y la garantía de la libre circulación de mercancías, haga con las lenguas oficiales regionales lo que se ve incapaz de hacer respecto a sus once lenguas oficiales.

En definitiva, estamos ante una excelente obra que aborda distintas cuestiones sobre los derechos lingüísticos todavía inéditas desde la perspectiva de nuestro ordenamiento jurídico, especialmente las relativas al alcance de las intervenciones constrictivas sobre los particulares y sus límites, a lo que se une el riguroso planteamiento del autor y el ingenioso manejo de enfoques y soluciones que nos proporcionan los modelos comparados de mayor solvencia.

Maria Àngels ORRIOLS SALLÉS  
Profesora de Derecho Administrativo  
Universitat Autònoma de Barcelona

QUINTANA, Tomás (coord.): *Derecho Urbanístico estatal y autonómico*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001.

Nos encontramos ante una obra muy ambiciosa, que pretende dar una visión global del panorama actual del Derecho Urbanístico. Empeño que alcanza, ya que consigue llevar a buen puerto una nave de envergadura en el proceloso océano del que se ocupa. Porque hay que reconocer que es muy difícil saber del contenido exacto de todas y cada una de las regulaciones comunitarias, y de todos y cada uno de los sectores de esta siempre compleja materia.

Es de sobra conocido que, desde la Sentencia Constitucional de 20 de marzo de 1997, el ámbito urbanístico queda desasistido de una básica cobertura estatal, lo que provocó que las Comunidades Autónomas se aplicaran a una publicación apresurada de leyes del suelo, muchas de ellas reviviscencia de legislación estatal derogada, con el objetivo de paliar el vacío legal. Los fragmentos del Derecho estatal los recogió la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones (LRSV), y queda completado, como digo, con la legislación que cada una de las Comunidades Autónomas aprobaron al caso, normas que obedecen a diversos modelos; unos se acercan más a la Ley de 1976, otros a la Ley de 1992, algunas introducen novedades como puede ser la figura del agente urbanizador.

Sea como fuere, lo cierto es que el Derecho Urbanístico produce serios quebraderos de cabeza y cierta sensación desazonadora porque es difícil descubrir el régimen jurídico actual. Pero como la desesperanza no conduce a lugar alguno, es bueno atreverse a tratar el Derecho Urbanístico con rigor, por profesores de solvencia probada, y en su totalidad, cosa que se hace en este libro, que se soporta en pasta gruesa —como no podía ser de otro modo— y granate. El libro consta de más de mil páginas, y no porque los autores gasten palabras vanas, sino porque no se puede explicar en menos tan sustanciosa y compleja materia.

La obra recuerda en su buen hacer a aquellas *Lecciones de Derecho Urbanísti-*