

BERMEJO VERA, José, y LÓPEZ RAMÓN, Fernando (Dir.): *Tratado de Derecho público aragonés*, Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor; 2010, 2.130 págs.

No es, precisamente, noticia editorial secundaria el que dos respetados profesos-

res, con una trayectoria académica no necesitada de demostración titánica alguna, se hayan atrevido a afrontar una empresa de la magnitud evidenciada por la obra objeto de esta reseña.

Ante los datos meramente cuantitativos —más de dos mil páginas, ocho títulos y setenta y tres capítulos— sólo cabría el asombro o la desconfianza. Aunque, tras su lectura, se incrementa el primero y la segunda torna en admiración. Y anticipo tal juicio porque, desgraciadamente y pese a la crisis que también castiga al mundo editorial, siguen siendo moneda corriente los volúmenes ciclópeos que salen al mercado, so pretexto de cualquier novedad legislativa, moda social u ocurrencia repentina, carentes de toda ilación, de la más mínima igualación en el rigor exigible a las aportaciones y de todo interés científico o utilidad práctica. A veces, son una mera suma de refritos con los que los partícipes salvan el compromiso personal, que no literario, con el director o coordinador del engendro; padre o madre, normalmente, de la luminosa idea que da origen a un propósito —o despropósito— tan plural como escasamente original. De estos productos hay un variado surtido en todas las ramas del saber, como podemos atestiguar quienes, por razones profesionales o familiares, hemos convivido con importantes bibliotecas. Hay, como se ha dicho, glosas de cualquier novedad, paradójicamente, muy poco novedosas. No son pocos los comentarios, supuestamente sistemáticos, al articulado de normas prolijas que tienen el mérito de hacerlas aún menos comprensibles. Hay acopios inconexos derivados de una necesaria justificación de un proyecto de investigación, o de un compromiso *inter vivos* o *mortis causa*. La casuística es infinita y, por fortuna, la situación descrita con un punto de caricatura admite muchas excepciones constatadas en el maduro y prestigiado Derecho administrativo español.

Como he anticipado, la obra de la que se da cuenta, solemnemente presentada el pasado 21 de diciembre en el Palacio de La Aljafería, sede de las Cortes de Aragón, constituye un esfuerzo fuera de lo común que, además, ha fructificado en una obra sólida, cohesionada y de interés para la co-

munidad académica y para quienes, no necesariamente desde el territorio, deseen adentrarse en las peculiaridades del Derecho público en Aragón.

El libro, en el que participan nada menos que sesenta y cinco autores, en su mayoría vinculados personal o profesionalmente a la Comunidad aragonesa y complementados por algunos prestigiosos investigadores foráneos, se ha agrupado en dos partes, una general y otra especial, acogiendo una terminología clara y clásica, alejada de modas tan pasajeras como estridentes. La primera, que incluye hasta el capítulo 39, estudia la suma de instituciones que conforman la estructura de la Comunidad Autónoma, que, como se señala en la presentación, no son otras que sus fuentes reguladoras, sus elementos identitarios, las instituciones políticas, la organización de las diversas Administraciones y los recursos económicos y competencias que tiene atribuidas la Comunidad Autónoma, especialmente desde la nueva redacción del Estatuto de Autonomía, dada por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril. Norma que es, sin duda, el acicate último para gestar una obra plural de tal envergadura. La parte especial, que llega hasta el capítulo 73, comprende los diferentes ámbitos sectoriales de actuación de la Comunidad, como es el caso de la seguridad ciudadana, la ordenación económica, el marco de la ordenación territorial y el medio ambiente o, en fin, las numerosas concreciones de la ordenación social.

Sería injusto, ante un volumen que mantiene un alto grado de homogeneidad en cuanto a la calidad de sus aportaciones, omitir la autoría de cada una de ellas, aun a riesgo de alargar la extensión de esta reseña.

Como se viene destacando, la obra se inicia con una Parte General con cuatro títulos, subdivididos en secciones y treinta y nueve capítulos. El primero de los títulos, que aborda el sistema propio de fuentes y los elementos y señas de identidad, contiene aportaciones sobre «El Ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma», con el que brillantemente nos marca el perímetro de la obra el profesor José BERMEJO VERA, codirector del volumen; «El proceso

de elaboración del Estatuto de Autonomía» aragonés es misión que se le encomienda a la letrada de las Cortes de Aragón Carmen AGÜERAS ANGULO. En cuanto a la profundización en los procedimientos para «La reforma del Estatuto de Autonomía», la materia es abordada por el letrado de la Comunidad Autónoma Manuel GUEDEA MARTÍN. Bajo el título de «El territorio de Aragón», Guillermo FATAS CABEZA y José BERMEJO VERA abordan el estudio de los límites territoriales de Aragón y la organización local y provincial a lo largo de la historia de esta Comunidad Autónoma. No menos sugestivo es, en los tiempos que corren, el estudio de «Los Derechos Históricos» de Aragón, de los que se ocupa el profesor Carlos COELLO MARTÍN. «Los símbolos de Aragón» son expuestos por Guillermo REDONDO VEINTEMILLAS, en tanto que el examen del controvertido reconocimiento de derechos estatutarios condicionados a la ciudadanía autonómica lo encontramos bajo la rúbrica «El Estatuto del Aragonés: ciudadanía y derechos» y en redacción de la profesora Nuria María GARRIDO CUENCA. Tratándose de una Comunidad con rasgos aún reconocibles de una cultura milenaria y una historia a prueba de cualquier análisis riguroso, en esta época tan dada a las invenciones y mimetismos es de sumo interés, particularmente para quienes no somos civilistas, el estudio del reconocimiento de «El Derecho Foral» aragonés, al que se enfrenta con éxito y concisión didáctica el profesor José Antonio SERRANO GARCÍA. El título se cierra con el capítulo relativo a «Las Lenguas de Aragón», tema que de forma clarividente desgana el codirector Fernando LÓPEZ RAMÓN, quien, desde sólidas bases doctrinales y jurisprudenciales, refleja las complejidades de la política lingüística en esta autonomía, máxime tras la promulgación de la Ley 10/2009, de 22 de diciembre, de uso, protección y promoción de las lenguas propias de Aragón.

En el segundo título se hallan los trabajos concernientes a las instituciones políticas, comenzando por las venerables y restauradas «Cortes de Aragón», que son estudiadas por el letrado de la Cámara y prestigioso iuspublicista José TUDELA ARANDA. «El régimen electoral autonómico» es expuesto por el

constitucionalista Ricardo CHUECA RODRÍGUEZ; en «El estatuto de los diputados aragoneses» se encarga de profundizar Eva SANZ ROYO; la figura de «El presidente de Aragón» es examinada por Manuel CONTRERAS CASADO; «El Gobierno de Aragón» le fue confiado a Luis LATORRE VILA; mientras que de analizar las funciones, procedimiento de actuación y relaciones con la Administración y las Cortes de «El Justicia de Aragón» se ha ocupado el magistrado Francisco J. POLO MARCHADOR. En fin, esta parte de la obra culmina con un texto sobre «El Poder Judicial y la Administración de Justicia en la Comunidad Autónoma», materia de renovado interés tras la sentencia constitucional 31/2010, de 28 de junio, que ha sido elaborado por el profesor y letrado del Alto Tribunal Luis POMED SÁNCHEZ.

El título III, comprensivo de la temática de organización, incluye la estructura y peculiaridades administrativas —incluso en el ejercicio de potestades— de la propia Comunidad Autónoma y, posteriormente, el análisis de todas las Administraciones territoriales, a las que, como apéndice —cada vez más difícil de buscarle acomodo—, se añaden las corporaciones de Derecho público. En el primer bloque hay estudios sobre «El Consejo Consultivo de Aragón», que realiza el catedrático Gerardo GARCÍA ÁLVAREZ; «La Administración Pública de la Comunidad Autónoma» aragonesa, en la que ahonda José BERMEJO VERA; «Las especialidades autonómicas en materia de expropiación forzosa», expuestas con autoridad por José María GIMENO FELIÚ; «Los derechos en relación con los servicios públicos», que son sugestivamente explicados por José Luis BARTOLOMÉ NAVARRO; «La protección de datos personales», de la que se ha ocupado Pilar CORTÉS BURETA; «El régimen del personal de las Administraciones Públicas aragonesas», tema que por los derechos y deberes de los afectados trasciende el mero ámbito burocrático y que es examinado por José María HERNÁNDEZ DE LA TORRE; y, en fin, en un oportunísimo capítulo 23 —el último de esta parte—, quien nos adentra en la regulación estatal y autonómica en materia de «Notarías y Registros» es la registradora de la propiedad Pilar PALAZÓN VALENTÍN.

Dentro del mismo título, como hemos dicho, aunque en distinta sección, aparecen las Administraciones públicas territoriales. La exposición general de «La organización territorial de la Comunidad Autónoma» aragonesa le fue acertadamente encomendada a Pedro Luis MARTÍNEZ PALLARÉS; en «Los municipios» profundiza Antonio SERRANO PASCUAL; «Las Provincias» son estudiadas rigurosamente por Jesús COLÁS TENA; en tanto que de «La Administración Corporativa» se ha ocupado, con tanto acierto como buena prosa, el profesor José María GIMENO FELIÚ. Entremedias, naturalmente, hay un capítulo relativo a «Las Comarcas», que obedece a la pluma de Ramón SALANOVA ALCALDE y que ofrece datos de notable interés.

Pero permítaseme aquí una breve reflexión, en la línea de lo que ya publiqué hace algunos años. La experiencia comarcal de Aragón, justamente por tratarse de una Comunidad sin excepciones ni privilegios en la legislación básica y por haber llegado, con sus dificultades, a buen puerto, resulta, si cabe, más interesante que ninguna. En esta Comunidad se ha conjugado perfectamente la implantación previa de un mapa comarcal generalizado con el respeto a la voluntad municipal en procedimientos posteriores de reconocimiento de cada comarca. Así, tras la Ley 10/1993, de Comarcalización de Aragón, la Ley 8/1996, de 2 de diciembre, de Delimitación comarcal de Aragón, estableció los límites de las nuevas demarcaciones permitiendo poner en marcha la iniciativa de creación concreta de 33 comarcas a las entidades legitimadas para ello. Por su parte, la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración local, supuso una leve corrección del mapa al precisar que las comarcas deberían agrupar municipios limítrofes. El proceso de reconocimiento particularizado se aceleró con la promulgación de la Ley 23/2001, de 26 de diciembre, de Medidas de comarcalización, siendo en la actualidad la norma de referencia el Decreto Legislativo 2/2006, de 27 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Delimitación Comarcal de Aragón, ahora bajo el manto del artículo 5 del nuevo Estatuto de Autonomía, en el que se reafirma que «Aragón estructura su orga-

nización territorial en municipios, *comarcas* y provincias». Como señaló en su día BURGUEÑO RIVERO, el contenido competencial y organizativo del ente local no difiere en mucho del modelo catalán, constituyéndose los Consejos comarcales a partir de los resultados de las elecciones municipales. Para este autor; la diferencia estriba «en la concepción gradual y flexible del proceso». Es decir: en su carácter bifásico; primero se aprueba el mapa general y luego se van incorporando las piezas del puzzle a través de procedimientos singularizados culminados con leyes de creación de cada comarca. La operatividad del método seguido podría ser adjetivada de premiosa —diez años hasta su culminación—, pero debe recordarse que Comunidades como Murcia o Asturias acumulan treinta años de inoperancia en la misma cuestión. El modelo aragonés es, por tanto, una referencia muy notable, debiendo reconocerse el esfuerzo meritório de promulgar decenas de leyes de creación en apenas tres años. Y es, también, un ejemplo a seguir a la hora de conciliar la exigencia estatutaria, la organización general de la Comunidad, el respeto a la voluntad de los municipios y a una normativa básica local que exige leyes específicas de creación.

Retornado a la sistemática del volumen objeto de recensión, su título cuarto analiza, en tres secciones, los poderes de la Comunidad Autónoma. Desde la óptica de las previsiones sobre cooperación institucional y acción exterior, nos encontramos, en primer término, con un clarividente análisis sobre «Las relaciones de la Comunidad Autónoma con el Estado y con otras Comunidades Autónomas», obra del catedrático de la Universidad de Cantabria Luis MARTÍN REBOLLO. A éste le sigue el titulado «Relaciones con la Unión Europea», de la profesora de Derecho internacional público Yolanda GAMARRA CHOPO, cerrándose la sección con las posibilidades de «Acción exterior de la Comunidad Autónoma», sobre las que nos ilustra el internacionalista Sergio SALINAS ALCEA.

Otra sección del mismo título aborda los temas hacendísticos y patrimoniales, con capítulos de elevado nivel especulativo como «La regulación general de la Ha-

cienda de la Comunidad Autónoma», de la catedrática Victoria E. COMBARROS VILLANUEVA; la «Aplicación y revisión en vía administrativa de los tributos en la Comunidad Autónoma», de Agustín COLÁS VICENTE; «Las relaciones financieras de la Comunidad Autónoma con el Estado», estudiadas por Ismael JIMÉNEZ COMPAIRED; «El Presupuesto de la Comunidad Autónoma», por Joaquín ÁLVAREZ MARTÍNEZ, quien también es autor del titulado «La Cámara de Cuentas de Aragón»; «El Patrimonio de la Comunidad Autónoma», analizado por Fernando LÓPEZ RAMÓN; o, en fin, el alusivo a la normativa sobre «Haciendas locales», redactado por Cristina BUENO MALUENDA.

Una última sección, de capítulo único, en este título cuarto, con la que se cierra la Parte General de la obra, se adentra, con porte y altura de ensayo jurídico de primer nivel, en el «Significado y alcance de las competencias de la Comunidad Autónoma», en reflexión debida al catedrático de la Universidad Complutense Germán FERNÁNDEZ FARRERES.

La Parte Especial, que aunque incluya un número muy superior de capítulos que la que le precede es, sin embargo, más breve, en coherencia con el espíritu de la obra —altamente dogmática y didáctica a la vez, lo que no es tarea sencilla—, comprende de los títulos quinto al octavo y de los capítulos —correlativos de principio a fin y no insertos en los títulos con ordinales propios— 40 a 73.

El título quinto, sobre la ordenación de la seguridad ciudadana, se abre con un insuperable estudio general sobre «Seguridad y policía autonómica», a cargo de especialista tan reputado como el profesor Javier BARCELONA LLOP; sigue con el capítulo del «Sistema Penitenciario», novedad importante de la que se encarga la profesora Regina GARCIMARTÍN MONTERO, y se cierra con un bien construido estudio sobre «Protección civil», a cargo del profesor alicantino Josep OCHOA MONZÓ.

El título sexto, por su parte, analiza la ordenación económica regional, con aportaciones como «La actividad autonómica de fomento», escrita por José María GIMENO FELIÚ; «El sistema empresarial público de la Comunidad Autónoma», debido a Al-

fonso PEÑA OCHOA; «El Tribunal Aragonés de Defensa de la Competencia», en el que se centra Juan ARPIO SANTACRUZ; «El Consejo Económico y Social de Aragón», redactado por M.^a José LOPERA CASTILLEJO; las competencias autonómicas sobre «Trabajo y Seguridad Social», compendiadas y analizadas por los laboristas Juan GARCÍA BLASCO y Sonia Isabel PEDROSA ALQUÉZAR; el régimen de «Infraestructuras», de Víctor ESCARTÍN ESCUDÉ; o, en fin, el que, bajo la escueta rúbrica de «Aguas», nos ofrece José Luis MOREU BALLONGA, adentrándose en la complejidad de las previsiones estatutarias en materia hidráulica, en una Comunidad especialmente sensible ante las políticas del agua que, como consuelo, han propiciado el florecimiento, especialmente desde las instituciones universitarias, culturales y ambientales de dicho territorio, de una literatura jurídica sobre la materia de difícil parangón en toda Europa.

Ya desde la perspectiva más clásica de la ordenación de sectores económicos, hallamos capítulos tales como el concerniente a la ordenación de «El sector agrario», del que se encarga José Luis CALVO MIRANDA; el denominado «Montes», de la experta pluma de Javier OLIVÁN DEL CACHO; «Minas y Energía», de competencia de Elisa MOREU CARBONELL; «El sector industrial», abordado por Gerardo GARCÍA ÁLVAREZ; «La protección de los consumidores», expuesto por Mario VAREA SANZ; las competencias y acción autonómicas sobre «El sector financiero», analizadas por Rita LARGO GIL y Esther HERNÁNDEZ SAINZ; el cada día cambiante marco normativo de «Las cajas de ahorro y las cooperativas de crédito...», de Reyes PALÁ LAGUNA; también —y tan bien— se examinan los «Transportes», por la catedrática jiennense Eloísa CARBONEL PORRAS; el reparto competencial sobre «Turismo» es diseccionado por José TUDELA ARANDA; y, en fin, la normativa de «Juego» —actualmente tan cambiante en el ámbito estatal— es abordada por Olga HERRÁINZ SERRANO.

En una obra como la que se reseña, con un objeto de estudio marcadamente territorial y conociendo la trayectoria investigadora de los codirectores, no podía faltar un tratamiento específico de la ordenación territorial y ambiental. En esta parte, que

compone el penúltimo título de la obra, podemos ilustrarnos con aportaciones como la «Ordenación del Territorio» en la Comunidad aragonesa, analizada por Ignacio PEMÁN GAVÍN, o los excelentes capítulos de Julio TEJEDOR BIELSA sobre «Urbanismo» y el marco normativo aragonés del sector «Vivienda». También aquí se inserta una nada fácil construcción sobre la normativa autonómica de «Medio Ambiente», de la que el profesor José Luis BERMEJO LATRE sale muy bien parado.

El último título, el octavo, que en sentido amplio se refiere a los ámbitos sociales, aglutina diversos capítulos que, aun compartiendo ese denominador común, afectan a materias con un tratamiento específico y, en algunos casos, ya muy desarrollado en la doctrina. Así, la ordenación en materia de «Sanidad» es afrontada, con la solvencia del gran especialista, por el catedrático Juan PEMÁN GAVÍN; un estudio que rompe con las sistemáticas y contenidos clásicos de este tipo de obras lo encontramos en la aportación «Biotecnología, biomedicina y genética», ofrecida por Gonzalo ARRUEGO RODRÍGUEZ; de la «Educación e Investigación» se ocupa uno de nuestros máximos expertos —doctrinales y gestores— como es el profesor vallisoletano José Luis MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ; la «Acción social» es obra juiciosa de Ángel GARCÉS SANAGUSTÍN; la «Inmigración», tema de largo recorrido al que la crisis ha dado nuevos enfoques, se debe a la redacción dada por Ángel G. CHUECA SANCHO; la «Cultura» es una nueva manifestación de los saberes ilimitados en este campo que atesora el profesor Juan Manuel ALEGRE ÁVILA; la «Información» es abordada con su acostumbrada solvencia por Elisa MOREU CARBONELL; del «Deporte» se ocupa nuestro primer especialista y codirector del volumen, José BERMEJO VERA; el atractivo tema relativo al «Ocio y [a los] espectáculos públicos» es de autoría de José Manuel ASPAS ASPAS; finalizando el bloque y el propio libro con el capítulo «Asociaciones y fundaciones», con el que enriquece sobremanera la obra un especialista de la talla del profesor José Luis PIÑAR MAÑAS.

Cada capítulo aporta, además, una notable referencia bibliográfica, en la inmen-

sa mayoría de los casos exhaustiva y actualizada o, cuando menos, seleccionada con acierto, lo que también realiza la labor de los codirectores de la obra.

Es obvio que una empresa intelectual y editorial de esta magnitud y de indiscutible excelencia en el campo de la literatura jurídico-pública merece ser reconocida públicamente y recomendada, también, de esta forma a investigadores del Derecho, a profesionales y aplicadores, a docentes, a alumnos ya formados... No sólo será, según el tópico, una obra de referencia, sino también, en este Estado de las Autonomías donde casi todo es emulación, pieza impresa a imitar en otras latitudes. Si se alcanza el nivel, bienvenido sea el reto, aunque, a decir verdad, el listón ha quedado muy alto. Tras un esfuerzo creativo de tal magnitud, los codirectores y el resto de autores, como en el *Génesis*, serían merecedores, cuando menos, de un día de descanso. Pero me consta que, por fortuna para quienes nos beneficiamos de su ciencia, no se lo han tomado.

Leopoldo TOLIVAR ALAS
Universidad de Oviedo