

man nuestro ordenamiento jurídico. La escasísima densidad de la legislación española reguladora de la responsabilidad civil, desde luego, les deja un amplio margen para ello.

Gabriel DOMÉNECH PASCUAL
Universidad CEU Cardenal Herrera
Valencia

PONCE SOLÉ, Juli: *Segregación Escolar e Inmigración. Contra los guetos escolares: Derecho y políticas públicas urbanas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007, 152 págs.

1. Trata este libro de aproximarse a un problema relativamente novedoso en España que, sin embargo, empieza a tener importante repercusión en nuestras ciudades: la cuestión de la segregación urbana, especialmente de la población inmigrante, y, más en particular, de la segregación escolar, que, como se explicará, guarda estrecha relación con la urbana. Se trata de un estudio que abre nuevas perspectivas en una línea de investigación ampliamente cultivada por el propio autor; como son las conexiones entre el proceso urbanizador y la llegada de inmigrantes de modo masivo a nuestro país.

Dadas las numerosas cuestiones que plantea la obra, referidas tanto al contenido como al aspecto metodológico, no es posible hacer aquí mención, siquiera sucinta, de todos los aspectos abordados por el autor, por lo que me limitaré a recoger algunas de sus ideas, remitiendo al lector interesado al manejo del propio libro.

2. El objeto del trabajo, como quedó apuntado, lo constituye el problema de la segregación escolar, cuya existencia no es totalmente nueva en España, si bien cobra mayor intensidad y, en parte, un nuevo y más complejo carácter al confluir la realidad de la inmigración con el panorama previo de segregación por motivos fundamentalmente de renta. Con la expresión *segregación escolar* alude PONCE SOLÉ al desplazamiento, habitualmente forzado por motivos económicos conectados a las

posibilidades de residencia en unos barrios determinados de las ciudades, de niños en edad escolar hacia ciertos centros docentes (que suelen ser de titularidad pública) en los que se concentran alumnos de baja renta económica y, en buena parte, de origen inmigrante. Por su parte, las familias con unos ingresos suficientes como para acceder a una vivienda en otra zona de la ciudad suelen cambiar de domicilio, o bien tratar de matricular a sus hijos en centros donde no se produzca esa concentración, con lo que la situación globalmente se agrava. Todo ello favorece la desconexión entre personas de distintos estratos socioeconómicos y el consiguiente deterioro de la convivencia, dado que el contacto personal acaba produciéndose sólo entre alumnos de un entorno social muy similar. Dejemos por ahora en este punto el examen del contenido, una vez adelantado el núcleo de problemas que son objeto de reflexión.

3. Por lo que se refiere a los postulados metodológicos de los que parte el autor para su estudio, es muy llamativo el recurso a una cierta interdisciplinariedad, que permite, sin alterar la naturaleza eminentemente jurídica del trabajo, un notorio enriquecimiento en el planteamiento de la cuestión. No obstante, es cierto que el propio objeto de estudio, complejo por la pluralidad de factores que en él confluyen, reclama un tratamiento en alguna medida ilustrado con datos procedentes de la sociología, enfoques de la ciencia política, la antropología, la geografía... e inspirado por una conciencia de la utilidad del aporte jurídico, que no debe, sin embargo, pretender resolver por sí solo la situación, como por otra parte casi nunca le es dado hacer al Derecho.

En este sentido realiza PONCE SOLÉ una recopilación de datos de diversas fuentes y países, aportando estudios empíricos y conclusiones procedentes, por ejemplo, de Estados Unidos (venero de experiencias muy variadas para paliar la segregación urbana, con connotaciones marcadamente raciales en este caso, lo que no impide sin embargo la utilidad de la comparación), de Gran Bretaña y de Francia, fundamentalmente. Así, resultan muy sugerentes las prácticas de *busing*, consistente

en el transporte de alumnos residentes en una zona para asistir al colegio en un barrio donde predominan residentes de nivel económico distinto al entorno de origen; *inclusionary zoning*, por la que las autoridades obligan a los promotores inmobiliarios a incluir un porcentaje de viviendas para familias de bajos ingresos en el caso de promociones de un cierto tamaño; *planning obligations*, que suponen la inclusión de vivienda para familias de renta baja en el planeamiento en una proporción suficiente y de forma integrada en el conjunto del espacio, reduciendo así la discrecionalidad administrativa... El libro recoge muchos otros ejemplos y datos que no es pertinente citar aquí.

Ese enfoque pluridisciplinar que adopta la obra, lejos de disminuir el rigor científico-jurídico del estudio, le confiere frescura al trabajo, ello en un ámbito tan caracterizado por la necesaria cercanía a los problemas concretos de la vida práctica como es la ciencia del Derecho administrativo. Al estilo de autores como Peter HÄBERLE, que ha utilizado profusamente las conclusiones de otras ciencias sociales en sus argumentaciones e incluso trabaja con imágenes procedentes de la religión, la literatura y la filosofía (véase especialmente su *Menschenbild im Verfassungsstaat*), esta obra de que ahora se da noticia busca enriquecer el análisis jurídico y mejorar la perspectiva del mismo sobre los problemas analizados, haciendo para ello uso de resultados y estudios de variada procedencia, con lo que llega el autor incluso a cuestionar la supuesta inutilidad del método experimental para las ciencias sociales.

4. En cuanto a los contenidos de la obra, cabe resaltar desde el principio la importancia del tema, pues la convivencia entre gentes de distinta procedencia y sustrato cultural es una de las cuestiones más acuciantes a que se ve abocada la sociedad española en esta época, y, como puede fácilmente comprenderse, la educación en la escuela es un medio sin igual para alcanzar el éxito en esta empresa. Efectivamente, la búsqueda de soluciones a la segregación escolar es fundamental para lograr la mezcla social, evitando así un distanciamiento entre los individuos que

proceden de distinto origen y la formación de guetos, todo lo cual puede cristalizar en sentimientos de recelo hacia lo que no se conoce, intolerancia y, en fin, en una sociedad fracturada e insegura en el más amplio sentido del término.

Las conexiones del urbanismo y la vivienda con la educación son desarrolladas a partir de seis hipótesis de trabajo que le sirven al autor para analizar la situación en los centros docentes de las ciudades y para proponer soluciones o líneas de actuación pública en esta materia. La primera de estas hipótesis consiste en la idea de que *una elevada concentración de alumnos de nivel socioeconómico bajo puede incrementar las posibilidades de fracaso escolar*, idea que constituye, desde luego, el punto de partida de toda la argumentación. Aquí es fundamental recordar algo que ya se adelantó: el nivel de educación y económico de la población del entorno tiene influencia sobre la escuela, cauce privilegiado de socialización de los niños.

En ello precisamente profundiza la segunda hipótesis, a saber: *la concentración de alumnos de bajo nivel socioeconómico en una escuela es causada, en parte, por los fenómenos de segregación urbana en curso; deben considerarse también al respecto las estrategias familiares de evitación de determinados centros*. Por un lado, la separación de grupos de población en las ciudades por motivos socioeconómicos, raciales u otros, y, por otro, las conductas familiares de cambio real o ficticio de domicilio para tener acceso a un centro público determinado o evitar otro, o simplemente el hecho de acudir al sector privado, son dos factores determinantes de la segregación escolar.

La tercera idea clave es expresada de la siguiente manera: *segregación urbana y segregación escolar son fenómenos profundamente imbricados: la existencia de guetos urbanos da lugar a la existencia de escuelas-gueto*, afirmaciones que son objeto ya de una valoración al formular la cuarta hipótesis: *la segregación urbana y la segregación escolar son fenómenos negativos, que ponen en riesgo la cohesión social y territorial, el derecho a la ciudad (art. 47 CE), el derecho a la igualdad (arts. 9.2 y 14 CE) y el derecho a la educación (art. 27 CE)*. En este punto presta atención el autor al con-

tenido de determinados principios jurídicos que revisten importancia para combatir la segregación urbana y escolar (así, el desarrollo sostenible, la cohesión social, la integración social y la cohesión territorial, recogidos en distintas normas de ámbito diverso: comunitario, nacional, autonómico...), así como del *derecho a la ciudad* en relación con la educación. De todo ello infiere la necesidad de que el planeamiento urbanístico tome en consideración estos factores, sin que pueda limitarse a desarrollar el derecho de propiedad, ya que en el urbanismo confluyen multitud de derechos que precisan de una *expresión territorial*. Esta obligación de la Administración encargada del planeamiento se revela, tal como afirma una jurisprudencia ya consolidada, susceptible de revisión judicial a través del control de los elementos reglados (procedimiento, motivación, cumplimiento de los estándares urbanísticos referidos a vivienda protegida) y mediante los principios jurídicos que se acaban de mencionar.

Tras haber justificado que la intervención pública debe llevarse a cabo cuando la agrupación de personas de un mismo origen se produzca como consecuencia forzosa de la falta de medios económicos y no por pura afinidad cultural, el autor entra ya de lleno en la proposición de prácticas que hagan frente a los problemas estudiados, formulando la quinta idea fundamental de su argumentación como sigue: *la Constitución Española de 1978 y la legislación vigente, tanto transversal como específica en materia de urbanismo, vivienda y educación, obligan a los poderes públicos a adoptar una actitud activa diligente de prevención y lucha contra la segregación urbana y la segregación escolar, en garantía del derecho a la educación, sin olvidar la libertad de elección de centro*. En este sentido, destaca la posibilidad, admitida por el Tribunal Constitucional, de adoptar medidas de «acción positiva» para favorecer a determinados colectivos, como las propuestas por la Ley catalana 2/2004. Esta norma, calificada por el autor de «auténtica ley anti-gueto», prevé un sistema de financiación por la *Generalitat* de una parte importante del coste de aquellos proyectos municipales dirigidos a la recuperación de áreas urbanas con di-

versos problemas, y, entre éstos, los demográficos, particularmente los de concentración de inmigrantes extracomunitarios.

Finalmente, y como sexta hipótesis de trabajo, se centra el autor con más detalle en las *prácticas administrativas (de tipo preventivo y de tipo reactivo) que hayan de servir para hacer frente a los fenómenos de segregación urbana y escolar*. Por lo que se refiere a la acción de tipo preventivo, toma del Derecho comparado (EE.UU., Francia, Reino Unido e Italia) la idea de fomentar la libertad de residencia mediante diversas prácticas, de las que hemos hecho en su mayoría mención. Cabe aludir también a la exigencia de la legislación urbanística de analizar la ubicación de las escuelas y su suficiencia desde un punto de vista cuantitativo. En cuanto a la acción de tipo reactivo, tanto el Estado (a través de las competencias en educación y en materias limítrofes con el urbanismo y que inciden en él —ordenación de la economía, medio ambiente...—) como las Comunidades Autónomas (competencias exclusivas en urbanismo y desarrollo del marco normativo estatal en educación) y también los entes locales (que participan, como dispone la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, en aspectos fundamentales de la materia educativa, además de elaborar y ejecutar el planeamiento urbanístico) tienen facultades para actuar frente a la segregación escolar. Para ello deberán ser tenidos en cuenta, en todo caso, diversos aspectos: el derecho a la libre elección de centro de enseñanza, que abre posibilidades a la intervención pública y constituye también un límite a la misma; el diseño de las áreas de influencia para centros sostenidos con fondos públicos; el papel del domicilio como criterio que rige el proceso de admisión de alumnos en estos centros; el equilibrio en la admisión de alumnos con necesidades específicas de apoyo educativo; la importancia del transporte escolar o la compensación de las desigualdades en educación mediante acciones positivas de gasto público en relación con el territorio y las personas.

5. Para concluir puede recogerse la idea central de la obra, consistente a grandes rasgos en la importancia de enfocar

las políticas públicas, y en particular las educativas, desde el punto de vista territorial, a partir de una concepción del urbanismo que el autor gráficamente llama «de proximidad» o «de la vida cotidiana». Se trata, en definitiva, de un trabajo ambicioso que, con conciencia de la complejidad que actualmente presentan, aborda la relación entre al menos dos de los problemas capitales a que debe prestar atención nuestra sociedad: la inmigración y la educación, cuestiones en las que, sin lugar a dudas, corresponde al Derecho público una labor fundamental.

Pablo MEIX CERECEDA
Universidad de Cantabria

SALVADOR CRESPO, Mayte: *La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado autonómico*, Fundación Democracia y Gobierno Local-Instituto Nacional de Administración Pública, Barcelona-Madrid, 2007, 495 págs.

El libro de Mayte SALVADOR CRESPO, *La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado autonómico*, representa un instrumento indispensable para quienes deseen estudiar uno de los entes locales que pertenecen al sistema territorial español: la Provincia. Del indudable interés por el volumen y del valor de la obra es testimonio el hecho de que el mismo haya recibido, en el año 2005, el *Primer Premio para Trabajos de Estudio e Investigación sobre Gobierno y Administración Local del Instituto Nacional de Administración Pública*.

El presente libro constituye el resultado de una investigación profunda y detallada de la autora, desarrollada a lo largo de aproximadamente diez años, es decir, desde el comienzo de sus estudios de doctorado, bajo la dirección del Prof. Gerardo RUIZ-RICO RUIZ. La innovación de la obra reside, en primer lugar, en el mismo objeto de estudio, poco frecuente como tal en la doctrina española, que suele ocuparse con más detenimiento de otro nivel políti-

co territorial, como es la Comunidad Autónoma. Es verdad que los iuspublicistas de otros países han estudiado más profundamente el tema: basta pensar en el caso de Italia [entre los estudios más recientes en tema de descentralización, se recuerda G. PAVANI y L. PEGORARO (coords.), *Municipi d'occidente. Il governo locale in Europa e nelle Americhe*, 2006], donde la autora ha desarrollado proyectos de investigación y con cuya doctrina tiene contactos continuos. En las reconstrucciones de la teoría italiana, Mayte SALVADOR CRESPO ha encontrado, evidentemente, elementos de reflexión útiles, que ha ampliado y adaptado al caso español, así como en las obras de la doctrina francesa, inglesa y alemana, manifestando así su inclinación por la comparación.

El objetivo del trabajo se centra en el análisis de la Provincia, como ente territorial dotado de cierta autonomía y encargado de mediar entre el nivel superior de descentralización (la Comunidad Autónoma) y el inferior (el Municipio), por medio de un estudio de las normas jurídicas, de los pronunciamientos de la jurisprudencia y de las opiniones de la doctrina. El punto de partida del estudio no puede dejar de ser la regulación constitucional de la autonomía local, definida en el Título VIII, la cual, conforme a la mayoría de las Constituciones históricas, no dedica muchas disposiciones a los entes locales. En especial, el artículo 141, expresamente concerniente a las Provincias, manifiesta ya la doble naturaleza de éstas, que son al mismo tiempo entidades locales dotadas de personalidad jurídica propia y circunscripciones para el cumplimiento de las actividades del Estado. Una vez analizadas las influencias sufridas por los constituyentes a la hora de redactar la parte relativa a la autonomía local, la autora se concentra en desmentir la clásica dicotomía entre la autonomía política de las Comunidades Autónomas y la autonomía administrativa típica del gobierno local defendida por el propio Tribunal Constitucional español en algunas de sus sentencias, para llegar a afirmar rotundamente la autonomía política de las entidades locales en cuanto entidades elegidas democráticamente.

La segunda parte del volumen (págs. 85 y ss.) se dedica a un detenido estudio