

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

del papel de la Ley de Bases del Régimen Local (LRBRL, 7/1985, de 2 de abril), de la que se analiza además su ubicación en el sistema de fuentes del Derecho, y particularmente la interpretación de aquella por la jurisprudencia constitucional y su relación respecto del bloque de constitucionalidad. Siguen dos capítulos que contienen una especificación de la dimensión constitucional de la autonomía provincial y de su regulación en la Ley de Bases, donde se describen las consecuencias de esa misma autonomía sobre las competencias locales y específicamente provinciales.

Puesto que el elemento que indudablemente confiere al sistema territorial español sus mayores particularidades es la presencia de las Comunidades Autónomas, los capítulos V y VI (págs. 201 y ss.) ofrecen a los estudiosos del gobierno local un interesantísimo tratado de las diferentes normativas autonómicas en relación a las Provincias. A pesar de las potencialidades dadas a las Comunidades, en el desarrollo de la legislación sectorial autonómica no se observa una fuerte diferenciación entre unas y otras en materia local, como una consecuencia lógica de sus peculiaridades provinciales y municipales. De hecho, en opinión de la autora, la autonomía real y concreta de la que puedan gozar las Provincias depende, en cierta medida, de la legislación sectorial de desarrollo de la LRBRL que desarrolle cada Comunidad Autónoma. De todas formas, dentro de la categoría de las Comunidades pluriprovinciales —que difieren de las uniprovinciales—, algunas, en realidad la mayoría de ellas, merecen el apodo de *provincialistas*, porque reconocen un papel relevante a este ente —si bien, con carácter general, suele darse más en la letra de la Ley que en su aplicación efectiva—, mientras que hay otras, en primer lugar Canarias y Cataluña, que, por diversas razones (por la prevalencia de la realidad insular, la primera, y por la tradicional centralización en Barcelona, la segunda), no aseguran una valorización adecuada a la Provincia.

Además del papel de la Comunidad Autónoma, no puede prescindirse de un análisis de la influencia de las entidades supramunicipales (cap. VII) y de los nexos creados a través de las relaciones interadministrativas de cooperación, coordina-

ción y control (cap. VIII) como claves para definir la intermunicipalidad en España.

En la parte conclusiva del volumen, la autora se concentra en las posibles implicaciones del Pacto Local, que representa una respuesta ante la evidente carencia de un desarrollo del gobierno local paralelo al desarrollo autonómico. Se atreve finalmente a afirmar que «si la Provincia no existiera, habría que inventarla». Se trata, en efecto, de un ente imprescindible en el marco constitucional, también en relación con la existencia de demasiados Municipios, que hacen necesaria la presencia de un nivel intermunicipal, con autonomía política además de administrativa (lo que confirma la jurisprudencia constitucional, y particularmente la sentencia núm. 31 de 1981).

Además de la claridad y lo completo del análisis, cabe subrayar de nuevo que el tema en sí, sobre todo si se tiene en cuenta el periodo en el que la investigación fue iniciada, era novedoso para un estudio jurídico-constitucional, puesto que esta doctrina se ha dedicado a la organización estructural del territorio más tarde (véanse, entre otros, G. RUIZ-RICO RUIZ, *Los límites constitucionales del Estado autonómico*, Madrid, 2001; J. DE VICENTE GARCÍA, *La autonomía local: un estudio a través de la Constitución*, Granada, 2002; AA.VV., *La autonomía de los entes locales en positivo. La Carta europea de la autonomía local como fundamento de la suficiencia financiera*, Madrid-Barcelona, 2003; AA.VV., *El régimen local en la reforma de los estatutos de autonomía*, Madrid, 2006). El interés ha aumentado por las leyes más recientes que desarrollan el Pacto Local, como la Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local de 2003, modificadora de la Ley de Bases del Régimen Local de 1985. Más recientemente, con la redacción de un Libro Blanco para la reforma de la legislación básica, que ha sido la base del Anteproyecto de Ley del Gobierno y la Administración Local, presentado en la pasada legislatura.

La elección por este ente dotado de autonomía constitucional es especialmente interesante puesto que se contrapone rotundamente a aquella parte de la doctrina (no sólo española) que propone una elimi-

nación de la Provincia. El libro que aquí se comenta es, entonces, un punto de partida para quienes aspiren a un conocimiento profundo de las Provincias, para atreverse luego a estudiar las características de los entes correspondientes de sus ordenamientos, o incluso para valorar la tesis de su creación. En este trabajo encontramos una aportación de gran originalidad que es el eje de la tesis según la cual Municipios y Provincias constituyen una misma comunidad política local, por lo que aquellas competencias que los Municipios no pueden desempeñar por sus escasos recursos o por la naturaleza de la materia saltarían del ámbito municipal al provincial y no al autonómico, como ocurre actualmente. La Provincia así considerada se configuraría entonces como garante del principio de subsidiariedad al permitir que las competencias se queden en el ámbito local. Es así como la supra-municipalidad queda superada por la idea de intermunicipalidad, para incidir en la idea de que entre los asuntos de interés municipal y los asuntos de interés autonómico queda un espacio que cuando no puede ser atendido por los Municipios (carreteras y caminos comarcales, transporte público...), no por ello deja de ser interés local y, por tanto, debe permanecer en ese ámbito. En estos casos las Diputaciones (u otros entes intermedios) se configuran como los más idóneos para asumir estas funciones intermunicipales.

Sabrina RAGONE
Universidad de Pisa

TOLIVAR ALAS, Leopoldo: *Ayuntamientos, Registro Civil y Municipalismo funerario*, Ed. Iustel, Biblioteca de Derecho Municipal, Madrid, 2008, 211 págs.

I. Es ciertamente un aviso certero el prólogo de esta obra, escrito por el Profesor SOSA WAGNER, quien, conociendo bien al autor, nos recuerda el origen de estos temas en su trayectoria académica, iniciada con su tesis doctoral —«Dogma y realidad del derecho mortuario»—, la cual su-

pone el comienzo de su andadura en los temas funerarios. El propio SOSA describe al autor y a su obra en términos ciertamente cariñosos, calificándole de persona de ancha humanidad, coherencia y valentía, pero quizá lo que más importa es su permanente vinculación teórica y práctica en la vida municipal.

El conocimiento de la realidad municipal se pone claramente de manifiesto en esta obra, y no sólo al respecto de una realidad actual, sino también histórica y comparada, al describirse el porqué de la situación legislativa en la que nos encontramos en el cumplimiento de las obligaciones municipales relacionadas con la competencia funeraria. Ese entusiasmo municipalista, esa visión global de la realidad municipal, le han permitido al autor vincular en esta obra, algo realmente novedoso: la secularización de la fe pública de las defunciones y municipalización frustrada del Registro Civil con los cementerios y su tortuosa implantación como servicios mínimos municipales. Así se justifica que en esta obra el telón de fondo sean las relaciones Iglesia-Estado.

II. El primer elemento transversal que sobre la competencia funeraria municipal introduce el autor son precisamente estas relaciones, no siempre pacíficas. Ciertamente, nada es ajeno al Derecho Administrativo, y quizá menos lo concerniente a las relaciones Iglesia-Estado, si, como apunta BALLBÉ*, la Iglesia católica, desde el siglo X hasta la construcción del Estado absoluto, representa la única Administración perfectamente organizada y articulada a lo largo y ancho de Europa, convirtiéndose en un sistema modélico de organización jerárquica y en red. Pensemos, señala el autor, «que en toda Europa no existía todavía otro entramado administrativo y funcional como el de la Iglesia, que se desplegaba en todo el territorio a través de iglesias, conventos, abadías... sedes ocupadas por “funcionarios”

* M. BALLBÉ, «El futuro del derecho administrativo en la globalización: entre la americanización y la europeización», en el núm. 174 de esta REVISTA, 2007, págs. 215 y ss.