

telecomunicaciones, que viene caracterizado por la liberalización y privatización de funciones y de la organización impuestos en Alemania por la Ley Fundamental de Bonn. Sin duda alguna, vale la pena el esfuerzo por conocer de cerca una obra dotada de una gran solidez tanto en el fondo como en las formas que reflexiona sobre la actividad empresarial de los entes locales en las telecomunicaciones.

TETTINGER, PETER J.: Besonderes Verwaltungsrecht/1. Kommunalrecht, Polizei- und Ordnungsrecht

El Profesor Peter J. Tettinger es Catedrático de Derecho Administrativo y director del Instituto de Derecho Público y Ciencia de la Administración, en la Universidad de Colonia. Así como codirector, junto con el Profesor Michael Sachs, de la Revista de Derecho Público y Administración Pública de Renania del Norte-Westfalia, *NWVBl Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter, Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung*, y miembro del Tribunal Constitucional del Estado federado de Renania del Norte-Westfalia. Se trata de persona bien conocida entre los lectores de lengua alemana por sus publicaciones en materia de Derecho europeo, Derecho estatal y Derecho Administrativo Económico.

En 1986 publicó la primera edición del Manual de Derecho Administrativo Especial, Parte I, Derecho local y Derecho de Policía, *Besonderes Verwaltungsrecht/1. Kommunalrecht, Polizei- und Ordnungsrecht*, en la editorial C. F. Müller. Desde entonces se han sucedido en ambas materias una serie de reformas legislativas importantes. Por ejemplo, la Ley de Régimen Local de Renania del Norte-Westfalia de 1994 fue modificada en diversas ocasiones en los años 1997 y 1999. Con la finalidad de adaptar el texto a la legislación vigente y a la jurisprudencia, tanto ordinaria como constitucional, el autor ha publicado una nueva edición del Manual, la séptima, en octubre de 2004.

Conviene destacar la tradición que existe en el Derecho alemán, que al tratar la Parte Especial del Derecho Administrativo tiene como materias básicas siempre esos dos grandes bloques: el local y el de policía. A ello se suma el hecho relevante de que la competencia legislativa sobre estas dos materias está atribuida a los Estados Federados, los *Länder*. En consecuencia, y por exclusión, el Derecho local y el Derecho de policía no son competencias del Estado Federal, el *Bund*. Sobre esta materia y la evolución del federalismo alemán, por cierto, se ha ocupado de una forma brillante el Prof. Schmidt

Assmann, en el libro *La teoría general del Derecho Administrativo como sistema; objeto y fundamentos de la construcción sistemática*, INAP, Marcial Pons, Madrid, 2004, traducida recientemente al castellano por M. Bacigalupo.

Tal y como advierte su título, esta breve, pero densa, obra comprende en realidad dos monografías distintas, aunque estén conectadas entre sí: el régimen local y el Derecho de policía. Tettinger ofrece una visión detallada de ambos sectores mediante un enfoque metodológico que enriquece el tratamiento y merece el mejor de los comentarios. Pese a que este libro versa principalmente sobre Derecho alemán de los *Länder* (o, como nosotros diríamos, autonómico), no obstante adquiere un alto interés doctrinal, en primer término, para el conjunto de Alemania, y en segundo término, para toda Europa. En nuestra doctrina existen destacados estudios que abordan el Derecho local. Sirva por todos el *Manual de Derecho Local*, 6ª edición, 2001, Aranzadi, Cizur Menor, del Prof. Sosa Wagner. Por el contrario, no han corrido la misma suerte los trabajos de Derecho de policía.

Tettinger busca además satisfacer las necesidades del estudiante de Derecho en Alemania. Adopta la misma estructura -con la mira puesta en la distribución de los exámenes de las Facultades de Derecho en Alemania- en las dos partes. El manual se compone de 22 capítulos. Comienza cada uno con una serie de referencias normativas y bibliográficas, que son las más elementales en las materias. Tras hacer una exposición de la normativa, doctrina y jurisprudencia aplicables, propone un supuesto práctico y aporta la solución, lo que facilita la comprensión de las cuestiones.

La Parte I, relativa al Derecho local, comprende los capítulos 1 a 11; y la Parte II, los capítulos 12 a 22. El libro termina con dos anexos: la Carta Europea de la Autonomía Local y un Proyecto tipo de Ley uniforme de policía del *Bund* y de los *Länder*.

En la Parte I (p. 3 y ss.), el autor emprende un estudio ordenado del régimen local que se centra en las distintas formas de personificación local y en el análisis de las garantías constitucionales de la autonomía local reconocidas en el art. 28 II. 1 de la Ley Fundamental de Bonn (en adelante LFB). Un estudio comparativo entre la autonomía local en España y en Alemania fue elaborado de manera exhaustiva, hace ya algún tiempo, por el Prof. J.C. Pielow, en el libro, *Autonomía local in Spanien und kommunale Selbstverwaltung in Deutschland - Eine rechtsvergleichende Untersuchung mit Blick auf Grundstrukturen und aktuelle Probleme*, ed. Vahlen, Munich, 1993, con prólogo del Prof. Antonio Jiménez-Blanco Carrillo de Albornoz. Del mismo modo, Tettinger diserta en

el trabajo sobre la garantía institucional de la autonomía mancomunada (art. 28 II. 2 LFB), las garantías de derecho financiero constitucional, el recurso de amparo o queja constitucional local (art. 93 I. 4 b LFB) y las garantías de los Estados federados contempladas en sus respectivos “Estatutos de Autonomía” o “Constituciones federadas”.

Seguidamente hace hincapié en el control estatal sobre los Entes locales (p. 135 y ss.), distinto y más intenso en el Derecho alemán al permitir un control desde el Estado sobre los asuntos propios de los Municipios. En particular, se detiene en las nociones de “ciudadano” y “habitante”. Y expone las formas de organización municipal y los conflictos entre los distintos órganos locales. Además, aborda con maestría el círculo de obligaciones que corren a cargo de los Municipios, ya sea como tareas propias o como tareas encomendadas, conceptos no lejanos a los de competencias propias y de delegación previstos en el artículo 7 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Tampoco olvida el estudio de las potestades normativas locales.

Por último, el autor concluye la parte relativa al estudio del régimen local centrándose en la actividad económica de los Municipios (p. 111 y ss.), que ha generado no pocas controversias en cuanto a su justificación y el régimen de monopolio o la libre concurrencia con empresas privadas. También examina los límites de la actividad económica local establecidos en la legislación de los *Länder* y aporta una visión resumida de las Haciendas Locales.

En la doctrina española, entre otros, el autor citado, Sosa Wagner ha sido el que con carácter más general y ambicioso se ha ocupado de esta materia, en el conocido libro *La gestión de los servicios públicos locales*, prólogo del Prof. García de Enterría, 7ª edición, Civitas, Madrid, 2004. También puede consultarse, en la lengua de Goethe, el artículo del Prof. Marti del Moral relativo al control de la actividad económica de los Municipios en España, «Die Kontrolle der wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen in Spanien», publicado en la revista de Derecho Público y Administración Pública de Renania del Norte-Westfalia, *Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter, NWVBL*, en noviembre de 2004 (p. 421 y ss.).

La Parte II del libro (p. 144 y ss.), relativa al Derecho de Policía, se inicia con el estudio de las funciones de policía en el Estado contemporáneo y la evolución de la noción. El sentido que este concepto alcanza en un Estado constitucional se encuentra en la garantía de los derechos fundamentales que pueden verse afectados en la materia, especialmente el derecho de reunión.

Tettinger aborda las garantías existentes frente al riesgo de conculcación de lo que en Alemania constituyen los dos bienes jurídicos aquí protegidos: la seguridad pública y el orden público (entendido casi como sinónimo a ordenamiento jurídico) (p. 158 y ss.) que dan lugar a dos regímenes jurídicos diferentes en algunos *Länder* (*Polizeirecht* y *Ordnungsrecht*) en función de que el concepto de policía que adopten sea material o institucional. Así, en los *Länder* que siguen un concepto material, el ámbito correspondiente al *Ordnungsrecht* se incluye dentro del *Polizeirecht*, mientras que los que emplean un concepto institucional separan estas materias y las autoridades competentes. Como es sabido, el *Ordnungsrecht* es una competencia legislativa de los *Länder*, aunque en algunos casos la Federación (*Bund*) regula cuestiones relativas a dicho *Ordnungsrecht*, casi siempre, en anexos legislativos. También algunos *Länder* que siguen el concepto institucional de policía regulan el *Ordnungsrecht* y el *Polizeirecht* en una misma Ley. Entre otras cuestiones, el autor explica el concepto de peligro y de riesgo en materia de policía, así como los límites de las distintas formas de intervención (p. 168 y ss.). En este orden de cosas ocupa un lugar destacado el análisis de la responsabilidad por la actuación policial (p. 176 y ss.), donde distingue según sea exigible el Derecho de Policía o la normativa sobre infracciones administrativas. El principio de oportunidad, en lo relativo a la prohibición de exceso, y el derecho del ciudadano a la intervención policial se consideran como dos caras de una misma moneda: la intervención administrativa y el exacto alcance de los derechos de los ciudadanos.

Más adelante, Tettinger expone el régimen de los poderes especiales otorgados a las autoridades competentes en materia de seguridad, policía y orden público (p. 190 y ss.). Hace referencia a ámbitos, fuera del derecho a la defensa, contra los peligros para el orden público, como son la persecución e instrucción de los delitos conforme al Derecho penal y las infracciones administrativas de acuerdo con la Ley de Infracciones Administrativas (p. 213 y ss.).

El libro continúa con el análisis de la organización de la Administración de policía y de orden público según las normas administrativas y de distribución competencial de los *Länder*, que clasifica en tres grupos: Renania del Norte-Westfalia; Baviera; y los demás Estados federados. Luego precisa los instrumentos de acción con los que cuentan las autoridades policiales, entre las que incluye, claro es, la medida coactiva. Este capítulo muestra con claridad la necesidad de enlazar el régimen jurídico del derecho de orden federal y los derechos autonómicos de los *Länder*.

Finalmente, dedica un capítulo a explicar las relaciones existentes entre el Derecho de Policía y el derecho de reunión, indicando las competencias

para la aplicación de la Ley del Derecho de Reunión (p. 247 y ss.). De modo similar, el autor explica el derecho de los ciudadanos a una indemnización por actuaciones de la Administración sometidas al Derecho de Policía (p. 254 y ss.).

En definitiva, el manual de Derecho Administrativo Especial del Prof. Tettinger despliega un discurso impecable y sistemático que tiene, además, la virtud de ir al grano sin caer en el abuso de la erudición. Muestra supuestos prácticos con sus posibles soluciones. La obra pertenece con seguridad a lo mejor dentro de su especialidad y puede ser recomendada a todo estudiante y al jurista práctico -que se maneje en aquella lengua, por supuesto- que quiera aprender los fundamentos del régimen local y de policía en el Derecho alemán.

Lourdes de la Torre Martínez
Profesora Ayudante de la Universidad de Jaén