

bilidad que correspondería en cada época. Así, en la Administración española y tras la Ley 4/99 se excluiría la responsabilidad sólo en los dos primeros estadios de evolución en el conocimiento de la enfermedad, esto es, hasta marzo del 83, que fue cuando se comenzaron a adoptar medidas con carácter general. También tiene en cuenta aquellos supuestos en los cuales interviene el conocimiento del paciente en relación con el tratamiento de la enfermedad, este consentimiento con respecto al tratamiento lo tiene que prestar con anterioridad a la producción del mismo.

V. El autor concluye la obra con una propuesta de *lege ferenda*. De los tres elementos de la responsabilidad, el daño indemnizable, la imputación de primer nivel y la de segundo nivel, la que recibe un tratamiento más insatisfactorio es esta última, ya que se resuelve la imputación del daño de una forma demasiado sencilla. Se tendría que tener en cuenta la concreta actividad que desarrolla la Administración; no es lo mismo la actividad de policía que la de asistencia sanitaria, de tipo empresarial o la estrictamente jurídica. Se parte de un sistema de responsabilidad objetiva para todos los casos, y en algunos supuestos esto no es admisible, ya que exigiría un estudio más detallado del caso concreto. Por tanto, este autor propugna la reforma del sistema vigente; sin embargo, no expone claramente hacia dónde deben tender las líneas maestras directoras del cambio, sino que lo pospone en atención a un estudio más detallado y en profundidad del tema en cuestión.

Inés IBÁÑEZ MÉNDEZ

NÚÑEZ LOZANO, M.^a Carmen: *Ordenación y supervisión de los seguros privados*, Ed. Marcial Pons & Instituto U.D.P. «García Oviedo», Colección «Monografías Jurídicas», Madrid, 1998, 333 páginas.

El libro de NÚÑEZ LOZANO sobre la ordenación y supervisión de los seguros

privados aborda el tema no desde la óptica iusprivatista del contrato de seguro (ampliamente tratada por los mercantilistas), sino desde la perspectiva del Derecho público, centrándose estrictamente en las potestades administrativas de intervención sobre la actividad aseguradora. No es, pues, un trabajo que cabalga entre el Derecho mercantil y el Derecho administrativo. El sustrato de su objeto es efectivamente privado (la actividad aseguradora), pero se da la circunstancia de que éste se proyecta con tal fuerza sobre el interés general (ordenación de la economía, garantías para los asegurados, etc.) que reclama inevitablemente el control de la Administración pública, y a éste se consagra la obra.

En ella se tratan con claridad y maestría todas las técnicas de ordenación y supervisión administrativas, aligeradas y remodeladas (que no suprimidas) por la Ley de Ordenación y Supervisión del Seguro Privado de 1995 (LOSSP), atendiendo a los principios comunitarios. De hecho, estamos ante una excelente obra de estudio y cuidada depuración de las instituciones de intervención vigentes en la materia. En esta labor despunta el trabajo de «traducción», en términos de figuras administrativas nuestras, de las expresiones que el Derecho positivo calca de Directivas comunitarias y que son extrañas al sistema español.

Por otro lado, la obra tiene, además, la virtud de ser única en su especie, pues, no se dedicaba atención monográfica al tema que le ocupa desde 1977, en que LINDE PANIAGUA publicara su *Derecho Público del Seguro*. Las nuevas premisas democráticas y comunitarias, reflejadas en la Ley de 1984 y en la actual de 1995, sobradamente justifican una nueva aproximación a la materia. Por todas estas razones, este libro encabezará sin duda la bibliografía de los estudios jurídicos universitarios sobre Ciencias Actuariales.

El libro se estructura en torno a siete capítulos. Los tres primeros brindan al lector los puntos principales de referencia para situarse frente a la ordenación y supervisión de la actividad aseguradora privada, tales como la evolución hasta nuestros días de la intervención ad-

ministrativa en materia de seguro y la actual distribución competencial entre Estado y Comunidades Autónomas (capítulo I) el ámbito de la vigente LOSSP (capítulo II), y la tipología de entidades aseguradoras (capítulo III). Los siguientes cuatro capítulos se dedican, *strictu sensu*, al análisis de la policía o intervención administrativa en el sector de los seguros privados: la autorización para acceder a dicha actividad (capítulo IV); la intervención durante la actuación de las entidades en el mercado asegurador (capítulo V); la intervención en el cese de la actividad aseguradora (capítulo VI); y, para finalizar, un estudio de las peculiaridades de la intervención administrativa en relación con las entidades aseguradoras extranjeras (capítulo VII).

El lector encontrará en el capítulo I una clara exposición de la evolución de la intervención administrativa sobre el seguro privado en España en su casi secular historia, a través de los principales hitos del desarrollo de una regulación que abandona las premisas del férreo intervencionismo que la vieron nacer y crecer, para afincarse en las actuales tendencias desreguladoras o liberalizadoras imperantes en la Unión Europea (UE).

En cuanto a la distribución competencial, para NÚÑEZ LOZANO, la vigente LOSSP no respeta completamente el bloque de la constitucionalidad, pues reduce el ámbito legítimo de actuación de las Comunidades con competencia en la materia. La minoración tiene lugar porque la LOSSP establece unos criterios para determinar las aseguradoras a las que aplicar la legislación autonómica de desarrollo, con el efecto de desapoderar a las Autonomías de sus competencias, puesto que las entidades en las que no concurren tales criterios se someten en exclusividad a la LOSSP, cuando, precisamente, ésta ha de desempeñar un papel meramente básico. A su entender, esta expansión de lo básico, pese al respaldo de la STC 86/89, «podría tratarse de un auténtico fraude de Constitución».

Para delimitar su ámbito de aplicación, la LOSSP conjuga criterios subjetivo, objetivo y territorial, que se analizan

laboriosamente en el capítulo II, en un doble esfuerzo por señalar las lagunas e imprecisiones de la Ley y por ofrecer una exégesis superadora de estos problemas de interpretación.

El siguiente capítulo examina las entidades aseguradoras, según éstas sean privadas o públicas. Múltiples son las formas jurídicas que la Ley permite que adopten las primeras y para cada una se exponen sus peculiaridades referentes a la ordenación del seguro. Además, contra la literalidad de la LOSSP, se admite que haya aseguradoras de carácter público, con forma pública o privada; y en cuanto a las de forma pública, se destaca la disociación entre la forma jurídica y el régimen de la actividad, que es estrictamente privado y se fiscaliza por la jurisdicción civil, sin necesidad, según la autora, de plantear reclamación previa en vía administrativa. Por otro lado, NÚÑEZ propugna la creación de una agencia neutral para el control de las entidades públicas para prevenir que su relación con los órganos administrativos competentes en materia de seguros (v. gr., por adscripción) perturbe la neutralidad del control que puedan ejercer sobre ellas, con los efectos colaterales de desigualdad con las empresas privadas en la concurrencia en el mercado.

En el capítulo IV se inicia el estudio de la intervención administrativa propiamente dicha en el sector del seguro privado, empezando por la autorización para acceder a la actividad aseguradora, que presenta especial interés, por cuanto, concediéndose por ramos, permite a las entidades aseguradoras españolas operar en todo el territorio comunitario sometidas exclusivamente al control financiero de las autoridades españolas (y lo propio podrán hacer las entidades extranjeras de la UE en España, por ejemplo, bajo el control de las autoridades de su Estado de origen). La colaboración interadministrativa entre Estados de la Unión y de éstos con las autoridades comunitarias en dicho espacio se convierte, como señala la monografía, en un *prius* para este régimen.

Abundando en los efectos de la autorización, NÚÑEZ LOZANO concluye que ésta confiere a la entidad aseguradora una específica capacidad de obrar en los tér-

minos previstos en el Ordenamiento jurídico, lo cual explicaría que la LOSSP prevea la nulidad radical de cualquier operación sometida a la Ley celebrada por entidad no autorizada, con autorización revocada o transgrediendo los límites de la autorización concedida.

Y en cuanto a la naturaleza de la autorización, la autora la califica de autorización mixta, de funcionamiento, simple (pues no encauza, sino que controla la actividad) y reglada, si bien subraya que los conceptos jurídicos indeterminados con los que la LOSSP construye algunos de sus requisitos son tan amplios y a veces tan poco objetivos que, *de facto*, conducen de forma encubierta a situaciones muy próximas a la discrecionalidad.

El capítulo V, dedicado a la intervención administrativa de la actuación en el mercado asegurador, engloba varios temas que van desde las condiciones para el ejercicio de la actividad aseguradora al régimen sancionador, pasando por las medidas de control especial, así como por los dos regímenes bajo los cuales cabe realizar la actividad en otros países de la UE.

Muy extenso es el estudio de las condiciones requeridas para el ejercicio de la actividad, no sólo por ser en sí numerosas (sobrepasan la docena), sino también por la profundidad con que se abordan las diversas cuestiones jurídicas que suscitan. El análisis pone de relieve lo variado (en la forma y en el alcance) de las técnicas de policía de la LOSSP en su afán por dibujar un panorama que conjugue las premisas liberalizadoras con la protección de los asegurados y la ordenación del mercado. Así, por ejemplo, en ocasiones la Ley recurre al sometimiento a autorización administrativa (como ocurre con la cesión); en otras, a establecer un deber de información a la Administración (es el caso de la consolidación); otras veces, a un sencillo derecho de la Administración de vetar la actuación (así es para la adquisición de participaciones significativas); y otras, en clave liberalizadora (como ocurre respecto a las tarifas), sólo se exige tener a disposición de la Administración una determinada información, habilitándole, eso sí, para que prohíba

actuaciones que impliquen incumplimiento del Ordenamiento.

Los dos regímenes de actuación en el sector del seguro en el ámbito comunitario (derecho de establecimiento o libre prestación de servicios) se prevén bajo la óptica de la opción cero en cuanto al cúmulo de libertades. La LOSSP los regula erosionando las competencias autonómicas, según denuncia NÚÑEZ LOZANO, quien dedica jugosas páginas al análisis jurídico de ambos regímenes, siendo digna de encomio (una vez más, pero quizás aquí con mayor intensidad) la labor de «traducción» en términos de instituciones jurídico-administrativas de los preceptos de la Ley. En este sentido, resulta especialmente interesante la conclusión de que los trámites a los que la Ley sujeta la expansión en la UE de una entidad española conforman una auténtica autorización administrativa, compatible e independiente de la *autorización única* de acceso a la actividad.

En cuanto al examen de las medidas de control especial, actos cautelares previstos para tutelar los intereses de los asegurados en ciertas situaciones críticas de las entidades aseguradoras, sólo destacaremos la advertencia de que la previsión de que se pueda suprimir el trámite de audiencia del procedimiento para adoptarlas pueda desembocar en una situación de vía de hecho, por ausencia total y absoluta de procedimiento.

Al régimen sancionador se dedican las últimas páginas del capítulo, abordando las infracciones, sanciones, competencia y procedimiento, y del que despunta el esclarecedor comentario, sistemático e integrador, sobre los sujetos sometidos a la potestad sancionadora.

La descripción de la intervención en el cese de la actividad aseguradora ocupa el capítulo VI, agrupando los requisitos, procedimientos y efectos de la revocación de la autorización por causas sobrevenidas (o sea, al margen de la revisión de oficio), la disolución de la entidad mediante acto administrativo y las medidas de intervención durante la liquidación de la entidad.

Finaliza la obra con la exposición en el capítulo VII de la intervención administrativa relativa a la actividad asegu-

radora de las entidades extranjeras en España. Si provienen de países de la UE, la capacidad interventora de la Administración española es menor, dado que, en virtud de la autorización única para iniciar la actividad, el control financiero de la entidad comunitaria lo mantiene la Administración del país de origen, mientras que corresponde a la Administración española si se trata de entidades de terceros países. En este último supuesto le compete además, como es lógico, otorgar la autorización para el establecimiento de la entidad en nuestro país.

M.^a Dolores REGO BLANCO

PEÑARRUBIA IZA, Joaquín M.^a: *Presupuestos constitucionales de la Función militar*, Prólogo de Luis COSCULLUELA MONTANER, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000, 462 págs.

No hace muchos años se llegó a escribir que las Fuerzas Armadas y la Administración Militar eran un auténtico «lazarito doctrinal» en el que casi nadie se atrevía a entrar. Afortunadamente, el paso de los años ha permitido superar tal estado de cosas, y hoy contamos con una buena bibliografía de Derecho Público sobre temas conexos o relacionados con la organización militar y su configuración jurídica. Ciertamente, no obstante, que la mayor parte de esos estudios han versado sobre la caracterización jurídico-constitucional de las Fuerzas Armadas y su encuadre en la Administración del Estado, y más concretamente sobre los derechos de participación política y el deber de neutralidad de los militares, pero son escasos los trabajos que han abordado la regulación estatutaria de los militares profesionales como funcionarios públicos (¿por qué no llamarlos así?) y servidores del Estado. Contamos, sí, con estudios como el notable trabajo de NEVADO MORENO, de carácter fundamentalmente expositivo y sistematizador, pero se echaba en falta una monografía que, más allá de la descripción

y sistematización del Derecho vigente, formulara una valoración crítica de la actual regulación de este sector del empleo público español.

Estábamos, desde luego, necesitados de un trabajo de esta índole. Tanto cuantitativa como cualitativamente, el empleo público militar constituye un subgrupo muy importante de la función pública, sobre todo habida cuenta de la profesionalización de los Ejércitos derivada de la suspensión del servicio militar obligatorio; y, sin embargo, frente a la profusión de estudios sobre la función pública civil, apenas existen elaboraciones doctrinales sobre la militar. Por eso debemos alegrarnos de la aparición de este trabajo del Profesor PEÑARRUBIA IZA, por el que ha publicado, con las necesarias readaptaciones y matices, la tesis doctoral que defendió brillantemente en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense con el mismo título, obteniendo la máxima calificación académica.

De entrada, puede afirmarse sin temor a errar que estamos ante la mejor monografía publicada hasta la fecha sobre la estructuración jurídica de la función militar. En el autor se reúne la doble condición de jurista práctico que ha prestado servicios durante algunos años en el Ministerio de Defensa, y de profesor universitario que cuenta ya con un amplio bagaje investigador a sus espaldas. La primera condición le ha llevado a escribir sobre un tema que conoce profundamente desde su propia experiencia profesional; la segunda le permite remontar la casuística y las anécdotas del trabajo diario, para realizar una rigurosa elaboración dogmática sobre el tema de su estudio. El resultado es una monografía que, sobre la base de una vasta erudición, trasciende la mera elaboración especulativa para iluminar con propuestas concretas la solución de los problemas jurídicos específicos que se suscitan a cuantos interpretan y aplican el llamado Derecho Militar.

Quizá el único reproche que se puede formular a este trabajo reside en su ambición. Puede decirse que el autor lo ha abordado «todo», desde la caracterización constitucional de las Fuerzas Armadas hasta la globalidad del estatu-