

BIBLIOGRAFIA

del régimen de las viviendas de promoción pública (en las págs. 88 y ss.), mediante las que la Administración no despliega ya una actividad de fomento, sino prestacional o de servicio público, para cubrir las necesidades de ciertos sectores de la población que no pueden acceder siquiera a las de promoción privada; viviendas que, a diferencia de estas últimas, no salen al mercado, sino que se adjudican a sus adquirentes o inquilinos en virtud de unos baremos preestablecidos (págs. 147 y ss.), y para cuya adquisición o arrendamiento tampoco se suelen ofrecer ayudas personales, por lo suficientemente reducido de su precio.

Igualmente pormenorizado y riguroso es el análisis de las infracciones y sanciones administrativas en materia de VPO (págs. 93 y ss.). Al ser la potestad sancionadora administrativa, desde el punto de vista competencial, un título adjetivo o instrumental, el Estado y las Comunidades Autónomas comparten la potestad para tipificar las infracciones y prever las correspondientes sanciones en este ámbito, según las reglas ya examinadas de deslinde de la competencia sustantiva. No obstante, como se señala en el libro, el hecho de que pocas Comunidades Autónomas se hayan dotado todavía de una normativa sancionadora propia en la materia confiere relevancia práctica al régimen sancionador estatal, contenido en el Reglamento de 1968 y en el Real Decreto 3148/1978, antes mencionados. Con razón se queja el autor de la falta de actualización de este régimen (pág. 97), no sólo por la discutible compatibilidad de algunas de sus tipificaciones con las exigencias materiales del principio de legalidad en materia sancionadora (art. 25.1 CE), sino por la propia duplicidad de regulaciones, que complica enormemente su aplicación. Mayores problemas plantea aún, a su juicio, la aplicación del procedimiento sancionador regulado en el Reglamento de 1968, que contiene reglas claramente inconstitucionales (como sanciones de plano o el *solve et repete*), y al que el autor sólo concede en el resto una aplicabilidad subsidiaria respecto del Reglamento general del procedimiento sancionador, aprobado por Real Decreto 1398/1993. Advierte finalmente

el autor, con un sentido realista, de las dificultades con que tropieza la Administración a la hora de vigilar el cumplimiento efectivo de la normativa de VPO, tanto en relación con los promotores privados como frente a los adquirentes o usuarios, particularmente de viviendas de promoción pública, y por tanto del déficit de cumplimiento efectivo del régimen sancionador.

En anteriores partes del libro el autor había destacado el carácter reglado, no discrecional, tanto de los criterios para la obtención de ayudas personales en las viviendas de promoción privada (págs. 142 y ss.) como de los baremos para la adjudicación de viviendas de promoción pública (págs. 151 y ss.), lo que le lleva ya en la recta final (págs. 165 y ss.) a afirmar la existencia en nuestra legislación positiva de verdaderos derechos subjetivos, dentro de los límites del gasto público destinado a la política de VPO, como concreción del derecho constitucional «a disfrutar de una vivienda digna y adecuada».

Nos encontramos, en suma, ante un libro interesante y útil, de fino análisis jurídico y recomendable lectura, sobre un tema socialmente importante y precisado, como señalábamos al principio, de un tratamiento actualizado desde la óptica del Derecho administrativo; en el que, como bien señala LORENZO MARTÍN-RE-TORTILLO en el Prólogo, MIGUEL BELTRÁN DE FELIPE vuelve a dar una nueva prueba de su calidad como jurista.

Germán VALENCIA MARTÍN
Profesor Titular
de Derecho Administrativo
Universidad de Alicante

CARMONA Y CHOUSSAT, J. F.: *El Defensor del Pueblo Europeo*, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2000, 331 págs.

La monografía objeto de recensión estudia el nacimiento de la institución jurídica del Defensor del Pueblo Europeo como tardía respuesta dada por el Tra-

tado de Maastricht a la necesidad de una mayor consideración al ciudadano, la reacción a las suspicacias de una Europa demasiado centrada en lo económico y poco atenta a lo político. El autor enfatiza el protagonismo relevante de esta institución en la construcción europea en cuanto que defensora del ámbito de libertad de los ciudadanos frente a una Administración Pública que en ocasiones actúa con desmanes y excesos. Por ello se destaca el papel particular y novedoso que ha de jugar el Defensor del Pueblo Europeo de potenciar el acercamiento de la Administración comunitaria al ciudadano y la modernización en la actuación de la Administración inspirada por el principio de transparencia y el valor de la democracia.

En el análisis jurídico del Defensor del Pueblo Europeo, el autor parte de los textos legales que hacen mención al mismo; así, el artículo 8.d) del Tratado de Maastricht, donde se reconoce el derecho de todo ciudadano de la Unión a dirigirse a un Defensor del Pueblo nombrado por el Parlamento, lo que le identifica como un *ombudsman* parlamentario, de corte sueco. El Defensor queda instituido en virtud del artículo 138 E del mismo Tratado y facultado para recibir reclamaciones relativas a casos de mala administración de las instituciones u órganos *comunitarios*, con exclusión del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales. Este mismo precepto establece que llevará a cabo las investigaciones que considere oportunas, salvo que los hechos alegados sean o hayan sido objeto de un procedimiento jurisdiccional; estas investigaciones y la información de sus resultados se materializan en sus principales competencias institucionales. Comprobado un caso de mala administración comunitaria, concepto éste cuya definición puede considerarse vaga, imprecisa e incluso inexistente, pero que para centrar el estado de la cuestión debe entenderse como los errores o negligencias cometidos exclusivamente desde el punto de vista de lo que se considera una correcta actuación de las instituciones y órganos comunitarios, el Defensor lo pondrá en conocimiento de la institución causante, que dispondrá de tres meses

para responder al Defensor. A continuación presentará un informe al Parlamento, a la institución cuestionada, e informará del resultado de las investigaciones a la persona dañada. De este precepto se deduce que los mandatos del Defensor y del Parlamento que lo nombra no se distinguen, quizá porque ha correspondido al Parlamento la mayor parte de responsabilidad en la creación del Defensor y no se vea bien su completa desvinculación, y la sucesiva asunción de una parcela de poder propia, en perjuicio de su posición; esta circunstancia del mandato, la identidad de sedes del Parlamento y el Defensor y la dotación presupuestaria del Defensor en un anexo de los presupuestos del Parlamento son consideradas por el autor como factores que pueden debilitar su independencia, enunciada en el párrafo 3.º del artículo examinado. La particularidad de este artículo reside en el párrafo 4.º, que atribuye competencia al Parlamento para fijar el Estatuto del Defensor, previo dictamen de la Comisión y con aprobación por mayoría cualificada del Consejo. Particularidad, en cuanto a su forma, porque el Estatuto está contenido en una disposición normativa especial cuya formulación se llevó a cabo mediante una Decisión de aprobación conjunta de Parlamento y Consejo; y en cuanto a su contenido, porque no es exclusivamente organizativo, sino que implica derechos de los ciudadanos europeos de aplicación directa y carácter general.

De especial relevancia reviste, el autor, a la noción de ciudadanía, constituyéndola como condición indispensable de la propia institución del Defensor, y no en vano el derecho a dirigirse al Defensor se encuentra reconocido en el apartado d) del artículo 8 del Título VIII del TUE, que establece lo que se ha venido en llamar el «Estatuto de ciudadanía europea» y con el que se pretende dar una solución al déficit democrático en el modo de adopción de decisiones y a la desvinculación del ciudadano del proyecto europeo.

En cuanto al análisis de las consideraciones jurídicas del nombramiento, el autor se centra en las previsiones del artículo 159 del Reglamento interno del Parlamento Europeo. La regulación es la

BIBLIOGRAFIA

siguiente: el Presidente al inicio de cada legislatura convoca y publica la presentación de candidaturas y fija el plazo para la presentación de las mismas; las candidaturas habrán de constar con el apoyo de 29 diputados, siendo éstos nacionales de al menos dos Estados miembros; éstas se transmiten a la comisión competente (curiosamente, la Comisión de Peticiones, que posteriormente se analizará y que permite observar posibles conflictos entre ésta y el Defensor), que podrá solicitar oír a los interesados; las listas de las candidaturas admitidas a trámite se someterán a votación del Parlamento, bajo cuórum de la mitad como mínimo de los diputados que lo integran, que decidirá mediante voto secreto y por mayoría de los emitidos; si al finalizar las dos primeras votaciones no resulta elegido ningún candidato, sólo podrán mantenerse los dos candidatos que hubieran obtenido el mayor número de votos en la segunda votación; en caso de empate es vencedor el candidato de mayor edad; el candidato nombrado será llamado a prestar juramento o promesa ante el Tribunal de Justicia. Es relevante destacar que el Parlamento en su elección del candidato se inclina por un perfil determinado, que la persona posea la capacidad de transmitir el mensaje de la aproximación al ciudadano y el suficiente pericia jurídica y política como para tratar adecuadamente a los quejosos y a las instituciones sin enfrentar la actividad del Defensor ni a los Estados miembros ni a las instituciones europeas.

Inciendo en las razones para el establecimiento del Defensor del Pueblo Europeo, el autor observa que surge como mecanismo de protección de derechos y libertades; ahora bien, este mecanismo de protección es distinto de la protección jurisdiccional, el Defensor del Pueblo Europeo ofrece una protección no jurisdiccional en el campo natural en el que ha de actuar, que no es otro que los desmanes administrativos no justiciables; esta protección está adaptada a las necesidades de los ciudadanos en lo que supone un medio de recurso rápido, directo, informal y gratuito; ya se sabe que la protección jurisdiccional tiene lagunas e insuficiencias, pero la mejora de éstas debe realizarse desde el propio ámbito juris-

diccional. Esta misión de protección combinada con su contribución al refuerzo del control político del Parlamento Europeo implica una verdadera garantía de los derechos de los ciudadanos.

Por lo que respecta a las funciones del Defensor y su relación con la Comisión de Peticiones del Parlamento, el autor tiene como punto de partida el artículo 1.2 del Estatuto del Defensor, en el que se establece que desempeñará sus funciones respetando las atribuciones conferidas por los Tratados a las instituciones y órganos comunitarios. El derecho de petición se encuentra reconocido también en el artículo 8.d) del TUE que se ejercita frente a la Comisión, pero destaca el autor que lo relevante es el propio derecho de petición y no la Comisión, cuya importancia, en lo relativo al asunto que se estudia, es la dificultad de delimitar qué reclamaciones corresponden a la Comisión y cuáles han de dirigirse al Defensor. En todo caso, la carga de esta distinción se hace recaer en las propias instituciones comunitarias, que destinan la reclamación al órgano realmente competente. En esta cuestión el problema se reduce a determinar la diferencia entre queja y petición, esta última tiene carácter esencialmente político y supone el ejercicio de un derecho fundamental, mientras que la queja se reserva para los casos de mala administración, exigiendo que se trate de un agravio producido por el mal funcionamiento de la cotidiana acción comunitaria. Ahora bien, de los artículos 157 y 158 del Reglamento Interno del Parlamento se deduce una cierta libertad de la Comisión para decidir qué reclamaciones atiende, por tratarse de peticiones, y cuáles remite al Defensor por referirse a casos de mala administración, mientras que el Defensor debe remitir a la Comisión todas las materias que considere que contengan peticiones y no reclamaciones sobre casos de mala administración. Si a esta capacidad de decidir le sumamos que la Comisión no está sometida a control ninguno de esta materia por el Defensor, mientras que éste está controlado en la remisión de las peticiones por el Parlamento, se otorga una especie de plus competencial a la Comisión, desvirtuando la diferencia entre queja y peti-

ción y dejando al Defensor sin protección alguna.

En cuanto al procedimiento de actuación del Defensor Europeo, la naturaleza de éste exige una actuación orientada hacia la ciudadanía, y si lo que se pretende es otorgar mayor importancia a la condición de ciudadano y fomentar su participación, es evidente que no se pueden reiterar los defectos burocráticos que se tratan de eliminar y que consisten en la complejidad de la actuación comunitaria y la opacidad de la peculiar organización de la Unión, que en todo caso ha de ser paliada con una mayor atención en otorgar facilidad en el acceso del ciudadano al Defensor a través de una interpretación amplia de la admisibilidad de las quejas, sin olvidar que la institución objeto de estudio ha de estar inspirada por la transparencia que implica darse a conocer y dar la publicidad debida a sus actuaciones. Como nota peculiar en la construcción jurídica del Defensor, el autor resalta la fuerte tendencia a preferir la colaboración administrativa a la coacción; para ello necesita de unos medios de investigación adaptados a la organización, y ello nos lleva inmediatamente al problema del secreto; este secreto no es sólo el secreto nacional, sino también el secreto comunitario, que carece de una verdadera definición y en muchos casos se reduce, su calificación, a la mera discreción de la institución requerida de aportar la información.

Como corolario de lo aquí expuesto, concretar que el Defensor del Pueblo Europeo se configura sobre un modelo común de instituciones dirigidas a asegurar el control no jurisdiccional de los derechos de los ciudadanos; sin embargo, el alto número de diferencias concretas con los organismos de los Estados miembros y el hecho de operar en un ordenamiento jurídico tan particular, con un sistema propio de reparto de poderes y de protección de los derechos, lo convierten en un órgano especial que refuerza el carácter democrático de la Unión Europea y el aspecto político, centrado en el ciudadano, del camino emprendido por el proceso de integración.

Carmen María AVILA RODRÍGUEZ

GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, Jorge: *La posición jurídica del Banco de España en el Sistema Europeo de Bancos Centrales*, Ed. Civitas (Monografías), Madrid, 2000, 227 págs.

I. En su segunda monografía publicada, Jorge GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ ha abordado un tema de plena actualidad y de compleja sistematización habida cuenta de los conceptos que se hace obligado manejar y de los diferentes factores a tener en consideración en su exposición. Estos escollos, dos de los principales que ha debido enfrentar el autor, están resueltos en un texto que se caracteriza por la claridad con que se entrelazan nociones económicas que, como ya señalara el profesor Sebastián MARTIN-RETORTILLO en su clásico *Derecho Administrativo Económico*, presentan dificultades evidentes para su conciliación con las categorías jurídicas.

La Unión Monetaria Europea, inaugurada el primero de julio de 1990 y todavía por consolidar de manera definitiva, ha planteado en nuestro Derecho Administrativo y en el Derecho Comunitario cambios importantes a los que es preciso responder jurídicamente y para los que habrá que arbitrar respuestas que resuelvan los problemas que puedan presentarse en un futuro no demasiado lejano. *La posición jurídica del Banco de España en el Sistema Europeo de Bancos Centrales* es una obra que sistematiza y analiza la particular situación jurídica del Banco de España y, en concreto, el entramado de sus relaciones con el Gobierno y el Parlamento españoles y con el Banco Central Europeo como vértice visible del Sistema Europeo de Bancos Centrales, una vez constituida la Unión Monetaria. No se trata, por tanto, de un libro que estudie en exclusiva el régimen jurídico-público del Banco de España ni el del Sistema Europeo de Bancos Centrales; estos aspectos están apuntados de manera sucinta en el texto y referenciados en la bibliografía para dar apoyo al verdadero núcleo del trabajo: ubicar el Banco de España en un marco que va más allá de nuestras fronteras nacionales y de las funciones que ha tenido atribuidas tradicionalmente.

La obra de que se da cuenta ahora se