

RECENSIONES Y NOTICIA DE LIBROS

BARCELONA LLOP, JAVIER: *Ejecutividad, ejecutoriedad y ejecución forzosa de los actos administrativos*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cantabria, Santander, 1995, 599 págs.

I. En un Estado social y democrático de Derecho, como el vigente en España tras la Constitución de 1978, la interrelación entre los diferentes poderes públicos constituye uno de los aspectos más apasionantes en el Derecho público. Del correcto funcionamiento de esta relación, del logro del adecuado punto de equilibrio, depende en gran medida el grado de estabilidad y madurez institucional de un país. En el ámbito del Derecho administrativo, lo anterior se manifiesta a través de sucesivos momentos: desde la creación de normas y la habilitación de potestades administrativas, hasta su posterior desarrollo y puesta en práctica por la Administración y, finalmente, la posibilidad *a posteriori* de fiscalizar la actuación administrativa (sobre todo a través del cauce jurisdiccional).

Pues bien, el segundo de los momentos mencionados, el de la actuación de la Administración con base en normas jurídicas, a través sobre todo de actos administrativos, no sólo se reduce al análisis de la mera producción de éstos y a los requisitos que adicionalmente deben reunir con el fin de producir efectos jurídicos (la llamada *ejecutividad* de los actos administrativos), sino también a conseguir su efectivo cumplimiento por parte de los ciudadanos. Pero, como esto último no sucede en todas las ocasiones (1), la Administración se ve obli-

gada a arbitrar fórmulas para lograr tal objetivo. Operación esta última que, a diferencia de lo que sucede en el ámbito del Derecho privado (en donde rige el recurso a los tribunales como regla general), es ella misma quien la lleva a cabo. Se trata de la llamada *ejecución forzosa*, propia de los sistemas administrativos continentales.

Las dos potestades que acabamos de mencionar (la de *decisión ejecutiva* y la de *ejecución forzosa*) se engloban dentro de la denominada *autotutela administrativa*, privilegio del que la Administración se ha resistido siempre a desprenderse. Y así, ni siquiera la Revolución francesa, que dio lugar a nuestra Administración contemporánea (2), suprimió esta prerrogativa que, aunque sometida a importantes limitaciones, continúa vigente en nuestros días.

LLO en el Prólogo (págs. 21 y ss.) al libro del que a continuación vamos a dar noticia, en el que denuncia la dificultad que encuentra nuestra Administración (unas veces con más razón que otras) para hacer efectivas sus actuaciones, por la escasa voluntad de los ciudadanos de colaborar en la realización del interés público.

(2) Vid., por todos, E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Revolución francesa y Administración contemporánea*, última edición en Cívitas, Madrid, 1994, *in totum*; y, sobre todo, y también del mismo autor, *La lengua de los derechos. La formación del Derecho Público europeo tras la Revolución Francesa*, Alianza Universidad, Madrid, 1994, *in totum* (magníficamente recensionado por S. MUÑOZ MACHADO, en «REDA», 86, 1995, págs. 292 y ss.), que contiene el discurso que el ilustre Profesor leyó el día 24 de octubre de 1994, durante el acto de recepción como miembro de la Real Academia Española.

(1) A ello se refiere L. MARTÍN-RETORTI.

En vista de la gran importancia práctica que ha adquirido la autotutela en nuestro Derecho administrativo, la doctrina le ha dedicado en los últimos años una amplia atención (3). Por ello, podríamos cuestionarnos la oportunidad de un nuevo estudio sobre aquella en nuestro país. Sin embargo, la lectura del libro de J. BARCELONA LIOP (4) despeja con rotundidad la anterior duda, y ello por dos razones fundamentales:

— En primer lugar, porque se trata de un estudio riguroso y sistemático del mencionado privilegio administrativo a la luz de la Constitución de 1978, de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo posterior a aquella y, además, de la Ley 30/92 (en adelante, LRJ-PAC). En definitiva, una puesta al día del análisis dogmático de la autotutela de la Administración española a mediados de la década de los noventa, con cuestiones además tan sugerentes como su posible contradicción con los derechos constitucionales de tutela judicial efectiva (art. 24 CE) y de inviolabilidad domiciliaria (art. 18.2 CE).

— Pero además porque, partiendo de un estudio del Derecho comparado (metodología que emplea con gran rigor a

lo largo de todo el libro), intenta clarificar los tan confusos conceptos, en nuestra legislación, jurisprudencia y doctrina, de *ejecutividad*, *ejecutoriedad* y *ejecución forzosa* de los actos administrativos (éste es además el título de la monografía), lo que facilita en gran medida la comprensión de las potestades de decisión ejecutiva y de ejecución forzosa. A partir de su definición en el primer capítulo de libro (págs. 35 y ss.), el entendimiento del complejo régimen constitucional y legal de estas potestades resulta mucho más alcanzable.

II. Estas dos grandes ideas se exponen a lo largo de toda la obra, que se divide, desde un punto de vista sistemático, en tres grandes partes: la primera comienza con unas precisiones terminológicas sobre estos tres conceptos (capítulo 1.º), continúa con el estudio de la autotutela administrativa como fundamento dogmático de estas potestades (capítulo 2.º) y finaliza con el análisis del anclaje constitucional de la autotutela (capítulo 3.º). La segunda parte analiza el régimen legal de las potestades de decisión ejecutiva y de ejecución forzosa (capítulos 4.º y 5.º, respectivamente). En la tercera parte, el autor aborda su régimen constitucional, con singular referencia a la ejecutividad del acto administrativo *versus* derecho a la tutela judicial efectiva (capítulo 6.º), y a la ejecución forzosa frente a la inviolabilidad del domicilio (capítulo 7.º).

III. Del contenido de este libro pueden extraerse, en mi opinión, las siguientes conclusiones:

1.º Las nociones de ejecutividad, ejecutoriedad y ejecución forzosa corresponden a dos potestades, las de decisión ejecutiva y de ejecución forzosa, que se relacionan de la siguiente manera: mientras la *ejecutividad* supone la producción de efectos jurídicos por los actos administrativos, y la *ejecución forzosa* la puesta en práctica de los medios con los que cuenta la Administración con esa finalidad, la *ejecutoriedad* se encuentra a mitad de camino entre las anteriores, y conlleva la posibilidad de materialización forzosa en caso de resisten-

(3) El introductor de su estudio en España, como privilegio del que emanan potestades administrativas, es E. GARCÍA DE ENTERRÍA, en «La formación histórica del principio de autotutela de la Administración», *Moneda y Crédito*, homenaje a J. A. RUBIO SACRISTÁN, vol. I, 1974, págs. 59 y ss., incorporado luego a las sucesivas ediciones de *Curso de Derecho administrativo*, I, con T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, págs. 484 y ss. de la 6.ª edición, 1993. A partir del citado trabajo, las obras doctrinales que la analizan son innumerables, por lo que prescindimos aquí de enumerar siquiera una pequeña parte de ellas.

(4) Esta obra tiene su origen en la tesis doctoral dirigida por el doctor L. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, y leída el 19 de noviembre de 1992. El Tribunal estuvo presidido por el doctor E. GARCÍA DE ENTERRÍA, e integrado por los doctores L. MARTÍN REBOLLO, T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, F. LÓPEZ MENUDO y F. LÓPEZ RAMÓN, que le otorgaron por unanimidad la calificación de «*apto cum laude*».

cia. La potestad de decisión ejecutiva da lugar a la ejecutoriedad, pero no siempre a la ejecutoriedad (por ejemplo, en los actos declarativos de derechos, como las subvenciones). La doctrina, la legislación y la jurisprudencia han otorgado en muchas ocasiones a estos tres conceptos un tratamiento incorrecto e impreciso.

2.^a Es necesario partir de un concepto estricto de acto administrativo como declaración de voluntad, a diferencia del más amplio, que añade a aquella las declaraciones de juicio y las de conocimiento. De acuerdo con lo anterior, sólo serán ejecutivos y, por ello, susceptibles del control contencioso-administrativo, los primeros, lo que plantea el problema de la ubicación de los otros actos administrativos unilaterales y no reglamentarios, que nadie ha estudiado todavía en profundidad.

3.^a El fundamento dogmático de las potestades de decisión ejecutiva y de ejecución forzosa es la noción de *autotutela*, privilegio de la Administración frente a los jueces que, por una parte, le exime de la intervención judicial para lograr que sus actos sean válidos (*autotutela declarativa*, que da lugar a la ejecutividad y la ejecutoriedad del acto) y, por otra, para ejecutarlos, operación que puede llevar a cabo ella misma (*autotutela ejecutiva*, que engloba la ejecución forzosa y la coacción directa). No obstante esta distinción, existe una noción unitaria de autotutela administrativa, que constituye el auténtico fundamento dogmático de las potestades estudiadas en este libro.

4.^a Aunque la Constitución no reconoce expresamente la autotutela administrativa, la fundamenta a través de los principios de eficacia y de servicio con objetividad a los intereses generales (art. 103.1 CE) (5). Pero, al mismo tiempo,

le impone límites (6): la tutela judicial efectiva del artículo 24 y la inviolabilidad domiciliaria del artículo 18.2. Ante ello, es menester llegar a una adecuada ponderación de los intereses en juego: el interés público y el derecho fundamental, con el fin de llegar después a una solución que logre alcanzar el necesario equilibrio entre ambos.

5.^a La Administración no realiza funciones jurisdiccionales al ejercitar la autotutela, pues lo que caracteriza a la decisión judicial es su irrevocabilidad. Si la administrativa también fuera irrevocable, vulneraría la reserva de jurisdicción contenida en el artículo 117.3 CE (7).

lidades rigurosas, que constituyen un poderoso freno para la necesaria flexibilidad de la Administración en el Estado social. La solución pasaría por reducir la autotutela a dimensiones más proporcionadas, si al mismo tiempo se desea flexibilizar la actuación administrativa. Considero muy acertada esta apreciación, que podría ser una de las claves de una profunda y necesaria reforma administrativa en España.

(6) Sobre esta cuestión, vid. el interesante estudio de F. LÓPEZ RAMÓN, *Límites constitucionales de la autotutela administrativa*, en el núm. 115 de esta REVISTA, 1988, págs. 57 y ss., que analiza la doctrina, legislación y jurisprudencia sobre esta materia desde la entrada en vigor de nuestra Carta Magna hasta finales de los años ochenta.

(7) Este concepto es también defendido por S. MUÑOZ MACHADO, en *La reserva de jurisdicción*, La Ley, Madrid, 1989. En el fondo, lo que se discute es la posición constitucional de cada uno de los poderes del Estado (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), cuestión apasionante que en Alemania ha dado lugar a un vivo debate doctrinal. De él da cuenta A. EMBID IRUJO, en *La relación entre los poderes del Estado en la reciente dogmática alemana*, en el núm. 115 de esta REVISTA, 1988, págs. 407 y ss. Sobre esto último, vid. también los números monográficos de la revista «Documentación Administrativa», 234 y 235-236, sobre el Derecho administrativo en Alemania, que contienen diversos artículos de prestigiosos profesores alemanes, como BULLINGER, BRÖHM, SCHMIDT-ASSMANN... que exponen las importantes transformaciones que está viviendo el Derecho público contemporáneo, y que afectan de modo muy singular a las relaciones entre los distintos poderes públicos.

(5) A ello se refiere también J. A. SANTAMARÍA PASTOR, en *Fundamentos de Derecho administrativo*, CEURA, 1988, págs. 215 y ss., quien considera además, agudamente, que en España la extensión de la autotutela administrativa es desmesurada, lo que da lugar a una paradoja: nuestra Administración, al contar con tantos privilegios y potestades, debe someterse a forma-

6.^a Existen dos excepciones al alcance general de la autotutela: una, en donde ésta es todavía más intensa (el deslinde de costas del art. 13 Ley de Costas de 1988) y, otra, en la que se sustituye por otras técnicas (la terminación convencional del procedimiento administrativo, del art. 88 de la LRJ-PAC) (8). A pesar de ellas, el alcance general de aquélla no se ve en modo alguno alterado.

7.^a La LRJ-PAC ha introducido pocas novedades en punto a las potestades de decisión ejecutiva y de ejecución forzosa. Por una parte, siguen vigentes las reglas generales sobre la eficacia de los actos administrativos (condiciones suspensivas, notificación, retroactividad de los actos, etc.), cuyo régimen de suspensión sigue siendo una cuestión muy controvertida, con lo que resulta necesaria una reforma de la tutela cautelar, que amplíe los supuestos de suspensión, pero sin llegar a la situación contraria, y donde se tengan también en cuenta los intereses generales (9). Por otro lado, es conveniente reconducir el procedimiento de ejecución forzosa a la idea de potestad reconocida por el ordenamiento jurídico

(8) Sobre estas dos cuestiones acaban de aparecer dos interesantes monografías. La situación actual en el ámbito de la legislación de costas es analizada por S. GONZÁLEZ-VARAS IBAÑEZ, en *El deslinde de las costas*, Marcial Pons, Madrid, 1995, en donde se ofrece una visión completa y conciliadora sobre una materia que ha dado lugar a una enorme polémica doctrinal en los últimos años. Por otra parte, una de las novedades de la LRJ-PAC, en punto a formas de terminación del procedimiento administrativo, es la llamada *terminación convencional*, estudiada por F. DELGADO PLOUERAS, en *La terminación convencional del procedimiento administrativo*, Aranzadi, Pamplona, 1995.

(9) E. GARCÍA DE ENTERRÍA, en *La batalla por las medidas cautelares*, Cívitas, Madrid, 1992, págs. 205 y ss., pretende llegar más allá en los supuestos de suspensión. Por otra parte, al interés general hace también alusión la profesora C. CHINCHILLA MARÍN, en *La tutela cautelar en la nueva justicia administrativa*, Cívitas-UCM, Madrid, 1991, págs. 185 y ss., y en *El derecho a la tutela cautelar como garantía de la efectividad de las resoluciones judiciales*, en el núm. 131 de esta REVISTA, 1993, págs. 177 y ss.

y, por ello, sometida a un completo control jurisdiccional (10), ámbito en el que la realidad es modesta y que constituye el auténtico «talón de Aquiles» de la ejecución forzosa (pág. 272). Dos parámetros de control son la vía de hecho y la responsabilidad administrativa.

8.^a El ejercicio de la potestad de decisión ejecutiva encuentra su límite constitucional en el derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 24 CE, en el polémico terreno de la tutela cautelar. Así, mientras el juez no se pronuncie sobre la medida cautelar, debe mantenerse intacta la posición del ciudadano, con lo que cede aquí la ejecutividad. Y ello, se suspenda o no la ejecución.

El legislador no ha resuelto aún esta cuestión y los tribunales no han sido capaces siempre de ofrecer una solución coherente, lo que hace necesaria una reforma del sistema de medidas cautelares, que contemple una ampliación de las causas de suspensión, así como nuevas medidas, como la anotación preventiva de la demanda (con ejemplos en las legislaciones de costas y suelo), y otras soluciones frente a la inactividad de la Administración, junto a ciertas reformas procesales.

9.^a El derecho a la inviolabilidad domiciliaria del artículo 18.2 CE impone un límite a la potestad de ejecución forzosa. A pesar de que la STC 160/91, que resolvió el conocido caso del pantano de Riaño (11), considera que no es necesaria resolución judicial expresa si existe confirmación jurisdiccional de un acto administrativo y su ejecución requiere una entrada en domicilio, los tribunales no llegan en ocasiones al fondo del asunto al confirmar el acto, con lo que pueden vulnerarse derechos fundamentales (por ejemplo, en las sentencias de inadmisibilidad).

(10) Una versión anterior de lo aquí expuesto, en «Cauces de control jurisdiccional de la ejecución forzosa administrativa», en *Homenaje a GONZÁLEZ PÉREZ*, vol. II, 1993, págs. 1561 y ss.

(11) Comentada por el mismo autor en *De la ejecución forzosa de los actos administrativos a la ejecución forzosa de las sentencias contencioso-administrativas* (STC 160/91, de 18 de julio; caso: derribo de los edificios del casco urbano de Riaño), núm. 127 de esta REVISTA, 1992, págs. 171 y ss.

En este ámbito, además, es la Jurisdicción contencioso-administrativa quien debe autorizar a la Administración sobre la entrada domiciliaria, al contar con más facultades que los Jueces de Instrucción (actuales competentes, según el art. 87.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985) para verificar la legalidad del acto administrativo.

En suma, nos encontramos ante un libro que nos ofrece ante todo la interesante posibilidad de reflexionar sobre la vigencia, en el Derecho administrativo español de los años noventa, del privilegio de la autotutela administrativa, y sobre la necesidad de reconducirla hacia unos límites impuestos por la Constitución de 1978 y por la LRJ-PAC, que colocan al ciudadano en una posición más equilibrada ante la Administración, frente a una tradición de claro predominio de ésta. Con tales finalidades, a través del análisis de los conceptos de *ejecutividad*, *ejecutoriedad* y *ejecución forzosa* de los actos administrativos, junto al posterior estudio de su anclaje constitucional, legal, jurisprudencial y doctrinal, Javier BARCELONA nos proporciona a los estudiosos del Derecho administrativo importantes pistas para avanzar en uno de los ámbitos más importantes en la consecución del Estado de Derecho: la reducción del privilegio de la autotutela administrativa a límites razonables, que permitan a la Administración ser eficaz y flexible, sobre todo en el ámbito del Estado social prestacional, pero que al mismo tiempo respete los derechos y garantías de los ciudadanos, elementos claves en nuestro Estado democrático de libertades.

Zaragoza, julio de 1995

César D. CIRIANO VELA

BELADIEZ ROJO, Margarita: *Los principios jurídicos*, Ed. Tecnos, Madrid 1994

1. La profesora BELADIEZ ROJO ha publicado un muy sugestivo y bien formado estudio sobre «los principios jurídicos» (que, junto a los «principios del

Derecho» y «principios generales del Derecho», considera que «no son más que expresiones diferentes que designan un fenómeno único: los valores jurídico-éticos de una Comunidad»); ofrece a la luz pública, de forma acabada y completa en sí misma, lo que en su momento formó una parte específica de su Tesis Doctoral, que versó sobre la conservación de los actos administrativos, y que los lectores interesados pueden manejar, en su núcleo, en la bien trabada monografía que ha publicado bajo el título *Validez y eficacia de los actos administrativos*. Al hilo del análisis principal, su autora, rigurosa investigadora, afrontó el estudio de los principios generales del Derecho, aportando, como dice el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA al prologar el libro, «más que un libro de libros, como suele ocurrir en las obras juveniles, ... una ejemplar reflexión personal, en la que lo esencial es su propia experiencia como jurista en el manejo y la utilización de los principios jurídicos».

2. La autora efectúa un planteamiento muy sugerente, y bien documentado, acerca de la formación histórica del concepto «principios jurídicos» y de su vigencia, analizando, con un tono descriptivo y didáctico —que revela, bien a las claras, su buen hacer docente, acreditado desde sus inicios en la Universidad de Alcalá—, los problemas de su entrada en vigor y las fases de su vigencia, que ilustra analizando, finalmente, el principio que denomina de «tutela cautelar». Para M. BELADIEZ, pueden identificarse diferentes periodos o fases de vigencia de los principios: una, de vigencia «discutida»; otra, de vigencia «consolidada»; y, en fin, «una vez aquí, puede, o bien mantenerse en su posición, o bien pasar de nuevo a una fase de vigencia discutida, fase ésta que será un mero tránsito, ya sea para consolidarse de nuevo, o para perder definitivamente vigencia, sin perjuicio, claro está, de que más tarde pueda, si surgen de nuevo estos valores sociales, volver a estar en vigor». Atiende, de esta forma, a la perspectiva dinámica de los principios, si bien haciendo la salvedad según la cual «la incertidumbre propia de sus primeros momentos de vida va a dar lu-

gar a que, en muchas ocasiones, se niegue su condición de fuente del Derecho y, consecuentemente, no sean aplicados. En estos casos, no es que los principios obliguen o no según la convicción de quien tiene que aplicarlos. Los principios obligan con independencia de la valoración personal que merezcan; en realidad, lo que ocurre no es que tengan una menor fuerza jurídica, sino simplemente que ha habido una errónea apreciación del Derecho aplicable».

Tras aplicar esta sucesión de fases al principio de «tutela cautelar», la autora analiza la naturaleza jurídica, el ámbito de aplicación, la jerarquía normativa y las clases de principios. Señala, alineándose con la doctrina mayoritaria, que «los principios jurídicos son obligatorios desde que se integran en la conciencia colectiva»; se trata de una auténtica fuente del Derecho, caracterizada por «ser un tipo de prescripción jurídica con una estructura peculiar: no son una proposición jurídica»; su incumplimiento determina, en suma, la invalidez del acto que los desconoce o infringe.

3. El planteamiento que se formula en la monografía que nos ocupa está bien efectuado, y su desarrollo es, realmente, sugerente. Afronta, con gran seguridad, una cuestión muy importante en la Teoría General del Derecho y, en particular, en el Derecho Público, sobre la cual los juristas deben detenerse y reflexionar necesariamente, como lo ha hecho, superando las dificultades innegables de la tarea, la profesora BELADIEZ, que se acredita ya como una brillante administrativista.

La autora pone de manifiesto los problemas de aplicación inmediata de los principios, al hilo de identificar sus fases de vigencia, de tal forma que cuando queda «consolidada» —y sin perjuicio de otros desarrollos— resulta más fácil constatar su existencia y, en su caso, reclamar su aplicación. Obvio es que en esta tarea participan principalmente la doctrina y la jurisprudencia. La del Tribunal Supremo es ilustrativa respecto a la aplicación efectiva de tales principios; no sólo el clásico de buena fe (del que se ocupó el profesor GONZÁ-

LEZ PÉREZ), que «ha de servir a los Tribunales para controlar y corregir igualmente la legalidad o ilegalidad de la actuación de las Administraciones Públicas» (STS de 19-2-1992), que resulta de más fácil identificación en cuanto que incorporado a una norma jurídica (extremo éste que no le hace perder su verdadera naturaleza principal, como destacó el profesor LEGUINA VILLA y, ahora, M. BELADIEZ), sino que se ha ampliado a su vertiente procesal, que impide que el que crea una situación de ilegalidad pueda obtener ventaja de las dificultades probatorias originadas por esa ilegalidad (SSTS de 14-5-1990, 16-5-1991 y 3-1-1992).

Le ha servido también para consagrar el principio de proporcionalidad (acuñado con seguridad en la jurisprudencia del TJCE, como ha recordado S. MUÑOZ MACHADO), que opera al menos en dos tipos de supuestos: «A) con carácter ordinario, en aquellos casos en los que el ordenamiento jurídico admite la posibilidad de elegir uno entre varios medios utilizables; B) ya con carácter excepcional y en conexión con los principios de buena fe y equidad, en los supuestos en los que aun existiendo en principio un único medio éste resulta a todas luces inadecuado y excesivo en relación con las características del caso contemplado» (SSTS de 16-5-1990 y 18-2-1992).

En fin, además del supuesto que destaca la autora (el que atiende al principio de «tutela cautelar»), puede emplearse como ejemplo de la relevancia de los principios el que se identifica con la «protección de la confianza legítima» (del que se han ocupado M. E. LETEMENDIA, R. GARCÍA MACHO y S. MUÑOZ MACHADO). Constituye, además, un buen ejemplo de las diferentes fases de evolución que identifica M. BELADIEZ, ya que en un momento inicial el Tribunal Supremo no reconoció la eficacia de este principio (fase de vigencia discutida): en la Sentencia TS de 24 de mayo de 1988, en la que se enjuició una Orden que privaba al recurrente de la posibilidad de seguir desempeñando su puesto docente en la Academia General Militar de Zaragoza, el Tribunal señaló que para convenir en la existencia de «derecho alguno a permanecer como profesor por un

tiempo más dilatado que el expresado en la Orden» era imprescindible «que mediara *algún precepto* que impidiese revocar su nombramiento como profesor por un tiempo determinado», resaltando que, en el caso, «no se invoca *norma alguna* en dicho sentido, e, incluso, *a falta de ella*, se acude a invocar el principio de la confianza legítima de los interesados como límite a la revocación de los actos administrativos». El Tribunal no lo acepta, afirmando que «mal puede ampararse en un principio de confianza *quien no ostentaba derecho* ni preferencia alguna a permanecer en el puesto como profesor». Lo singular de esta resolución no es tanto el alejamiento que demuestra de la significación de tal principio (ya que, si se identifica la protección de la confianza legítima con el reconocimiento expreso en una norma de un derecho, aquél, literalmente, desaparece como principio), sino su recalca- da voluntad de impedir la aplicación de los principios, en la medida en que reclama sólo la relevancia de normas escritas para la solución del conflicto. Poco tiempo después se constata la fase de vigencia consolidada del principio; buena muestra de ello la facilita la Sentencia de 1 de marzo de 1991 (que invoca las Sentencias de 28-2-1989 y 1-2-1990), que reconoce la incorporación por la jurisprudencia del principio de protección de la confianza legítima.

4. Para el Tribunal Supremo, por tanto, los principios generales tienen, inequívocamente, una trascendencia destacada. Lo explicita en algunas ocasiones (así, en las SS. de 18-2-1992 y 16-5-1990) empleando una formulación suficientemente conocida: «los principios generales del Derecho, esencia del ordenamiento jurídico, son la atmósfera en la que se desarrolla la vida jurídica, el oxígeno que respiran las normas, lo que explica que tales principios "informen" las normas —art. 1.º.4 del Título Preliminar del Código Civil— y que la Administración esté sometida no sólo a la Ley sino también al Derecho —art. 103.1 de la Constitución—. Y es claro que si tales principios inspiran la norma habilitante que atribuye una potestad a la Administración, esta potestad ha de actuarse

conforme a las exigencias de los principios».

De donde se sigue, como es habitual sostener entre nosotros, que los principios constituyen un parámetro de control de la actuación de los poderes públicos, y desde luego del comportamiento de las Administraciones Públicas, que resulta de una trascendencia indudable. Aunque más allá de las grandes declaraciones, el TS no lo verifique siempre; así, en la Sentencia de 7 de julio de 1993 se declara la necesidad de «rechazar también el motivo de casación basado en el quebrantamiento del principio general de Derecho según el cual no se puede ir contra los propios actos». Lo fundamenta el Tribunal, en lo que ahora nos interesa, en que, «como alega acertadamente la Comunidad Autónoma recurrida, no existe en nuestro ordenamiento jurídico-administrativo la casación por vulneración de los principios generales del Derecho, lo que debe mantenerse salvo en el caso de que se diese una muy amplia interpretación al quebrantamiento del ordenamiento jurídico». Se cuestiona, así, la aptitud del recurso de casación para que el Tribunal Supremo efectúe un completo control de la actividad de las Administraciones Públicas, ya que, como recuerda la STS de 3 de diciembre de 1993, «el control jurisdiccional de la Administración que tan ampliamente traza el artículo 106.1 de la Constitución es precisamente un control de legalidad: sólo "en nombre de la Ley" le es dado al Juez juzgar a la Administración. Innecesario es advertir ahora que este control de legalidad remite también, incluso muy destacadamente, a las exigencias de los principios generales del Derecho (S. 18 de mayo de 1992)». Y, además, para que se cumpla íntegramente la finalidad que el propio Tribunal Supremo viene declarando que corresponde a este recurso, que es la de uniformar la interpretación del Derecho (STS de 24-1-1994; en palabras de la de 28-1-1994, su «finalidad principal es que las normas legales sean correcta y uniformemente aplicadas con objeto de conseguir la necesaria unidad y certidumbre en las resoluciones judiciales»). En esta misma línea, pero sugiriendo precisamente lo contrario a la declara-

ción que ahora nos ocupa, se pronuncia la STS de 14-5-1994: «la pretensión casacional formulada al amparo del artículo 95.4 de la Ley Jurisdiccional comporta para el Tribunal sentenciador el obligado análisis de si la resolución recurrida infringe el ordenamiento jurídico y/o la jurisprudencia dictada en su función complementaria del ordenamiento jurídico con la doctrina que, de modo reiterado, establezca el Tribunal Supremo al interpretar y aplicar la Ley, la costumbre y los principios generales del derecho, artículo 1.6 del Código Civil».

Es claro que el artículo 95.1.4 LJCA contempla como motivo de casación la infracción de las normas del ordenamiento jurídico o la jurisprudencia aplicables, y que en una interpretación literal puede sostenerse que sólo la infracción de normas escritas o de la jurisprudencia justifican tal recurso; no es posible, obviamente, invocar como motivo de casación la infracción de la doctrina científica, como tuvo que declarar —en un supuesto ciertamente sorprendente— la STS de la Sala 1.^a de 16 de julio de 1993; pero cuestión diferente es la de excluir la invocación y eficacia de los principios generales. El Anteproyecto de LJCA no modifica el texto de la vigente Ley en este punto, ya que su artículo 87.1.4 reproduce el vigente artículo 95.1.4. Sucede, no obstante, que la eficacia de aquéllos no es, obviamente, despreciable, sirviendo de ejemplo para ello los citados de tutela judicial cautelar efectiva o de protección de la confianza legítima, cuya virtualidad podría haberse visto sustancialmente mermada si su instrumentación ante el Tribunal Supremo, si entonces se aplicasen las reglas de la casación, hubiese sido enjuiciada a la luz de la interpretación a la que vengo aludiendo. El giro hacia el positivismo estricto que siembra la STS de 7 de julio de 1993 resulta extremadamente preocupante, y difícilmente justificable en nuestro ordenamiento constitucional. La eficacia de los principios generales no puede depender de su plasmación en norma escrita ni —como bien ilustra la profesora BELADIEZ— de su incorporación o aceptación por la jurisprudencia, que parece

ser el camino que quedaría para que el Tribunal Supremo los aplicase en vía casacional, si bien en estos términos quedarían petrificados ya los principios reconocidos en nuestro ordenamiento, en la medida en que el Tribunal Supremo, al actuar en recurso de casación, sólo podría aplicar los que previamente estuvieren incorporados en su doctrina, que no podría ampliar al no ser invocables por los interesados en este recurso. Con la única excepción de que el Tribunal Supremo pudiera reconocerlos en la resolución de recursos directos (art. 58.1 LOPJ) y, una vez integrados en la jurisprudencia, pudieran ser invocados como motivo de casación. En todo caso, es obvio que así se desdibuja la naturaleza de los principios generales, que únicamente serían efectivos en la fase de vigencia consolidada a la que alude nuestra autora; pero como ella misma indica, los principios obligan con independencia de la valoración personal que merezcan. Además, la interpretación habitual de la jurisprudencia identifica el motivo casacional que nos ocupa con la infracción del ordenamiento jurídico (así, la citada STS de 14-4-1994), y no sólo de las normas escritas. En este sentido se pronuncia J. GONZÁLEZ PÉREZ; y lo declara expresamente la Sentencia de la Sala 1.^a de 29 de junio de 1993 interpretando el artículo 1692.1.º LEC; señala que «el término "normas del ordenamiento jurídico", puesto en relación con el artículo 1.º CC que determina cuáles son las fuentes del derecho, nos habla sólo de la Ley, la costumbre y los principios generales del Derecho, bien que extendiendo el término Ley a los Tratados internacionales cuando reúnan los requisitos indicados en el número 5 de dicho precepto, a los que cabe unir aun cuando sólo a título de fuente complementaria, la jurisprudencia». Bien es cierto que esta declaración se formula para establecer «que no constituye fundamento casacional la infracción de preceptos reglamentarios», que constituye también una singular interpretación del contenido del ordenamiento jurídico, en cuyo análisis no es preciso detenernos en esta ocasión.

Juan Fco. MESTRE DELGADO

CASSESE, Sabino: *Las Bases del Derecho Administrativo* (Prólogo y traducción de L. ORTEGA), INAP, Madrid, 1994, 381 págs.

Le Basi del Diritto Amministrativo, título original de la obra publicada en 1989 por la editorial «Einaudi», es la obra de un profesor que no necesita presentación: catedrático de Derecho Administrativo de «La Sapienza» romana, discípulo de GIANNINI, autor de numerosas obras como *Il sistema amministrativo italiano* o *Istituzioni di diritto pubblico*, con una faceta política que desarrolló como Ministro de la Función Pública en el Gobierno Ciampi hasta las elecciones de abril de 1994.

La obra que en estas líneas comentamos comienza de forma absolutamente atípica, con un interrogante formulado a partir del relato del *Arrêt Blanco* en 1873 (momento del nacimiento convencional del Derecho administrativo): ¿qué es el Derecho administrativo?, pregunta S. CASSESE. La respuesta precisa una reformulación de conceptos clásicos y un planteamiento original del estudio de las bases del Derecho administrativo que, sin duda, incitan a la lectura del libro.

Las Bases del Derecho Administrativo no queda limitada al estudio estático de las normas jurídicas emanadas por el Estado que regulan la Administración pública, sino que aborda el Derecho administrativo y el concepto de Administración pública desde una vertiente dinámica, en base a las funciones y los fines que debe satisfacer. Desde su inicio denota un manual distinto de los tradicionales.

La obra se estructura en tres partes divididas en trece capítulos. La primera parte comprende el análisis de «nociones de base» como son: la Administración pública, el Derecho administrativo y la Ciencia del Derecho administrativo.

El concepto unitario de Administración pública, formulado a partir de la tripartición de poderes realizada por Montesquieu y los revolucionarios franceses, no resulta útil en la actualidad: por un lado, es preciso hablar de Administraciones en plural y, por otro lado, el adjetivo «pública» no siempre se apli-

ca, ya que existen Administraciones públicas que pertenecen a sujetos privados. «Se ha producido una escisión entre la naturaleza del sujeto y la naturaleza de la actividad que ha sido llevada a consecuencias extremas por quien considera que el régimen administrativo debe prescindir, hoy día, del orden subjetivo y guiarse por el de función» (1).

La función configura la noción de Administración pública y determina, una vez abandonada la búsqueda de inútiles nociones unitarias, el surgimiento del concepto de sector público como elemento subjetivo para la aplicación del Derecho administrativo.

La primera parte de la obra incluye, además, como destaca el sugerente Prólogo de L. ORTEGA, un análisis de Derecho comparado sobre el origen, evolución y tendencias actuales del Derecho administrativo y la Ciencia de la Administración, proporcionando al lector información sintética del sistema administrativo francés, alemán y anglosajón (Gran Bretaña y Estados Unidos), que resulta sumamente interesante y de gran utilidad.

La segunda parte del libro está dedicada al análisis de los elementos que forman la Administración pública (funciones, organización, procedimientos, personal y finanzas). Muchos son los temas que sugiere la lectura de estos capítulos, aunque en estas líneas destacaremos tan sólo algunos de ellos que resaltan la originalidad del enfoque con que está escrita la obra.

Respecto la Administración pública, llama poderosamente la atención del lector la configuración de la misma conforme las funciones que realiza. Tanto es así que «un estudio del Derecho Administrativo como conjunto de aparatos y procedimientos quedaría, por así de-

(1) En consecuencia, «el acto administrativo no será el proveniente de la Administración, sino aquel mediante el cual se ejercite una función administrativa, cualquiera que sea el sujeto que lo emane». Vid. *Las Bases del Derecho Administrativo*, pág. 42; S. CASSESE, citando a G. TIMSIT en *Le rôle de la notion de fonction administrative en droit administratif français*, LGDJ, París, 1963.

cir, vacío, ya que le falta su aspecto sustancial constituido por las funciones desarrolladas que son, a la postre, la base fundacional de las Administraciones públicas porque constituyen su razón de ser» (2).

La palabra función en relación con la Administración pública es utilizada para indicar aquellas actividades y aquellos derechos que están necesariamente dirigidos a un fin. Por tanto, toda la Administración (su organización, personal, finanzas, etc.) debe estar en situación de congruencia con los fines públicos. De ahí la observación inicial: la Administración pública debe configurarse conforme las funciones que realiza.

S. CASSESE denuncia en su libro la escasa atención que la doctrina administrativa ha prestado a los elementos que forman la Administración pública, más preocupada por el estudio de las relaciones entre esta última y los ciudadanos. Efectivamente, la óptica garantista de los derechos de los ciudadanos frente a las prerrogativas de la Administración pública ha determinado el contenido de los manuales de Derecho administrativo. Sin embargo, *Las Bases del Derecho Administrativo* supera el viejo enfoque al analizar otros aspectos relevantes como son las finanzas o la organización administrativa.

Para el autor, la Hacienda es un elemento esencial en el estudio de la Administración pública debido a su concepción realista de esta última en el Estado social, como Administración prestacional que precisa recursos financieros. La Hacienda moderna, configurada como Hacienda de tributos y no de patrimonio, es componente de la Administración como medida efectiva de la función en el sentido de que la Hacienda condiciona la operatividad de la Administración. La dimensión operativa de un oficio se mide por los recursos de que dispone, por lo que si no se combinan el ordenamiento de las funciones y el ordenamiento financiero, el primero está constreñido a la inoperatividad (3).

(2) S. CASSESE en la obra objeto de este comentario, pág. 106.

(3) Vid. S. CASSESE en *Las Bases del Derecho Administrativo*, págs. 235 a 238.

En cuanto la organización administrativa, CASSESE critica la visión tradicional de la misma limitada al análisis de la teoría del órgano derivada de la teoría del Estado. Considera superadas las necesidades que impulsaron la elaboración de la teoría de la personalidad jurídica del Estado, ya que los ordenamientos actuales están basados en la soberanía popular y reconocen la pluralidad de centros de poder, acuñando el término de pluralismo político (4). Sobre esta base, analiza con carácter general las relaciones entre oficio y ente público y, más concretamente, la organización administrativa en Italia: Ministerios, Organismos y Empresas autónomos, Autoridades administrativas independientes, Entes públicos nacionales, Administración periférica, Administración local, Administraciones compuestas (acuerdos programáticos, órganos mixtos, etc.), Administración pública bajo forma privada y, finalmente, la realización de funciones de las Administraciones públicas por particulares. Tal variedad y complejidad encuentra justificación en las funciones que la Administración debe realizar. «La organización no debe responder a principios abstractos de simetría, uniformidad, centralización, descentralización, etc., sino a las funciones que les han sido confiadas.» La valoración de las Administraciones públicas no puede realizarse en base a criterios de adaptación armónica y simétrica, «sino en base a la forma en que cada una responde a las funciones que son su parte constitutiva» (5).

La segunda parte de *Las Bases del Derecho Administrativo* se completa con el

(4) La teoría de la personalidad jurídica del Estado surgió para satisfacer dos exigencias: en primer lugar, la necesidad de hacer impersonal el poder soberano, desvinculado el Estado de la figura del monarca y sometiendo al mismo monarca al Estado (y al Derecho), y, en segundo lugar, la conversión del Estado en ente dotado de personalidad ha servido para mantener la unidad, desde el vértice a la base, de los organismos político-administrativos. Vid. S. CASSESE, *Las Bases del Derecho Administrativo*, págs. 134 y 135.

(5) S. CASSESE, obra recensada, pág. 193.

estudio del procedimiento y personal de la Administración pública. El procedimiento en cuanto aspecto dinámico de la organización cumple distintas funciones: por un lado, tiene una función organizativa al delimitar el puesto de cada oficina en el curso de una actividad y, por otro lado, es un medio de composición u ordenación de intereses al fijar las reglas a través de las cuales se da prevalencia a unos intereses públicos respecto de otros. Finalmente, el procedimiento sirve para poner límites a la actividad administrativa definiendo el sitio de cada oficina y los efectos de sus actos, con el fin de poder comprobar la actividad administrativa.

S. CASSESE analiza diversos procedimientos (singulares, instrumentales, organizativos, de gestión de personal, financieros, terminales, preceptivos, de otorgamiento de una concesión, de autorización, ablatorios, declarativos y contractuales), ofreciéndonos unos principios comunes a todos ellos como la necesidad de que exista un procedimiento, la exactitud o completa identificación de los hechos e intereses en cada procedimiento, el principio de congruencia e imparcialidad y, por último, la necesaria confrontación entre las diversas maneras de realizar un objetivo y la obligación de indagar en las diversas soluciones posibles.

La organización influye decisivamente en el personal de la Administración pública. Al igual que existe una estrecha relación entre la función y el órgano, también hay una estrecha relación entre el órgano y su titular; de hecho, según S. CASSESE, el personal debe estar en función de los oficios, y si esto no ocurre en la práctica se debe a la presión que los cuerpos funcionariales ejercen, que hace que se plieguen a sus intereses tanto las funciones como la organización.

Las Bases del Derecho Administrativo comienza el análisis del personal a partir de la formulación de unos principios comunes a los titulares de oficios: el principio de la continuidad del oficio en el caso de ausencia de su titular, el principio de libertad e igualdad en el acceso, el deber de cumplir las funciones públicas con disciplina y honor (art. 54 Cons-

titución italiana), la separación entre los intereses del oficio y los de su titular y, por último, la separación entre el patrimonio del oficio y el de su titular.

Una vez enunciados los principios comunes a los titulares de los oficios, el autor estudia el problema de la magnitud alcanzada por el empleo en diversos países, así como los escalafones dentro del empleo público estatal, la relación de trabajo por cuenta ajena de carácter temporal en la Administración pública, el personal no profesional (relaciones de mandato, trabajo por cuenta propia y prestación profesional), el personal de dirección, la relación laboral privada por cuenta ajena con los entes públicos económicos y, por último, el personal no profesional y no voluntario (es decir, el reclutado para el servicio militar obligatorio).

Finalmente, los cuatro últimos capítulos forman un tercer bloque temático dedicado al estudio de las relaciones de la Administración con otros poderes. Así, por ejemplo, con Administraciones supranacionales como la de las organizaciones internacionales y la Comunidad Económica Europea, con el Gobierno y el Parlamento, con los Jueces y, por último, con los ciudadanos. Se analiza en estos últimos capítulos el principio de legalidad y la posición de la Administración pública en la Constitución, a diferencia de la estructura de nuestros manuales de Derecho administrativo, que analizan estas cuestiones en los primeros temas (vid., por todos, el *Curso de Derecho Administrativo I* de E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ).

En realidad, el libro de S. CASSESE, tanto por su estructura como por su contenido, no deja de sorprender gratamente al lector. La traducción fiel y de impecable redacción de L. ORTEGA permite el conocimiento general de una obra importante para un debate interno sobre el estudio y la enseñanza del Derecho administrativo conforme a los presupuestos clásicos (relaciones Administración-ciudadanos), o adecuado a los elementos de la Administración que son más relevantes en el terreno de los hechos (la variación de las funciones y el presupuesto). Pero, además, la traduc-

ción viene a cubrir una laguna producida por el hecho de que la publicación original pasó desapercibida en nuestro país, tanto es así que no se publicó ninguna reseña de la misma.

A modo de conclusión, únicamente recomendar vivamente la lectura del libro de S. CASSESE, especialmente para aquellos que se dedican a la enseñanza y estudio del Derecho administrativo, ya que sus páginas invitan a la reflexión respecto las teorías clásicas y estructuras tradicionales, provocando dudas, evitando el estancamiento intelectual y, por ende, impulsando el desarrollo científico.

Eva NIETO GARRIDO
Universidad de
Castilla-La Mancha

DELVOLVÉ, Pierre: *Le droit administratif*, Dalloz, París, 1994, 131 págs.

1. En la primavera de 1994, una de las conocidas editoriales de la rue Soufflot que rodean el antiguo edificio de la Facultad de Derecho, situado enfrente del Panteón de los hombres ilustres de Francia, daba a la luz una nueva obra de Pierre DELVOLVÉ, desde hace años profesor de la Universidad Panthéon-Assas (París II), una de las dos que hoy comparten el uso de esos históricos locales.

Es un libro de bolsillo que recuerda de inmediato por su formato y su objeto el que con el mismo título publicó hace ya tantos años Prosper WEIL, en 1964 —la traducción que hiciera al español Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO gozó también de amplia difusión entre nosotros—, y del que en noviembre de 1994 acaba de publicarse una 16.ª edición en la misma colección de «*Qué sais-je?*», de PUF, corregida con la colaboración de Dominique POUYAUD, *maître de conférences* también en Panthéon-Assas.

Como el librito de WEIL, que tanto impacto tuvo ciertamente a finales de los años sesenta en la doctrina española, el de DELVOLVÉ es una admirable reflexión

de síntesis hecha desde la madurez por quien ha probado ya muy ampliamente su amplio y profundo conocimiento de la materia en una prolongada y muy prestigiosa docencia —Toulouse y París—, con múltiples libros, muy importantes y difundidos, y con una extensa labor de publicación de gran diversidad de otros trabajos sobre el Derecho administrativo francés en revistas y obras colectivas. Sabido es además que él y Frank MODERNE fundaron y dirigen la «*Revue française de droit administratif*», cuya aparición hace ya unos años tuvo el honor de comentar en estas páginas de esta REVISTA y cuyo nivel de interés, rigor y variedad temática la han acreditado sólida y bien destacadamente.

La obra capta inmediatamente la atención desde la primera línea de su Introducción. «El Derecho administrativo ya no tiene buena reputación», comienza diciendo, un tanto provocativamente, el autor. Aunque como corrigiéndose de inmediato, se pregunta a renglón seguido si no será que lo que ocurre tan sólo es que es la Jurisdicción contencioso-administrativa a la que está vinculado, y ante todo el Consejo de Estado, quienes son hoy objeto de reproches, por no decir de esa especie de proceso que alcanza también al propio Derecho administrativo.

Salvo en cuanto a los posibles aspectos de la problemática, hoy específicamente francesa, relativa al mantenimiento del contencioso-administrativo fuera del orden propiamente judicial, el lector español no se siente, desde luego, nada lejano a ese clima de preocupaciones. Y menos aún cuando, en el párrafo siguiente, lee la apreciación del autor de que el Derecho administrativo «es frecuentemente percibido hoy, *sobre todo por los que le conocen poco*, como una fuente de complicación para los administrados y para los justiciables» y que, después de haber sido considerado «un modelo de desarrollo progresivo e incluso progresista, que tenía en cuenta a la vez el interés general y las libertades de los ciudadanos a cuyo servicio se encuentra también la Administración, se le denuncia como atentatorio a los derechos de los particulares, extraño a las necesidades de las empresas, ignorante

de las corrientes internacionales», como si tuviera contra él «el aire de la época, el viento de la historia». ¿No ocurre algo así también entre nosotros en España, aunque los itinerarios de nuestros respectivos Derechos administrativos hayan sido en diversos aspectos diferentes?

2. El Derecho administrativo, recuerda DELVOLVÉ, no ha nacido por azar y es inseparable de la formación misma del Estado en Francia, incluso —como recuerda citando a J. L. MESTRE— desde mucho antes de que la Revolución contribuyera a darle nuevos vientos. Pero hoy está sufriendo un cambio y surgen lo que él llama tres tentaciones: negar la especificidad del Derecho administrativo por no ser ya su fuente la jurisprudencia administrativa sino más bien la ley (lo que equivale —dice certeramente— a confundir las fuentes de un Derecho como éste), sustraer la Administración a «su» juez para someterla a «cualquier juez como cualquier otro justiciable» (pag. 3), y, en fin, cuestionar en suma la existencia misma del Derecho administrativo, que, como Derecho privilegiado para la Administración, habría perdido ya toda razón de ser y, como Derecho protector de los administrados, podría reconducirse al Derecho común.

El profesor DELVOLVÉ expone sintéticamente en esta obra en qué encuentran su relativo apoyo esas críticas y esas dudas o «tentaciones», pero aporta también aclaraciones y razones para rechazarlas. Su conclusión será que es preciso mejorar el Derecho administrativo, pero que no es posible suprimirlo, y que no es el contenido del Derecho administrativo sino su campo de aplicación lo que debe ser reexaminado. La causa de las dificultades está en la extensión del ámbito administrativo. La explosión del contencioso-administrativo es el resultado de la expansión del Derecho administrativo. «Es por eso imprescindible recuperar qué es lo que justifica a la vez la existencia de un Derecho administrativo y de una Jurisdicción administrativa. Hay que identificar la esencia del servicio público y del poder público, precisar sus exigencias, delimitar sus consecuencias. Se hace nece-

sario un nuevo esfuerzo de reflexión. De él pende el futuro del Derecho administrativo y de la Jurisdicción administrativa» (pág. 126).

Este es el nervio conductor de lo que me parece el mensaje y el principal servicio que presta en estos tiempos este libro, frente a la facilidad, un tanto simple y precipitada, de dejarse impresionar en exceso por las imperfecciones, insuficiencias o resultados en parte francamente insatisfactorios que el Derecho administrativo y la Jurisdicción contencioso-administrativa revelan casi cada día, también desde luego entre nosotros en términos no muy diferentes. Se comprende que esta experiencia pueda invitar a tirar llanamente por la calle de enmedio, echando inconscientemente por la borda los innumerables aspectos positivos que aporta a la vida social el gran esfuerzo de la razón jurídica que encarna el sistema jurídico-administrativo y que hoy ha penetrado ampliamente hasta en los sistemas jurídicos tradicionalmente más reacios a él. Tantas veces la historia acredita, en sus vueltas y revueltas, que sólo se aprecia todo lo que vale una institución o una solución jurídica cuando el vacío que se deja sentir con su desaparición nada parece capaz de llenarlo. Como si fuera preciso repetir en cierto modo al cabo del tiempo la antigua experiencia para redescubrir lo que nunca debió ser olvidado.

Es muy importante, pues, acertar en la etiología verdadera de los fallos del sistema para poner el remedio en sus auténticas causas y no en otra parte. Algo que exige un esfuerzo intelectual amplio y profundo, bien contrastado, lejos de cualquier impaciencia supuestamente pragmática y, más probablemente, interesada.

3. Piensa DELVOLVÉ que la «especificidad del Derecho administrativo francés viene marcada por su estrecha vinculación no sólo con la Administración, sino también con su Jurisdicción». Hasta el punto de que sería «esta relación la que le ha estructurado». Por ello, él también divide su obra en dos partes para analizar sucesivamente la relación del Derecho administrativo con la Administración, primero (tanto con su organiza-

ción como con su actividad), y con la Jurisdicción contencioso-administrativa, después.

El punto de arranque del Derecho administrativo parece ser para este autor principalmente subjetivo y orgánico (pág. 14). Y en el estudio jurídico de la Administración como organización, comienza por destacar la importancia de la personalidad jurídico-pública: «toda la organización administrativa aparece marcada por su vinculación a personas públicas» (pág. 9). Y «el Estado constituye la persona pública fundamental; las otras personas públicas no son más que prolongación de ella» (pág. 10).

Estamos muy de acuerdo, salvo en lo de que las personas públicas distintas del Estado sean «su prolongación». En nuestra *Introducción al Derecho administrativo* (Tecnos, Madrid, 1986) decíamos ya que el carácter policéntrico actual del poder público debería llevar a superar la identificación de éste exclusivamente con el Estado, como si todo el poder público se concentrara en él o debiera tener su fuente u origen en él, y a él debiera reconducirse (págs. 34 y 55). Hay personas públicas que sí que son mera prolongación del Estado, pero no parece que ésta sea la mejor manera de calificar a las que se presenten con respecto a él jurídicamente con una autonomía y una base social suficientemente diferenciada.

Tiene interés la expresa afirmación del libro que comentamos de que el Gobierno —e incluso, en el sistema francés, el Presidente de la República— forman parte de la Administración, dentro del Estado (pág. 11). La naturaleza también de las llamadas autoridades *independientes* es asimismo administrativa (pág. 13).

Aunque el enfoque se encuentra próximo al de sectores de nuestra doctrina, no nos parece afortunada la calificación que recoge el autor de lo que entre nosotros son esencialmente las Corporaciones sectoriales de Derecho público, y que, como señala, serían en Derecho francés personas jurídicas de Derecho privado (los Colegios profesionales u *ordres professionnels*, por ejemplo), aunque con especial vinculación a la Administración tanto por su especial configu-

ración por los poderes públicos, como por el especial control que se ejerza sobre ellas, o en razón de su participación en la actividad administrativa (pág. 26). Hasta el punto de considerarlas *Devolvé* como *prolongaciones* de las estructuras administrativas ordinarias, y llegar a decir de ellas que «globalmente forman parte de la Administración» (*ibidem*). ¿Por qué, entonces, no se acaba por reconocer la realidad de que en tales condiciones no pueden considerarse de Derecho privado?

4. En punto al régimen de la actividad administrativa, son interesantes las páginas dedicadas sucintamente a la policía, y no en menor medida las que emplea para sintetizar las ideas sobre el servicio público y, luego, sobre la aplicación del principio de legalidad y el de responsabilidad. Por lo que se refiere al servicio público, cabe subrayar que para el autor, «paradójicamente, la noción que debería dar su unidad al Derecho administrativo (aludiendo con ello a las conocidas pretensiones iniciales y a veces reiteradas en la doctrina francesa), cubre realidades muy heterogéneas y ello hasta el punto de que se ha diluido, *enredándose* el Derecho administrativo en diversas complicaciones» (pág. 35). Y hay que reconocer que no le falta razón. La cuestión del servicio público demanda una aclaración definitiva, que distinga claramente lo que sean las proporcionadas exigencias de regulación o de intervención de los poderes públicos —Administración incluida— en las actividades de los particulares y destacadamente en las que tengan un especial interés general o sean *servicios esenciales* (por decirlo con este término constitucional español), y lo que haya de ser la asunción de la titularidad de tales actividades o servicios por el mismo Poder público en términos como los de la reserva que se prevé en el artículo 128.2 de la Constitución española. El tratamiento jurídico del servicio público debe desprenderse ya de lo que, en Argentina, Héctor MAYRAI ha llamado certeramente desde las páginas de la «Revista de Derecho Administrativo» (núm. 14, septiembre-diciembre 1993, págs. 359 y ss.), «la ideología del servicio público».

5. En Francia se discute sobre la Jurisdicción contencioso-administrativa. Las famosísimas disposiciones de la Ley de 16-20 de agosto de 1790 y del Decreto del 16 de fructidor del año III, en las que se expresaría la peculiar manera de entender los revolucionarios la separación entre el poder ejecutivo y el judicial, «no tiene en sí mismo valor constitucional», según ha declarado el Consejo Constitucional en el asunto 86-224, el 23 de enero de 1987. Pero DELVOLVÉ señala que es, con todo, el ordenamiento constitucional francés el que ampara la existencia de la Jurisdicción administrativa, como consecuencia de dos principios fundamentales reconocidos por las leyes de la República: el de la independencia de la Jurisdicción administrativa y el de la reserva a ésta de un mínimo de competencias, como afirmó la misma resolución citada del Consejo Constitucional de 23 de enero de 1987 (págs. 71-72). Aunque antes ha recordado la tesis de J. CHEVALLIER acerca de que en su origen la famosa peculiar interpretación de la separación entre la Administración y los Jueces no tuvo otro sentido que el de prohibir a los tribunales que administraran, sustituyendo a la Administración, pero no el que la juzgaran (pág. 68).

En todo caso, es útil la exposición que se hace de los problemas de la relación de la Jurisdicción contencioso-administrativa con las otras Jurisdicciones y, desde luego, la relativa, finalmente, al propio alcance y funcionamiento del contencioso-administrativo. La obra concluye precisamente con algunos comentarios sobre aspectos de tanta actualidad en España como los procedimientos urgentes, la suspensión o las medidas cautelares y la cuestión de los plazos, o el alcance que haya de tener el control efectuado por esta Jurisdicción (la sempiterna cuestión de los límites de la discrecionalidad) y el de sus poderes sobre la ejecución.

6. En resumen, una obra breve que pasará, sin duda, a la antología de los mejores textos de la doctrina jurídico-administrativa francesa. Su rigor —y su utilidad— se avalan también por las constantes pero selectas referencias jurisprudenciales de que está sembrada y

por las no menos importantes notas bibliográficas que acompañan globalmente a cada capítulo.

J. L. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ

GIMENO FELIU, José María: *El servicio público eléctrico en el mercado interior europeo* (Prólogo de José BERMEJO VERA), Ed. Civitas, S. A., 1.ª ed., Madrid, 1994, 215 págs.

¿Cómo compaginar el principio de libre competencia, requisito básico para la construcción de un mercado interior europeo, con un sector tan tradicionalmente cerrado y monopolizado como el de la energía? A nadie se le escapa la importancia estratégica que la energía tiene para el desarrollo económico de cada país, con influencia incluso en el sistema político y cultural. Los vertiginosos cambios sobrevenidos en los últimos cincuenta años en la situación tecnológica y de la energía no podían dejar indiferente a la Comunidad Europea, la cual, sin embargo, no previó en su Tratado fundacional política energética común alguna (1).

La crisis del petróleo de los años setenta había provocado ya un replanteamiento de la situación del mercado internacional de la energía, tanto desde fuera como en el seno de la CEE, en búsqueda de nuevas fuentes más baratas y abundantes y, por ende, de soluciones que evitaran la dependencia europea de los países productores del «oro negro». Entonces, la electricidad se presentaba como una energía de futuro, por su escaso coste contaminante y su gran capacidad de producción. Pero hasta la aprobación del Acta Única, en febrero de 1986, no se logró el reconocimiento formal de aquella necesidad la-

(1) La evolución de la política energética comunitaria en todos sus sectores (carbón, petróleo, gas natural...) es analizada ampliamente por Ramón MARTÍN MATEO en «Energía», dentro del *Tratado de Derecho Comunitario*, vol. III, Ed. Civitas, 1986, págs. 427 y ss.

rente: un mercado interior de la energía libre de trabas, como elemento esencial del proceso de integración comunitaria.

GIMENO FELIU, con un estilo ameno y didáctico, compatible con el rigor científico, nos ofrece en su libro una interesante introducción a la historia (breve) de la política energética de la CEE, para centrarse luego ampliamente en el campo específico de la electricidad. A partir de aquí, y con una perfecta estructura, muy bien concatenada en todos sus apartados, desarrolla su tesis novedosa sobre el servicio público eléctrico, inscribiéndose entre quienes defienden la utilidad y funcionalidad de *lo público* (2).

Advierte el autor, en primer lugar, que el sector eléctrico tiene ciertas peculiaridades que obstaculizan su total integración; concretamente, su división en tres fases muy diferenciadas —producción, transporte y distribución—, de las cuales las dos últimas constituyen un auténtico monopolio natural.

Monopolio: he aquí el principal escollo para lograr un mercado interior eléctrico, regido por los principios de libre competencia y circulación de mercancías. ¿Cómo va la Comunidad Europea a conseguir ese objetivo, si los Estados miembros mantienen monopolios y derechos exclusivos sobre el sector eléctrico?

Frente a la realidad del monopolio y la fragmentación del mercado, el Profesor GIMENO FELIU propone una palabra clave: *comunitarización*, esto es, integración de las estructuras de distribución de alta tensión y armonización de los distintos sistemas nacionales de transporte, de cara a conseguir una optimización a nivel comunitario —y no solamente nacional— de los recursos eléctricos. En palabras del autor, «se debe pasar de la idea de autosuficiencia nacional a una visión más comunitaria del problema energético-eléctrico» (pág. 79). Es necesaria, pues, la liberalización del sector y el desmantelamiento de las estructuras monopolísticas que subsisten, bajo la dirección y responsabilidad de la Comunidad Europea, para alcanzar la meta del mercado interior eléctrico.

(2) Observación que realiza muy acertadamente el Profesor JOSÉ BERMEJO VERA en el Prólogo al libro que comentamos.

En este punto no queda más remedio que afrontar el debate sobre la viabilidad del polémico principio de *common carrier*; es decir, si es conveniente o no permitir el libre acceso de terceros a las redes de transporte de alta tensión. Y digo «no queda más remedio», para resaltar las dificultades que entraña la apertura de los mercados eléctricos, hasta ahora fragmentados, al topar con la negativa sistemática de algunos países miembros —entre ellos España— que no están dispuestos a ceder esa importante parcela de su soberanía. Estas voces contrarias a la apertura argumentan que pueden surgir problemas técnicos que impidan garantizar de manera fiable la calidad del servicio y la continuidad de las redes de distribución y transporte de electricidad. Porque ¿cómo compaginar el libre acceso y tránsito de energía eléctrica (liberalización) con unos niveles mínimos de seguridad en el suministro que no perjudiquen al consumidor? Considero que éste es un problema de difícil solución, y más si admitimos —como admite el autor— la característica de monopolio natural del sector eléctrico.

GIMENO FELIU se hace eco de estas dificultades técnicas e ideológicas, aunque es optimista y afirma que «son superables si hay voluntad política en este sentido y si se está realmente dispuesto a caminar hacia esa unidad comunitaria sin fronteras de ningún tipo, ya que la renuncia a dicho principio resulta contradictoria con la defensa de un mercado único, objetivo que todos los Estados parecen aceptar. Y la consecución del mismo pasa, por lo que respecta al sector eléctrico, por la implantación del principio *common carrier*» (págs. 96 y 97).

Es cierto que el objetivo del mercado único fue aceptado implícitamente por todos los Estados miembros al adherirse a la Comunidad Europea y ratificar sus instrumentos normativos. Pero no es menos cierto también, como la práctica política se ha encargado de demostrar con otros sectores económicos (pesca o agricultura, por ejemplo), que los Estados son reticentes a ceder cuotas de poder a la CEE cuando de sus intereses nacionales prioritarios se trata.

Las dificultades aumentarán, en mi

opinión, con la apertura inminente de la Comunidad a nuevos países europeos, no sólo por cuestiones políticas, sino también por problemas técnicos. Cómo va la Comunidad a coordinar, armonizar y entrelazar una red de transporte de energía eléctrica de semejante magnitud, es algo que los países miembros deberán plantearse y solucionar de la mejor manera posible, en aras de los ineludibles objetivos comunitarios plasmados en el artículo 2 del Tratado de Roma. Pero esto no es una tarea fácil.

Antes de afrontar el tema nuclear de su libro, el Profesor GIMENO ha creído conveniente, con buen criterio, introducir al lector en la problemática y características del sector eléctrico español; en concreto, qué repercusiones tiene el objetivo comunitario de un mercado interior eléctrico. La característica principal de nuestro sector eléctrico, a diferencia de otros sectores como el francés o el italiano, es la menor presencia del Estado. En efecto, destaca el autor cómo, tras la reestructuración llevada a cabo por la Ley 49/1984, de 26 de diciembre, sobre Explotación Unificada del Sistema Eléctrico Nacional (LEUSEN), sólo la fase de transporte de energía eléctrica tiene carácter de servicio público, no las de producción y suministro.

Sobre este punto no hay acuerdo en la doctrina, ya que destacados autores opinan que el sector eléctrico español está configurado en su totalidad como un servicio público de titularidad estatal, donde las compañías eléctricas actúan como auténticos concesionarios. Esta discusión doctrinal no es baladí, pues el reconocimiento de que existen diferentes regímenes jurídicos aplicables en cada fase y de que sólo la fase de transporte constituye un auténtico servicio público, lleva al autor a pensar que la instauración de un sistema de libre competencia derivado de la entrada en la CEE es más factible en nuestro país, «por el hecho de la disociación de intereses económicos en las distintas fases» (pág. 112) (3).

Y llegamos ya al tema fundamental de esta obra, el que puede suscitar —y lo

hará, sin duda— mayores controversias: la posibilidad de compatibilizar el principio de libre competencia con la conveniencia de considerar al sector eléctrico como una actividad de servicio público de responsabilidad comunitaria (nótese que se habla de «responsabilidad», y no de «titularidad»). A lo largo de su impecable y bien trabada exposición, GIMENO FELIU se ve obligado a redefinir los clásicos conceptos de competencia y servicio público, para demostrar que su tesis no resulta contraria a la filosofía liberal de la CEE. Veámoslo.

En primer lugar, parte de un concepto de competencia alejado de aquel liberalismo feroz del siglo XIX que propugnaba la indiferencia absoluta del Estado ante la actuación de la iniciativa privada (*laissez-faire*). Por el contrario, pretende armonizar la libre competencia con el fomento de la solidaridad social, acercándose así al modelo económico neoliberal del Estado Social, en el que éste interviene para paliar las insuficiencias de la actuación privada y garantizar a los ciudadanos la «procura existencial» (4). Surge así la llamada competencia eficaz, funcional o practicable, que el autor define como «aquella capaz de promover y realizar en cada momento la máxima eficiencia económica y social atendida la situación económica concreta» (pág. 147). Con estas premisas no debe resultar extraño que, a pesar de la filosofía liberal que la inspira, la Comunidad Europea sea cada vez más intervencionista, para garantizar el funcionamiento del sistema de mercado.

Incluso GIMENO FELIU cree que, en el sector eléctrico, «la eficacia económica debe estar condicionada o subordinada a la satisfacción de un interés público como es el suministro regular y continuo de electricidad, objetivo irrenunciable desde una perspectiva social» (pág. 155). Al poner los intereses sociales en primer término, acaba optando por la configuración como servicio público de la intervención pública en el sector eléc-

(4) Sobre la política económica del Estado Social, ver Manuel GARCÍA-Pelayo, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza Editorial, Madrid, 1987, págs. 66 y ss.

(3) En este sentido, vid. MARTÍN MATEO, cit., pág. 457.

trico; intervención que resulta perfectamente compatible, además, con la competencia funcional antes expuesta.

El encaje sólo surge tras una redefinición del concepto que elimine la identificación entre monopolio y servicio público, de modo que sea posible la apertura a la concurrencia. Para GIMENO, esta idea no parece *revolucionaria* porque, según él, se deduce claramente de los objetivos contenidos en el artículo 2 del Tratado de Roma, que, como recordamos, son un desarrollo armonioso y equilibrado de las actividades económicas en el conjunto de la comunidad, un crecimiento sostenible y no inflacionista que respete el medio ambiente, un alto grado de convergencia de los resultados económicos (...) y la solidaridad entre los Estados miembros.

Sin embargo, no cabe duda de que es una idea polémica. Prescindir del monopolio es eliminar del concepto de servicio público una de sus principales características (5). Y si se afirma que la garantía en el suministro debe prevalecer sobre el principio de eficiencia económica, entonces se está defendiendo una autoridad pública fuertemente intervencionista —sea nacional, sea comunitaria—, que necesariamente restringirá la libre competencia. Y ello, aunque se adopte un planteamiento neoliberal de la competencia, porque, dadas las características de monopolio natural del sector eléctrico en sus fases de transporte y suministro, no será difícil que los poderes que asuma la CEE superen con mucho los límites de la simple «coordinación y supervisión» de la iniciativa privada, como se pretende.

Podrá argumentarse que la incorporación al derecho comunitario de la categoría de servicio público en el concreto sector de la energía eléctrica casa mal con los fines liberalizadores que la CEE asume. Pero no podrá negarse la importancia de la idea que late en todas las páginas de este libro: la necesidad de coordinar el sistema eléctrico a nivel comunitario, superando así su fragmenta-

ción actual en múltiples mercados nacionales cerrados y monopolizados. Cuál sea la forma jurídica que adopte esta intervención pública es, a mi entender, menos importante que «la constatación de que la finalidad última es atribuir a la Comunidad Europea la responsabilidad de dirección y control de un sector eléctrico cada vez más internacionalizado que, bajo los auspicios de instituciones comunitarias, se abre a la libre competencia, pero, eso sí, garantizándose por el poder público —la Comunidad— la prestación regular y continua, por su carácter esencial, del suministro de electricidad» (pág. 196).

En suma, el libro de GIMENO FELIU supone un inestimable esfuerzo por recuperar la vieja institución jurídica del servicio público y, también, una aportación interesantísima —poco frecuente en nuestro país— al Derecho comunitario europeo. Por ello, su lectura me parece altamente recomendable.

Zaragoza, octubre de 1994.

ELISA MOREU CARBONELL
Facultad de Derecho
Universidad de Zaragoza

MARCOU, G., y SIEDENTOPF, H.: *Condiciones institucionales de una política europea de ordenación del territorio*, Monografías de la «Revista Aragonesa de Administración Pública», Zaragoza, 1994, 274 págs.

I

El componente globalizador de la Ordenación territorial, llevado a sus últimas consecuencias, vierte sobre ella la labor de plasmar en el territorio no una mera distribución del suelo, sino, además, una filosofía de vida. El punto de apoyo de la Ordenación del territorio —distribución de los usos del suelo— da rienda suelta al propósito de organización general de la sociedad. No obstante, y por fortuna, los regímenes de economía de mercado abren una brecha de

(5) Sobre este concepto de servicio público estricto, ver el libro de José BERMEJO VERA (dir.), *Derecho administrativo. Parte especial*, Ed. Civitas, 1994, págs. 55 y ss.

espontaneidad que impide la planificación integral.

Podríamos movernos en el mundo de los conceptos y dilucidar si la Ordenación territorial implica unos campos u otros. Pero no existe un contenido absoluto sobre la misma; consciente, por tanto, de la relatividad del concepto, parece manifiesto indicar que cada Estado concibe esta función de forma diferente. Aun así, en todos los países influyen factores comunes como la densidad de población, el grado de descentralización, la distribución administrativa territorial, la coordinación de políticas sectoriales o el desarrollo económico.

A la vista de esta situación, en 1989 la *Akademie für Raumforschung und Landesplanung* (Academia de Investigación Territorial y Planificación Regional) y la *Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale* (Delegación para la Ordenación del Territorio y la Acción Regional) formaron una comunidad de trabajo cuyo esfuerzo se vertebró en el documento «Perspectivas de una Ordenación Territorial Europea». En este primer paso se evidenció la necesidad de un diálogo continuado entre los Estados miembros mediante el análisis de diversos aspectos relacionados con la Ordenación del territorio y la política económica.

La labor de comunicación se ha iniciado con el grupo de trabajo sobre «Condiciones institucionales de una política europea de Ordenación del Territorio», formado por juristas de reconocido prestigio que han plasmado su visión sobre el particular. Con esta iniciativa común se pretende formar una «competencia europea sobre Ordenación del territorio», dotando a este significativo de un solo significado. De ello dependerá entender la Ordenación de forma práctica y no como algo utópico e inviable. Se hace necesario, a tal fin, partir de realidades a través de la descripción de instituciones y problemas más acuciantes de los Estados miembros. Eso sí, aglutinados los esfuerzos en una aspiración común de integración. No se trata de cuestionarnos qué es la Ordenación del territorio, sino qué significa en cada Estado, cómo se lleva a cabo y qué estamos dispuestos a

aportar a una eventual Ordenación del territorio europeo. Con la aplicación de un método inductivo que vaya abriéndose paso entre las dificultades concretas, se puede llegar a soluciones más eficaces.

El libro del que doy noticia recoge estas y otras reflexiones que se han plasmado en un número monográfico publicado por la «Revista Aragonesa de Administración Pública» («RARAP»); el ejemplar ha visto la luz en España gracias a la colaboración del profesorado de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza, traductor de los diferentes estudios, a los que voy a referirme brevemente.

II

El epígrafe del trabajo *Informe sobre la organización estatal, la estructura territorial y la distribución de competencias relacionada con el territorio en la República Federal Alemana*, de G. SEELE, ya indica suficiente sobre el tono de su exposición, de estilo eminentemente descriptivo, si bien coloreado con una reflexión final y con un útil anexo sobre la división territorial de casi todas las naciones europeas.

El sistema de Ordenación del territorio alemán se entiende desde la planificación física y se apoya directamente en valores constitucionales. Una red de relaciones jerárquicas y de competencia configura un sistema en esencia consolidado. ¿Desde qué perspectiva contempla Alemania una eventual Ordenación territorial europea? En principio, no obstaculiza tal posibilidad, y prueba de ello es la autovinculación en la Ley Fundamental de Bonn a participar en el desarrollo de la Comunidad. Es más, para el autor, el sistema alemán sería idóneo como plantilla aplicable en Europa. Pasa por alto el peligro que supone trasplantar modelos, puesto que la organización funcional parte de exigencias y preocupaciones que no son compartidas ni sentidas por otros pueblos.

Sin embargo, ante la idea de una Ordenación Territorial Europea, Alemania exige respeto hacia las soberanías nacionales; soberanía que ve amenazada por políticas europeas incidentes en la con-

figuración territorial de esta nación, en especial la política regional y las construcciones de redes transeuropeas. El autor apela al respeto al principio de subsidiariedad recogido en el artículo 3B del Tratado de Maastricht.

A la aséptica disquisición alemana se contraponen el breve estudio elaborado por S. A. PAPPAS, titulado *De la anarquía a la Ordenación Territorial en Grecia bajo el impulso comunitario*. El relator pretende fijar impresiones en el lector, más que presentar un cuadro institucional jurídico. Y, en efecto, desbarajuste absoluto es la idea que nos evoca constantemente a través de su estudio.

El dilema planteado por la jurisprudencia del Consejo de Estado griego patentiza la caótica situación griega. Las disposiciones sobre Ordenación territorial de la Constitución de 1975 no son de aplicación directa, pero, ante los numerosos casos en que no existe desarrollo legal, ¿es recomendable esperar a la elaboración de un plan y provocar entretanto el agarramiento urbanístico y económico o, por el contrario, es preferible tolerar una intervención inmediata sin visión prospectiva? La solución ha variado en el tiempo. En un primer momento se le encomendó al juez resolver caso por caso con la vaga barrera constitucional de que «las medidas tiendan a mejorar las condiciones de vida de sus habitantes». Ultimamente, habida cuenta del riesgo que entraña esta amplia discrecionalidad, la postura del Consejo se ha radicalizado en sentido contrario. En consecuencia, los permisos de edificación sólo pueden ser concedidos si existe una planificación completa. Lamentablemente, la práctica administrativa no sigue los criterios del Consejo y actúa impulsada por hechos consumados o por presiones políticas.

Es palmario que la situación griega reclama un mínimo de organización y coherencia previa para poder plantearse con seriedad la Ordenación de su territorio. Entretanto, no nos sorprende la asimilación, sin ningún tipo de criba, de los criterios intervencionistas europeos.

Especialmente paradójico parece el caso británico. El Gobierno central, a

través de los principales Ministerios, dirige las políticas con incidencia territorial y económica: industria, medio ambiente, empleo... Sus competencias pueden penetrar en el tejido local cuando las autoridades centrales consideren que existen áreas que, por tener problemas relevantes, requieren medidas adicionales a las municipales.

Hasta aquí, no es un sistema de originalidad reseñable; la peculiaridad radica en que, respecto a todas estas políticas, no subyace una acción tendente a reconducirlas hacia objetivos comunes ni se concibe una idea predeterminada de Ordenación territorial. Los gobiernos conservadores, con clara aversión hacia la planificación, prefieren que las políticas discurren por la lógica del mercado; claro está que tal actitud introduce una gran dosis de imprevisibilidad. A mayor abundamiento, el cometido de la Administración no es intervenir para controlar la iniciativa privada, sino buscar su participación.

R. J. BENNET, en su aportación *La política de desarrollo local y regional en el Reino Unido*, da cuenta de este estado; situación que en los últimos años vive inmersa en una turbulencia de cambios políticos, gracias a los cuales las unidades de Administración local están logrando cada vez mayor margen de actuación. No obstante, estas transformaciones no están exentas de conflictos que se reflejan muchas veces en Bruselas (*lobbies* directos de Entidades locales —Condados británicos— que censuran la política del Gobierno).

Los desequilibrios entre el grado de desarrollo de las distintas regiones francesas han propiciado una definición de Ordenación territorial concebida como conjunto de medidas de ayuda al desarrollo económico para equiparar las áreas más deprimidas a las más acomodadas. Sin embargo, esta noción se excepciona en la región parisina, que por su alta densidad de población ha necesitado una planificación física. Del estudio de G. MARCOU y J. C. NEMERY, denominado *La estructura del Estado, la organización territorial y las competencias sobre Ordenación del territorio*, sobresalen dos aspectos: el proceso de descen-

tralización ya iniciado y la polémica sobre reagrupación del tejido municipal. El primero de ellos supone un reto para la Administración, puesto que la Ordenación ha dejado de ser un asunto de organización interna para convertirse en un campo de competencias compartidas. El despliegue de medios ligado a la desconcentración ha constreñido al Gobierno francés a idear mecanismos de coordinación interadministrativa.

El segundo punto destacable, referido a la cuestión municipal, ha despertado polémica porque toca puntos que repercuten en aspectos de la configuración misma del Estado. Francia cuenta con 36.560 municipios, en su mayoría pequeños; parece que esta estructura no es la planta más adecuada sobre la que encajar la venidera Ordenación europea. Al respecto, la doctrina advierte que no hay que poner el acento tanto en el soporte físico como en el logro de eficacia desde el punto de vista funcional. Por este motivo, mediante el logro de mecanismos de cooperación intermunicipal, se puede solventar el problema sin recurrir a artificiosas agrupaciones ajenas a la tradición.

El trabajo de W. N. WAARD, *La Ordenación territorial en los Países Bajos. Aspectos institucionales relevantes para una política europea de Ordenación del Territorio*, es de gran atractivo. A partir de un breve recorrido histórico, el autor describe la situación actual, en discurso ameno, que hace agradable el acercamiento a las vicisitudes y perspectivas de este Ordenamiento ante Europa. La traba se encuentra en la multitud de divisiones existentes para cada una de las políticas con incidencia espacial (aguas, comunicaciones...).

El último de los estudios comparados, *La política regional y la Ordenación del Territorio en derecho español*, corre a cargo de F. LÓPEZ RAMÓN. Reflexión que se articula en dos partes acordes con el título. Respecto a la política regional, desde el abandono de la idea de planificación general de la economía, las iniciativas puntuales ejecutadas por la Administración, en parte por su escasa eficacia, han sucumbido ante las medidas

provenientes de Europa, de mayor prestigio.

En cuanto a la Ordenación territorial, al hilo de la exposición de la distribución competencial en la materia, el autor destaca con tino los obstáculos de un diseño teórico grandilocuente que en la práctica deja mucho que desear. Por ejemplo, hay abundantes interferencias que desnaturalizan las competencias «exclusivas» de las Comunidades Autónomas; poco de exclusividad les queda cuando el Estado decide, por ejemplo, en materia de puertos, aeropuertos de interés general, sin tener que acudir al controvertido apoyo de la teoría de los poderes implícitos.

La Ordenación territorial, como concepto, empieza a arrastrar un problema de fondo: su desconexión con la política económica. Parece que hablar de Ordenación es aludir a Derecho urbanístico y medioambiental. Pero prescindimos así del fundamento inicial, puesto que la Ordenación no es factible sin decisión o criterio económico que la enfoque.

III

Si pensamos en una Ordenación europea a corto plazo, la lectura de este libro, en el que se llega a rechazar la «falaz» fórmula de la Europa de las Regiones, ofrece un panorama desalentador; aunque una nota de optimismo introduce el que los Estados, pese a la negativa a sacrificar su estructura en pro de una armonización homogénea, tienen en cuenta, en la evolución de sus instituciones, la perspectiva de integración europea.

Además, si bien el Tratado de la Unión Europea, firmado en 1992, no ha recogido por el momento una competencia en Ordenación territorial, las competencias sectoriales aplicables avanzan en corto pero sobre suelo firme. En mi opinión, es preferible sacar partido de las competencias ya asumidas porque si nos apresuramos hacia la Ordenación territorial integral daremos un gran paso, pero quizá en el vacío. Consecuencias funestas derivarían tanto de comprometer en exceso las sobera-

nías nacionales con precipitación como de enunciar una competencia vacua.

En definitiva, la monografía comentada sobrepasa las enseñanzas que proporciona el derecho comparado porque, además de esto, significa un avance, una reflexión sugerente sobre lo que puede llegar a ser Europa.

Eva BERRUETA BEA

MARTÍNEZ-CARRASCO PIGNATELLI, Concepción: *Naturaleza jurídica de las leyes «ad-hoc»*, Ed. Cívitas, 1995, 1.ª ed., 184 págs.

El investigador moderno del Derecho público suele encontrarse ante el dilema que plantea el conflicto entre ley y libertad. Por una parte, el dominio del principio de legalidad; por otra, su límite: el legislador no debe intervenir en las esferas de libertad más allá de lo necesario. Cuando se justifica la primacía de la ley, en su trasfondo se proyecta la idea de generalidad e igualdad; es bueno aquello que lo es para todos porque es lo mejor para muchos. El mejor Derecho es el creado por leyes más vastas, aquellas que proyectan su vigencia en el tiempo y en el espacio sobre infinitud de supuestos. En la medida en que los seres humanos habían de ser defendidos de ellos mismos o de otros, la idea del Leviatán proyectaba garantizar la seguridad mediante la entrega de toda la fuerza y poder a unos cuantos de ellos. El parámetro contractual del derecho natural fue sustituido por el pensamiento ilustrado, que añadía a lo anterior la idea del bienestar generalizado y preparó las codificaciones como reconocimiento jurídico del poder sobre todos. Ley y generalidad supusieron el gran triunfo del constitucionalismo moderno; y su aplicación sin exclusiones, la garantía.

No es preciso hacer hincapié en las numerosas formas de despliegue de las funciones del Estado, y de su asunción por la Administración para resaltar las transformaciones habidas. De la abstención a la intervención; desde esta última

a la prestación de servicios y a la creación y gestión de bienes de mercado. Las funciones estatales han variado porque la sociedad ha variado, y necesariamente las reglas que rigen la conducta de una sociedad mutable, en constante desarrollo y en continuo riesgo, habían de cambiar también. Frecuentemente contemplamos cómo las reglas para todos diseñadas, atendiendo al más puro criterio de generalidad, universalidad y abstracción, caen estrepitosamente al no haber tenido en cuenta que la universalidad ya no es un problema de cantidad, sino de calidad. A esa evanescencia de los hechos sociales sobre los que el legislador determinó el supuesto de sus normas, dotándoles de un contenido de regulación, hemos asistido en los últimos años al comprobar cómo cambian sus perfiles instituciones como la familia, situaciones como la jubilación, o bienes vinculados a la vida y a la integridad física como la salud. Si del plano de los conceptos que rodean estrechamente al individuo saltamos a los que rodean su actividad económica o el entorno en donde despliega su desarrollo vital, contemplamos la desadaptación entre ley y realidad. Vaya por delante que no se está aquí defendiendo la singularidad de las normas, ni atacando el principio de universalidad y abstracción; con estas líneas se pretende explicar que monografías como la de Concepción MARTÍNEZ-CARRASCO PIGNATELLI, sobre *La naturaleza jurídica de las leyes «ad-hoc»*, cobran pleno sentido en los momentos actuales.

En el complicado mundo en el que nos encontramos, la ley intenta traducir en reglas jurídicas un programa político. El Estado de Derecho exigiría racionalizar las decisiones, incluso las del legislativo; pero es obvio que en una democracia las decisiones racionalmente programadas podrían no resultar siempre razonables, si la realidad se desvía del programa. Ello significa que la pretensión de definir la ley utilizando valores apriorísticos que introduzcan la ética y la justicia como condiciones intrínsecas de su bondad o de su validez, por sus conexiones con la universalidad o la abstracción, puede resultar poco menos que estéril. Es sabido que la universalidad

dad y la generalidad tampoco pueden entenderse de forma absoluta; puesto que hay normas que conservan estos caracteres aun cuando se refieran a supuestos, estamentos o personas y sectores perfectamente identificables.

Aceptando que universalidad, generalidad, abstracción y permanencia son las cualidades que adornarían el tipo ideal de leyes para crear Derecho, la falta de algunas de ellas las convierte en categorías distintas. Y ahí reside el problema. Mientras que doctrinalmente existe unanimidad sobre la identificación de las primeras, no existe acuerdo, ni siquiera minoritario, sobre cómo calificar las que se apartan del esquema ideal; tal vez porque, de la tipología tradicional de normas, algunas excepcionan la universalidad, otras la permanencia y otras la abstracción, aparte de encontrarse tipos compuestos que, además de excepcionar algunas de las cualidades dichas, añaden otras distintas.

La primera cualidad de las leyes que se encuentra contrapuesta con relativa facilidad es la de la generalidad; tal acontece en las leyes de caso único. Cuando la norma, como es de esperar, contiene supuestos de hecho abstractamente formulados, de los que no se puede deducir a qué número exacto de casos va a resultar aplicable, estamos en presencia de una ley en sentido clásico. Formulada de otra manera, las consecuencias jurídicas vienen a estar unidas a supuestos múltiples. Pero cuando las consecuencias jurídicas se vinculan, contrariamente a un supuesto de hecho previamente descrito y concretado, puede decirse que se está en presencia de una ley de caso único, que excepcionará probablemente también el requisito de permanencia, puesto que una vez resuelta la consecuencia jurídica se habrá agotado la aplicación.

H. SCHNEIDER, en su *Gesetzgebung*, frecuentemente citada por la autora de la monografía, subclasifica las leyes de caso único en «manifiestas», aquellas en que se pone de relieve además el carácter singular de la norma, y «no manifiestas», aquellas en las que la aparente estructura general de la ley esconde su orientación exclusiva hacia unos casos muy concretos.

Esta sutil matización distintiva entre leyes de caso único manifiestas y no manifiestas podría acercarnos a la identificación de la ley singular, pues en ésta se anula o se perfila la cualidad de abstracción de la norma, y su consecuencia jurídica se vincula a unos supuestos concretos; pero, a diferencia de la ley de caso único, la ley singular no tiene por qué agotar su aplicación en un solo supuesto de hecho; es decir, la ley singular no excluye *per se* la duración o permanencia. Aun cuando, efectivamente, tanto las leyes de caso único como las leyes singulares estén conformadas por contenidos de regulación concretos, su aprobación no responde siempre ni únicamente a contenidos concretos que correspondería aprobar al ejecutivo; lo que equivale a decir que la ley de caso único y la ley singular pueden ser pero no siempre resultan leyes medida. No en vano para caracterizar la ley singular se ha argumentado resaltando la inadecuación de sus contenidos y previsiones para regular las materias que excluye. «La ley singular lo es por lo que excluye, no por lo que incluye», como recoge H. SCHNEIDER en la obra citada anteriormente, recogiendo jurisprudencia americana.

Avanzando sobre la diferente tipología de normas, deben tomarse en consideración también aquellas en las que, además, es relevante su finalidad, objetivo u orientación, y van encaminadas a regular supuestos específicos, sin darse el requisito de la abstracción. Tales leyes medida, en relación estrecha medios-fin, vinculadas a una situación concreta, son muestra de la capacidad de la ley para dirigir conductas y situaciones económicas, políticamente orientadas; predomina en ellas su condición instrumental respecto del supuesto que regula, pues tanto su contenido (medidas en sentido estricto, mandatos y prohibiciones) como su vigencia resultan vinculadas al fin que se pretende. La ley que contiene medidas se contrapone a la ley que contiene reglas jurídicas. La norma tradicional crea reglas jurídicas que regulan ámbitos o sectores de la actividad; la ley medida utiliza la regla jurídica al servicio de una orientación política económica, sanitaria, etc.

De todo lo anterior se puede concluir que no toda ley de caso único ni toda ley singular es siempre una ley medida, ya que este último requisito se hará depender de la intencionalidad u orientación de la norma. Y también cabe concluir que no siempre estos tipos de normas proyectan su ámbito de regulación sobre contenidos arrebatados al poder ejecutivo, pues, con independencia de la orientación política del programa contenido en la norma, puede acontecer que el supuesto preexistente o configurado por la ley merezca el tratamiento por el legislativo, o como sucedería si la materia estuviera a éste constitucionalmente reservada; tal fue el caso de la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de medidas especiales en materia de salud pública.

Con renuncia expresa a esbozar los rasgos característicos de otras normas (leyes para supuestos no repetibles, aprobatorios de planes, etc.) dentro de las que componen tan vasta tipología, llevo ya al objeto que motiva estas líneas, las leyes *ad hoc*, en la terminología que utiliza la Profesora MARTÍNEZ-CARRASCO PIGNATELLI. Son leyes *ad hoc* aquellas en las que sobresale como característica de su aprobación la intención política de solucionar situaciones de hecho concretas a través de medidas de carácter administrativo provistas de la fuerza que proporciona la aprobación parlamentaria de las normas. Tres son las características principales de tales leyes: la primera, que no crean Derecho, en el sentido de que no contienen reglas jurídicas nuevas; la segunda, que se aplican a un supuesto específico ya existente, y la tercera, que pese a su contenido concreto pueden ser potencialmente aplicadas en sucesivas situaciones, si las circunstancias son similares. En opinión de la autora de la monografía, la ley *ad hoc* no pierde el requisito de la generalidad pues afecta a sujetos indeterminados, por lo que no tiene por qué contradecir el principio de igualdad; responde no a razones de justicia abstracta, sino de eficacia en la regulación debido al supuesto de hecho que intenta resolver, tomando como parámetro de la eficacia el alcance de los resultados que se pretenden.

Por tratarse de norma de finalidades,

su contenido intrínseco ha de ajustarse a criterios de racionalidad; sólo de esa forma se salva la proporcionalidad respecto de las medidas a adoptar y el supuesto de hecho que se regula, justificándose la norma en postulados de justicia. La característica antes mencionada sobre la ausencia de creación de reglas jurídicas nuevas en las leyes *ad hoc* debe ahora matizarse en el sentido siguiente. Las leyes *ad hoc* se fundamentan en la falta de operatividad de los medios previstos por el ordenamiento jurídico vigente para un supuesto peculiar de hecho; por lo que la innovación del ordenamiento jurídico se produce en tanto que la ley *ad hoc* acomoda, modula o compagina reglas contenidas en leyes materiales o en normas reglamentarias.

Tomando como fundamentación argumental el poder de penetración de la ley en todo espacio, aun en el de la Administración, las leyes *ad hoc* vienen a justificarse, además de por la ausencia de reserva reglamentaria, por el control del Parlamento al Ejecutivo, que en este caso se plantea con toda su fuerza, no ya controlando el Legislativo al Ejecutivo, sino resolviendo por sí mismo el Legislativo la cuestión planteada, al ejercer un control limitativo. En otras palabras, se otorga fuerza jurídica de ley a la solución de problemas reales de envergadura social y económica. Pero su caracterización como ley singular, su falta de abstracción en el supuesto de hecho, podría poner en peligro la defensa de derechos individuales, al reducir negativamente el sistema de garantías establecido en el ordenamiento y protegido por el artículo 24 de la Constitución, razón por la cual en la monografía se insiste en que la justificación de la norma ha de motivarse ampliamente por el legislador.

Por las notas anunciadas, las leyes *ad hoc* no gozan de vigencia indefinida, ni gozan de vigencia limitada; pierden simplemente su razón de existir una vez cumplidos sus objetivos. En mi opinión, es, no obstante, peligroso que pervivan, sin ser derogadas expresamente, normas que han agotado su fuerza normativa por haber colmado los fines que se proponían, por lo que puede resultar acon-

sejable insertar una cláusula derogatoria, a sabiendas de su dificultad, pues el cumplimiento de los fines de la norma no siempre va a coincidir con el agotamiento de los supuestos.

La investigación seriamente realizada por la Profesora MARTÍNEZ-CARRASCO PIGNATELLI sugiere muchas más ideas de las que pueden esbozarse en estas líneas. Me atrevería a aventurarme en algunas de ellas. Como, por ejemplo, si las leyes *ad hoc* se imponen por la fuerza a la vista de una anterior omisión legislativa; o si el supuesto concreto de hecho y su especificidad surge de la propia realidad, por evolución espontánea de las circunstancias, o ha terminado por crearlo el mismo Legislativo debido a la mala factura de normas anteriores, al verse sobrepasado o desbordado por la realidad. También cabría plantearse cuáles son los límites intrínsecos del contenido de regulación: cómo puede modularse el ordenamiento sin perturbar las instituciones jurídicas, o sin producir la confusión del propio ordenamiento jurídico.

En fin, con toda seguridad, el lector atento podrá extraer muchas otras reflexiones de una obra que, sin duda, merece leerse, concebida con esmero, como otras anteriores de la misma autora, y para la que ha utilizado, con rigurosidad, amplísima bibliografía.

María Jesús MONTORO CHINER
Catedrática de
Derecho Administrativo

MESTRE DELGADO, Juan Francisco: *El derecho de acceso a los archivos y registros administrativos. Análisis del artículo 105.b) de la Constitución*, Civitas, Madrid, 1993, 190 págs.

I

El derecho de acceso a los archivos y registros administrativos puede ser definido, en una primera aproximación, como el derecho a buscar y a tener constancia de determinada información sobre la actividad administrativa. Se

trata, en otras palabras, de un mecanismo previsto en nuestra Constitución para garantizar el conocimiento de la información recogida en los documentos administrativos (1) que se hallan en los archivos y registros.

Este derecho, previsto por la CE en el artículo 105.b), ha merecido la atención del profesor MESTRE DELGADO, que, con particular finura y profundidad de análisis, realiza un estudio detallado de los distintos rasgos que lo caracterizan. La extraordinaria importancia del referido derecho se desprende de diversos aspectos: en primer lugar, de su servicio a la efectividad del principio de transparencia en la actuación de las Administraciones Públicas; en segundo lugar, porque el ejercicio de ese derecho se presenta como un medio de control permanente de esa actuación que permite verificar el pleno sometimiento de la Administración a la Ley y al Derecho (arts. 103.1 CE y 3.1 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común —en adelante, LAP—); en tercer lugar, por tratarse de un presupuesto inexcusable para el ejercicio del derecho a participar en los asuntos públicos proclamado en el artículo 23.1 CE. Además, conviene subrayar que su previsión completa el régimen de garantías establecido por nuestro ordenamiento jurídico en favor de los ciudadanos y contribuye a la creación de una opinión pública libre, base de todo sistema democrático. En línea con estas consideraciones, el profesor Tomás Ramón FERNÁNDEZ ha señalado que el derecho de acceso a los archivos y registros administrativos «está llamado a transformar radicalmente los hábitos tradicionales de nuestra Administración, que, a partir de ahora, está emplazada a actuar

(1) Cfr. M.-Ch. SACCHETTI, *El derecho de acceso de los ciudadanos a los documentos administrativos: tendencias y evolución de la legislación nacional y regional en Italia* («RICA», vol. 58, núm. 2, junio 1992, págs. 131 y ss.), donde la citada autora establece, además, una distinción entre el derecho de acceso (derecho a buscar información) y el derecho a la información administrativa, que se proporciona por la Administración sin necesidad de petición previa.

en despachos de cristal, a la vista de todos los ciudadanos y no sólo de los interesados en cada procedimiento concreto» (2). Adviértase, por fin, cómo un criterio clave para discernir si una resolución administrativa es o no justa lo encontramos precisamente en el hecho de que el ciudadano tenga o no acceso a la información de que dispone la Administración Pública.

La actualidad y relevancia que reviste el derecho de acceso a los archivos y registros administrativos hacían necesario un estudio monográfico del tema. Tal es el propósito que alienta la publicación del profesor MESTRE DELGADO, que, una vez más, nos ofrece un análisis pausado, minucioso y bien estructurado, cuya lectura resulta de gran provecho.

II

El autor comienza su estudio con una introducción conceptual e histórica, que analiza la evolución experimentada por el derecho de acceso desde un primer momento, en que la actuación de la Administración Pública se desenvuelve en el más estricto secreto, hasta el advenimiento del trascendental principio de transparencia administrativa (contemplado hoy tanto en el ámbito local y autonómico como en el estatal y comunitario europeo). En el análisis de dicha evolución, el profesor MESTRE DELGADO hace especial hincapié en los dos hitos que han venido a consolidar en nuestros días el derecho de acceso a los archivos y registros administrativos, orientando paulatinamente la actuación de las Administraciones Públicas hacia la plenitud del referido principio de transparencia: la promulgación de la Constitución española de 1978 y la regulación por el Derecho comunitario europeo del derecho objeto de estudio en cierto sector o ámbito de materias. La CE, por un lado, contempla en su artículo 105.b) el derecho de los ciudadanos al acceso en términos muy amplios. El Derecho comu-

nitario europeo, por su parte, ha venido a imponer a los Estados miembros (en virtud de su Directiva 90/313/CEE, de 7 de junio de 1990 —«DOCE», núm. L 158/56, de 23 de junio—, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente) la obligación de poner a disposición de cualquier persona que lo solicite la información relativa al medio ambiente «sin que dicha persona esté obligada a probar un interés determinado».

III

Particular relevancia tiene, en la estructura del libro que comentamos, el tercer capítulo, que el profesor MESTRE DELGADO dedica a estudiar la eficacia del artículo 105.b) CE. Dicho autor señala que el citado precepto realiza una remisión a la Ley para la regulación del derecho que nos ocupa. Remisión que es, en primer lugar, una reserva material de Ley (ordinaria, pues no estamos ante un derecho fundamental) y, en segundo lugar, un mandato al legislador para que opere la configuración del citado derecho.

El precepto constitucional establece, asimismo, «una norma de comportamiento efectiva a la Administración» (pág. 59), norma que se halla inserta en el más amplio mandato de transparencia de la actuación administrativa. A pesar de alguna jurisprudencia contraria, el autor, tras realizar el estudio cuidadoso de la doctrina elaborada a lo largo de los últimos años por el Tribunal Supremo y por el Tribunal Constitucional y con el aderezo de una amplia bibliografía, se pronuncia decididamente por la aplicabilidad directa del artículo 105.b) CE, esto es, sin necesidad de esperar a que se dicten normas de desarrollo. Se superan así los graves inconvenientes que puede provocar la inactividad del Legislador.

El autor obtiene, así, tres conclusiones de su estudio: en primer lugar, la de que el artículo 105.b) CE contiene un auténtico derecho (que, además, podemos calificar de subjetivo, típico y público); en segundo lugar, la de que toda actuación de las Administraciones Pú-

(2) E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. II, Cívitas, Madrid, 4.ª ed., 1993, pág. 467.

blicas ha de apuntar a la efectividad del derecho de acceso; y, en tercer lugar, la de que denegar el derecho de acceso porque el Legislador no hubiera cumplido aún con el mandato constitucional que le obliga a desarrollar legalmente el artículo 105.b) CE es contrario a la Constitución.

IV

Más tarde, en el capítulo cuarto, se analizan las conexiones que posee el derecho de acceso con ciertos derechos fundamentales reconocidos por la propia Constitución. En primer lugar, las que mantiene con el derecho fundamental a la participación del artículo 23.1 CE. En este aspecto, el profesor MESTRE DELGADO subraya que la participación en los asuntos públicos no es posible si no se ha tenido conocimiento previo de los mismos. El derecho de acceso se revela así como un presupuesto ineludible para el ejercicio del derecho a la participación. Al hilo de este análisis, el autor profundiza en el examen de la normativa local sobre acceso por parte de los miembros de las Corporaciones Locales a la información necesaria para el recto ejercicio de sus cargos. En este supuesto, señala el autor, se advierte la existencia de un régimen de acceso privilegiado, que posee dos manifestaciones: la innecesariedad de autorización expresa para ejercer el derecho en ciertos casos, y la consideración del silencio de la Administración como positivo cuando sí se precise la citada autorización.

A continuación, el profesor MESTRE DELGADO, manejando un amplio aparato jurisprudencial, traza un paralelismo de gran interés entre el derecho de acceso y el derecho fundamental a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión —art. 20.1.d) CE—. Dentro de esta última modalidad de derecho fundamental se sitúa el derecho de los medios de comunicación social, y de sus periodistas, a transmitir informaciones sobre los procesos judiciales, que encuentra apoyo, a su vez, en el artículo 24.2 CE (derecho a un proceso público) y en el artículo 120.1 (que impone la publicidad de las actua-

ciones judiciales). Por otra parte, el derecho fundamental del artículo 20.1.d) CE «ampara la libertad de los informadores a acceder a los archivos y registros administrativos» (pág. 80), por dos razones fundamentales. En primer lugar, por cuanto el artículo 105.b) CE persigue el que la actuación de las Administraciones Públicas se adecúe al principio de publicidad, coadyuvando de este modo a la formación de una opinión pública libre; este mismo propósito, según ha señalado el TC, es el que mueve al artículo 20.1 CE. En segundo lugar, porque el derecho de acceso es requisito necesario para el ejercicio del derecho fundamental a comunicar libremente información veraz sobre la actividad administrativa.

El derecho de acceso mantiene, asimismo, una indudable conexión con el derecho al honor, reconocido en el artículo 18.1 CE, toda vez que éste juega como límite al ejercicio de aquél, a pesar de no haber sido expresamente incluido entre las excepciones contenidas en el artículo 105.b) CE. Así sucede porque, como es sabido, todos los derechos reconocidos en la Constitución han de ser interpretados armónicamente, dado que no existen derechos absolutos o ilimitados.

Por último, habida cuenta que la eficacia del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) exige la de al menos otros dos derechos (el derecho de acceso sin impedimentos injustificados al proceso y el derecho a obtener una resolución fundada en Derecho), es preciso que el Tribunal y las partes puedan conocer todos aquellos datos que sean relevantes para tomar una decisión sobre la cuestión debatida. La Administración, por tanto, no puede negar el acceso a los documentos que tengan relación con el objeto del proceso sin que se produzca un menoscabo grave del derecho a la tutela.

V

El capítulo quinto, por su parte, está dedicado al estudio de la delimitación constitucional del derecho de acceso, esto es, al examen de su contenido y de

los límites del mismo. De este modo, el autor, tras realizar un completo estudio de la configuración que el referido derecho recibe en los sistemas jurídicos francés e italiano, se adentra, en primer lugar, en el análisis del *sujeto pasivo* del derecho de acceso en el ordenamiento español. El artículo 105.b) CE no contiene previsiones en este punto, por lo que habremos de estar únicamente a lo que disponga la Ley que desarrolle el derecho de acceso. Este desarrollo ha sido realizado de forma general por el artículo 37 LAP (3), que tampoco contiene previsión alguna sobre el sujeto pasivo, por lo que será necesario acudir al ámbito subjetivo de aplicación de la propia LAP establecido en su artículo 2. Este ámbito subjetivo se concreta, así,

(3) La LAP contiene en su artículo 35 un amplio catálogo de derechos de los ciudadanos, dentro del cual, y en relación con el derecho de acceso, establece una triple distinción: derecho a ser informado antes del procedimiento —apartado g)—, derecho a ser informado durante la tramitación del procedimiento —apartado a)— y derecho de acceso a los expedientes ya concluidos —apartado h)— [cfr. J. C. DA SILVA OCHOA, en AA.VV., *Administraciones públicas y ciudadanos (Estudio sistemático de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común)*, coordinado por B. PÉNDAS GARCÍA, Praxis, Barcelona, 1993, pág. 305]. La LAP establece, para cada uno de los tres supuestos mencionados, un régimen jurídico distinto, con el objeto de limitar el acceso en función del estado de tramitación del expediente (art. 37 LAP), lo que supone una restricción, constitucionalmente inadmisibles, del artículo 105.b) que no opera distinción alguna [cfr. R. PARADA VÁZQUEZ, *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Estudio, comentarios y texto de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, Marcial Pons, Madrid, 1993, págs. 154 y ss.; y, asimismo, J. A. SANTAMARÍA PASTOR, «La actividad de la Administración (Título IV)», en AA.VV., *Comentario sistemático a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, Libros Jurídicos Carperi, Madrid, 1993, pág. 139].

tanto en la Administración General del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas como en las Entidades que integran la Administración Local y las Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas. Dentro de esta relación habremos de incluir, asimismo, los supuestos de Administraciones Corporativas (señaladamente, los Colegios profesionales) y los sujetos que colaboran o participan en el ejercicio de funciones públicas.

Por lo que se refiere al *objeto* del derecho de acceso, el artículo 37.1 LAP alude «a los registros y a los documentos que, formando parte de un expediente, obren en los archivos administrativos, cualquiera que sea la forma de expresión, gráfica, sonora o en imagen, o el tipo de soporte material en que figuren...». Del tenor literal de este precepto se desprende que el objeto primario del derecho de acceso es el documento administrativo. En segundo lugar, el derecho de acceso se refiere también a los expedientes administrativos, que no son sino un «conjunto ordenado de documentos y actuaciones» (art. 164 ROF). Pero, además, los expedientes administrativos se trasladan periódicamente a los archivos administrativos (art. 179 ROF), que, en esa configuración como conjuntos orgánicos de expedientes, son a su vez objeto del referido derecho. También los registros administrativos son objeto del derecho de acceso, tanto si son generales como especiales (arts. 38.1, 38.2 y 38.3 LAP). Estos registros se caracterizan por ser instrumentos de control de los documentos que entran o salen de las dependencias administrativas. El profesor MESTRE DELGADO concluye este apartado poniendo de manifiesto que el derecho de acceso cobra verdadera importancia cuando va referido a documentos, expedientes o archivos que tengan una cierta cercanía temporal. Una relevancia algo menor tiene el derecho de acceso cuando va referido a los archivos históricos, por lo que su tratamiento es realizado en normas diferenciadas. Con todo, es posible que se limite el derecho de acceso a aquellos documentos que hayan sido ya termina-

dos, para evitar, así, que pueda obstaculizarse el normal ejercicio de la acción administrativa, y sólo con este propósito. Sin embargo, la LAP va más allá y establece, con carácter general, el derecho de acceso únicamente en relación con los expedientes terminados (4) («que tales expedientes correspondan a procedimientos terminados en la fecha de la solicitud») (5), lo que parece contrario al artículo 105.b) CE.

En relación con los límites del derecho de acceso (de materias excluidas habla el autor, que realiza un riguroso análisis —extenso, minucioso y documentado— de todas y cada una de ellas), observamos cómo el propio artículo 105.b) CE establece ya tres supuestos en los que no procede el ejercicio de nuestro derecho: cuando afecte a la seguridad y defensa del Estado, a la averiguación de los delitos y a la intimidad de las personas. La LAP, por su parte, recoge estos mismos límites pero añade, al menos, otros tres supuestos más, a saber, los expedientes «que contengan información sobre las actuaciones del Gobierno del Estado o de las Comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias constitucionales no sujetas a Derecho Administrativo» —art. 37.5.a) LAP—, los expedientes «relativos a las materias protegidas por el secreto comercial o industrial» —art. 37.5.d) LAP— y los expedientes «relativos a actuaciones administrativas derivadas de la política monetaria» —art. 37.5.e) LAP—. Sobre estas exclusiones operadas por la LAP ha de destacarse que son conformes con la Constitución, puesto que, de un lado, las contenidas en los artículos 37.5.a) y 37.5.e) LAP se refieren a actos no administrativos (en tanto que el derecho que nos ocupa tiene por objeto precisamente el acceso a los archivos y registros administrativos) (6) y,

de otro lado, la exclusión del artículo 37.5.d) puede ser considerada como una extensión del ámbito de la intimidad, límite recogido explícitamente por el artículo 105.b) CE. Pero no acaban aquí las exclusiones llevadas a cabo por la LAP. Aún hay que hacer mención a lo que el profesor MESTRE DELGADO, muy gráficamente, ha denominado «balanceamiento del derecho de acceso con otros intereses». Se refiere el autor a que el derecho de acceso podrá ser denegado «cuando prevalezcan razones de interés público, por intereses de terceros más dignos de protección o cuando así lo disponga una Ley, debiendo, en estos casos, el órgano competente dictar resolución motivada» (art. 37.4 LAP). Hay que subrayar que la prevalencia del interés público o de terceros únicamente es admisible cuando éstos tuviesen, en cada caso concreto, una apoyatura constitucional de mayor valor que la concedida por la propia Constitución al derecho de acceso.

Otro elemento objeto de análisis por el autor es el relativo a los *sujetos activos* del derecho de acceso, que son, según el artículo 105.b) CE, los «ciudadanos». La LAP admite también como titulares del derecho a los ciudadanos, pero únicamente en el supuesto de aquellos expedientes que «correspondan a procedimientos terminados en la fecha de la solicitud», lo que ha merecido una crítica prácticamente unánime por parte de la doctrina, como ha quedado dicho en otro punto de este comentario. Sin embargo, resulta necesario realizar algunas precisiones adicionales; adviértase, en este sentido, que si los documentos a los que se pretende acceder contienen datos sobre la intimidad de las personas, únicamente éstas serán titulares del derecho de acceso (art. 37.2 LAP). Por otra parte, si los documentos son de carácter nominativo, no contienen datos sobre la intimidad y no tienen carácter sancionador o disciplinario, además de los titulares, serán sujetos activos del derecho los terceros con un interés legítimo y directo (art. 37.3 LAP).

En el ámbito local, la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local —en adelante, LRBRL— atribuye el derecho de acceso a los vecinos —art. 18.1.e)

(4) Nótese que el término «expediente» es más amplio que el de «documento», al ser aquél un conjunto de éstos.

(5) Para el acceso a los expedientes no terminados, el artículo 35.a) LAP exige tener la condición de interesado en el procedimiento, según las reglas establecidas por el artículo 31 LAP.

(6) Cfr. nota 3

LrBRL—, término que ha de ser entendido también de forma muy amplia.

El autor, por lo demás, nos muestra que la referencia de la titularidad del derecho a los ciudadanos, a pesar de su amplitud, plantea algunos problemas, en la medida en que en el concepto de «ciudadano» no cabrían ni los extranjeros, ni las personas jurídicas, ni los órganos públicos. En relación con las personas jurídicas, el TC ha reconocido que también pueden ser titulares de derechos fundamentales, por lo que no se encuentran motivos para negarles el derecho de acceso (7). El autor fundamenta esta afirmación, una vez más, en un profundo estudio del derecho comparado. Más problemas plantea el caso de los extranjeros, a pesar de que el Congreso de los Diputados, durante la tramitación parlamentaria de la LAP, estimó mayoritariamente que el término ciudadano en este caso no les excluía. Hay que indicar, sin embargo, que los artículos 23.2 y 13.1 CE limitan su participación política a las elecciones municipales (participación modulada por el principio de reciprocidad), de donde el profesor EMBID IRUJO (8) infiere que únicamente tendrían derecho de acceso en el ámbito local y no en el autonómico ni en el estatal. En cuanto a la posibilidad de que los entes públicos puedan ser titulares del derecho de acceso frente a las demás Administraciones, la respuesta negativa no plantea graves problemas por cuanto el artículo 4.1.c) LAP establece que las citadas Administraciones deberán «facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias» (principio de cooperación). Por otro lado, el Derecho comunitario europeo otorga la titularidad del derecho de acceso en asuntos de medio ambiente

(Directiva de 7 de junio de 1990 sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente) a «cualquier persona física o jurídica que lo solicite y sin que dicha persona esté obligada a probar un interés determinado» (art. 3.1 de la citada Directiva).

El profesor MESTRE DELGADO analiza a continuación el tema relativo a la legitimación activa en los recursos administrativo y contencioso-administrativo. En este punto resalta que si los ciudadanos son titulares del derecho de acceso (con las puntualizaciones realizadas) deberán tener, además, legitimación activa, tanto en vía administrativa como en vía procesal administrativa, para pedir el reconocimiento del citado derecho y su plena efectividad. Sostener algo distinto sería tanto como excluir la plena tutela del derecho de acceso.

El último aspecto que merece la atención de MESTRE DELGADO es el referido al *control judicial del derecho de acceso*, punto éste en el que el citado autor entiende que han de seguirse las previsiones generales, a saber, el agotamiento previo de la vía administrativa y el ulterior recurso contencioso-administrativo. Ante una petición de acceso es evidente que la Administración requerida puede denegar la solicitud. En esta circunstancia, el ciudadano podrá interponer un recurso ordinario que, caso de no ser atendido, dejará expedita la vía procesal. Este itinerario, no obstante, resulta excesivamente dilatado en el tiempo como para hacer real la efectividad del derecho de acceso. Por ello se han propuesto distintas soluciones, entre las que figura la del profesor EMBID IRUJO, quien propone atribuir las competencias en materia de acceso, dentro del ámbito autonómico, a los Comisionados Parlamentarios Autonómicos —órganos de las Comunidades Autónomas similares al Defensor del Pueblo, que es un comisionado de las Cortes Generales— (9). Por su parte, el profesor MESTRE DELGADO, tomando como base el Derecho

(7) En el mismo sentido, A. EMBID IRUJO, «El derecho de acceso a los archivos y registros administrativos», en *La protección jurídica del ciudadano (Procedimiento administrativo y garantía jurisdiccional)*, en el libro *Estudios en Homenaje al Profesor Jesús GONZÁLEZ PÉREZ*, tomo 1, Civitas, Madrid, 1993, pág. 738.

(8) Cfr. *op. cit.*, págs. 735 a 737.

(9) Cfr. A. EMBID IRUJO, *op. cit.*, nota 65, pág. 748, donde remite a su libro *El control de la Administración Pública por los Comisionados Parlamentarios Autonómicos*, INAP, 2.ª ed., Madrid, 1991.

comparado, y más concretamente la figura de la CADA francesa —Comisión de Acceso a los Documentos Administrativos (10), de la que realiza un pomenorizado estudio—, propone la creación en España de un órgano semejante con la finalidad de alcanzar una más rápida y efectiva tutela del derecho de acceso. Con todo, en última instancia, siempre podemos acudir al proceso administrativo. Adviértase, por otra parte, que en este ámbito no cabe la aplicación del procedimiento abreviado de la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona, pues no estamos ante un derecho fundamental. Por tanto, el proceso al que acudiremos será el ordinario.

El autor concluye su monografía con una referencia al corolario del derecho de acceso: el deber de las Administraciones de publicar algunos tipos de documentos, único modo de asegurar la efectividad del principio de transparencia, dado que si no conocemos la existencia del documento no podremos ejercer el derecho de acceso. Así lo exigen el artículo 229 ROF y, de modo especial, los artículos 37.9 y 37.10 LAP.

Rafael FERNÁNDEZ ACEVEDO
 Área de Derecho Administrativo
 de la Universidad de Vigo

MUÑOZ MACHADO, Santiago: *La formación y la crisis de los servicios sanitarios públicos*, Alianza Editorial, 1995, 176 págs.

La sanidad constituye, sin duda ninguna, uno de los servicios públicos capitales del «Estado del Bienestar».

(10) La CADA es un órgano administrativo especializado por razón de la materia e independiente de cualquier otro, que emite un dictamen (*avis*) de carácter no vinculante, cuando es requerida por un particular al que la Administración ha denegado el acceso. Esta es una vía obligatoria, con carácter previo al contencioso.

La crisis económica ha provocado una fuerte sacudida de este modelo de Estado, que ha llegado incluso a afectar a sus mismos pilares. La sanidad no ha quedado al margen de esta sacudida. Bien al contrario, ha sido uno de los servicios donde más claramente se pueden comprobar los efectos de la crisis. Un ejemplo más (aunque sin duda muy importante) de esta situación ha sido la prolongada huelga que los médicos han venido protagonizando durante la primavera de 1995.

¿Cuál es la amplitud de la crisis de los servicios sanitarios públicos? ¿Hacia dónde va a evolucionar previsiblemente el sistema sanitario español? Estas dos son las cuestiones clave a las que el Profesor MUÑOZ MACHADO trata de ofrecer una respuesta en el libro que reseñamos. El éxito de su tarea aparece avalado por el hecho de que a su indudable maestría une en este caso el ser uno de los mayores expertos que, desde el punto de vista jurídico, ha dado nuestro país en materia sanitaria.

Antes de abordar las cuestiones señaladas, el Profesor MUÑOZ MACHADO hace en la primera parte de su trabajo un amplísimo estudio de la formación de los servicios sanitarios públicos, a la vez que nos introduce en el nada fácil concepto de la sanidad pública.

Comienza el autor su estudio en los primeros años del siglo XIX, recordando cómo las epidemias de fiebre amarilla importada de las tierras americanas tenían cercadas a las Cortes de Cádiz. A partir de este momento nos ofrecerá paso a paso la evolución de la sanidad en España, hasta llegar a nuestros días.

Explica el Profesor MUÑOZ MACHADO cómo durante la mayor parte del siglo pasado el protagonismo público en materia sanitaria lo tuvieron los Entes locales, aunque poco a poco se irá haciendo más y más importante la intervención del Estado.

Durante la mayor parte de su historia, los servicios sanitarios públicos fueron únicamente preventivos, destinados a asegurar la salud colectiva. Habrá que esperar hasta después de la guerra civil, en los años cuarenta de este siglo, para que comience a organizarse un sistema no ya únicamente preventivo, sino asis-

tencial, dirigido a ofrecer prestaciones sanitarias individualizadas a los ciudadanos que lo pudiesen necesitar.

Es cierto que existen desde antiguo instituciones públicas destinadas a ofrecer a los indigentes diversas prestaciones, entre ellas las sanitarias. Los poderes públicos ofrecían, pues, una asistencia individualizada a un grupo de población: los pobres. Pero sólo éstos, y no el resto de la población, recibían este tipo de atención individual.

Estas prestaciones sanitarias individualizadas formaban parte de la Beneficencia Pública, en manos, en su mayor parte, del Estado, y no de la Sanidad Pública, que, como decíamos, únicamente se ocupaba de tareas preventivas que afectaban al conjunto de la población, pero no a sus miembros individualmente considerados.

La aparición de una amplia masa de trabajadores industriales, que no eran estrictamente pobres y que no podían, por tanto, recibir las ayudas sanitarias ofrecidas por la Beneficencia, pero que carecían de los medios económicos suficientes para acceder a la asistencia individualizada privada, provocaría un importante cambio, cambio que tendría lugar con la implantación de los seguros obligatorios de enfermedad. La puesta en pie de un sistema público de Seguridad Social sería decisiva para una cobertura progresivamente creciente de la población.

En el momento de elaborarse la Constitución de 1978, los servicios sanitarios públicos estaban completamente dispersos. Además de los servicios en manos de organizaciones diversas (Cruz Roja, Ministerios Militares, Justicia, etc.), seguían manteniendo su independencia los dependientes tanto de la Sanidad como los de la Beneficencia o los de la Seguridad Social.

Las muchas fallas de que adolecía el sistema sanitario preconstitucional, ampliamente estudiadas por el Profesor MUÑOZ MACHADO al comienzo de la segunda parte de su obra, hacían necesario proceder a su profunda reforma. Por otro lado, la Constitución consagraba diversos preceptos a la materia sanitaria, preceptos que necesariamente deberían inspirar cualquier transformación

de la sanidad española. Dos de ellos se encuentran ubicados, como es sabido, en el Título I de nuestra Norma Fundamental, en concreto en su Capítulo III, dedicado a los «Principios rectores de la política social y económica». Me refiero a los artículos 41 y 43 CE. El primero establece la obligación de que los poderes públicos mantengan un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos; mientras que en el segundo «se reconoce el derecho a la protección de la salud», confiando a los poderes públicos la competencia para «organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios».

No se limitan las referencias constitucionales a la salud a estos dos artículos únicamente. Existe, por el contrario, un segundo bloque de preceptos que, de manera coherente con el nuevo modelo de Estado que con la aprobación de la Constitución se instauraba en España, contienen las claves para el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la materia sanitaria. Se trata, en concreto, de los artículos 148.1.21 y 149.1.16 y 17 CE.

En definitiva, junto a las fallas existentes en el modelo sanitario preconstitucional, aparecía un nuevo problema: el nacimiento de unas nuevas administraciones que, junto al Estado y a las Corporaciones Locales, estaban llamadas a adquirir importantísimas funciones en materia sanitaria. La cuestión era, ni más ni menos, que había que proceder al ajuste de todas las piezas del complicado rompecabezas de la sanidad española.

El instrumento utilizado para la realización de esta nada fácil tarea no sería otro que la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad (LGS en adelante). Mediante esta Ley, el Estado hizo uso de su competencia para fijar las bases en materia sanitaria, competencia que le venía atribuida por el artículo 149.1.16 CE, fundamentalmente. El «núcleo esencial» de esta competencia estatal está conformado, según el Profesor MUÑOZ MACHADO, por la facultad del Estado de elegir en concreto un modelo sanitario u otro para el conjunto del país. Esta elección de un modelo sanita-

rio específico tiene, a su vez, consecuencias determinantes para la articulación de las concretas competencias que corresponden al Estado, a las Comunidades Autónomas o a los Entes locales en esta materia, articulación competencial a la que también se procede en la propia LGS.

En base a sus competencias constitucionales, la Administración del Estado procede en la LGS de 1986 a la reordenación de la sanidad española, fijando una nueva estructura organizativa que pretende acabar con la desarticulación de los servicios preexistentes. La nueva Ley pone en pie, en efecto, un sistema de sanidad integral «no sólo —en palabras textuales del propio MUÑOZ MACHADO— por el contenido de las prestaciones que se ofrecen a los ciudadanos (prevención, curación, restablecimiento), sino también por la concentración en torno a una planificación y dirección única de todos los servicios de contenido sanitario» (pág. 93).

La Ley dispone, en este sentido, la «integración» de todas las estructuras y servicios públicos al servicio de la salud en el denominado «Sistema Nacional de Salud». Este no es, a su vez, sino la suma de los «Servicios de Salud autonómicos». Los cuales se constituyen, por último, mediante la agregación de las «Áreas de Salud», definidas por la Ley como las «estructuras fundamentales del sistema sanitario».

Para asegurar el correcto funcionamiento de todo este complejo entramado organizativo, la propia LGS prevé expresamente el establecimiento de importantes mecanismos de coordinación interadministrativa, así como de planificación.

Mediante la implantación directa por la LGS de un modelo sanitario integrado de naturaleza pública, nuestro país se acercaba a las fórmulas sanitarias típicas del período de mayor auge del «Estado de Bienestar». No deja de ser curioso, sin embargo, el hecho de que España adoptase definitivamente este modelo a mediados de los años ochenta, momento en el cual los países con un sistema sanitario público más desarrollado (como la República Federal de Alemania, Inglaterra, Suecia...) se habían

visto irremediablemente obligados, ante la fuerte crisis económica en que estaba sumida Europa, a dar marcha atrás en los niveles de protección sanitaria pública alcanzados años antes, con el objetivo último de reducir los gastos sanitarios públicos.

No pasaría mucho tiempo desde la aprobación de la Ley General de Sanidad para que en España se alzaran voces defendiendo la necesidad de proceder a una nueva reforma del sistema sanitario que nos acercase a las tendencias reduccionistas seguidas por los países de nuestro entorno socioeconómico más inmediato. En este contexto, y menos de un lustro después de que se aprobase la LGS, se decidió la creación de una «Comisión para el análisis, evaluación y propuesta de mejoras del Sistema Nacional de Salud», que a la postre sería presidida por Fernando Abril Martorell, antiguo Vicepresidente del Gobierno en tiempos de la UCD. Las conclusiones del Informe presentado por la «Comisión Abril» parten de la idea de que es incuestionable el mantenimiento de un sistema público de salud. Ahora bien, es necesario, siempre según el Informe, efectuar ciertas adaptaciones del mismo, sin que tales modificaciones puedan nunca «afectar al núcleo básico de equidad y solidaridad que constituye la médula del sistema». Sobre esta base, el Informe propugna reformas de diversa naturaleza entre las que, sin duda, destacan las referentes al modelo de organización sanitaria, al nivel de las prestaciones asistenciales que deben ser garantizadas por los poderes públicos *directamente y a la financiación del sistema*.

El Profesor MUÑOZ MACHADO, con la autoridad que le otorga el ser desde antiguo uno de los mayores especialistas en la materia jurídico-sanitaria, reflexiona también sobre la necesidad de acometer las reformas mencionadas, así como sobre el alcance que dichas reformas deben revestir en el contexto de un sistema sanitario de un país como el nuestro donde la crisis económica ha alcanzado una especial virulencia: «(...) resulta absurdo —dirá el Profesor MUÑOZ MACHADO— vincular al Estado a mantener una prestación que la crisis

económica no permite» (pág. 147). Las reflexiones de nuestro autor giran, en concreto, en torno a dos ejes fundamentales: por un lado, la organización sanitaria; por otro, el nivel de calidad de las prestaciones asistenciales ofertadas por la sanidad pública y su financiación.

En la vertiente organizativa, el Profesor MUÑOZ MACHADO vaticina, siguiendo las conclusiones del Informe de la «Comisión Abril», la futura desintegración parcial de los servicios sanitarios, desintegración que previsiblemente va a conducir de nuevo a la separación de los conceptos de salud pública y de asistencia sanitaria. Con ello se abandonarían las tesis integradoras que presidieron la redacción de la LGS en 1986, volviendo a aproximarse el sistema español, al menos en parte, a modelos organizativos típicos de nuestra historia sanitaria preconstitucional. Debe remarcarse, sin embargo, que la crisis afecta únicamente a los servicios de asistencia sanitaria (es decir, a las prestaciones destinadas a la protección de la salud individual), y no a los servicios de salud pública (referidos, como ya se sabe, a las tareas de prevención sanitaria o de protección de la salud del conjunto de la sociedad considerada en su globalidad). La revisión de la participación pública ha de afectar tan sólo, por tanto, a los servicios de asistencia sanitaria, no a los de salud pública.

Pero, sentada esta conclusión, es necesario plantearse algunas cuestiones: ¿Cuál debe ser el contenido de las prestaciones de asistencia sanitaria garantizadas directamente por los poderes públicos? ¿Podría renunciar el Estado a prestar todo tipo de asistencia sanitaria?

Empezando por esta última cuestión, el Profesor MUÑOZ MACHADO considera que no cabe ninguna duda de que «tanto desde el punto de vista económico como desde la perspectiva de los análisis constitucionales, nada se opone a revisar la política de prestaciones sociales de carácter sanitario» (pág. 150). Esta posibilidad revisora en manos del Legislador topa con un límite infranqueable en nuestro Derecho: la obligación «de mantener una política social efectiva que salvaguarde los valores del Estado So-

cial en que la Constitución se inspira» (pág. 149).

Sabiendo que el Estado no puede acabar totalmente con la sanidad asistencial pública, es necesario avanzar un paso más y buscar el núcleo esencial e irreductible de las prestaciones asistenciales que deben ser garantizadas en todo caso por propios poderes públicos.

En opinión del Profesor MUÑOZ MACHADO, la crisis existente obligará a una triple división de los servicios públicos sanitarios:

a) Un primer bloque estaría constituido por las prestaciones asistenciales básicas, que deberían seguir siendo ofertadas por los poderes públicos y financiadas con cargo a fondos también públicos (presupuestos del Estado, de las Administraciones Públicas o de la Seguridad Social).

b) Un segundo bloque de servicios que podría ser prestado o no por los poderes públicos directamente, pero que en todo caso tendría una financiación complementaria por parte de los propios usuarios del servicio concreto en cuestión.

c) El tercer bloque estaría integrado por servicios «estrictamente privatizados», cuyo establecimiento y financiación quedaría en manos de los particulares.

Esta división debe ser, no obstante, objeto de una importante matización: si los servicios del primero de los bloques mencionados deben ser prestados de forma gratuita a todos los ciudadanos, respecto de los integrados en los bloques segundo y tercero habría que establecer una distinción entre los diferentes grupos de potenciales usuarios en función de sus rentas y de sus necesidades, garantizando su prestación en todo caso a los más necesitados, de forma tal que el Estado asegure siempre la protección indispensable para que quede salvaguardada «la dignidad de las personas, la equidad y la solidaridad, que son los valores constitucionales principales que el desarrollo del moderno Estado social ha hecho ya irreversibles» (pág. 154).

Este es, en definitiva, el contenido fundamental del sugerente último libro

del Profesor MUÑOZ MACHADO, del que, a modo de conclusión, podemos señalar que contiene un estudio sobre el ciclo evolutivo de un servicio público tan paradigmático como la sanidad, reconstruyendo su fase de formación y analizando su situación de crisis actual, situación crítica ante la cual Santiago Muñoz Machado ofrece, en tanto que perfecto conocedor de la sanidad pública española, valiosísimos elementos de reflexión que deben ser tomados necesariamente en consideración ante la perspectiva de una inminente reforma de nuestro sistema sanitario público.

Vicente ALVAREZ GARCÍA

MURDIE, Alan: *Environmental Law and Citizen Action*, Earthscan Publishers Ltd., London, 1993.

El vertiginoso desarrollo del llamado Derecho Ambiental ha provocado en ocasiones confusión e incompreensión entre los estudiosos del Derecho y los particulares, ya que debido a la superabundancia de reglamentaciones es muy difícil conseguir su correcta aplicación a la luz de cada caso concreto, sobre todo teniendo en cuenta que abarca normas civiles, penales y, principalmente, administrativas, siendo confusas las competencias de los organismos públicos encargados de su aplicación.

Tal como su propio nombre indica, el fin de este libro es poner a disposición de los estudiosos del Derecho y de los particulares un medio sencillo y eficaz de aproximarse a la situación del Derecho Ambiental británico, con la idea de facilitar su puesta en práctica y ayudar a limpiar la mancha que caracteriza al Reino Unido, pues es conocido como *The Dirty Man of Europe* en cuestiones medioambientales.

La estructura seguida por el autor es la común entre las obras de introducción al mundo jurídico: un breve prólogo seguido del concepto de Derecho que se estudia. A continuación trata el conjunto de autoridades con competencias

legislativas, reglamentarias y ejecutivas, junto a las fuentes jurídicas.

El autor hace especial hincapié en el análisis de Gales e Inglaterra, las regiones más industrializadas y que cuentan con los más graves problemas, estudiando de manera somera el resto del país. Dentro de lo que se podría llamar *Parte General* del texto, los puntos de interés son el papel de los organismos locales, que cuentan con las principales competencias, y la así llamada *Environmental Protection Act*, de 1990, la cual es la espina dorsal del sistema de intervención administrativa en esta materia: define qué ha de entenderse por *Medio Ambiente* y por *procesos que son perjudiciales* para el mismo; de manera semejante, establece las previsiones sobre autorizaciones e inspecciones y el sistema de recursos ante la Secretaría de Estado de Medio Ambiente; hace lista de las contravenciones de la Ley y enumera los poderes del Inspector Jefe para remediar el daño efectuado.

Dentro de la misma *Parte General* se desglosan los aspectos penales (págs. 57 y ss.) y de Derecho privado (104). Entre los primeros es digno de señalarse la acción popular, cuyos orígenes se remontan al año 1896, cuando, en el caso *R. versus Stewart*, el Tribunal Supremo sentó precedente al establecer que, a menos que se dispusiese lo contrario de manera expresa, cualquier ciudadano podría ejercer dicha acción. Para facilitar el acceso a la justicia a los particulares afectados por cualquier actividad perjudicial, el profesor MURDIE repasa las competencias jurisdiccionales en el orden penal, la aportación de pruebas, tácticas a emplear durante el juicio y, finalmente, el sistema de recursos.

Por lo que respecta al Derecho civil, y para contrastarlo frente al penal, el autor arranca de los supuestos en que puede emplearse y por quién; el papel del *Law of Torts* en relación con la negligencia y la responsabilidad (sea estricta o subjetiva); la Directiva sobre Responsabilidad Civil por Daños Ambientales y la responsabilidad de las entidades de crédito que financian actividades contaminantes. Y acaba con el análisis de las materias en que el ejercicio de acciones civiles tenga mayor probabilidad de éxito.

A continuación, el autor desglosa las diferentes partes en que los daños ambientales están recogidos por la legislación británica:

- Planificación Urbana.
- Atmósfera.
- Contaminación de las Aguas.
- Residuos Tóxicos y Peligrosos.
- Medio Ambiente Natural.
- Biotecnología.

En todos ellos sigue el mismo esquema: trata las líneas básicas de su regulación; las competencias de la Administración; el sistema de denuncias y recursos; la responsabilidad civil y las lagunas legales que, en su opinión, debilitan el efecto de las normas.

En su examen se ciñe a las líneas maestras de cada materia, ya que no olvida el fin de la obra de servir de introducción al no versado en los aspectos particulares del Derecho Ambiental, y, con la idea de facilitar la mayor cantidad posible de información, concluye el libro con una serie de índices legales, jurisprudenciales y bibliográficos muy detallados, por los que guiarse en esta semidesconocida rama del Derecho.

En definitiva, una buena obra, clara y sencilla, escrita en un lenguaje accesible, pero sin caer en equívocos, que puede ser de gran utilidad para el estudioso español a la hora de comparar el Derecho Medioambiental vigente en dos países con diferentes sistemas jurídicos.

Junio 1995.

Pedro BRUFAU CURIEL

OLIVÁN DEL CACHO, Javier: *El régimen jurídico de las zonas de montaña* (Prólogo de J. BERMEJO VERA; Nota preliminar de J. C. ALLI ARANGUREN), Ed. Cívitas-Gobierno de Navarra, Madrid, 1994, 560 págs.

I

En esta obra, que recoge fundamentalmente la tesis doctoral de su autor, hallamos un exhaustivo análisis de la problemática jurídica de las zonas de

montaña en España, asunto escasamente estudiado hasta el momento en España (1).

Al mérito de abordar en profundidad un tema como el que se presenta en la obra se une otro no menos importante: en el libro se tiene en cuenta la incidencia de las transformaciones fundamentales que está experimentando nuestro país en la última década, tanto en lo que respecta a la integración en la hoy Unión Europea —que justifica sobradamente la referencia a la misma y a los países que la integran que se realiza en el libro— como en lo relativo a la nueva configuración territorial del Estado tras la Constitución de 1978, que supuso la creación de las Comunidades Autónomas y la profunda reforma del régimen local español.

La Constitución española de 1978 y el Derecho constitucional comparado, la normativa al respecto emanada de la Comunidad Económica Europea —hoy Unión Europea— y del Consejo de Europa, el Derecho comparado —especialmente el italiano— y el peculiar de las Comunidades Autónomas —sobre todo de Cataluña—, sin olvidar el papel reservado a las Entidades Locales, son profusa y profundamente tratados a lo largo de las páginas que se comentan.

II

Entrando ya en el contenido de la obra, precedida de una magnífica introducción general que resume su contenido, la parte primera está dedicada a los antecedentes nacionales e internacionales en la intervención pública sobre las zonas de montaña y a la novedosa incorporación del tratamiento especial a las mismas en la Constitución española de 1978.

(1) Debe dejarse constancia que es éste el primer libro monográfico dedicado específicamente a la problemática jurídica de las zonas de montaña en la doctrina española. No ocurre lo mismo en países como Francia y, sobre todo, Italia, en los cuales existen numerosas, y amplias, elaboraciones doctrinales, como se pone de manifiesto en el libro y se hace constar en la bibliografía al final del mismo.

Se abordan en esta parte los precedentes comparados en países del ámbito europeo —Italia, Suiza y Francia, especialmente los dos primeros—. Pero resulta muy interesante, sobre todo, el comentario de la labor realizada por organismos internacionales europeos —Consejo de Europa y Comunidad Europea—. En cuanto a esta última se deja constancia de la especial importancia de la Directiva 75/268/CEE, sobre zonas de montaña y desfavorecidas, que, con acierto, el autor considera precedente directo de la Ley de Agricultura de Montaña, dados los comunes caracteres de «sectorialidad» del tratamiento de las zonas de montaña, así como el carácter asistencial de ambas regulaciones.

Precisamente en este momento introduce el autor lo que va a ser una constante a lo largo de la obra, la denuncia de la *falta de un modelo planificador global* (2) y *coordinado* (3) *para las áreas de montaña en nuestro país.*

(2) A lo largo de la obra se pone de manifiesto la confianza de su autor en el modelo planificador como el óptimo para el desarrollo de una política que proporcione el tratamiento especial a las zonas de montaña que demanda la Constitución. Se echa de menos, por contra, un análisis de las críticas que tal modelo ha suscitado en otros ámbitos de la actuación de los poderes públicos, así como la propuesta de alternativas al mismo que hubieran enriquecido aún más esta excelente obra. Al respecto, refiriéndose a las llamadas evaluaciones de impacto territorial, se cita en el libro el trabajo del Profesor F. LÓPEZ RAMÓN, *Fundamentos de una ordenación del territorio sectorial*, en «Autonomías», núm. 14 (1992), págs. 41 y ss.

(3) La ausencia de coordinación que denuncia el autor no debe extrañarnos excesivamente, pues, a pesar de los principios recientemente establecidos por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, y ya anteriormente por la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, la deficiente o más bien nula coordinación interadministrativa se da en multitud de sectores, acudiéndose frecuentemente a reglas de conflicto que otorgan la decisión última a una de las Administraciones actuantes (así, en el ámbito urbanístico, de carreteras, costas...).

El principio de tratamiento especial a las zonas de montaña aparece en el artículo 130 de nuestra Constitución: «1. Los poderes públicos atenderán a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y, en particular, de la agricultura, de la ganadería, de la pesca y de la artesanía, a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles. 2. Con el mismo fin, se dispensará un tratamiento especial a las zonas de montaña.»

La cuestión, que el autor se plantea y que no es en absoluto irrelevante, consiste en determinar el valor, la relevancia constitucional que dicho precepto, dada su situación sistemática, pero no únicamente por dicha situación, ha de tener. Con base en la mejor doctrina constitucional, en la obra se llega a la conclusión de que, a pesar de que el principio objeto de estudio hubiera encontrado mejor acomodo en el Capítulo III del Título I de la Constitución, ello no impide que desarrolle un efecto informador de la actuación de todos los poderes públicos. Y no únicamente eso, dado que, al conectar el citado principio del artículo 130.2 con el de igualdad, los artículos 45 y 46 de la Constitución y la cláusula de Estado social que la misma establece, los efectos que para las zonas de montaña se derivan son muy importantes, sin que, por otro lado, quepa duda alguna sobre el carácter razonable de la discriminación con respecto a otras zonas del territorio.

Conjugando estos parámetros, OLIVÁN llega a la conclusión de que el tratamiento especial de las zonas de montaña exige una actuación sistemática e integral, con participación de los interesados, y con una doble finalidad: por un lado, lograr un desarrollo económico global de estas áreas, así como una adecuada dotación de servicios, y, por otro, proteger los recursos naturales y culturales de la montaña.

III

¿Responde la legislación española en la materia al principio constitucional? Este es el objeto de la parte segunda de la obra, en la cual se aborda el análisis no sólo de la legislación española, sino

también de la legislación comparada de ámbito europeo —la italiana, especialmente— y autonómica catalana.

La caracterización de la Ley española de Agricultura de Montaña —cuyo origen sitúa el autor en la propia regulación del tema por la Comunidad Europea y el Derecho comparado y la presión popular, doctrinal e institucional— es realizada en la obra desde una perspectiva crítica. La dificultad de encuadrar en un título competencial la materia que se regula —el desarrollo del artículo 130.2 de la Constitución, que no es título competencial en sí— y el indiscutible entrecruzamiento de competencias autonómicas y estatales en ese ámbito permiten a OLIVÁN afirmar que es preciso que se articulen técnicas de cooperativas y de coordinación.

Ahora bien, tal y como se señala en la obra, es importante distinguir, como afirma el Tribunal Constitucional, las funciones estatales de coordinación de la regulación normativa. En otras palabras, la completa disciplina de un sector no es una fórmula de cooperación y puede ser incluso inconstitucional si el Estado carece de las competencias normativas en la materia.

No es posible identificar la materia «montes», recogida en el artículo 149.1.23 de la Constitución como competencia básica del Estado, con el enorme abanico de sectores materiales sobre los que necesariamente ha de incidir una normativa cuyo objeto sea el establecimiento de un «tratamiento especial a las zonas de montaña».

En definitiva, la discusión competencial respecto de las zonas de montaña debe situarse en el plano de los títulos competenciales horizontales en el marco del llamado «Federalismo cooperativo», dada la existencia de varios niveles de Administración que proyectan su actividad sobre dichos territorios de montaña.

Las acciones ordenadas en la Ley de Agricultura de Montaña deben articularse a través de los llamados «Programas de Ordenación y Promoción de los Recursos Agrarios de Montaña», que serán objeto de detallado análisis en la parte tercera, y, desde el punto de vista organizativo, mediante los «Comités de

Coordinación», órganos participativos y de naturaleza mixta, ya que están compuestos por representantes del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, cuyos actos no se imputan por ello a ninguna Administración en particular.

Previamente a la aprobación del «Programa», sin embargo, es necesaria la declaración de la «Zona de Agricultura de Montaña» como objeto de la planificación. En este punto refleja el autor sus convicciones autonomistas, ampliamente apoyadas en argumentos jurídicos, al estimar inconstitucional la exclusiva competencia del Gobierno de la Nación para declarar dichas zonas, considerando mucho más ajustada al bloque de la constitucionalidad la previsión legal de una codeclaración estatal y autonómica que permita una declaración conjunta de los ámbitos territoriales merecedores de la consideración de «zona de agricultura de montaña».

El efecto de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre este punto es, como muy bien precisa OLIVÁN y más adelante constata estudiando la normativa autonómica, la legitimación constitucional de políticas de montaña paralelas y no coordinadas, con todos los negativos efectos que ello puede suponer.

Pues bien, ¿han desarrollado las Comunidades Autónomas esas políticas de montaña paralelas? La mayoría no, pero han establecido regímenes adicionales al de la legislación estatal o incorporado éste a sus propios fines. Son los casos de Asturias, Madrid, Navarra y el País Vasco. Si existe, por contra, una política de montaña propia y diferenciada del régimen de la ley estatal en Cataluña.

Además, frente al modelo sectorial y en gran medida centralista que propone la Ley estatal de Agricultura de Montaña, existen otros. Entre ellos analiza con especial detalle OLIVÁN la política italiana de montaña, así como, ya en nuestro país, la catalana.

a) Inicialmente, en Italia se desarrolló una labor puramente planificadora y delimitadora de la montaña desconectada de cualquier intento de equiparación o elevación de las condiciones de vida. Esta política se articulaba a través de

los Consorcios públicos, privados o mixtos con una perspectiva esencialmente hidrológico-forestal. Sin embargo, en los años cincuenta se dio un paso de importancia hacia la actual política italiana de montaña: la creación de la *Comunità Montana*, que inicialmente fue consorcio de municipios, pero que en la actualidad se ha configurado como un nuevo ente local singular (a pesar de no merecer la protección constitucional que sí existe para los municipios y provincias en Italia).

En efecto, fue en 1971 cuando se perfilaron los actuales objetivos de dicha política al establecerse como fin de la regulación la revalorización de las zonas de montaña mediante la adopción de planes de desarrollo y la participación de los montañeses precisamente a través de la *Comunità Montana*. Queda superado el modelo anterior y se aborda una política de desarrollo global mediante la adopción de instrumentos programadores y la participación democrática a través de la *Comunità Montana*.

b) La política de montaña catalana —y, obviamente, su tratamiento legislativo— tiene como indudable punto de referencia la experiencia italiana. Esta regulación autonómica pretende hacer frente a los problemas de sus áreas de montaña a través del desarrollo de la comarcalización del territorio, mediante los Consejos Comarcales de Montaña, correspondientes a cada una de las Comarcas de Montaña (4). La aparición de estos Consejos Comarcales conllevó una interesante polémica jurídica sobre la naturaleza y entidad de esta nueva organización. En cualquier caso, la Ley catalana de Organización Comarcal zanjó toda discusión, al contemplar la sustitución de estos primitivos Entes de Montaña por la organización comarcal pre-

vista con carácter general para el territorio catalán.

La diferencia con la legislación estatal viene dada, fundamentalmente, por el alcance mismo de la regulación: la catalana, frente a la estatal, que es de carácter sectorial, aborda una acción de ordenación del territorio.

IV

Queda claro que el instrumento fundamental de la normativa dirigida a proporcionar un tratamiento especial a las zonas de montaña es la técnica planificadora. Así, en la normativa estatal son los Programas de Ordenación y Promoción de Recursos Agrarios de Montaña, que se estudian en la tercera y última parte del libro. Pues bien, señala el autor que «*la configuración no integral del Programa provoca que, en mi opinión, se produzca el incumplimiento —al menos parcial— del principio constitucional de tratamiento especial de las zonas de montaña...*».

A juicio del autor, es indudable la necesidad de una programación global y coordinada de la montaña, planificación, además, referida tanto a los aspectos territoriales —urbanísticos, por ejemplo— como a los económicos. En otras palabras, se postula la aplicación de un modelo planificador que responda a las exigencias de una completa ordenación del territorio, olvidando las perspectivas más o menos sectoriales aplicadas hasta el momento por el Estado y la mayoría de las Comunidades Autónomas en nuestro país.

Por otra parte, la propia naturaleza de la planificación que se defiende en la obra plantea en toda su extensión la necesidad de una labor de coordinación interadministrativa, posible, además, dada la amplitud de las competencias estatales en la interpretación del Tribunal Constitucional. Además, debe tenerse en cuenta la incidencia de las políticas estructurales comunitarias en la planificación de la montaña, que introducen un nivel adicional de complejidad y acentúan la necesidad de coordinación.

Las experiencias planificadoras en el

(4) Resulta, sin embargo, muy interesante el estudio de los «Consejos Comarcales de Comarca», que, en la actualidad, deben entenderse sustituidos por la regulación general de la Comarca catalana, si bien conservando las funciones de la Ley catalana de Alta Montaña de 1983, a las que se añaden las atribuidas *ex novo* por la Ley catalana de Organización Comarcal.

ámbito de la montaña más importantes en el Derecho comparado son, a juicio del autor, la italiana, la suiza y la francesa. En todas estas políticas de montaña destacan, por un lado, el creciente papel que se otorga a las estructuras regionales y, por otro, la progresiva ampliación del ámbito de la acción programadora y planificadora desde los iniciales objetivos sectoriales. Sin embargo, en todos los casos los instrumentos planificadores tienen una eficacia jurídica limitada.

¿Pueden encuadrarse en estos parámetros los planes estatales de montaña en nuestro país? La respuesta que nos proporciona OLIVÁN, sobre la base del completo estudio recogido en el capítulo III de la parte tercera de su libro, es contundente: siguiendo los precedentes de acción pública en la montaña, los «Programas de Ordenación y Promoción de los Recursos Agrarios de Montaña» previstos en la Ley estatal de Agricultura de Montaña son sectoriales —agropecuarios, forestales y ambientales— y otorgan el protagonismo fundamental al Estado, limitando gravemente las posibilidades de intervención autonómica en la configuración y promoción de sus zonas de montaña.

La regulación del contenido y estructura de dichos «Programas» ratifica lo anterior. Pero es el procedimiento de elaboración de los mismos el tema en el que mayor hincapié hace OLIVÁN para demostrar la inexistencia de mecanismos cooperativos eficaces —no lo es el Comité de Coordinación al asumir íntegramente la competencia para su elaboración— como pudieran ser técnicas como los informes vinculantes o las sucesivas aprobaciones según el modelo urbanístico. Resulta positiva, por contra, la constatación de un cierto nivel de participación ciudadana en dicho proceso de elaboración.

En lo que respecta al valor normativo que haya de atribuirse a los instrumentos planificadores previstos en la Ley estatal de Agricultura de Montaña, afirma OLIVÁN que los «Programas» poseen una «fuerza normativa disminuida» dado su carácter eminentemente financiero y su escasa incidencia en el *status* de los ciudadanos afectados. Frente a ello, sería

deseable alcanzar una cierta autovinculación que conllevara una limitación de las incertidumbres, procurando, además, establecer un marco de coordinación.

Las reacciones de las Comunidades Autónomas frente a la normativa recogida en la Ley estatal de Agricultura de Montaña han sido variadas. Desde Comunidades que aceptan, aunque con medidas complementarias, el sistema de la Ley estatal —Asturias— hasta otras que establecen regulaciones paralelas, aunque sin ignorar las técnicas y beneficios de la normativa estatal, o aquellas otras que, sin más, prescinden de cualquier ánimo de aplicación de la legislación estatal y establecen su propio régimen —Cataluña—.

En general, las Comunidades Autónomas que han aplicado la Ley de Agricultura de Montaña se han limitado a incorporar la normativa sobre ayudas en ella establecida —prescindiendo en todos los casos de la declaración de «zonas de agricultura de montaña»—, acumulándola a las que se distribuyen de acuerdo con la «Política Agrícola Común» de la Unión Europea (en lo referido a la montaña, indemnizaciones compensatorias y ayudas a inversiones colectivas, fundamentalmente) (5).

Ahora bien, la Comunidad Autónoma de Cataluña ha creado lo que OLIVÁN denomina una política de montaña paralela. Según se ha afirmado anteriormente, la normativa estatal española no ha recogido las experiencias del Derecho

(5) Otros planteamientos siguió la Comunidad Autónoma de Aragón al aprobar la Ley de Medidas de Ordenación Integral del Somontano del Moncayo, en la cual se prevé un «Programa de Ordenación Integral del Somontano del Moncayo» orientado en la línea del llamado «codesarrollo» y la promoción turística. Resulta criticable, y así lo hace OLIVÁN —montañés del Pirineo y conocedor de los problemas de dicha zona—, que la Comunidad Autónoma de Aragón, en la cual únicamente escapa a la posible consideración de «zona de montaña» el Valle del Ebro —en el que, quizá no por casualidad, se encuentra Zaragoza—, no haya articulado una política autonómica de montaña de carácter general ni haya aplicado hasta sus últimas consecuencias la Ley estatal de Agricultura de Montaña.

comparado. Sí lo ha hecho, en cambio, Cataluña en su Ley de Alta Montaña.

Se plantea en dicha Ley, a través de los llamados «Planes Comarcales de Montaña», un desarrollo global conectado a planteamientos de ordenación del territorio, todo ello conectado con la vieja aspiración comarcal catalana. La participación de los habitantes de la montaña en el proceso de planificación se instrumenta fundamentalmente a través de los Consejos Comarcales de Montaña, sin perjuicio de que la responsabilidad última del mismo recaiga sobre órganos autonómicos. Se trata, según la normativa catalana, de lograr la equiparación del nivel de vida de los montañeses con el resto de catalanes, frenando, además, la tendencia de regresión demográfica. Sin embargo, como en el ámbito estatal, aunque es posible detectar una cierta fuerza vinculante, los planes catalanes no generan derechos subjetivos en favor de los afectados, sino más bien, como afirma el Profesor OLIVÁN, meras expectativas legítimas.

En conclusión, la presente obra constituye un excelente estudio —que invita a la reflexión— de la problemática jurídica de las zonas de montaña, problemática siempre presente en nuestro país, dada su conformación geográfica, pero avivada y puesta al día por la Constitución de 1978.

Constituye, además, ejemplo de la labor, tenaz, paciente y extremadamente documentada, de quien se ha propuesto la investigación universitaria como labor fundamental y como tal, desde estas líneas, lo asumo.

Julio C. TEJEDOR BIELSA

REBOLLO PUIG, Manuel: *El enriquecimiento injusto de la Administración Pública* (Prólogo de Franck MODERNE), Monografías Jurídicas Marcial Pons, Madrid, 1995, 485 págs.

Pese a la inquietud legislativa de los últimos años, pocos son los temas que pueden calificarse de inéditos en su tratamiento doctrinal. Las construcciones

en las que habitualmente se mueve el estudioso del Derecho positivo acopian materiales conocidos y, desde una variación normativa o jurisprudencial, ofrecen una nueva disposición de los elementos que, en ocasiones muy aisladas, llega a alterar los propios cimientos del objeto de investigación.

La obra del profesor REBOLLO PUIG sobre *El enriquecimiento injusto de la Administración Pública* es, ciertamente, una excepción a la regla común a la que aludimos, ya que, desde sus primeras páginas, ofrece un planteamiento muy ambicioso que en ningún momento se verá ensombrecido por los resultados alcanzados. El libro de REBOLLO PUIG es original por múltiples razones: en primer lugar, porque parte de un tema con remotos precedentes en la literatura jurídica —la obra de JANER Y DURÁN tiene ya cuatro décadas—; en segundo término, porque, aunque el enriquecimiento sin causa es figura recibida por la jurisprudencia administrativa (especialmente en materia de invalidez de contratos), no existe una clara percepción del valor o significado privativo que puede alcanzar en Derecho público; en tercer lugar, la obra es también novedosa por cuanto supone de cambio de enfoque de algunas instituciones y, en fin, por sus pretensiones dogmáticas, de muy elevado nivel, que cristalizan en una monografía sin fisuras, referencia ineludible para cualquier trabajo futuro que encare lo que el propio autor denomina, por aproximación, *Derecho patrimonial administrativo*.

Aunque el autor declara desde un comienzo que ni su perspectiva ni sus campos de estudio son los únicos que posibilitan la figura del enriquecimiento injusto (en sentido lato, la Administración se enriquece desde cuando revisa al alza el precio de los carburantes hasta cuando interpreta restrictivamente la regla de no tributación de los justiprecios), es lo cierto que nos hallamos en presencia de un trabajo científico de una plenitud y solidez poco frecuentes.

Los contenidos del libro se estructuran en tres partes, con un total de once capítulos. La parte primera aborda, tras un documentado estudio de los orígenes civiles del enriquecimiento injusto, su

tránsito desde el Derecho privado al mundo jurídico-administrativo, en el que llega a configurarse como un verdadero principio general del derecho. Estudia el autor, en los comienzos de la obra, las referencias éticas de una regla directamente relacionada con el principio general que prohíbe los enriquecimientos injustos y, seguidamente, la acción a través de la cual «se canalizaría la pretensión restitutoria del empobrecido» —*actio in rem verso*—, no siendo el principio general otra cosa «que la base en que sustentar la acción a falta de una regulación positiva del enriquecimiento injusto», o, lo que es lo mismo, «una fuente de obligaciones (...) que se hacen efectivas a través de la acción». Como fuente de obligaciones, REBOLLO PUIG nos recuerda que el enriquecimiento sin causa se invocó como fundamento de los cuasicontratos regulados (e incluso como un cuasicontrato en sí mismo) y, sobre esa base, se extendió más allá de las previsiones del Código civil, dando origen y fundamento a los cuasicontratos innominados. Sin salir aún del Derecho privado, el profesor REBOLLO nos plantea ya los problemas que suscita la consideración del enriquecimiento injusto como un autónomo principio general de Derecho y las tesis que niegan tal carácter (por ejemplo, la de Díez-PICAZO). Pero a partir de un minucioso examen de las peculiaridades administrativas y de una jurisprudencia ejemplarmente analizada, el autor llega a lo que el profesor Franck MODERNE en su profundo Prólogo denomina «uno de los ejes de la tesis defendida en la obra»: el enriquecimiento injusto —sigue el prologuista— «se presenta en Derecho español no sólo como una fuente autónoma de obligaciones, debidamente acompañada de las acciones procesales que aseguran su efectividad, sino también como un principio general del Derecho administrativo cuya utilización excede notablemente el cuadro (restringido, es cierto) de los cuasicontratos». Como fuente de obligaciones, el principio obligará a la Administración a restituir lo que injustamente ha adquirido en perjuicio de un tercero, pero, como lúcida-mente advierte MODERNE, si se ve en el mismo «una prohibición general y a

priori de cualquier forma de enriquecimiento injusto su función cambia radicalmente: servirá para explicar una regla de Derecho, para interpretar cualquier norma, para justificar un razonamiento analógico, para prevenir contra posibles desviaciones de un concepto o para orientar el Derecho en el futuro», aunque desde esta concepción exista «el riesgo de perder en valor operativo lo que [se] gana en campo de acción».

La segunda parte de la obra establece las diferencias que, en el campo jurídico-administrativo, se observan entre el enriquecimiento injusto como fuente obligacional y otros campos afines como es el caso de las figuras cuasicontractuales (gestión de negocios ajenos y cobro de lo indebido), de los contratos y de la responsabilidad patrimonial. Para REBOLLO PUIG, pese al olvido que en Derecho público existe de la *negotiorum gestio*, no puede obviarse su trascendencia en relación con el enriquecimiento injusto, como lo demuestra la línea jurisprudencial que se ha valido de dicha gestión de negocios ajenos para condenar a la Administración en caso de enriquecimientos injustos.

En cuanto a la relación con la responsabilidad administrativa, el autor, apartándose en ocasiones de tesis mayoritarias, realiza una clara disección entre responsabilidad y enriquecimiento injusto, partiendo de que son fuentes distintas de obligaciones que, aunque parcialmente coincidan, muestran su diversidad en supuestos en los que, pese a existir enriquecimiento, no se produce el correlato resarcitorio propio del instituto de la responsabilidad o bien cuando, pese a producirse una lesión, ésta no es estrictamente achacable al funcionamiento de los servicios públicos.

También, como brillantemente nos expone el autor, el enriquecimiento injusto puede yuxtaponerse a una relación contractual, mostrando su propia condición de fuente obligacional asistida de la ya citada *actio in rem verso* y haciendo nacer nuevas y distintas obligaciones entre las partes inicialmente vinculadas al clausulado de un contrato.

La última parte de la obra analiza las funciones y modalidades de la acción de

enriquecimiento injusto en el Derecho administrativo, analizando en primer término los tres tipos de *condictiones* (de prestación, por intromisión y por inversión o residual) en los que se manifiesta la acción por enriquecimiento en el mundo de las Administraciones Públicas. Igualmente, de forma pormenorizada, el profesor REBOLLO PUTG estudia los supuestos de enriquecimiento por prestaciones en virtud de contratos administrativos inválidos, aún no concluidos o, incluso, ya extinguidos, destinando las últimas páginas de esta valiosa obra al enriquecimiento injusto de la Administración cuando las prestaciones del contratista devienen superiores a aquellas a las que inicialmente estaba obligado (distinguiendo las prestaciones superiores «espontáneamente» realizadas por el

contratista y las ocasionadas por el inválido ejercicio del *ius variandi*).

Para mejor ilustración del lector, el libro cuenta con un valioso apéndice bibliográfico y con un utilísimo índice alfabético de conceptos, de impagable valor para la consulta. Esta será, en efecto, una obra de consulta necesaria para investigadores y aplicadores del Derecho que, tras largos años de vacío doctrinal, pueden encontrarse hoy con la merecida recompensa por tan paciente espera. Y es que la aportación del profesor REBOLLO PUTG supone, de forma muy diversa a su título, un muy justificado enriquecimiento para la disciplina que, con acreditada brillantez, cultiva.

Leopoldo TOLIVAR ALAS

REAL ACADEMIA DE JURISPRUDENCIA Y LEGISLACION

«II PREMIO SAN RAIMUNDO DE PEÑAFORT»

Por acuerdo del Pleno de Numerarios de la Corporación de fecha 23 de enero de 1995 y con el mecenazgo de la Fundación «Ramón Areces», la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación convoca el **II Premio «San Raimundo de Peñafort»** dirigido al fomento de la investigación jurídica.

La concesión del citado Premio se atiene a las siguientes

B A S E S

1.^a Podrán aspirar al Premio los autores de obras monográficas, originales e inéditas, que versen sobre un tema jurídico referente a las **FUNDACIONES**.

2.^a El premio estará dotado con la cantidad de **TRES MILLONES DE PESETAS (3.000.000)**.

3.^a Las obras presentadas a concurso habrán de estar escritas en algunas de las lenguas oficiales de España o de sus Comunidades Autónomas o en las de los Estados miembros de la Comunidad Económica Europea.

Deberán presentarse en forma rigurosamente anónima, distinguiéndose con un lema cuya identificación se encontrará en una plica, cerrada y sellada, en la que se hará constar el nombre, los apellidos, el domicilio del autor y el primer renglón de su trabajo.

4.^a Las obras que se presenten al premio habrán de poseer una extensión mínima de trescientos (300) folios mecanografiados a doble espacio y no podrán ser o haber sido tesis doctorales.

5.^a En ningún caso podrán aspirar al premio los Académicos de Número de la Corporación.

6.^a Los trabajos habrán de presentarse en la Secretaría de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación (Marqués de Cubas número 13, 28014 MADRID) antes de las veinte horas del día 30 de diciembre de 1996.

7.^a El premio será discernido por una comisión constituida por cinco Académicos de Número, elegidos por el Pleno de la Real Academia.

8.^a Por mayoría de la comisión el premio podrá ser declarado desierto.

9.^a La concesión del premio y el autor premiado serán dados a conocer en sesión pública que celebrará la Corporación antes del día 30 de junio de 1997.

10.^a Los trabajos no premiados serán devueltos a sus respectivos autores.

Madrid, 23 de enero de mil novecientos noventa y cinco.

EL ACADEMICO SECRETARIO GENERAL,
José M.º Castán Vázquez

REVISTA DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Sumario del núm. 20 (enero-abril 1995)

I. ESTUDIOS

Ferenc FEHÉR: *1989 y la reconstrucción del monismo político.*

II. DOCUMENTACION

Jean Claude SCHOLSEM: *Reforma constitucional y federalización en Bélgica.*
Traducción de Marina CUETO

III. INFORMACION BIBLIOGRAFICA

1. Revistas
2. Libros

IV. ACTIVIDADES DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

V. LIBROS DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Francesc CARRERAS: *La jurisdicción constitucional en España.*
Eusebio FERNÁNDEZ: *El Político, Critón, Menón,* de Platón.
Enrique ARNALDO ALCUBILLA: *La reforma del régimen electoral.*
Angel MANUEL LÓPEZ: *La propiedad privada en la Constitución española,* de
Fernando Rey Martínez.
Liborio HIERRRO: *Necesidades y derechos,* de M.^º José Añón
Francisco VANACLOCHA: *Sistemas electorales y sistemas de partidos,* de Arend
Lijphart.

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España	3.000 ptas.
Extranjero	30 \$
Número suelto: España	1.200 ptas.
Número suelto: Extranjero	10 \$

Pedidos y suscripciones:
CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES
Fuencarral, 45 - 28004 MADRID

derecho privado y constitución

Director: Rodrigo BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO
Secretario: Juan José MARÍN LÓPEZ

Sumario del número 6 (mayo-agosto 1995)

ESTUDIOS

Antonio CABANILLAS SÁNCHEZ: *Las garantías del comprador por las cantidades anticipadas para la construcción de viviendas.*

Santiago CAVANILLAS MÚGICA: *La protección de los consumidores en la compra y arrendamiento de viviendas: El Real Decreto 5151/1989, de 21 de abril.*

Carlos MALLUQUER DE MOTES BERNET: *Protección de la edificación y protección del consumidor: La Ley Catalana 24/1991, de 29 de noviembre, sobre la vivienda.*

Antonio ORTI VALLEJO: *El mercado hipotecario en el marco de la política sobre vivienda.*

Angel L. REBOLLEDO VARELA: *Las viviendas de protección oficial: aproximación a su régimen jurídico.*

COMENTARIOS Y NOTAS

Angel BONET NAVARRO: *El control judicial de la nulidad de pleno derecho del laudo arbitral (Sobre la STC 288/1993, de 4 de octubre).*

Julio V. GAVIDIA SÁNCHEZ: *La unión libre en la jurisprudencia constitucional alemana de los últimos años.*

Enrique GIMBERNAT ORDEIG: *Sobre el concepto de «plagio» en los delitos contra la propiedad intelectual (Comentario a la STC 40/1994, de 15 de febrero).*

Pedro GRIMALT SERVERA: *El tratamiento automatizado de datos sobre solvencia patrimonial obtenidos de resoluciones judiciales (Comentario a la STS, Sala 3.ª, de 3 de marzo de 1995).*

Francisco RIVERO HERNÁNDEZ: *Preterición de hijo extramatrimonial en sucesión abierta después de la Constitución y antes de la entrada en vigor de la Ley 11/1981, de 13 de mayo (Comentario a la STS de 17 de marzo de 1995).*

CRONICA

MATERIALES

PRECIOS DE SUSCRIPCIÓN ANUAL

España	5.500 ptas.
Extranjero	59 \$
Número suelto: España	2.000 ptas.
Número suelto: Extranjero	20 \$

Suscripciones y números sueltos:
CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES
Fuencarral, 45 - 28004 MADRID

derecho privado y constitución

Director: Rodrigo BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO
Secretario: Juan José MARÍN LÓPEZ

Sumario del número 7 (septiembre-diciembre 1995)

ESTUDIOS

- Rocío CANTARERO BANDRÉS: *Los menores y el Derecho Penal.*
Josep FERRER RIBA: *Derechos del menor, relaciones familiares y potestades públicas para la protección de la infancia y la adolescencia en Cataluña.*
Esther GÓMEZ CALLE: *La responsabilidad civil del menor.*
M.^a Victoria MAYOR DEL HOYO: *En torno al tratamiento de la adopción en la Convención de la ONU sobre los derechos del niño.*
Enrique RAMOS CHAPARRO: *Niños y jóvenes en el Derecho civil constitucional.*
Marta SALANOVA VILLANUEVA: *El derecho del menor a no ser separado de sus padres.*

COMENTARIOS Y NOTAS

- Luis I. ARECHEDERRA ARANZADI: *«Ius nubendi» y simulación matrimonial (Comentario a la RDGRN de 30 de mayo de 1995).*
Angel BONET NAVARRO: *El acceso al recurso de casación en los juicios arrendaticios urbanos (Comentario a los Autos del TS de 4 de julio de 1995).*

CRONICA

MATERIALES

PRECIOS DE SUSCRIPCIÓN ANUAL

España	5.500 ptas.
Extranjero	59 \$
Número suelto: España	2.000 ptas.
Número suelto: Extranjero	20 \$

Suscripciones y números sueltos:
CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES
Fuencarral, 45 - 28004 MADRID

REVISTA DE ESTUDIOS POLITICOS

(NUEVA EPOCA)

Director: Pedro DE VEGA GARCÍA

Secretario: Juan J. SOLOZÁBAL

Sumario del número 90 (septiembre-diciembre 1995)

NUMERO MONOGRAFICO SOBRE LA INTEGRACION EUROPEA

ESTUDIOS

Julián SANTAMARÍA, Josep María RENU y Vicente COBOS: *Los debates sobre el procedimiento electoral uniforme y las características diferenciales de las elecciones europeas.*

Juan José SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA: *Algunas consideraciones constitucionales sobre el alcance y los efectos de la integración europea.*

Torsten STEIN: *El principio de subsidiariedad en el Derecho de la Unión Europea.*

Simón BULMER: *El análisis de la Unión Europea como un sistema de Gobernación.*

Juan Luis REQUEJO PAGES: *Conjunción de sistemas normativos y reordenación del sistema de Fuentes.*

Francesc MORATA: *Influir para decidir: la incidencia de los Lobbies en la Unión Europea.*

Carlos CLOSA: *La ampliación de la Unión Europea y sus efectos sobre el proceso de integración.*

Antonio LÓPEZ CASTILLO: *Límites a la integración.*

NOTAS

Francesc DE CARRERAS SERRA: *Por una Constitución europea.*

Juliet LODGE: *Legitimidad Democrática y Parlamento Europeo.*

Gustavo PALOMARES LERMA: *Presente y futuro y la política exterior y de seguridad común de la Unión Europea.*

Andrés BETANCOR RODRÍGUEZ: *La posición del Banco Central Europeo en el sistema institucional comunitario: Independencia y equilibrio interinstitucional. El federalismo horizontal en el manejo de la moneda.*

Siofra O'LEARY y José M.^a FERNÁNDEZ MARTÍN: *¿Hacia la Europa de las regiones? El principio de subsidiariedad, la integración europea y el futuro de las entidades subestatales.*

Alfonso DASTIS QUECEDO: *La Administración española ante la Unión Europea.*

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España	5.850 ptas.
Extranjero	61 \$
Número suelto: España	1.600 ptas.
Número suelto: Extranjero	22 \$

Suscripciones y números sueltos:
CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES
Fuencarral, 45 - 28004 MADRID

REVISTA ESPAÑOLA DE DERECHO CONSTITUCIONAL

Presidente: Luis SÁNCHEZ AGESTA
Director: FRANCISCO RUBIO LLORENTE
Secretario: JAVIER JIMÉNEZ CAMPO

Sumario del año 15, núm. 45 (septiembre-diciembre 1995)

ESTUDIOS

- Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA: *El Proyecto de Constitución Europea.*
Albrecht WEBER: *El Tratado de Maastricht en el banco de pruebas de los Tribunales Constitucionales Europeos.*
José M. DE AREILZA CARVAJAL: *El principio de subsidiariedad en la construcción de la Unión Europea.*
Jasone ASTOLA MADARIAGA: *Las Regiones en el proceso de decisión de la Unión Europea.*

NOTAS

- Araceli MANGAS MARTÍN: *Reflexiones sobre el proyecto de Constitución Europea ante la perspectiva de la reforma de 1996.*
Rafael BUSTOS GISBERT: *Un paso más hacia la participación autonómica en asuntos europeos: el Acuerdo de 30 de noviembre de 1994.*

JURISPRUDENCIA

- Actividad del Tribunal Constitucional durante el segundo cuatrimestre de 1995 (Universidad Carlos III).*
La doctrina del Tribunal Constitucional durante el segundo cuatrimestre de 1995. Estudios Críticos.

CRONICA PARLAMENTARIA

Por Nicolás PÉREZ-SERRANO.

CRITICA DE LIBROS

RESEÑA BIBLIOGRAFICA. Noticias de Libros. Revista de Revistas

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España	5.500 ptas.
Extranjero	59 \$
Número suelto: España	2.000 ptas.
Número suelto: Extranjero	20 \$

Suscripciones y números sueltos:
CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES
Fuencarral, 45 - 28004 MADRID

REVISTA DE INSTITUCIONES EUROPEAS

Directores: Manuel DIEZ DE VELASCO, Gil Carlos RODRÍGUEZ IGLESIAS
y Araceli MANGAS MARTÍN

Directora Ejecutiva: Araceli MANGAS MARTÍN

Secretaria: Nila TORRES UGENA

Sumario del vol. 22, núm. 3 (septiembre-diciembre 1995)

ESTUDIOS

Francisco ALDECOA LUZÁRRAGA: *El Acuerdo entre la Unión Europea y Mercosur en el marco de la intensificación de relaciones Europa-América Latina.*

Romualdo BERMEJO GARCÍA: *El conflicto agrícola entre los Estados Unidos y la Unión Europea a la luz de la Ronda Uruguay.*

F. Jesús CARRERA HERNÁNDEZ: *El derecho de asilo de los ciudadanos de la Unión en el interior de la UE.*

NOTAS

J. Alejandro VALLE GÁLVEZ: *La interpretación de Tratados internacionales por el TJCE (Comentario a las sentencias de 1 de julio de 1993, Metalsa y Eurim-pharm).*

José MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES: *Las competencias de los Länder y el derecho derivado ante el Tribunal Constitucional alemán (Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional alemán [Bundesverfassungsgericht] de 22 de marzo de 1995).*

Patricia JIMÉNEZ DE PARGA Y MASEDA: *Reflexiones sobre la puesta en aplicación «en su totalidad», el 26 de marzo de 1995, del Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen de 19 de junio de 1990.*

Juan Manuel BAUTISTA JIMÉNEZ: *El Convenio Marco para la protección de las minorías nacionales: construyendo un sistema europeo de protección de las minorías.*

JURISPRUDENCIA

CRONICAS

CONSEJO DE EUROPA

Comité de Ministros, por Nila TORRES.

BIBLIOGRAFIA

REVISTA DE REVISTAS

DOCUMENTACION

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España	5.500 ptas.
Extranjero	59 \$
Número suelto: España	2.000 ptas.
Número suelto: Extranjero	20 \$

Suscripciones y números sueltos:
CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES
Fuencarral, 45 - 28004 MADRID

REVISTA DE HISTORIA ECONOMICA

Director: Pablo MARTÍN ACEÑA

Secretario: James SIMPSON

Sumario del año XIII, núm. 2 (Primavera-Verano 1995)

ARTICULOS

Josep M.^a BENAUL BERENGUER (Universidad Autónoma de Barcelona): *Cambio técnico y estructura industrial. Los inicios del sistema de fábrica en la industria pañera catalana, 1815-1835.*

Javier MORENO LÁZARO (Universidad de Valladolid): *Protección arancelaria, distorsiones de mercado y beneficios extraordinarios: la producción de harinas en Castilla la Vieja, 1820-1841.*

Juan PAN-MONTOJO (Universidad Autónoma de Madrid) y Nuria PUIG RAPOSO (Universidad Complutense de Madrid): *Los grupos de interés y la regulación pública del mercado de alcoholes en España (1887-1936).*

Inés ROLDÁN DE MONTAUD (London School of Economics/CSIC): *El Banco Español de La Habana (1856-1881).*

Carlos RODRÍGUEZ BRAUN (Universidad Complutense de Madrid): *Las curvas de oferta y demanda de Fleeming y Jenkin.*

NOTAS

José Ignacio MARTÍNEZ RUIZ (Universidad de Sevilla): *Historia empresarial e historia del trabajo: del aislamiento a la colaboración.*

RECENSIONES

PRECIOS DE SUSCRIPCIÓN ANUAL

España	4.200 ptas.
Extranjero	59 \$
Número suelto: España	1.750 ptas.
Número suelto: Extranjero	20 \$

Suscripciones y números sueltos:

ALIANZA EDITORIAL

Juan Ignacio Luca de Tena, 15 - Teléf: (91) 741 66 00
28027 MADRID (España)

REVISTA DE LAS CORTES GENERALES

CONSEJO DE REDACCION

Presidentes: Félix PONS IRAZAZÁBAL y Juan José LABORDA MARTÍN

Presidente de Honor: Gregorio PECES-BARBA MARTÍNEZ

Juan MUÑOZ GARCÍA, Bernardo BAYONA AZNAR, Federico TRILLO-FIGUEROA MARTÍNEZ-CONDE, Clemente SANZ BLANCO, Joan MARCET I MORERA, Manuel AGUILAR BELDA, FRANCISCO RUBIO LLORENTE, Martín BASSOLS COMA, José M. BELTRÁN DE HEREDIA, José Luis CASCAJO DE CASTRO, Elías DÍAZ, Jorge DE ESTEBAN ALONSO, Eusebio FERNÁNDEZ, Fernando GARRIDO FALLA, Antonio PÉREZ LUÑO, Fernando SAINZ DE BUJANDA, Juan ALFONSO SANTAMARÍA PASTOR, Jordi SOLÉ TURA, Manuel FRAILE CLIVILLES, Pablo PÉREZ JIMÉNEZ, Emilio RECODER DE CASSO, Fernando SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando SAINZ MORENO, M.^a Rosa RIPOLLÉS SERRANO, Manuel GONZALO GONZÁLEZ y Miguel MARTÍNEZ CUADRADO.

Director: Ignacio ASTARLOA HUARTE-MENDICOA

Subdirector: Manuel ALBA NAVARRO

Sumario del núm. 33 (primer cuatrimestre 1995)

I. ESTUDIOS

Diego LÓPEZ GARRIDO: *Hacia un nuevo Senado. Propuesta de reforma constitucional.*

Manuel MARTÍNEZ SOSPEDRA: *Forma de Estado y estructura del Parlamento: Notas sobre la reforma del Senado Constitucional.*

Francisco FERNÁNDEZ SEGADO: *El recurso contencioso-electoral.*

Gerald KRETSCHMER: *Control parlamentario y cooperación interparlamentaria en la incorporación, aplicación y seguimiento de las consecuencias de las normas del derecho europeo en los Estados miembros de la Unión Europea.*

II. NOTAS Y DICTAMENES

J. Mario BIIBAO ARRESE: *La reforma constitucional de la composición del Senado.*

Ramón MACIÁ y Mateo MACIÁ: *Los «Juicios rápidos»: Antecedentes, tramitación parlamentaria y estado actual.*

III. CRONICA PARLAMENTARIA

Lidia GARCÍA FERNÁNDEZ: *Crónica parlamentaria de 1994: los periodos de sesiones II y III de la V Legislatura en el Congreso de los Diputados.*

IV. DOCUMENTACION

V. LIBROS

VI. REVISTA DE REVISTAS

Suscripciones:

SECRETARIA GENERAL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

(Servicio de Publicaciones)

Carrera de San Jerónimo, s/n. - 28071 MADRID

DEFENSOR DEL PUEBLO

PUBLICACIONES

Informe anual

Balance de la actuación del Defensor del Pueblo. Su presentación ante las Cortes Generales es preceptiva y proporciona una visión de conjunto de las relaciones de la administración pública con el ciudadano.

Informe anual 1993: 2 vols. (7.500 ptas.).

Informe anual 1994: 3 vols. (10.500 ptas.).

Recomendaciones y sugerencias

Reúne, anualmente desde 1983, las resoluciones en las que se indica a la administración pública o al órgano legislativo competente, la conveniencia de dictar o modificar una norma legal, o de adoptar nuevas medidas de carácter general.

1993 (2.200 ptas.).

1994 (en prensa).

Informes, Estudios y Documentos

Se trata de documentos de trabajo, elaborados con motivo de la actuación del Defensor del Pueblo, en los que de forma monográfica se analizan algunos problemas de la sociedad española y la respuesta de las administraciones públicas.

«Situación penitenciaria en España» (agotado).

«Residencias públicas y privadas de la tercera edad» (1.600 ptas.).

«Situación penitenciaria en Cataluña» (agotado).

«Menores» (agotado).

«Situación jurídica y asistencial del enfermo mental en España» (agotado).

«Situación jurídica y asistencial de los extranjeros en España» (1.700 ptas.).

Recursos ante el Tribunal Constitucional

1983-1987 (2.600 ptas.).

1988-1992 (1.400 ptas.).

Fuera de colección

«VIII Jornadas de Coordinación entre Defensores del Pueblo» (Monográfico sobre la situación de las personas de edad avanzada y la del menor) (800 ptas.).

Distribuye:

LA LIBRERIA DEL BOE

C/. Trafalgar, 29 - 28071 MADRID - Teléf. 538 22 95

DOR, S.L.

Camino de Hormigueras, 124 - 28031 MADRID - Teléf. 380 28 75



DOCUMENTACION JURIDICA

Jurisprudencia para
pleitos laborales
En especial contra la administración

Francisco García Gómez de Mercado
Abogado del Estado

80



MINISTERIO DE JUSTICIA
Secretaría General Técnica

Pedidos y suscripciones:
MINISTERIO DE JUSTICIA
Centro de Publicaciones
Gran Vía, 76, 8.º - Teléfono 547 54 22 - 28013 MADRID

ANUARIO DE DERECHO CIVIL

Sumario del tomo XLVII, fasc. III (julio-septiembre 1994)

EN RECUERDO DE ANTONIO HERNANDEZ GIL

ESTUDIOS MONOGRAFICOS

Angel M. LÓPEZ Y LÓPEZ: *«Mora debitoris», devaluación monetaria y resarcimiento del daño en las obligaciones pecuniarias: consideraciones de principio.*

Luis-Humberto CLAVERÍA GOSÁLBEZ: *Negocios jurídicos de disposición sobre los derechos al honor, la intimidad y la propia imagen.*

Juan Manuel ABRIL CAMPOY: *La extinción por confusión de derechos y su repercusión en la relación obligatoria solidaria.*

INFORMACION COMUNITARIA

Santiago ALVAREZ GONZÁLEZ: *Crónica de legislación y jurisprudencia comunitarias.*

INFORMACION LEGISLATIVA

A cargo de Pedro DE ELIZALDE Y AYMERICH.

BIBLIOGRAFIA

JURISPRUDENCIA

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España	6.400 ptas.
Fascículo suelto	2.100 ptas.
Extranjero	7.300 ptas.
Fascículo suelto	2.400 ptas.
Fascículo monográfico en homenaje a don Federico de Castro (fascículo 4.º, to- mo XXXVI, 1983)	3.710 ptas.

Pedidos:

CENTRO DE PUBLICACIONES DEL MINISTERIO DE JUSTICIA
Gran Vía, 76 - Tels. 547 54 22 y 390 45 56
28013 MADRID

ANUARIO DE FILOSOFIA DEL DERECHO

Sumario del tomo XI (Nueva época), 1994

PRESENTACION

I. UNIVERSALIDAD Y RELATIVISMO DE LOS VALORES JURIDICOS

II. ESTUDIOS

1. *Derecho, ética y política*
2. *Ciencia del Derecho*
3. *Historia del pensamiento jurídico*

III. DEBATES

IV. INFORMACIONES

V. CRONICA BIBLIOGRAFICA

VI. CRITICA BIBLIOGRAFICA

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España	3.500 ptas.
Tomo atrasado	4.200 ptas.
Extranjero	3.700 ptas.
Tomo atrasado	4.400 ptas.

Pedidos:

CENTRO DE PUBLICACIONES DEL MINISTERIO DE JUSTICIA

Gran Vía, 76 - Tels. 547 54 22 y 390 20 13

28013 MADRID

ANUARIO DE HISTORIA DEL DERECHO ESPAÑOL

Sumario del tomo LXIII-LXIV (Madrid, 1993-1994)

ESTUDIOS

- Bartolomé CLAVERO: *«Beati dictum»: Derecho de linaje, economía de familia y cultura de orden.*
- José Luis BERMEJO CABRERO: *En torno a las Cortes del Antiguo Régimen.*
- Salustiano DE DIOS: *Libertad de voto y privilegios procesales de los procuradores de las Cortes de Castilla (siglos XVI-XVII).*
- Antonio RUMEU DE ARMAS: *El jurista Gregorio López, alcalde mayor de Guadalupe, consejero de Indias y editor de las «Partidas».*
- Alfonso OTERO: *Las Partidas y el Ordenamiento de Alcalá en el cambio del ordenamiento medieval.*
- Alicia FIESTAS LOZA: *El censo consignativo, según una fórmula castellana del Antiguo Régimen.*
- Jesús VALLEJO: *Ortografía y heterografía constitucionales (1869).*
- Manuel TORRES AGUILAR: *La pena de exilio: sus orígenes en el Derecho romano.*
- Francisco Javier PALAO GIL: *La legislación foral valenciana en materia de amortización eclesiástica: estudio normativo.*
- José María VALLEJO GARCÍA-HEVIA: *Campomanes y la Real Compañía de Filipinas: sus vicisitudes de organización y funcionamiento (1790-1797).*

DOCUMENTOS

- Teresa VILA VILAR: *Los pleitos colombinos.*
- Vicente GRAULLERA SANZ: *El fuero universitario en la Valencia del XVI.*
- Santos M. CORONAS GONZÁLEZ: *El libro de las fórmulas de juramento del Consejo de Castilla.*

MISCELANEA

- Josép GINESTA-AMARGÓS: *La supervivencia de las servidumbres aparentemente extinguidas: comentarios a D. 8,3,31 Jul. 2 ex min.*
- José Luis BERMEJO CABRERO: *Primeras ediciones de la Nueva Recopilación.*
- Elena SERRANO GARCÍA: *Los empleos en la caballeriza de la reina durante el reinado de Carlos II: mecanismos de transmisión.*

HISTORIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España	6.420 ptas.
Tomo atrasado	6.950 ptas.
Extranjero	6.500 ptas.
Tomo atrasado	7.100 ptas.

Pedidos:

CENTRO DE PUBLICACIONES DEL MINISTERIO DE JUSTICIA
Gran Vía, 76 - Tels. 547 54 22 y 390 20 13
28013 MADRID

REVISTA DE ESTUDIOS DE LA ADMINISTRACION LOCAL Y AUTONOMICA

Director: FRANCISCO SOSA WAGNER
Secretario de Redacción: LUIS CALVO SÁNCHEZ

Sumario del núm. 264 (octubre-diciembre 1994)

I. SECCION DOCTRINAL

M.^a Concepción BARRERO RODRÍGUEZ: *El juego de las entidades supramunicipales en España. Algunas reflexiones en el décimo aniversario de la Ley de Régimen Local de 2 de abril de 1985.*

Iñigo SANZ RUBIALES: *Principio de legalidad y potestad sancionadora en la Administración Local.*

Santiago FARRE TOUS: *La comunidad de bienes en el ámbito de la Administración Pública.*

II. SECCION CRONICAS

Carolina SAENZ CASALS: *Administración y arbitraje: resolver de otra manera los conflictos (Crónica del Curso de Verano organizado por la UIMP los días 6, 7 y 8 de julio de 1994).*

Jesús JORDANO FRAGA: *Medio ambiente versus desarrollo: experiencias en el Derecho ambiental norteamericano.*

III. SECCION JURISPRUDENCIA

Francisco Javier FERNÁNDEZ GONZÁLEZ: *Reseña de sentencias del Tribunal Constitucional sobre la Administración local y autonómica que aparecen publicadas en el «BOE» durante el segundo trimestre de 1993.*

M.^a del Rosario ALONSO IBÁÑEZ: *Reseña de sentencias del Tribunal Supremo (tercer y cuarto trimestres de 1993).*

IV. SECCION BIBLIOGRAFICA

V. SECCION REVISTAS

Suscripción anual: 4.000 pesetas · Número suelto: 1.200 pesetas

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA
Redacción: Santa Engracia, 7 - 28010 MADRID

REVISTA DE ESTUDIOS DE LA ADMINISTRACION LOCAL Y AUTONOMICA

Director: FRANCISCO SOSA WAGNER
Secretario de Redacción: LUIS CALVO SÁNCHEZ

Sumario del núm. 265 (enero-marzo 1995)

I. SECCION DOCTRINAL

- José Manuel CANALES ALIENDE: *Reflexiones sobre la situación y la problemática actual del gobierno y de la administración de las grandes ciudades españolas.*
Alberto PALOMAR OLMEDA: *La ordenación jurídica de los planes de empleo: Referencia al ámbito local.*
Andrea ROSELLÓ VILA: *La cesión del quince por ciento en el suelo urbano consolidado.*

II. SECCION CRONICAS

- Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO BAQUER: *El ruido en el Informe del Defensor del Pueblo sobre 1994.*
Luis CALVO SÁNCHEZ: *Dictamen emitido a requerimiento del Ayuntamiento de Santillana del Mar, sobre deslinde de términos entre los Municipios de Santillana del Mar, Reocín y Torrelavega.*

III. SECCION JURISPRUDENCIA

- Angel MENÉNDEZ REXACH: *Necesidad de proyecto técnico para la obtención de licencia y competencias profesionales: El estado de la cuestión en la jurisprudencia.*

IV. SECCION BIBLIOGRAFICA

V. SECCION REVISTAS

Suscripción anual: 4.000 pesetas · Número suelto: 1.200 pesetas

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA
Redacción: Santa Engracia, 7 - 28010 MADRID

REVISTA ARAGONESA DE ADMINISTRACION PUBLICA

Consejo de redacción: A. CAYÓN GALIARDO, J. DÍAZ FERNÁNDEZ, A. EMBID IRUJO,
A. FANLO-LORAS, M. GIMÉNEZ ABAD, I. MURILLO GARCÍA-ÁTANCE, M. RAMÍREZ JIMÉNEZ,
L. ROLDÁN ALEGRE, R. SALANOVA ALCALDE y R. SANTACRUZ BLANCO
Director: F. LÓPEZ RAMÓN. Secretario: L. A. POMED SÁNCHEZ

Sumario del número 5 (diciembre 1994)

ESTUDIOS

- G. FERNÁNDEZ FARRERES: *Las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación y el derecho de asociación.*
T. FONT I LLOVET: *Instrumentos jurídicos en la protección del medio ambiente.*
S. MAZORRA MANRIQUE DE LARA: *El régimen fiscal de Canarias.*
R. BARBERÁN ORTÍ y J. LÓPEZ LABORDA: *El sector público autonómico en Aragón en 1993.*
J. M. GIMENO FELIÚ: *Servicio público, derechos fundamentales y Comunidad Europea.*
C. NAVARRO DEL CACHO: *Consideraciones sobre la constitucionalidad y la legalidad de la potestad reglamentaria de las entidades locales para la regulación de infracciones y sanciones administrativas.*
M. L. CASARES VILLANUEVA: *Voluntariado y Derecho. Análisis de la Ley aragonesa 9/1992, de 7 de octubre, del voluntariado social.*

JURISPRUDENCIA

- J. PEMÁN GAVÍN: *Responsabilidad patrimonial de la Administración y jurisdicción competente: sobre el alcance de la unificación operada por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (ATS Sala de Conflictos de 7 de julio de 1994).*
J. L. REY: *Protección del medio ambiente y ordenación del territorio a través de algunas sentencias del Tribunal Administrativo de Pau.*
J. OLIVÁN DEL CACHO: *Sobre los trámites de autorización de piscifactorías y su relación con otros procedimientos administrativos (STSJ Aragón 175/1993, de 30 de abril).*

CRONICAS

BIBLIOGRAFIA

Precio de la suscripción anual 3.000 ptas.
Número suelto 1.500 ptas.

Suscripciones:

Instituto Aragonés de Administración Pública
DEPARTAMENTO DE PRESIDENCIA Y RELACIONES INSTITUCIONALES
Paseo María Agustín, 36 - 50004 ZARAGOZA

REVISTAS DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

REVISTA DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Publicación cuatrimestral

REVISTA DE ESTUDIOS POLITICOS

Publicación trimestral

REVISTA DE INSTITUCIONES EUROPEAS

Publicación cuatrimestral

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

Publicación cuatrimestral

REVISTA ESPAÑOLA DE DERECHO CONSTITUCIONAL

Publicación cuatrimestral

DERECHO PRIVADO Y CONSTITUCION

Publicación cuatrimestral

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Plaza de la Marina Española, 9
28071 MADRID (España)