

## RECENSIONES Y NOTICIAS DE LIBROS

### LA REFORMA DEL PROCESO Y DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: TRES LIBROS EJEMPLARES DE JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ.

En poco menos de seis meses, el legislador ha lanzado dos bravas cargas de profundidad sobre el menester de los aplicadores del Derecho: el 30 de abril de 1992, la Ley de Medidas Urgentes de Reforma Procesal, con la implantación, nada menos, del recurso de casación contencioso-administrativo, no sólo *ex novo*, sino, peligrosamente *ex tunc*, sin que, por añadidura, el *tunc* quede bien delimitado; el 26 de noviembre siguiente, la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, ésta con un *vacatio* de tres meses que, al menos, ha permitido al intérprete una digestión relativamente plácida. No así la otra, que entró en vigor al día siguiente de su publicación en el «BOE», 5 de mayo. En las futuras clasificaciones de las leyes habrá que contar con las que, como ella, irrumpen.

Sólo por brindar un hilo de Ariadna para manejarse con decencia en el laberinto sobrevenido, habría que dar efusivas gracias a Jesús GONZÁLEZ PÉREZ. En junio de 1992 ya había puesto al alcance de los juristas *La nueva regulación del proceso administrativo (Ley de Medidas Urgentes de Reforma Procesal)* (1) y el texto, literalmente refundido, de la *Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Jurisprudencia del*

(1) *La nueva regulación del proceso administrativo (Ley de Medidas Urgentes de Reforma Procesal)*, Ed. Civitas, Madrid, 1992, 221 págs.

*Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional*) (2). A primeros del año que corre, aparecía la tercera edición del *Manual de práctica forense administrativa*, a la que se incorporaban ya las «innovaciones» de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, entre ellas, la regulación del silencio administrativo y del recurso ordinario.

Enfrentarse a cuerpo limpio con las tarascadas del legislador es ya una ruda tarea. Que el legislador las da es algo innegable y en las dos leyes de referencia, sobre todo en la primera, las ha dado de envergadura.

Pero quizá —y sin quizá— Jesús GONZÁLEZ PÉREZ ha puesto más que el cuerpo limpio y la mente, según en él es sólito, más que clara, esclarecedora.

Desde que ha empezado a publicar —quien escribe estas líneas le debe buena parte de unas oposiciones— su empeño fundamental ha sido llamar al legislador al orden. Incluso cuando por la textura de aquél, ha querido plagarse al formato articulado de la Ley. Así lo ha hecho recientemente en los *comentarios a la Ley del Suelo* (3), aparecidos ahora mismo, según el texto refundido de 26 de junio de 1992.

No está al alcance de cualquiera conducir al legislador al orden. Menos aún si se cae en la cuenta de que la Ley es, o debería ser, un orden. Voy a tratar de explicar esto.

(2) *Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional)*, Ed. Civitas, Madrid, 1992, 705 págs.

(3) *Comentarios a la Ley del Suelo (Texto Refundido de 1992)*, Ed. Civitas, Madrid, 1992, 3 volúmenes (2.649 págs.).

No son infrecuentes las publicaciones que surgen casi adheridas a las páginas del «BOE», en que se insertan las normas nuevas. La vida de una ley depende tanto de su texto como del sesgo que le imprimen sus diversos aplicadores; la evaluación de esto último requiere un lapso de tiempo prudencial de observación, en cuyo transcurso se decanta, tanto el hecho de *cómo* ha sido recibida la Ley por sus destinatarios, o sea, los ciudadanos, como las posibilidades de adaptación o corrección que los mecanismos del ordenamiento toleran.

La publicación inmediata no se toma esta pausa. Deliberadamente, si es sincera, prescinde del período de observación para brindar al aplicador una guía, un *vademécum*. El propósito no es ni mucho menos desdeñable, a condición de que el publicista sea un buen observador y se revista de la necesaria austeridad para prescindir de lo prescindible, sobre todo de la tentación de profetizar. En este caso, ordenar la ley equivale a explicarla.

Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, desde sus comienzos de publicista, ha superado estas condiciones previas. Con brillantez, no hay ni que decirlo. Es, casi, un pleonasmio en el que no voy a insistir.

Por descontado, ha explicado las leyes, las ha expuesto. Sus recovecos ocultos y la relación que unos preceptos pueden tener con otros, quedan de manifiesto.

Pero lo que distingue estos libros es el esfuerzo que el autor exige a las leyes —y se exige a sí mismo— para armonizarlas con el ordenamiento general. En este esfuerzo se advierte lo que, en efecto, armoniza y lo que rechina. Las conclusiones que de una y otra cosa se desprenden quedan, en su mayoría, al buen criterio del lector.

Para ello es indispensable poseer los principios y las directrices del ordenamiento, percatarse que, sin dejar de estar abierto, es en todo con una estructura firme basada en la garantía de la libertad personal. Poseer todo esto y, además, creer en ello.

Los sucesivos cuerpos legales van dando cuenta, en su formulación inicial, de la vida del ordenamiento; que se convierte en su piedra de toque. Este

es, precisamente, el orden más profundo al que deben responder los órdenes específicos en que consisten las leyes particulares.

Esto, entre otras muchas incitaciones, es lo que brindan las obras citadas de Jesús González Pérez. Son puntos de partida, lugares de observación para la reflexión y la andadura ulteriores. Guías, desde luego. Pero desde la seguridad de su anclaje en el *omnium* del Derecho.

Me atenderé a algún ejemplo. Véase el estudio de *La nueva regulación...*, páginas 71 a 154, sobre el recurso de apelación y el de casación. El uno, prácticamente yugulado por la Ley 10/1992, en espera de una problemática resurrección cuando se creen los Juzgados unipersonales (que, por cierto, asoman ya, crepusculares antes de nacer, en el Anteproyecto del Ministerio de Justicia de 10 de febrero de 1993); el de casación, creado por dicha Ley, sobre el patrón del recurso de casación civil y según el ámbito estricto cortado por ella. Pero, sobre todo, la articulación entre uno y otro medio de impugnación, el que fenece y el que nace, incompatibles entre sí por virtud del derecho transitorio, pero quizá condenados a una indeseable convivencia de duración no predecible. Pues bien, la inserción de ambos recursos en el sistema natural de lo contencioso-administrativo se realiza en este trabajo desde una perspectiva magistral, la de la armonía radical de lo que hoy representan los medios de impugnación en el repertorio de derechos fundamentales que se inscriben en el genérico a la plena y eficaz tutela judicial, de lo que resulta que ya no es tan áspero recorrer el camino del nuevo recurso de casación.

Obviamente, no hay doctrina legal que adherir a los artículos 93 a 102.b) de la Ley de 1956, en su nueva redacción. Obsérvense, sin embargo, las citas que aparecen al pie de estos preceptos en *La Ley...*, páginas 411 a 451. En su mayoría proceden de la jurisprudencia civil. Nadie pondrá en duda que desde ella tendrá que ir forjando su estilo propio la casación contencioso-administrativa.

Vayamos ahora al *Manual*. Por detenernos sólo en «las novedades», observaremos el desmenzamiento del recurso ordinario, páginas 141 a 147. No encontraremos un resquicio de la Ley 30/1992 que no haya sido sacado a la luz, anclándolo, eso sí, y de modo implacable, en la teoría de los recursos administrativos y de lo que en verdad supone el agotamiento de la llamada vía gubernativa. Sólo esta raíz permite aventurar lo que puede y debe dar de sí esta «simplificación».

El *granus salis* que hace ociosa cualquier digresión erudita, precisamente porque se posee la erudición (sin que la erudición posea al autor) salta repentinamente en la página 129 cuando con tres sonoras carcajadas (¡ja, ja, ja!) se desmonta el intríngulis sarcástico del certificado de actos presuntos y de la responsabilidad por no emitirlos. ¿Para qué más?

Los ejemplos, seleccionados al azar, me parecen, en efecto, ejemplares. Y suficientes.

Caminaremos, pues, de la mano de Jesús GONZÁLEZ PÉREZ en busca del espacio que los nuevos textos legales tienen que abrirse en la selva, a las veces inextricables, de las garantías del ciudadano.

Gracias le sean dadas.

Federico CARLOS SAINZ  
DE ROBLES

ADMINISTRACIONES PUBLICAS Y CIUDADANOS: *Estudio sistemático de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Coordinación Benigno Pendás, Editorial Praxis, Barcelona, 1993, 1063 págs.

La aprobación el 26 de noviembre de 1992 («BOE» 27-11-92) de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LAP) su-

pone uno de los cambios legislativos más importante de nuestro Derecho Administrativo. La prueba más evidente es el impacto que su entrada en vigor ha causado en nuestras Administraciones Públicas. La trascendencia de esta norma se comprende con sólo tener en cuenta que en ella se regulan tanto el modo de actuar de estas Administraciones como su régimen de responsabilidad. Este amplio objeto, unido a su extenso ámbito de aplicación (todas las Administraciones públicas, incluso las corporativas, hasta que se apruebe su legislación específica, DT 1.ª) van a hacer de esta Ley una de las normas más aplicadas (por no decir la más) de nuestro ordenamiento jurídico. De ahí la gran repercusión de la misma.

La nueva Ley se enfrenta al difícil reto de mejorar las dos leyes que, aunque sea parcialmente, viene a derogar: La Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 y la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957. Ciertamente estas normas tenían sus deficiencias, pero, a pesar de ello, la aplicación diaria de las mismas puso de relieve su alto rigor técnico. La nueva regulación se ha encontrado, por tanto, con un listón bastante alto, que no será fácil de superar. No obstante, el realizar ahora una nueva regulación brindaba la oportunidad de aprovechar la experiencia que los más de treinta años de aplicación de estas normas había proporcionado y ofrecer solución a los problemas que las mismas habían planteado.

Pero el objetivo de la Ley no es sólo corregir las deficiencias que presentaba la normativa anterior. Su verdadera vocación es la de adecuar esta materia a los principios constitucionales. Y una de la principales exigencias que en esta materia imponía la entrada en vigor de la Constitución era la de adecuarla al reparto constitucional de competencias. De ahí que el Estado haya ejercido las competencias que le reconoce el artículo 149.1.18 de la Constitución y haya establecido la bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, al mismo tiempo que ha regulado el procedimiento administrativo común y la responsabilidad de la Administración.

Sin embargo, en este punto la Ley no ha sido clara. El problema que aquí se presenta no es la interpretación que de estos títulos competenciales ha hecho el legislador (la Ley ha seguido fielmente la doctrina elaborada por el Tribunal Constitucional sobre este particular), sino el hecho de haber regulado estas materias de forma global, sin determinar qué preceptos han de considerarse básicos por regular el régimen jurídico de las Administraciones públicas y aquellos que no tienen este carácter por afectar al procedimiento administrativo común (la materia de responsabilidad administrativa no presenta problemas de diferenciación por lo concreto de su objeto; la propia Ley la regula en un título aparte, el Título IX).

Cuestión ésta que no es baladí, pues de ella depende el que las Comunidades Autónomas tengan o no competencia para dictar legislación de desarrollo. Téngase en cuenta que aunque el Tribunal Constitucional se ha pronunciado ya expresamente tanto sobre el alcance de la expresión genérica y abstracta «régimen jurídico de las Administraciones Públicas» (SSTC 32/81, de 28 de julio; 37/81, de 16 de noviembre; 76/83, de 5 de agosto), como del título «procedimiento administrativo común» (SSTC 227/88, de 22 de noviembre; 22/90, de 15 de febrero), no por ello va a ser ésta una tarea fácil. En múltiples casos la citada doctrina no va a ser capaz de despejar todas las dudas sobre si una determinada materia es régimen jurídico o procedimiento administrativo. Por ello, dada la inseguridad jurídica a que esta pluralidad de interpretaciones puede dar lugar, y teniendo en cuenta la trascendencia que puede tener el calificarlo de una manera o de otra, parece que lo razonable hubiera sido que fuese el propio legislador el que lo concretase, tal y como otras veces ha hecho.

Consecuencia de que la LAP tiene como finalidad última adecuar el funcionamiento de las Administraciones Públicas al marco que se deriva de la Constitución de 1978 se establece una nueva regulación de las relaciones entre particulares y Administraciones Públicas. Aquéllos dejan de verse refleja-

dos en la expresión pasiva y un tanto peyorativa de «administrados» para pasar a ser ciudadanos; lo que se traduce no sólo en un cambio semántico, sino también en el establecimiento de una serie de derechos bastante más amplia que en la legislación que se deroga, como corresponde a la configuración del Estado español como social y democrático de derecho. Así, entre los de nuevo corte se incluyen tanto algunos que traen causa directa de la Constitución (el derecho de acceso a los registros o el uso de lenguas oficiales) como otros que tratan simplemente de facilitar al ciudadano la relación con las Administraciones Públicas, pudiendo ser destacado, entre otros, el derecho a identificar a las autoridades y el personal al servicio de las Administraciones Públicas.

Especial relevancia parece tener para el legislador la pronta resolución de los procedimientos. En este punto es donde la Ley adopta soluciones más drásticas: reduce el plazo general para resolver de seis meses a tres, trata de generalizar el silencio positivo y establece la responsabilidad disciplinaria para los funcionarios que incumplan estos plazos. Sin embargo, estas previsiones legales parecen bastante ilusorias.

Pocas novedades ha introducido el legislador en la regulación de las disposiciones de carácter general y los actos administrativos. Tanto es así que el procedimiento de elaboración de los reglamentos ni siquiera ha sido regulado por la Ley. No obstante, aunque al regular estas materias la tónica general sea la continuidad (así ha calificado J. J. LAVILLA la regulación que esta Ley efectúa de nulidad y anulabilidad) introduce innovaciones que desorientan al operador jurídico. Sirva como ejemplo la nueva causa de nulidad contemplada en el artículo 62.1.f) de la Ley: «los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición». El precisar cuál es el significado y alcance concreto de esta causa de nulidad no va ser, desde luego, una tarea fácil.

Pero donde se introducen innova-

ciones capitales es en la revisión de los actos administrativos. Cabe resaltar por un lado, la supresión del recurso de reposición y la transformación del antiguo recurso de alzada en recurso ordinario. Y por otro, la configuración de la revisión de oficio como otra vía de recurso, con lo cual no sólo se desvirtúa el sentido que tenía la institución de la revisión de oficio, sino que se está abriendo la puerta a la inseguridad jurídica. Ahora estos actos no adquieren firmeza hasta que no transcurra este largo plazo de cuatro años.

Merece también destacarse el título dedicado a la potestad sancionadora. Aquí se regulan tanto los principios de carácter material como procedimental, pero dejando fuera de la Ley el procedimiento propiamente dicho. Normativa ésta que presumiblemente se contendrá en los reglamentos que desarrollen la LAP.

Para terminar, la Ley lleva a cabo una exhaustiva aunque no completa regulación de la responsabilidad administrativa —¿qué ocurre, por ejemplo, con la responsabilidad del concesionario?— incorporando al Derecho positivo el régimen de responsabilidad que al hilo de la regulación anterior fueron precisando la doctrina y la jurisprudencia. La regulación del procedimiento en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas ha sido aprobado por Real Decreto adoptado en la reunión del Consejo de Ministros del 26 de marzo de 1993.

Ahora no es el momento ni el lugar de comentar la Ley. Valgan sin embargo estas consideraciones tan generales para poner de relieve la incidencia que esta norma va a tener en nuestro Derecho Administrativo y los problemas que la aplicación de la misma va a plantear. La instauración de una nueva normativa, cualquiera que sea, no resulta fácil; sobre todo cuando introduce cambios sustanciales, tal y como sucede con la que ahora comentamos (silencio, recursos, etc.). Toda modificación de fondo plantea problemas por la sencilla razón de que sitúan al operador jurídico ante situaciones nuevas, que precisamente por su propia novedad impide tener puntos de referencia. Pero cuando re-

sulta que además la nueva regulación plantea serios problemas de interpretación, como le ocurre a la LAP (piénsese, por ejemplo, en la determinación del momento en que se entiende producido el silencio positivo, o en algo tan sencillo como el cómputo de los plazos para que los ciudadanos puedan iniciar los procedimientos), el operador jurídico se encuentra sumido en un cúmulo de dudas que la necesaria aplicación de la Ley exige despejar. Dudas éstas que no se presentan sólo en aquellas partes de la misma donde se regulan las cuestiones más novedosas. También surgen allí donde parece seguir los planteamientos tradicionales. Las pequeñas innovaciones de la Ley tienen fuerza suficiente para otorgar un sentido nuevo a la regulación legal.

Pero los problemas que se suscitan en relación con la LAP no son sólo los que se plantean normalmente al desentrañar el sentido material de las normas. Aparecen también en relación con aspectos que se pueden considerar formales, pero que tienen una gran importancia como son, por ejemplo, los plazos para su aplicabilidad. Así, en el ámbito de la Administración General del Estado, la Instrucción de 24-2-1993 de la Subsecretaría para las Administraciones Públicas, por la que se adoptan criterios sobre la entrada en vigor y aplicación de la LAP, señala que, en relación con una materia tan trascendentalmente modificada como son los recursos administrativos, se entiende que la anterior normativa sigue siendo aplicable para todos las disposiciones y actos administrativos dictados antes del 27 de agosto de 1993. Por su parte, los criterios sobre la aplicación de la LAP que son de aplicación en la Generalidad de Cataluña indican que el nuevo sistema de recursos es de aplicación directa desde la entrada en vigor de la Ley, habida cuenta de que «éste régimen es una materia no susceptible de desarrollo y adecuación, sin perjuicio de la previsión que hace el artículo 107.2 de la LAP».

En fin, el caso es que nos encontramos ante una ley que introduce alteraciones sustanciales en el régimen jurídico de nuestras Administraciones Pú-

blicas y que nos es imprescindible conocer.

## II

Una norma tan trascendental va a ser objeto de numerosos análisis, comentarios y cursos. **Administraciones Públicas y Ciudadanos** es el primer estudio publicado donde se examina en profundidad la LAP. Nos encontramos ante un libro colectivo, dirigido por Benigno Pendás, en el que han participado un nutrido grupo de especialistas de muy distinta procedencia: Profesores de Universidad, Letrados del Tribunal Constitucional, Abogados del Estado, Administradores Civiles del Estado, Letrados de Cortes, Letrados del Consejo de Estado, Letrados del Parlamento Vasco y Magistrados de lo Contencioso Administrativo.

También conviene poner de relieve que estos comentarios a la LAP han sido hechos en un tiempo extraordinariamente corto. La rapidez con que ha sido realizada no ha ido en detrimento de la calidad de la obra. El carácter colectivo de la misma (hubiera sido imposible comentar individualmente una Ley tan compleja como la LAP en tan sólo unos meses desde su publicación en el «BOE») y la contrastada cualificación de todos los autores, de la que es buena muestra su contribución a este *Comentario sistemático de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, constituye la mejor garantía de lo que se acaba de indicar.

La estructura general del libro difiere de lo que tradicionalmente ha sido un «Comentario» a una ley. En lugar de analizar artículo por artículo, **Administraciones Públicas y Ciudadanos** estudia la LAP por bloques de materias, lo que facilita una mejor visión de conjunto de cada grupo de preceptos sin quitarle un ápice de rigor al análisis de los numerosos problemas que va a plantear la aplicación de la ley.

El libro se divide en tres partes diferentes. La primera de ella (*Estado de Administración, Estado de Derecho, eficacia administrativa: reflexiones preliminares sobre la LAP*) es un capítulo

introdutorio que realiza Benigno PENDÁS, Letrado de las Cortes Generales, en el que se plantean problemas generales sobre la LAP. Esta primera parte ofrece una visión de conjunto del marco y los fines a los que debe servir la Ley que se comenta. Garantizar, por una lado, la actuación ajustada a Derecho de las Administraciones Públicas, además de asegurar el actuar positivo que demanda la configuración del Estado español como «social y democrático de derecho». Asimismo, realiza observaciones sobre la técnica legislativa empleada por la LAP, aprovechando la ocasión para poner de relieve la deficiente calidad de la legislación actual. Al hilo de estas reflexiones, el coordinador va efectuando una suerte de presentación de los capítulos siguientes, que anticipan al lector el contenido de cada uno de los estudios que le siguen.

La parte II está compuesta de dos **estudios generales** que corren a cargo del Catedrático de Derecho Administrativo y Letrado de las Cortes Generales Martín BASSOLS COMA (*La significación de la legislación de procedimiento en el Derecho Administrativo Español. Especial consideración de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958*) y del también Catedrático de Derecho Administrativo y Letrado de las Cortes Generales Fernando SAINZ MORENO (principios y ámbito de aplicación de la LAP —en particular, artículos 1 a 3). Como indica el propio nombre de la segunda parte, los estudios que la componen analizan aspectos generales de la Ley. Así, en el primero de ellos, se incardina la nueva norma dentro de la historia (de la que la LAP es heredera en numerosos puntos) del procedimiento administrativo en nuestro país, desde la primera regulación de 1868-1872 hasta 1992. En el segundo capítulo de esta parte se estudia el ámbito de aplicación y los principios generales en que se ha inspirado el legislador a la hora de adecuar la actuación de las Administraciones Públicas.

La tercera parte de la obra la integran por los **comentarios sistemáticos**. Pablo SANTAOLAYA, Letrado del Tribunal Constitucional y Profesor Titular de Derecho Constitucional, estudia en

el capítulo IV las *relaciones entre las Administraciones Públicas* (arts. 4 a 10 de la LAP). Enrique Lucas MURILLO DE LA CUEVA —Administrador Civil del Estado y Profesor de Derecho Constitucional— analiza en el capítulo V, los *Organos de las Administraciones Públicas* (arts. 11 a 29 LAP). En el capítulo VI José Luis PIÑAR MAÑAS —Catedrático de Derecho Administrativo— y José Antonio MORENO MOLINA —Profesor de Derecho Administrativo— analizan los *interesados en el procedimiento administrativo. Los Derechos de los Ciudadanos, con esencial referencia a lenguas y acceso a registros* son estudiados por Juan Carlos da SILVA OCHOA (Letrado del Parlamento Vasco y Profesor de Derecho Constitucional) en el capítulo VII. Ernesto GARCÍA-TREVIJANO —Letrado del Consejo de Estado y Profesor de Derecho Administrativo— dedica su contribución al *silencio administrativo, y a los términos y plazos en el procedimiento administrativo* (arts. 42 a 44 y 47 a 50). Alberto DORREGO DE CARLOS (Letrado de las Cortes Generales y Profesor de Derecho Comunitario Europeo) y Carlos GUTIÉRREZ VICÉN (Letrado de las Cortes Generales) analizan en el capítulo IX las *disposiciones y actos administrativos* (arts. 41, 45, 46 y 51 a 61). En el capítulo X Juan José LAVILLA RUBIRA (Letrado de las Cortes Generales y Profesor Titular de Derecho Administrativo) comenta la *nulidad y anulabilidad de los actos administrativos* (arts. 62 a 67 LAP). La iniciación, ordenación e *instrucción del procedimiento* ha sido elaborada por el Administrador Civil del Estado y Vicesecretario General Técnico del Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno José María JIMÉNEZ CRUZ en el capítulo XI. Manuel TABOAS BENTANACHS (Magistrado de la Sala de lo Contencioso Administrativo en el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña) analiza la *finalización del procedimiento y la ejecución forzosa de los actos administrativos* (arts. 87 a 101). A *la revisión de oficio de actos administrativos y a la reclamación administrativa previa a las vías civil y laboral* (arts. 102 a 106 y 120 a 126) dedica José Antonio GARCÍA-TREVIJANO

GARNICA, Letrado del Consejo de Estado y Profesor de Derecho Administrativo, el estudio contenido en el capítulo XIII de esta obra. Angel AROZAMENA LASO (Magistrado especialista de lo Contencioso-Administrativo y Profesor Asociado de Derecho Procesal) realiza el estudio de los *recursos administrativos* (arts. 107 a 119). *La potestad sancionadora de las Administraciones Públicas* (arts. 127 a 138) es el objeto del comentario de la Letrada del Tribunal Constitucional y Profesora Titular de Derecho Administrativo Carmen CHINCHILLA MARÍN en el capítulo XV. José Luis FUERTES SUÁREZ (Abogado del Estado ante el Tribunal Constitucional y Profesor de Derecho Administrativo) estudia el último de los Títulos de la LAP, dedicado a *la responsabilidad de las Administraciones Públicas* (arts. 139 a 146). El último capítulo contiene una extensa bibliografía sobre las materias que han sido abordadas en esta obra realizada por Pilar BASELGA GARCÍA-ESCUADERO (Archivera-Bibliotecaria de las Cortes Generales). Esta bibliografía cuenta con casi dos mil referencias, ordenadas sistemáticamente.

Pese a la calidad de la obra el lector no debe buscar en estos comentarios a la LAP soluciones definitivas a los múltiples problemas que la norma plantea. Será el quehacer diario en la aplicación de la Ley la que resolverá las cuestiones que hoy parecen insolubles y el que planteará otras que hoy parecen claras.

A la hora de enjuiciar estos comentarios a la LAP es conveniente, a estos solos efectos, realizar una distinción en función de la mayor o menor novedad del precepto o de la regulación completa de una materia. En aquellos preceptos que son, en buena medida, herencia de la legislación que se deroga, los autores han utilizado en una mayor medida el resultado tanto doctrinal como jurisprudencial de treinta y cinco años de aplicación, lo que les ha facilitado la labor, sin por ello desdeñar la valiosa colaboración que han realizado.

En relación con los preceptos de nuevo cuño, las soluciones han de ser, necesariamente, más prudentes. Aquí el comentarista, independientemente de

## BIBLIOGRAFIA

que pueda utilizar las construcciones dogmáticas que se hacían a partir de las normas derogadas, se encuentra sólo en el esfuerzo de buscar el sentido de las normas que ahora entran en vigor. Y por ello no sólo analizan qué vale de las anteriores construcciones, sino cómo es preciso reconstruirlas para dar solución a los nuevos problemas que plantea la ley.

Pero ni en uno ni en otro caso los autores han pretendido obviar los numerosos problemas que suscita la nueva regulación. En relación con el primer tipo de preceptos no sólo se recogen las soluciones anteriores, sino que se intenta progresar en las direcciones que doctrina y jurisprudencia propugnaban, realizando sobre todo un juicio de idoneidad o no de dichas construcciones a la luz de la nueva ley. Y, de igual modo, en relación con los preceptos «nuevos» se han manejado los antecedentes doctrinales, jurisprudenciales y legislativos, así como los debates que en su caso se produjeron en el proceso de elaboración, realizando un comentario exegético de la LAP.

Esta unión de preceptos recogidos e innovados ha hecho que en algunos casos se pueda acusar a la LAP de falta de coherencia. Por ello resulta destacable el esfuerzo que han realizado los autores con el fin de dotar de racionalidad al marco jurídico en el que se va a desplegar la actividad de nuestras Administraciones Públicas.

Otra de las cuestiones que merece destacarse de este libro es que ofrece una fórmula alternativa al trabalenguas imposible de pronunciar que es el compuesto por las iniciales de la Ley LRJAP y PAC por una fórmula comprensiva de todo lo que incluye esta norma, LAP, que hace referencia a que estamos ante la norma que va a regir fundamentalmente la actividad de las Administraciones Públicas.

En definitiva, nos encontramos ante una obra, la primera que comenta en su totalidad la Ley 30/92, que va a ser punto de referencia obligado en los futuros análisis que se hagan de la misma, así como, y es lo fundamental, en la aplicación que de la misma hagan las Administraciones Públicas, los Tri-

bunales de Justicia y los propios ciudadanos.

Margarita BELADIEZ ROJO,  
Julio V. GONZÁLEZ GARCÍA

ALONSO IBÁÑEZ, M.<sup>a</sup> del Rosario: *El patrimonio histórico. Destino público y valor cultural*, Ed. Cívitas, Madrid, 1992, 454 págs.

La aprobación de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, ha motivado a buena parte de los administrativistas el estudio de este sector del ordenamiento jurídico; con ello continúa una tradición doctrinal sensible a un tipo de riqueza artística y cultural acumulada durante milenios, a la que, por cierto, tampoco el legislador ha sido ajeno, como lo demuestra la Ley Republicana de 13 de mayo de 1933.

En ese contexto se enmarca la obra de la Profesora ALONSO IBÁÑEZ, que ahora nos ofrece como libro básicamente lo que fue su tesis doctoral, dirigida por el Profesor Raúl BOCANEGRA y defendida ante un Tribunal presidido por don Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y en el que tuve la fortuna de participar. Ya en aquel momento quedó patente la calidad del enciclopédico trabajo que presentó la doctoranda, por lo cual, más oportuno y sugerente que realizar elogios propios, permítaseme simplemente dar fe de los que personas de indiscutible autoridad en la disciplina allí dispensaron.

El propio título de la monografía ya nos permite intuir cuál ha sido la toma de posición de la autora; es evidente que a partir de ello las tensiones que surgen de la conservación y disfrute — público, pues no puede ser de otra forma — del patrimonio artístico son múltiples. Las responsabilidades que en ello tienen los distintos centros de poder, la posición del *dominus* en cuanto titular y por ello en buena medida garante de la conservación y disfrute público; cuestión esta última que, como fácilmente



se advertirá, ha sido y sigue siendo uno de los escollos que tiene que salvar cualquier tipo de norma de tutela, como ya señalara, hace casi tres décadas, el prologista del libro, el Profesor MARTÍN MATEO, en un trabajo de ineludible consulta sobre la propiedad monumental.

Pero si los aspectos financieros son fundamentales, la protección del patrimonio histórico además de dinero necesita de un variado conjunto de instrumentos jurídicos que respondan a los designios de la Constitución, claramente plasmados en el artículo 46, que impone a los poderes públicos la conservación y promoción del enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad. A partir de la consideración constitucional del patrimonio histórico la autora nos desvela el salto cualitativo que ha dado, caracterizado por su esencial aptitud para satisfacer las legítimas apetencias culturales de los ciudadanos, lo que da sentido y justifica la batería de instrumentos que la Ley del Patrimonio Histórico Español acoge y que la Doctora ALONSO IBÁÑEZ con método ejemplar va desgranando en la segunda parte de la obra.

Si de lo anterior no se dedujera, es necesario afirmar que la autora no ha realizado una exégesis de la Ley 16/1985, lo cual no sería un demérito ni estaría privado de utilidad; no obstante, la Profesora ALONSO IBÁÑEZ busca otros objetivos con su obra: sentar las bases jurídico-dogmáticas en que tenga una cabal ubicación el patrimonio histórico español, bases que revelan su aptitud servicial hacia la promoción cultural, porque los bienes integrantes del patrimonio histórico tampoco escapan a la función social de la riqueza, que en este caso debe tener unas singularísimas manifestaciones para hacer posible el compromiso constitucionalmente contraído por los poderes públicos de promoción y tutela del acceso de los ciudadanos a la cultura.

Esta instrumentalización del patrimonio histórico al servicio de la cultura impregna todo el trabajo de M.<sup>a</sup> Rosario ALONSO y, coherentemente con

ello, desvela los pilares que deben asegurar el destino *uti universi* de los bienes que lo integran: la conexión constitucional de la Ley de 25 de junio de 1985 y su función delimitadora de competencias, su función constitucional como núcleo esencial, las moduladas titularidades que exige su destino...

No creo que deba ir más allá en estas páginas, y tampoco es éste el lugar apropiado para detenerme en el detalle de los instrumentos previstos en la Ley del Patrimonio Histórico y que, como ya adelanté, la autora, con apoyo en el entramado dogmático anteriormente construido, estudia en la segunda parte: señaladamente, la conservación de los bienes que lo integran —en lo que tiene una capital importancia el deber de conservación—, su tráfico jurídico, la intervención administrativa y, por último, la siempre limitada y, por ello insuficiente, labor de fomento en favor del patrimonio histórico.

Para finalizar, he de confesar que al entrar nuevamente en contacto con el trabajo de doctorado, ahora en forma de libro, de M.<sup>a</sup> del Rosario ALONSO, he advertido una nueva perspectiva que la autora, obviamente por el momento en que lo realizó, no atendió con la dedicación que en la actualidad se merece; me estoy refiriendo a la incidencia del artículo 13 del Acta Unica Europea (8.A del Tratado), al imponer el mercado interior o espacio sin fronteras entre los países comunitarios antes del 31 de diciembre de 1992. La cuestión, si cabe, cobra más importancia con sólo leer el artículo 149.1.28 de la Constitución que, atento a un problema que en los momentos en que fue aprobado el texto constitucional se mostró con demasiada frecuencia, puso en manos del Estado la defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación. Sin ánimo de salirme de los objetivos que me he propuesto, he de destacar, aunque casi es superfluo por evidente, que el nuevo mercado sin fronteras implica la aparición de una tensión a añadir a las ya numerosas que rodear la conservación y disfrute del patrimonio histórico; en consecuencia, se hace preciso la búsqueda de un equilibrio que haga

compatible las reglas de intercambio intracomunitario de mercancías y la salvaguarda de esa parte importante de nuestra cultura que no en balde el legislador lo ha denominado patrimonio histórico español.

Al margen de estas consideraciones, el libro de M.<sup>ª</sup> del Rosario ALONSO es un instrumento de primera línea, una minuciosa investigación con la que acredita el conocimiento y hábil manejo de los instrumentos jurídicos, razones más que suficientes para que los que la conocemos esperemos impacientes nuevos frutos.

Tomás QUINTANA LÓPEZ

ALVAREZ RICO, M., y GONZÁLEZ-HABA GUISADO, V. M.: *Administración y Función Pública en España*, Madrid, Libertarias/Prodhufo, 1992, 504 págs.

## I

Desgraciadamente, en nuestro rígido ámbito editorial no son demasiadas numerosas las obras que toman como eje central nuestro mundo administrativo y burocrático a fin de hacer comprensible éste al gran público o a sectores no especializados en el mismo. Por esta razón constituye un indiscutible acierto —no exento de un buen sentido de la oportunidad, que no puede ser entendido ni mucho menos como repudiable oportunismo— que se intente rellenar este vacío existente desde las distintas disciplinas que toman como objeto la Administración Pública. Se trata no sólo de una necesidad, sino de casi, pudiéramos decir, una obligación derivada de una percepción responsable del hecho científico y de sus consecuencias. En la medida en la que se garantice este acercamiento mutuo entre «gran público» y medios en los que se investiga, no importa ahora desde qué disciplina, la realidad administrativa, ésta podrá ser valorada con mayores elementos de juicio por los llamados a articular en última instancia un

control social en un Estado que se desea sea lo más profundamente democrático posible cada día.

Los autores del libro objeto de reseña no son desde luego unos «recién llegados» a la materia que es centro de su estudio; desde hace ya bastantes años M. ALVAREZ RICO y V. M. GONZÁLEZ-HABA GUISADO son asiduos visitantes de las páginas de las revistas administrativas y han publicado, en una larga como fructífera carrera investigadora, numerosos artículos y libros en torno al estudio de la Administración Pública y de la burocracia españolas. Con la seguridad que da tener detrás de ellos todo este bagaje cimentado a lo largo de muchos años de experiencia en labores profesionales y académicas en relación con la Administración Pública, los autores se han sentido con fuerzas necesarias para afrontar el difícil reto de hacer comprensible la realidad administrativo-burocrática a todos aquellos que deseen aproximarse a la misma desde un punto de partida de desconocimiento total o de conocimiento superficial de sus principales coordenadas.

## II

La estructura de la obra objeto de reseña viene marcada, obviamente, por las materias cuyo examen son anunciadas desde un primer momento por el propio título del libro, quedando dividido éste en tres partes: una de *Introducción*, otra en la que se aborda la problemática de la *Administración como organización* y otra en la que se trata de la *Burocracia y de la Fundación pública*. Veamos seguidamente cada una de ellas en concreto.

1. En la parte introductoria los autores sitúan su trabajo dentro de los linderos de la llamada Ciencia de la Administración, de la que los mismos, en unas apretadas como esclarecedoras páginas, nos ofrecen el *estado de la cuestión* en que se halla esta disciplina en el momento presente, llegándose a ofrecer incluso una definición doctrinal de lo que ALVAREZ RICO y GONZÁLEZ-HABA

consideran que es el objeto de dicha Ciencia: «el estudio, análisis y explicación del conjunto de organizaciones que constituyen el aparato estatal, desde una perspectiva interdisciplinar y que trata de proponer reglas para su mejor organización y funcionamiento». Esta definición, y en general las argumentaciones que conducen a ella, suponen un intento de posicionamiento doctrinal *ecléctico* o *sincrético* entre las «escuelas» americanas y europeas de la disciplina tan distintas en sus bases teóricas y metodológicas. No es que esta posición doctrinal nos parezca criticable en sí misma —incluso denota una aspiración de originalidad perfectamente legítima desde un punto de vista científico—, sino que al ser el resultado de un examen «de síntesis» de distintas corrientes doctrinales queda resuelta de una forma tan excesivamente simplificada como rápida, en aras de ofrecer una imagen de esta disciplina que posiblemente pueda servir de alguna utilidad al profano en la materia pero que deja insatisfecho al estudioso, el cual echa en falta el aparato bibliográfico y doctrinal que avalen la definición propuesta. En descargo de ello ha de decirse que dicho aparato no tiene encaje en la obra porque los autores, con buen criterio y siguiendo lo que debería ser un patrón en una obra de estas características, han optado por ofrecer al final de cada exposición unas referencias bibliográficas a las que deben acudir los que deseen profundizar en la materia que en cada caso sea tratada. Pero aún siendo ello así se cierne la duda sobre estas primeras páginas de si los autores del libro no han ido «demasiado lejos» a la hora de abordar por primera vez —no lo habían hecho hasta ahora, que sepamos— una cuestión cuya problemática demanda «por sí misma» la utilización con carácter previo de todo un arsenal de instrumentos de análisis que deriva de la propia dificultad de la tarea a realizar. Sería sumamente interesante, por consiguiente, que en algún trabajo posterior los autores ahondaran en esta cuestión a fin de que la interpretación que ahora nos ofrecen como primicia pudiera ser enjuiciada por la totalidad

de la doctrina con el rigor que la misma se merece.

Cierra la parte introductoria una serie de interesantes reflexiones sobre el estado en el que se encuentra nuestra Administración Pública en la actualidad, contextualizándola en una perspectiva de futuro en la cual, y siguiendo a R. MARTÍN MATEO, habrá de dejarse notar, por encima de otros, dos condicionantes: la crisis de las prerrogativas públicas y la tendencia sostenida hacia una gestión administrativa basada en la negociación y no en la imposición autoritaria. Por último, y siguiendo al autor citado, se efectúa una referencia al fenómeno de la privatización y sus incidencias sobre la organización administrativa.

2. La segunda parte de esta obra se centra en el examen de la *Administración como organización* para lo cual se subdivide la misma atendiendo a cada una de las Administraciones que es posible diferenciar en nuestro ordenamiento (central, autonómica, local, institucional y consultiva) a las que se le añade unas páginas dedicadas a la de la Comunidad Económica Europea con ánimo de completar, lo cual resulta plenamente acertado, el panorama de las organizaciones cuyas actuaciones inciden directa o indirectamente en la vida de los administrados en nuestro país. De este modo se procede a explicarnos cada una de estas «estructuras» administrativas a partir de su propia sustancialidad, señalándonos su origen y evolución, así como el tratamiento que reciben cada una de ellas a nivel normativo y los órganos que en cada caso la componen. Haciendo uso de una notable capacidad de síntesis M. ALVAREZ RICO y V. M. GONZÁLEZ-HABA consiguen hacer que se comprenda de forma clara y en muy pocas páginas todo el entramado administrativo que la mayor parte de las veces es percibido por el ciudadano medio como algo oscuro y secreto, y que de este modo puede contar con un texto esclarecedor para vislumbrar y transitar el que, a diario y de modo inevitable, se le presenta como un complejo mundo sólo abierto para unos pocos iniciados.

La única objeción que se nos ocurre puede realizarse a esta parte vista desde un prisma crítico: es que no es, propiamente, un producto de un análisis realizado a partir de las coordenadas de la Ciencia de la Administración, pues por encima de ella prima sobre todo la perspectiva jurídica, algo que se deduce no sólo de la exposición, sino también de los autores que sirven de apoyo a la misma y de la bibliografía de cabecera que los autores han tenido presente y a la que remiten a los interesados en profundizar en la materia. Este hecho pone al descubierto otro que quizá pueda ser más preocupante y que se impone por su propio peso a las loables intenciones de los autores del libro condicionándolas, y que no es otro que la carencia de monografías y estudios específicos desde la perspectiva de la Ciencia de la Administración del hecho organizativo administrativo en sí. En esta parcela en nuestro país prácticamente todo está por hacer desde esa disciplina, y desde luego la perspectiva del Derecho Administrativo resulta totalmente insuficiente para explicar toda la serie de fenómenos que tienen lugar en cada una de las Administraciones Públicas objeto de análisis, máxime cuando aquel sólo puede ser uno de los muchos instrumentos a utilizar para una comprensión del «sistema» desde los presupuestos teóricos de dicha disciplina.

3. La última parte del libro gira en torno a la exposición de la *Burocracia y de la función pública*, para cuya redacción se ha tenido presente no sólo la aportación de los juristas especialistas en Derecho de funcionarios, sino también la de los estudiosos de Ciencia de la Administración. En poco menos de 250 páginas —que no son muchas, contrariamente a lo que pudiera parecer a primera vista si nos atenemos al formato del libro y a los problemas que tienen que ser expuestos y explicados— se pasa revista a la mayoría de los problemas que plantea en la actualidad este importante sector de la realidad administrativa. Para ello se sigue una sistemática cuya lógica interna posibilita la comprensión del profano que lea di-

chas páginas. Tras dos primeras secciones en las que se explican los fenómenos burocráticos y las múltiples teorías que se han dado para «pensar» su significado —especial atención, como no podía ser menos, a la concepción weberiana y marxista—, los autores de *Administración y función pública en España* nos adentran en la problemática que específicamente plantea nuestra burocracia. Para ello comienzan por desentrañar la diversidad de tipos y clases de personal al servicio del sector público en general (funcionarial de carrera, de empleo, laboral, los extintos contratados administrativos y los a integrar titulares de plazas no escalafonadas y personal vario sin clasificar) explicitando los problemas que plantea la gestión del mismo en cuanto que recursos humanos, elemento esencial de cualquier estrategia global de la Administración Pública en materia burocrática. Esta referencia a las clases de personal se ve complementada por una completa sección dedicada a los «datos» de nuestra función pública, en los que realizan una serie de interesantes comentarios a la cuantificación y distribución del personal existente en las distintas Administraciones Públicas tomando como base el «Boletín Estadístico del Registro Central de Personal» (mayo 1991), cuyas tablas, en un tan alabable como inusual intento de aportar al lector el mayor número de elementos de juicio en la materia, también se acompañan.

El eje medular de esta tercera parte lo ocupan tres secciones, caa una de las cuales se centra en abordar las que pudiéramos decir son materias clásicas de la ordenación de la burocracia y que polarizan el mayor número de problemas que vive el funcionariado en la actualidad, y que son el *reclutamiento* y la formación, su *estructuración* y la *movilidad* existente en su seno, y el llamado *estatuto* jurídico del funcionario público. En cuanto al reclutamiento, ALVAREZ RICO y GONZÁLEZ-HABA dividen su exposición entre lo que son problemas generales del acceso a la función pública y los que plantean los sistemas selectivos en concreto. Respecto de los primeros encontramos en el libro una

breve referencia a la necesidad de fijar una ajustada programación de las necesidades de personal hacia el futuro, materia ésta en la que, aunque los autores del libro no se muestran especialmente críticos, si nos atenemos a los estudios de previsiones que suelen realizarse en la práctica, nuestro responsables administrativos, con preocupante miopía, no parecen mostrar excesivo interés; también se aborda la problemática que plantea la oferta pública de empleo, el siguiente paso en el proceso de reclutamiento, cuya recepción normativa recibe de los autores del libro un juicio favorable por configurarse como «un factor de racionalización que contribuye a la mejora de la selección de los funcionarios». En este sentido cabe añadir a esta idea algo que, a nuestro juicio, empaña y complica innecesariamente el acertado papel asignado por el legislador de 1984 a la oferta como eje instrumental efectivo de la política de reclutamientos. Inicialmente, como no podía ser de otro modo, pues quedaba configurada como una radiografía de los puestos existentes sin cubrir «de modo definitivo», la oferta recogía todas las plazas vacantes dotadas presupuestariamente; pues bien la Ley de Presupuestos para 1990, Ley 4/90, de 29 de junio, en su artículo 34.3 ha procedido al desmontaje de dicho principio para la Administración Civil del Estado y de sus Organismo Autónomos (y de la Seguridad Social), estableciendo, en una manifestación más del proceso —algo esquizoide— de experimentación que vive nuestra función pública desde la promulgación de la primera Ley de Medidas, que se incluirán en él únicamente «las plazas vacantes dotadas cuya provisión se considere necesaria durante el ejercicio presupuestario», acrecentadas en su caso para el personal docente por la política de integraciones prevista en la Transitoria 15 de la Ley de Medidas en la redacción dada por la Ley 23/88, de 28 de julio. Dicha provisión, que ha recibido un primer tratamiento reglamentario por medio del RD 995/90, de 27 de julio (OPE para 1990), aparte de ser abiertamente ilegal, pues no puede desplazar lo previsto en un precepto con catego-

ría de base estatutaria como el que se recoge en el artículo 18 de LMRFP, con el que debe de contrastarse, supone una reprochable renuncia a que exista una correspondencia exacta entre la oferta y las plazas existentes, legitimando una política de *precarización* del empleo público en aras de una más que dudosa eficacia de la política de reclutamientos, ya que en la medida en que no «salgan» todas las plazas muchas de ellas continuarán siendo desempeñadas por interinos (viejo problema sin justa solución de nuestra función pública) o, lo que parece más preocupante, dotadas y no cubiertas por empleo alguno, con el consiguiente «fraude» a una política honesta de creación de empleo en el sector público, argumento publicitario que ha servido de base a las ofertas realizadas hasta la fecha desde la Administración del Estado.

Cerrando esta parte dedicada al acceso a la función pública, ALVAREZ RICO y GONZÁLEZ-HABA ofrecen una versión actualizada de los requisitos que se exigen en nuestro ordenamiento para incorporarse profesionalmente a la función pública, prestando atención específica al problema de la nacionalidad como requisito de acceso que hoy ha de examinarse teniendo presente las previsiones normativas de la CEE en la que estamos plenamente integrados, algo que desde luego de momento no se está teniendo en cuenta en las múltiples convocatorias de plazas que no suponen ejercicio de autoridad en sentido técnico, si bien esto puede cambiar muy pronto si se concreta parlamentariamente el deseo gubernativo de cambio legal en la materia.

Por lo que se refiere a la problemática que plantean los sistemas de selección, tras una breve exposición de la posición que ocupan los mismos en los «modelos» de función pública y de su vertiente constitucional, se procede al examen de los sistemas que se siguen en nuestra burocracia, señalando el modo en el que se llevan a cabo los mismos.

Las páginas dedicadas a la formación del funcionario distinguen, a nuestro juicio acertadamente, entre lo que es ésta en sentido técnico y lo que es

propriadamente el llamando perfeccionamiento. La primera haría referencia al proceso de formación que se sigue con carácter previo con anterioridad al ingreso definitivo del candidato en la función pública, en el que los autores del libro (sin duda se manifiestan aquí muchos años de preparación de opositores a nuestra función pública), detectan el cambio que está sufriendo esta materia al estarse en trance de sustituir la memorización de los temarios tradicionales, eminentemente jurídicos, por materias que expresen mejor la nueva cultura administrativa que se impulsa desde el poder, que tiene más presente criterios gerenciales y de eficacia. En este sentido se realiza también una referencia a la formación en centros especializados y al papel que le corresponde en todo este capítulo al INAP. En cuanto al perfeccionamiento, esto es, la formación en el servicio o puesto de trabajo asignado al funcionario, «*premisa indispensable* para la eficacia y rendimiento de la Administración», se hace una pulcra referencia a la misma señalando sus finalidades, su doble proyección (beneficia tanto a la Administración como al propio funcionario) y las orientaciones actuales que se siguen en este punto, en unas páginas que, dado el carácter de verdadera asignatura pendiente que esta materia tiene en nuestra función pública, nos hubiera gustado que hubieran sido menos descriptivas y más combativas con la «lamentable» situación existente, dato éste que debería haberse dado a conocer al profano en la materia.

Las páginas dedicadas a la estructuración de la función pública española, a pesar de su brevedad sintetizan acertadamente todo el proceso de reforma que ha sufrido la misma desde 1964 hasta la actualidad, subrayando la pérdida de importancia de los Cuerpos especiales en el seno del sistema en favor de los puestos de trabajo. Consecuente con este planteamiento se presta una especial atención a las relaciones de puestos de trabajo y a las formas de provisión de los mismos. De las primeras se nos ofrece su perfil jurídico y, suscintamente, el procedimiento que debe de seguirse para su tramitación.

En cuanto a las segundas se nos habla de la técnica concursal (concursos generales y específicos) y del sistema de libre designación. De la primera se subraya el riesgo de que pueda servir para, en abierto fraude de ley, consagrar en las convocatorias los «perfiles» de los previamente seleccionados, lo que constituiría una reprochable e inconstitucional, caso de probarse, acepción *ad personam*. Con ser ello cierto, también lo es que en buena parte de los casos los concursos cumplen con limpieza su objetivo de seleccionar a los más idóneos y que, incluso, a veces son declarados desiertos por que nadie ha logrado alcanzar los niveles de exigencia planteados por la Administración. Este problema, es desde nuestro punto de vista, casi tan preocupante como aquél, pues explicita un peligroso desajuste entre lo demandado por la Administración y lo ofertado por la realidad burocrática que da origen a disfunciones que podrían haber sido evitadas con mayores dosis de realismo por parte de la Administración, manifestando, de otra parte, la prevalencia actual en ciertos casos de criterios de «sintonía personal», similares a los existentes en la empresa privada, frente a los «tradicionales» de idoneidad técnica seguidos para la cobertura de los puestos en nuestra burocracia. En cuanto a la libre designación —sistema que es, asimismo, explicado brevemente—, sin mostrarse frontalmente contrarios a la misma, M. ALVAREZ RICO y V. M. GONZÁLEZ-HABA, con base en una lamentable experiencia de cerca de veinte años, nos ponen sobre aviso sobre sus efectos destructivos para el conjunto de la organización y de la función pública cuando deja de ser un procedimiento excepcional y se generaliza incontroladamente.

En cuanto a la movilidad interadministrativa, hoy consagrada en el artículo 17 de la LMRFP, los autores apuestan decididamente por ella, «habrá de cobrar —dicen— una gran trascendencia en orden a facilitar y acelerar el trasvase de funcionarios de unos sectores a otros», lo cual, desde luego, no impide que su regulación sea deficiente en alguno de sus aspectos, bastante bien expresado en el caso de los funcionarios

públicos locales, los cuales ven entorpecida injustamente su movilidad hacia la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas en general. En este sentido, y al margen de que en el futuro dicho principio de movilidad tenga la importancia que la misma debe de tener en un Estado compuesto y pluriadministrativo, hoy por hoy constituye, en nuestra opinión, uno de los grandes fracasos del legislador de 1984, que no supo plantearlo en términos de mayor «robustez» e imposición a todas las Administraciones Públicas, las cuales, sin excepción, vienen decantándose por asumir una línea de proteccionismo respecto de sus propios funcionarios (o, lo que es lo mismo, de abierto rechazo respecto de los foráneos), proteccionismo que no por estar vedado por la propia vertebración misma del Estado deja de manifestarse con mayor intensidad en las múltiples disposiciones que conforman el conjunto normativo referible a la materia.

En cuanto a la sección referida al estatuto de los funcionarios públicos, tras ser expuesto su significado y contenido en sus líneas fundamentales, se acometen en ella los dos derechos más importantes recogidos en el mismo: el de la carrera administrativa y el de las retribuciones. Respecto al primero de ellos encontramos una valoración crítica final (en la que se sigue al Profesor PARADA) de su construcción que es plenamente acertada: «nuestra Función Pública *no ha conseguido diseñar* hasta la fecha una carrera administrativa que sea plenamente satisfactoria para los funcionarios. Ciertamente que se han dado pasos mínimos... pero el problema en su conjunto, sigue pendiente porque el funcionario español *carece* todavía de unas expectativas claras y objetivas que faciliten su ascenso o promoción». Para llegar a esta diagnosis los autores examinan la carrera profesional a partir de un concepto, acuñado por ellos mismos en un artículo ya clásico («La carrera administrativa», *Documentación Administrativa*, 164, marzo-abril 1975, págs. 107-129) conforme a la cual ésta sería «el derecho a ascender, dentro de la jerarquía administrativa, a través de unos cauces objetivados de promoción

que le permitan, a lo largo de su vida profesional, tanto la consolidación de mejores retribuciones como el acceso irreversible a más cualificados puestos de trabajo». Esta definición, a pesar de que expresa con suficiente claridad gran parte de «lo que hay detrás» de la idea de carrera administrativa, no abarca, a nuestro juicio, la totalidad del espacio que en la actualidad ocupa la misma, ya que ésta ha dejado de estar identificada con la imagen de ascenso o movilidad vertical del funcionario para pasar a estar referida a la movilidad, cualquier movilidad en sentido técnico, de éste en el seno de la burocracia, lo cual es sustancialmente distinto. Hoy para el funcionario «tan carrera» es un ascenso del Cuerpo en el que está a otro de un Grupo superior como mejorar de grado personal mientras permanece en el mismo Cuerpo, cambiar de puesto de trabajo permaneciendo inmodificadas sus retribuciones y el nivel del puesto (pero con la certeza de mejores expectativas profesionales a corto o largo plazo) como hacerlo hacia un puesto de trabajo que se encuentra en distinta localidad a la que se tenía con anterioridad, pero que es la que el funcionario quería «con toda su alma» desde un principio, etc. Esta evolución de la idea de carrera profesional —que coincide además con lo que ésta es desde un punto de vista sociológico ya sea este teórico o pragmático— a la que ha sido receptiva parcialmente la propia legislación, aunque sea de modo tan defectuoso, es la que justifica que se califique técnicamente como promoción interna el paso bajo determinadas condiciones del funcionario a otro Cuerpo o Escala del mismo Grupo de Titulación, figura ésta que, aunque inédita en nuestra función pública, ocupa un lugar relevante en nuestra legislación básica estatutaria junto al ascenso al Cuerpo o Escala del Grupo inmediatamente superior, o a la poco utilizada integración en otros Cuerpos o Escalas, y que no sería propiamente carrera si nos atenemos a la definición que de ella manejan los autores del libro recensionado. Junto a estas figuras de la promoción interna los indicados autores prestan igualmente atención al grado personal

(y a su «devaluación» tras la «reforma de la reforma» de la legislación funcionarial en 1988) y a las llamadas garantías de nivel, en unas páginas en las que nos hubiera gustado haber visto afirmada con mayor rotundidad la idea de que la inexistencia de garantías (algo que se hace cada vez más palpable conforme pasa el tiempo, y se hace más inviable la formulación que de la carrera profesional tiene el legislador), ya que si el funcionario puede ser cesado en el puesto de trabajo que ocupa (por distintos motivos, obviamente) no existe ninguna seguridad jurídica real —término éste inescindible al de carrera profesional— de que volverá a ocupar un puesto «similar» al que antes tenía (algo que estaba «garantizado» peor o mejor en la redacción originaria de la LMRFP). Se ha constituido así una peligrosa dinámica de «contracarrera» que está enturbiando peligrosamente las premisas que, al menos en apariencia, informaron teóricamente las determinaciones adoptadas por el legislador de 1984, y que el planteamiento político, formulado entonces y mantenido después, de que el estatuto de los funcionarios —el todavía inexistente estatuto del artículo 103.3. de la Constitución— se iría consiguiendo por «vía experimental», simplemente ha llevado a que no pueda hablarse de que nuestro sistema funcionarial sea respetuoso ni frontalmente ni en todos sus recovecos y resortes con la idea, crucial desde el punto de vista estatutario, de carrera profesional, y, por supuesto, a que el mismo sea homologable con los que existen en otros países de nuestro entorno.

Respecto al capítulo retributivo, tras una breve aunque minuciosa exposición de las distintas partidas que lo componen, incluida una interesante referencia a las comparaciones posibles con las existentes en el sector privado, ALVAREZ RICO y GONZÁLEZ-HABA son partidarios de una «revisión en profundidad» del sistema retributivo vigente, con la que es difícil no mostrarse de acuerdo, fundamentalmente porque la cuantificación y reparto de determinados conceptos no está todavía bien resuelta, lo cual unido a la presión de los mejores salarios que reciben algunos

colectivos profesionales en el mercado de trabajo repercute negativamente sobre la función pública en general haciéndola ineficaz.

Esta sección se cierra con unas referencias a las incompatibilidades administrativas, breves y acriticas páginas dedicadas a una cuestión de por sí polémica, política y jurídicamente, y en la que echamos en falta, aparte de una mayor profundidad crítica, un recordatorio —tan necesario como inevitable— a la STC 178/89, de 2 de noviembre, sobre la Ley 53/84, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, justificadora constitucionalmente de la misma, Ley que los autores sí se preocupan en cambio de resumir, pero de la que ignoramos su autorizada opinión. Por último se recoge una referencia a la Seguridad Social de los funcionarios y a sus derechos colectivos, temas éstos cuya inclusión en cualquier exposición sobre nuestra función pública se han hecho necesarias a tenor de los plausibles avances producidos en ambas materias en los años setenta y ochenta.

Cierra el libro una referencia a «las otras funciones públicas» de la Comunidad Económica Europea, la autonómica, la local y otros colectivos funcionariales existentes en nuestro país, páginas que, aunque son muy breves, creemos que son suficientemente esclarecedoras de la situación en que se encuentran cada una de ellas.

### III

Finalmente se impone señalar, a modo de conclusión, que, aunque sea con los altibajos reseñados, el libro objeto de recensión deja al final de su lectura una buena impresión porque se ha sabido captar en él uno de los posibles «negativos» del punto en el que se encuentra el hecho administrativo en el momento presente en nuestro país, lo cual no es desde luego poco, y a que dicha imagen se ha obtenido mediante un exposición, muchas veces de problemas sumamente complejos, bastante clara y comprensible para el lector medio al que se destina en última instan-



cia el libro, los cuales van a encontrar en él convenientemente desmenuzadas una serie de cuestiones para pensar y debatir tras su lectura. Nos parece que, al margen de las consideraciones críticas que hemos dedicado al libro de M. ALVAREZ RICO y V. M. GONZÁLEZ-HABA, el mismo merece la pena ser leído no ya sólo por su principal destinatario, el gran público, sino también por los estudiosos de los temas administrativos y burocráticos, pues cumple con honradez y realismo el objetivo de presentar de modo sintético el estado en el que se encuentra nuestra Administración y función pública en la actualidad, algo que aunque aparentemente parezca fácil de hacer supone un ejercicio de gran dificultad en una Administración Pública cambiante como la nuestra y a la que se intenta someter a un acelerado proceso de modernización que la prepare para el desempeño de sus funciones con plenitud de energías durante las primeras décadas del próximo siglo.

Luis Miguel ARROYO YANES  
Departamento de Derecho Público  
de la Universidad de Cádiz

BETANCOR RODRÍGUEZ, A.: *El acto ejecutivo*, Madrid, CEC, 1992, 455 págs., con Prólogo de R. PARADA).

## I

Los estudios de carácter histórico sobre la Administración Pública y el Derecho Administrativo han tenido momentos de auge y esplendor. En España no han sido, ni mucho menos, infrecuentes. Autores tan representativos en nuestra reciente literatura jurídica (como GARCÍA DE ENTERRÍA y VILLAR PALASÍ) han dedicado y siguen dedicando una atención central y preferente a esta perspectiva histórica en sus escritos.

Entre finales de los años 60 y principios de los 70, nuestro país asistió a una interesantísima polémica en torno

a los orígenes del Derecho Administrativo y de sus instituciones centrales; muchos participaron en ella (PARADA VÁZQUEZ, NIETO, SANTAMARÍA PASTOR, GALLEGO ANABITARTE, ARIÑO, etc.). Desde entonces, sin embargo, los estudios de carácter histórico parecen haber vivido una especie de letargo; una larga época de sombra y silencio, en la que apenas hay que anotar excepciones (cabe destacar, si acaso, la monografía de NIETO, *Estudios históricos sobre Administración y Derecho Administrativo*, Madrid, INAP, 1986).

El libro de A. BETANCOR RODRÍGUEZ, *El acto ejecutivo*, es mucho más de lo que su simple título anuncia tímida y modestamente. Se trata de un profundo y renovado recorrido histórico por las instituciones centrales de nuestra disciplina. El análisis pormenorizado del acto administrativo y de su eficacia jurídica (ejecutividad y ejecutoriedad, según la terminología más extendida) obliga al autor, en efecto, a examinar la organización de la justicia administrativa: desde su génesis hasta la definitiva consolidación del modelo, sin descuidar su progresivo crecimiento y sus ámbitos de exención. Los recursos administrativos, la «fuerza de lo gubernativo» y el tema de la discrecionalidad, por otra parte, también encuentran sus últimas y más profundas claves en un proceso histórico que A. BETANCOR va relatando minuciosamente.

## II

El libro tiene dos partes claramente diferenciadas:

— En una primera, es admirable el esfuerzo de síntesis y de contención. El texto principal dibuja las líneas maestras del proceso histórico al que antes nos referimos, y satisfará perfectamente al apresurado lector que por falta de tiempo pretenda sólo ilustrarse de manera general sobre la evolución seguida por el Derecho Administrativo en España. En apoyo de las afirmaciones contenidas en el texto, sin embargo, el lector más paciente advertirá enseguida un desacomodado número de notas a pie de página. Ahí se encuentra la

auténtica investigación científica, el verdadero legado de este trabajo.

Es inútil tratar de forzar un resumen del libro, que forzosamente será incompleto. Su lectura resulta, por otra parte, imposible de sustituir. Sin embargo, pueden anticiparse algunos de sus contenidos: A. BETANCOR expone cómo la Justicia es, en principio, el tronco común a partir del cual van desgajando y sustantivándose las demás áreas de intervención del poder. En el siglo XIV, el Rey empieza a afirmar su regalía jurisdiccional, y ya en el siglo XV comienzan a vislumbrarse las primeras distinciones entre lo gubernativo y lo contencioso. El poder real va creciendo, y conforme ello se produce va tomándose conciencia de la entidad de lo gubernativo, que en el siglo XVI dará lugar a la aparición de las primeras jurisdicciones privativas (Hacienda) y a la progresiva huida de la Justicia ordinaria. En el siglo XVII, la distinción llega al plano orgánico (el Consejo de Castilla, al máxima nivel, se divide en dos Salas para las asuntos de Gobierno y de Justicia), aunque bien es cierto que la distinción es, sobre todo, funcional, y la mayor parte de las veces ambos asuntos —contenciosos y gubernativos— se tratan indiferenciadamente por las mismas instancias. Para complicar más las cosas, en el siglo XVIII se crea una tercera categoría, lo contencioso-gubernativo (que también llega a tener algún reflejo en el plano orgánico, pues la Sala de Gobierno del Consejo de Castilla se divide a su vez en dos Salas, y a la Segunda, concretamente, se le atribuye el conocimiento de los asuntos contenciosos).

El siglo XIX arranca en España con un régimen todavía absolutista, que refuerza lo gubernativo (quizá lo más destacable sea la calificación de ciertos asuntos como meramente gubernativos: no pueden hacerse contenciosos, aunque admiten una vía gubernativa de reclamación). Los tres intentos sucesivos por instalar un modelo de cuño liberal (basado, entre otras cosas, en el principio de la división de poderes) no llegan a dar los resultados apetecidos: *a)* a partir de la Constitución de Cádiz se aspira, y hasta se obtiene, la reunifica-

ción de todos los asuntos contenciosos en la jurisdicción ordinaria, pero pese a ello, en el plano funcional, siguen admitiéndose asuntos meramente gubernativos, que no pueden hacerse contenciosos; *b)* el Trienio Liberal restablece las jurisdicciones privativas (Hacienda vuelve a ser el ejemplo perfecto) y fortalece lo gubernativo en el régimen local y, en fin, *c)* el Período de Regencias también legítima, por debajo y al margen de las declaraciones constitucionales, la existencia de jurisdicciones privativas para la Administración. Se llega en estas condiciones a 1845, año en que se implanta definitivamente la jurisdicción contencioso-administrativa en España.

A partir de esta fecha, los sucesos históricos son más conocidos. No obstante, en el libro que nos ocupa se tratan con un detalle y profundidad inusual. La jurisdicción contencioso-administrativa se organiza en torno a dos niveles: los Consejos Provinciales (con jurisdicción delegada) y el Consejo Real (con jurisdicción retenida). En principio, los asuntos contenciosos serán sólo los así definidos por una norma (carácter tasado). No coincidían exactamente los asuntos sobre los que conocía el Consejo Real y los Consejos Provinciales (éstos gozaban de una cláusula general de competencia, que quedó inédita en la práctica). Por otro lado, seguían existiendo asuntos puramente gubernativos exentos de control, para cuya tutela se estableció un trámite previo de admisión de la demanda contenciosa. A. BETANCOR rechaza la teoría francesa del ministro-juez como origen de nuestro contencioso-administrativo (COLMEIRO) y destaca cómo el acto administrativo surge y se emplea como categoría jurídica para delimitar los asuntos contencioso-administrativos de los contenciosos ordinarios. En un proceso en el que no podemos detenernos (pero que se desarrolla pormenorizadamente en el libro, con amplitud de citas doctrinales, legales y jurisprudenciales, como suele ser habitual en toda la obra), van afirmándose progresivamente las exigencias del acto previo y definitivo en la vía contencioso-administrativa, y el acto administrativo ter-

mina convirtiéndose también en el auténtico patrón de la sentencia, lo que hace a esta jurisdicción una jurisdicción meramente revisora.

El sexenio revolucionario es objeto igualmente de un detenido estudio. Se explican los cambios alcanzados (que se formalizan en tres fases, hasta desaparecer lo contencioso-administrativo e integrarse en la jurisdicción ordinaria). No obstante, se pone brillantemente de manifiesto cómo, en verdad, predomina la inercia y cómo la concepción de fondo apenas registra variaciones sustanciales. Se mantienen las exenciones anteriores, como acredita la jurisprudencia estudiada (negocios puramente administrativos) y se conservan las diferencias, dentro de la jurisdicción, entre negocios puramente judiciales y los contencioso-administrativos. Finalmente, y después de algunos fracasados intentos de reforma, la Ley de 1888 retorna a la fórmula de lo contencioso-administrativo, bajo los principios que ya nos resultan familiares: carácter revisor de la jurisdicción, exigencia de acto previo y definitivo para impugnar, mantenimiento de importantes ámbitos exentos de control, la necesidad de invocar en el litigio la lesión de un derecho administrativo, etc. La contrapartida, sin embargo, es la definitiva consolidación de un sistema judicial.

Lo más importante del libro, sin embargo, no es el conjunto de ideas generales que se acaban de exponer. Lo importante está en los matices, en las continuas precisiones que se formulan a las afirmaciones conforme estas van formulándose. El trabajo resulta un continuo ir y venir; un producto quizá complejo, pero porque compleja es la realidad tomada en consideración. Nada difícil de seguir, por otro lado. No es un demérito, sino todo lo contrario: el verdadero científico es aquél que examina con minuciosidad los fenómenos que tiene delante, y que va distinguiendo y precisando las ideas conforme avanza en el análisis.

— La segunda parte aborda una problemática distinta, como es la concepción del acto administrativo que resulta de nuestro ordenamiento jurídico actual. Son patentes, sin embargo, las

implicaciones mutuas entre una y otra parte, y por ello no es extraño que al final de la primera se anticipen ya algunos de los contenidos que ahora se tratan de manera más sosegada y profunda.

A partir de 1848 arranca en España un proceso que aspira a convertir la ejecutividad en la cualidad esencial definidora de los actos administrativos (en 1929 subraya DE VELASCO que «todo acto administrativo tiene la propiedad de ser esencialmente ejecutivo, simplemente por proceder de la Administración»). La ejecutividad va acompañada, además, de poderes de ejecución forzosa.

La Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 representa la culminación de este proceso, aunque para poder captar su dimensión, es preciso conocer tanto los antecedentes patrios, como las fuentes doctrinales exteriores que le sirvieron de inspiración inmediata. A. BETANCOR dedica singular atención a los planteamientos de M. HAURIUO, O. MAYER y U. BORSI. De HAURIUO destaca la noción de decisión ejecutoria (con fundamento en la autonomía de la Administración: ésta no tiene necesidad de acudir ante el juez ni para obtener mandamiento o título ejecutivo, ni agente para proceder a su ejecución). La decisión produce efectos jurídicos inmediatos (garantizados por el denominado «efecto» disciplinario), entre otros, provocar el recurso contencioso-administrativo; pero la ejecución forzosa del acto es en HAURIUO solamente un supuesto de ejecución anormal (no se separa de la doctrina del *arrêt* del Tribunal de Conflictos de 2 de diciembre de 1902 y de las conclusiones del Comisario ROMIEU). MAYER considera el acto administrativo como el corolario del Estado de Derecho (en cuanto lleva la regla jurídica abstracta al caso concreto, es tan imprescindible para aquél como la Ley). La ejecución forzosa tampoco es en este autor característica propia de todos los actos administrativos, aunque sí de la orden de policía, actividad que tiene por objetivo: la defensa de la paz en la comunidad. La orden de policía hace surgir el deber de obediencia, para cuyo cumpli-

miento la Administración puede valer-se de la coacción directa y de los medios de fuerza pertinentes. En fin, BORSI lleva los planteamientos anteriores hasta sus últimas consecuencias, sobre la base de que la Administración es un poder semejante al legislativo y al judicial que participa de sus misma soberanía. La ejecución forzosa pasa a ser considerada el procedimiento ordinario de ejecución de los actos administrativos. Ejecutividad y ejecutoriedad se convierten así en cualidades inherentes a todos los actos administrativos.

La Ley de 1958 descansa sobre esta concepción. Nuestro autor se cuida de destacar el contraste que ofrece con otros países (Francia, Alemania), así como la confluencia de las diversas corrientes doctrinales que acabamos de exponer en la formación de la Ley mencionada (en detrimento de un sector doctrinal más minoritario, que postulaba una reducción de la ejecutoriedad: GONZÁLEZ PÉREZ). El resultado final fue la generalización de los privilegios de la ejecutividad y ejecutoriedad a todos los actos administrativos, y la consideración de la ejecución forzosa como un poder natural de la Administración.

Las Leyes sectoriales aprobadas con posterioridad descansan sobre los mismos planteamientos y potencian la fuerza «ejecutoria» de los actos administrativos (ejecutividad y ejecutoriedad), aún a costa de olvidar o descuidar su fuerza «obligatoria» (imperatividad). Con la Constitución de 1978, sin embargo, parece que la construcción de la ejecutividad y de la ejecutoriedad como atributos absolutos e incondicionales de la Administración debe matizarse. A. BETANCOR resalta la opinión de GÓMEZ-FERRER, para quien los privilegios de la Administración deben medirse ahora conforme a los valores que la Constitución proclama y garantiza, como el principio de igualdad, que permite las desigualdades, pero sólo si éstas son razonables y objetivas. En sentido semejante, nuestro autor afirma que la ejecutividad y la ejecutoriedad no son ya privilegios naturales del poder público, sino prerrogativas en sentido técnico, que sólo pueden justificarse por las tareas a realizar y por los

intereses que la Administración debe satisfacer, en la medida, así pues, en que sirven efectivamente a los intereses públicos.

### III

Si al principio de este comentario se ha querido poner el énfasis en los aspectos históricos, puede ser conveniente detenerse ahora en aspectos de más actualidad. Ejecutividad y ejecutoriedad siguen siendo características esenciales inherentes a todos los actos administrativos; y la cuestión está en elucidar si, a partir de los datos que ofrece nuestra realidad actual, ello puede y debe seguir siendo así.

La situación contrasta abiertamente con la que viven otros países de nuestro entorno. En las propias páginas del libro se alude a los casos del Derecho francés y alemán, y, desde luego, a esta lista cabría añadir el Derecho italiano (donde los poderes de ejecución forzosa sólo se admiten si existe una Ley especial, como A. M. SANDULLI ha puesto brillantemente de manifiesto).

La perspectiva comparatística, sin embargo, no es suficiente por sí sola. No todo lo proveniente del exterior es necesariamente bueno, ni lo nuestro absolutamente malo. No sería la primera vez que a nuestro modelo se acercaran los de los demás y no al revés (con las sanciones administrativas, por ejemplo, no había lugar alguno en que la figura estuviera tan desarrollada como entre nosotros, y ahora parece que el resto de los países avanza en esta dirección. Bien es cierto, sin embargo, que el planteamiento de esta tema en nuestro país descansa en la actualidad sobre unas bases constitucionales absolutamente contrapuestas a las existentes con anterioridad). En el tema que nos ocupa, un dato que bien podría haber pesado es la ausencia casi generalizada hasta hace bien poco de una Ley general reguladora del procedimiento administrativo y de los actos administrativos.

El verdadero *quid* de la cuestión está en nuestra reciente Constitución de 1978. Lo que, en efecto, hay que determinar por encima de todo es si nuestra

Norma Fundamental impone o no límites a la autotutela de la Administración y a la ejecutividad y ejecutoriedad de los actos administrativos.

Nuestra doctrina ha comenzado a movilizarse en este sentido, y ya hay abundante bibliografía (LÓPEZ RAMÓN, FUERTES SUÁREZ, LAFUENTE, BARCELONA, etc.). Más importante es todavía, sin embargo, que la misma jurisprudencia igualmente ha comenzado a reaccionar y a recortar los poderes de autotutela de la Administración.

Así, el derecho a la inviolabilidad del domicilio (art. 18.2) reduce el poder de ejecución forzosa de la Administración. Y, sobre todo, el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1) exige límites al privilegio de la ejecución inmediata y refuerza las posibilidades de suspensión judicial de los actos administrativos, especialmente en materia de sanciones administrativas.

Podría tratar de llegarse más lejos. Por ejemplo, en nombre del derecho fundamental que acaba de citarse (art. 24.1) y del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3), exigir la motivación de todas las decisiones administrativas, en particular las discrecionales (T. R. FERNÁNDEZ), algo que parece elemental en una Administración democrática, que debe ser transparente en la toma de decisiones.

Por ejemplo también, eliminar la presunción de veracidad de determinados actos administrativos, como las actas de inspección (R. PARADA), donde no sólo volvería a estar comprometido el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1), sino también el derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2).

Nuestra opinión no difiere mucho. Desde luego, lo que carece de sentido, lo que no es de recibo, es que, hoy por hoy, el acto administrativo como categoría jurídica llegue a disponer de un valor jurídico igual o hasta mayor que el de toda una sentencia judicial. El acto administrativo es ejecutivo y ejecutorio, al parecer, en nuestro país, de una forma general e indiscriminada. La sentencia, por el contrario, no. Cuenta con importantes limitaciones en cuanto a su ejecutividad, pues su impugnación produce por regla general de forma automática el efecto suspensivo, y aun en su ejecutoriedad, pues las sentencias no se ejecutan sin más «de plano», sino que han de seguir un auténtico proceso judicial, el denominado proceso de ejecución, en el que el particular vencido puede suscitar, incluso, algunos incidentes que se evacúan de forma contradictoria.

Es claro que la posición jurídica de la Administración así resultante no es compatible con el lugar que la Constitución le asigna en sus relaciones con los demás Poderes del Estado (art. 103 y 106, básicamente).

José SUAY RINCÓN  
Catedrático de Derecho  
Administrativo  
Universidad de Las Palmas  
de Gran Canaria

CLAVERO ARÉVALO, M.: *Estudios de Derecho Administrativo*, Ed. Cívitas en colaboración con el Instituto García Oviedo, Madrid, 1992, 446 págs.

1. Con motivo de la jubilación del Profesor CLAVERO ARÉVALO se publican estos *Estudios de Derecho Administrativo*, recopilación de los trabajos más significativos que de éste han ido apareciendo a lo largo de su dilatada carrera académica.

Se pretende ofrecer con estos *Estudios* una síntesis de la aportación del maestro sevillano al Derecho Administrativo español. Una síntesis en todo caso apretada, apretada y necesariamente parcial, pero sin duda representativa. Representativa tanto en el tiempo (aparecen desde artículos publicados a principios de los años 50 hasta las más recientes aportaciones de CLAVERO en los 90) como en las materias de que se ocupa. A este último respecto, el libro se encuentra dividido en cuatro grandes apartados temáticos: Ordenamiento jurídico-administrativo; Administración y Jurisdicción; Comunidades Au-

tónomas, Administración Local y Urbanismo, y bienes de la Administración.

A lo largo de estos cuatro grandes bloques se van a recoger los siguientes trabajos, cuya incidencia en el avance de la doctrina administrativa fácilmente podrá juzgar el lector:

— *Consecuencias de la concepción del Derecho administrativo como ordenamiento común y normal*, aparecido por vez primera en «RGLJ», 1952.

— *La doctrina de los principios generales del derecho y las lagunas del ordenamiento administrativo*, en «RAP», 7, 1952

— *Personalidad jurídica, derecho general y derecho singular en las Administraciones autónomas*, en «DA», 58, 1992.

— *Ensayo de una teoría de la urgencia en el Derecho administrativo*, en «RAP», 10, 1953.

— «Derechos fundamentales y prerrogativas parlamentarias», en *Estudios Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, tomo III, 1991.

— *Ambito de aplicación de la Ley de Procedimiento Administrativo*, en «RAP», 29, 1959.

— *La desviación de poder en la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo*, en «RAP», 30, 1959.

— *La manifiesta ilegalidad de los actos administrativos*, en «REVL», 102, 1958.

— «Consideraciones generales sobre la vía gubernativa», en *Estudios en Homenaje a García Oviedo*, 1954.

— *El carácter revisor de la jurisdicción contencioso-administrativa y las sentencias anulatorias de actos en los que la Administración no entró en el fondo del asunto*, en «RAP», 42, 1963.

— *El recurso contencioso-administrativo objetivo de lesividad*, en «REVL», 65, 1952.

— *La quiebra de la pretendida unidad jurisdiccional en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración*, en «RAP», 66, 1971.

— *Igualdad, uniformidad y variedad en el tratamiento constitucional de las autonomías*, Ed. Instituto de Desarrollo Regional, Universidad de Granada, 1979.

— «Sobre las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de enseñanza», en *Libro Ho-*

*menaje a Carlos Ruiz del Castillo*, 1985.

— *El Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de junio de 1955*, en «RAP», 19, 1956

— *La provincia ante una encrucijada histórica en el ciento cincuenta aniversario de su creación (1833-1983)*, en «RAP», 100-102, 1983.

— «La Gerencia Municipal de Urbanismo», en *Problemas Políticos de la Vida Local*, IV, 1964.

— *Los juristas ante el incumplimiento de los planes de urbanismo*, en «RDU», 17, 1970.

— *La inalienabilidad del dominio público*, «RAP», 25, 1958.

— *La recuperación administrativa de los bienes de las corporaciones locales*, «RAP», 16, 1955.

2. Si una reflexión de conjunto se puede hacer sobre la recopilación de tan extensa y variada obra, ésta es que tras su lectura, fácil es volverse a plantear, volver a repensar la tantas veces traída y llevada afirmación de VON KIRCHMANN. «Tres palabras rectificadoras del legislador convierten bibliotecas enteras en basura». Desde muchos puntos de vista podría combatirse tan clásica objeción. Y uno de éstos es el de la pura realidad. Que demuestra que esto no ocurre así. Que prueba una y otra vez con obras como ésta de CLAVERO cómo el pensamiento de la doctrina no muere, ni pierde un ápice de su interés por más que transcurran los años, por más que se introduzcan transformaciones legislativas.

Y esto sucede porque en Derecho no es cierto que todo sea mutable, pasajero, no es cierto que las diferentes normas se sigan unas a otras sin sentido ni orden ni concierto. Junto factores contingentes y variables, por el contrario, se encuentran una serie de factores necesarios y permanentes, en los que no hace mella el decurso del tiempo, en los que se observa una continuidad por encima de los diferentes regímenes políticos, por encima de los diferentes sistemas jurídicos. Se encuentra un núcleo único de problemas a los que se enfrenta toda época histórica. Aunque el ropaje sea diferente, la sustancia sigue siendo idéntica.

Por eso no puede dejar de reconocerse que «el Derecho vive en la vieja aporía del río fluente que cambia cada instante y siempre sigue siendo el mismo» (como ha escrito A. NIETO en *El Derecho como límite del poder en la Edad Media*, «RAP», 91, 1980, pág. 8). Y esto se explica fácilmente con la invocación de los principios generales del Derecho, durante largo tiempo, olvidados, pero a los que hace ya bastantes años se ha vuelto a situar en el lugar que merecen. Ese *noyau dur* que permanece, que no se erosiona por el paso del tiempo está integrado por una serie de principios generales que se renuevan y adaptan a cada momento histórico, pero que en ningún caso se pierden, por más que la letra de la Ley varíe.

Esto es especialmente cierto en Derecho Administrativo, en que las normas han alcanzado ya tan ingente cantidad (piénsese en el volumen de normas administrativas que aparece a diario no sólo en el «BOE», sino en los Boletines Oficiales de las 17 Comunidades Autónomas) que sería imposible su aplicación sin acudir a los principios generales. Hace ya bastantes años escribía lúcidamente GARCÍA DE ENTERRÍA en afirmación que sigue siendo hoy totalmente suscribible (lo que muestra, por otro lado, la realidad de que los trabajos que no se apegan del todo al derecho positivo no llegan a morir, sino que se mantienen) que ya no es posible «sostener que el Derecho Administrativo sea la suma de todo ese conjunto incalculable de normas (...). Más que en parte alguna resulta aquí evidente que sin un esqueleto de principios generales (...) el Derecho Administrativo, ni como ordenación a aplicar, ni como realidad a comprender, ni, consecuentemente, como ciencia, sería posible» (en *Reflexiones sobre la Ley y los generales del Derecho en el Derecho Administrativo*, «RAP», 1963, pág. 203).

Y a la hora de la configuración, de la creación de esos principios generales, es de extraordinario valor la obra de la doctrina. La obra de autores como CLAVERO, que con su magisterio han acertado a plasmar una serie de principios que han contribuido al progreso —que no mero proceso— del Derecho

Administrativo. Esos principios que se han ido recogiendo por la doctrina en sus estudios, además no sólo han sido exponente del perfeccionamiento teórico de esta rama del Derecho, sino que se han reflejado (y aquí radica su utilidad) en la legislación y en la jurisprudencia. El trabajo diario de autores como CLAVERO ha conseguido un derecho Administrativo técnicamente más perfecto y más progresista no sólo a nivel de las meras declaraciones de principios, de lo que algunos despectivamente llaman teoría, sino también al nivel de la práctica, de la más inequívoca realidad.

La obra de la doctrina marca el rumbo, en primer lugar, de la elaboración de las Leyes o Reglamentos. Qué duda cabe de que la obra del legislador no es producto arbitrario de su imaginación o invención, sino que recoge lo ya antes propuesto o sostenido por la doctrina. A menudo, las peticiones de *lege ferenda* no han caído en saco roto, sino que han sido acogidas con acierto por el legislador o por el elaborador de Reglamentos.

Buena muestra de ello la encontramos, entre otros muchos lugares, en uno de los trabajos recopilados en estos *Estudios* del propio CLAVERO. Este, en el número 16 de la «RAP», de enero-abril de 1955, señalaba que el reglamento de bienes de las corporaciones locales, que aún no había sido dictado, sería el lugar ideal para desarrollar el artículo 404 de la antigua Ley de Régimen Local (referido a la recuperación administrativa de sus bienes por las corporaciones locales) y determinar «que la recuperación administrativa de los bienes de dominio público no está limitada por el año y el día» a pesar de que de la letra de la Ley así pudiera deducirse (pág. 446 de los *Estudios*. En adelante, los números de las páginas que se citen irán siempre referidos a los *Estudios* que se comentan).

Este artículo 404 de la Ley de Régimen Local había planteado serios problemas, pues de su dicción literal se deducía que la recuperación de oficio de los bienes de dominio público (y no sólo de los patrimoniales) estaba también afectada por el plazo del año y el

día. Sin embargo, las críticas de la doctrina, abogando de *lege ferenda* por la solución contraria, como es el caso de GARCÍA DE ENTERRÍA, o señalando que *de lege data* el plazo del año y el día era inaplicable, como mantenía CLAVERO en este trabajo, condujeron a que la Administración en poco tiempo se hiciera eco de la crítica recibida, y a que en el Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales de 27 de mayo de 1955 ya se explicitara, como había pedido CLAVERO, que los bienes demaniales son recuperables en cualquier tiempo.

Pero no sólo mueve la doctrina a la legislación, sino también a la Jurisprudencia. Las interpretaciones que de la Ley hacen los mejores autores son después asumidas por los Tribunales, de forma que doctrina y Jurisprudencia conviven en perfecta simbiosis, complementándose y ayudándose mutuamente en su progresivo avanzar. Pues desde hace mucho tiempo se sabe que el Juez no es *la bouche qui prononce les paroles de la loi*, sino que realiza una labor creadora, integra esos principios y esas valoraciones a que antes se ha hecho referencia en sus decisiones. Y en esa integración el Juez recoge a menudo las opiniones de los maestros, creadores también por tanto del Derecho. Se va a poner tan sólo un ejemplo, de entre los muchos posibles, de esto. Y es, como se ha recalcado que el comentario de CLAVERO, «La desviación de poder en la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo», también recogido en estos *Estudios*, sirvió para que el tratamiento español de la desviación de poder adquiriera un nuevo y definitivo rumbo (A. NIETO, en *34 artículos seleccionados de la «RAP» con ocasión de su centenario*, 1983, pág. 331).

3. Es claro, en la concepción que aquí se está manteniendo, que la obra de los grandes juristas se mantiene a pesar de los avatares y cambios políticos y legislativos. Ello se hace especialmente claro, ya se ha dicho, tras la lectura de una obra como ésta, que recoge trabajos escritos de 1952 a 1991, sin que en ningún caso se tenga la sensación de estar leyendo «papel inútil», sino, por el contrario, papel muy valio-

so y de sorprendente actualidad. Que no sólo recoge valores de interés a la hora de analizar el por qué de las instituciones actuales, sino que recoge valores actuales en sí mismos.

Resultaría imposible, por exacerbado *embaras des richesses*, recoger aquí todas las afirmaciones que se van vertiendo en los diferentes *Estudios* de CLAVERO. Permitaseme, sin embargo, hacerme eco de algunas de ellas, que servirán para poner de relieve y apoyar cuanto hasta ahora se ha dicho, al tiempo que podrán mostrar el espíritu progresista del maestro sevillano.

Los temas de que se ha ocupado CLAVERO a lo largo de su magisterio han sido numerosos y variados. Se pueden encontrar en estos *Estudios* trabajos sobre la desviación de poder, sobre los principios generales del Derecho, sobre la discrecionalidad y sus límites, sobre los problemas que presenta la personificación de los entes instrumentales de la Administración, sobre los bienes demaniales, sobre Comunidades autónomas o incluso sobre la provincia... Los temas sin duda son muchos, y bajo ellos se puede descubrir una multiplicidad de aspectos de interés. Yo tan sólo me voy a detener en uno de ellos. Y éste es la constante preocupación de CLAVERO, que late en tantos de sus trabajos, por la eficacia de la Administración, como objetivo a lograr, como fin del Derecho Administrativo.

Esto supone partir de una concepción del Derecho Administrativo como Derecho que tiende a la satisfacción de las necesidades públicas. «El Derecho Administrativo no se ha configurado nunca como un Derecho de clase. No ha sido nunca ni el Derecho de los ricos, ni el de los pobres, ni el de los gobernantes, ni el de los gobernados. Ha sido un Derecho de todos, porque tendía satisfacer aquellas necesidades que por ser públicas eran la mayoría de las veces comunes» (en *Consecuencias de la concepción del Derecho administrativo como ordenamiento común y normal*, pág. 44). Con esta premisa de base se comprenden las constantes referencias de CLAVERO a la necesaria lucha contra la ineficacia o la lentitud del aparato administrativo.



Esta lucha es palpable y se aprecia de forma clara en el fundamental «Personalidad jurídica, derecho general y derecho singular en las Administraciones Autónomas», cuando se aboga por la personificación de los entes instrumentales con el fin de crear un derecho estatutario que permita «huir» del rígido Derecho Administrativo común. Conviene no perder de vista que esta huida del Derecho Administrativo es un tema que no sólo no ha sido superado por el tiempo, sino que últimamente ha resurgido con fuerza. El problema ha sido abundantemente tratado y discutido precisamente en el Congreso celebrado en homenaje a CLAVERO en septiembre de 1991 *Las Entidades Instrumentales de las Administraciones Públicas* (vid. la reseña a cargo de E. ROMERO SOLÍS en «RAP», 127, 1992, págs. 309 a 324).

Ante la actualidad y trascendencia del tema no estará de más recordar lo que CLAVERO había señalado en «Personalidad jurídica»..., *cit.*: «En nuestro tiempo, el Estado ha ido haciendo suyas infinidad de competencias y fines que por una parte congestionan los servicios departamentales tradicionales y de otra requieren un ritmo y una celeridad que pugnan con la general lentitud de la actividad administrativa departamental impuesta a veces por las exigencias de un Derecho basado, en muchas de sus facetas, en la garantía del ciudadano y en la desconfianza hacia el administrador» (pág. 87). Para dar salida a este problema buena solución es la personificación de algunos entes instrumentales precisamente con el fin de huida de este Derecho que no se revela como eficaz, aunque ello suponga «personificar complejos y situaciones que verdaderamente no son personificables» (pág. 92). Y «ello no sólo sería conveniente para las Administraciones autónomas, sino que, a la larga, podría serlo para las propias Administraciones territoriales, que tendrían ocasión de trasplantar a sus ordenamientos las fórmulas ensayadas en las Administraciones autónomas» (pág. 101).

La idea de la necesidad de un Derecho más flexible conseguido a través de la personificación aparece también en «La Gerencia Municipal de Urbanismo»,

donde se aboga por la fórmula «Gerencia-persona», frente a la «Gerencia-órgano», para conseguir una mayor flexibilidad en la actuación de la Gerencia Municipal de Urbanismo. «No olvidemos las posibilidades que encierra el juego del instrumento de la personalidad jurídica en cuanto que, por una parte, da al ente un ordenamiento propio singular, que puede incluso derogar al ordenamiento general local, y por otro evade a dicha entidad de la aplicación directa de dicho ordenamiento general» (pág. 343).

Sale también a relucir la eficacia como último fundamento del Derecho Administrativo en *Ensayo de una teoría de la urgencia en el Derecho Administrativo*, donde se reflexiona acerca de la frecuencia con que las instituciones de urgencia son utilizadas en ocasiones en que no existe verdadera urgencia. Lo que es grave y sintomático «en cuanto que pone en tela de juicio la eficacia de un ordenamiento que no sólo debe ser pensado para dar garantía al administrado, sino también para ser instrumento idóneo y facilitador de la satisfacción de las necesidades colectivas. Se trata, pues, de un problema que pone sobre el tablero más que la cuestión de la crisis de una rama del Derecho, la de la necesidad de renovación de alguna de sus instituciones elaboradas en épocas en las que el actuar de la Administración marchaba por otros derroteros y a otro ritmo y compás» (pág. 105).

Pero esta atención a la eficacia administrativa no supone en CLAVERO un olvido de las garantías del administrado, que también aparecen de forma clara, y en perfecto equilibrio con la necesidad de la actuación eficaz, a lo largo de toda su obra. Así se desprende, por ejemplo, del estudio que de la discrecionalidad se realiza en *La doctrina de los principios generales del derecho y las lagunas del ordenamiento administrativo*, donde se hace hincapié (¡ya en 1952!) en que la discrecionalidad ha de estar fundada en una Ley. «La potestad discrecional no supone una facultad amplia y general de la que el administrador puede usar siempre que no encuentre prohibiciones legales. Supone, por el contrario, una facultad de actuación

concreta que la ley le concede en cada caso determinado. Ello no quiere decir que en ocasiones la potestad discrecional venga formulada en términos amplios, mas lo fundamental es que la mayor o menor amplitud de dicha potestad encuentra razón de ser en la ley que la autoriza» (pág. 74). Se resalta también como límite el ejercicio de la potestad discrecional, y por tanto, como garantía del ciudadano, el papel de excepción con que juegan los principios generales del Derecho que «constituyen un límite exterior que no puede ser violado por el contenido de los actos discrecionales» (pág. 81). Y no se olvida tampoco el papel que juega el fin de la Ley en el ejercicio de la potestad discrecional. «No es lícita la utilización de la potestad discrecional concedida por una legislación por motivos ajenos al fin para el que la ley concedió tal potestad» (pág. 82). A este último asunto se dedica un trabajo completo *La desviación de poder en la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo*, del que ya se ha destacado su relevancia e interés.

También se ocupa CLAVERO con especial fortuna del control de la Administración en *El carácter revisor de la Jurisdicción contencioso-administrativa y las sentencias anulatorias de actos en los que la Administración no entró en el fondo del asunto*, en que se critica la línea jurisprudencial que, en base al carácter revisor de la Jurisdicción contencioso-administrativa, se negaba a hacer declaraciones sobre sustanciales pretensiones de los recurrentes cuando éstas quedaron sin resolver por la Administración. CLAVERO da un paso adelante en la lucha por el control de la Administración (paso bien acogido, una vez más, por la Jurisprudencia), al señalar que «el carácter revisor de la jurisdicción implica tan sólo que las pretensiones se deduzcan frente a un acto de la Administración sometido al Derecho Administrativo y que tales pretensiones se hayan deducido previamente ante la Administración. El que ésta se haya o no pronunciado debiendo hacerlo, será o no un defecto achacable a la Administración, pero jamás un instrumento de multiplicación de pleitos y

de sacrificios para los recurrentes» (pág. 207).

4. Muchos más mecanismos de control articula CLAVERO a lo largo de sus trabajos, de muchos más temas se ocupa, muchos más tesoros se esconden entre las líneas de estos *Estudios de Derecho Administrativo*. Al lector corresponde, pues, descubrir, o más bien re-descubrir, éstos. Estos principios y valores que en esta obra se contienen, que son producto de la creación de muchos años y que son los que dan auténtica vida al Derecho como realidad y no como mero agregado informe de normas.

Ana CRESPO HERNÁNDEZ

CONSEJO DE ESTADO, *Memoria de 1988*, «Boletín Oficial del Estado» edición de circulación restringida, Madrid, 1989, 132 págs.

## I

La Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, es una norma con notables influencias del Derecho francés y del italiano. Una de ellas, francesa en este caso, es la regulación, por primera vez, de una «memoria» anual que el Consejo ha de dirigir al Gobierno (art. 20.3). No obstante, la recepción de la fórmula francesa de memorias anuales se vio sin duda favorecida por el ejemplo próximo de otro órgano «auxiliar» contemplado en la Constitución vigente, el Tribunal de Cuentas, cuyo informe anual se prevé expresamente en el artículo 136.2 de la propia Constitución.

En cuanto a sus orígenes en el Derecho francés, señalar, dejando al margen otros hechos históricos meramente anecdóticos desde el punto de vista jurídico, sin ningún apoyo normativo, la primera manifestación en el «Conseil d'État» de una actividad «consultiva» sin consulta previa es el artículo 24 de

la Ordenanza de 31 de julio de 1945. No se trata, sin embargo, de un informe o memoria anual o con otra periodicidad diferente, sino que se reconoce al Consejo la posibilidad de dirigir informes a los «poderes públicos» sobre las «reformas de carácter legislativo, reglamentario o administrativo que le parezcan conformes al interés general». En suma, una figura equivalente a la regulada en el párrafo 2.º del artículo 23 de la actual LOCE, ya existente en España desde principios de este siglo, y cuya denominación tradicional es la de «moción».

Sin embargo, esta posibilidad apenas fue utilizada alguna vez por el Consejo francés, lo que motivó la reforma de 1963: el artículo 3 del Decreto de 30 de julio de ese año creó la «comisión de memoria». Por cierto, como simple anécdota, cabe decir que, al parecer, la inspiración del legislador francés fue el procedimiento similar ya regulado para el Consejo de Estado egipcio; institución que, a su vez, estaba inspirada, en cuanto a su régimen general, en el «Conseil d'État».

La finalidad de la reforma de 1963 fue hacer de la memoria anual el vehículo de las proposiciones del Consejo de Estado, estableciendo una periodicidad mínima. Y esto fue lo que sucedió hasta aproximadamente 1970. En ese momento se inicia la práctica, actualmente generalizada, de que el «Conseil» realice estudios sobre determinadas materias, que se convierten en fuentes autónomas de propuestas de reformas. Una vez más, en la historia del Consejo de Estado francés estos «estudios» («études») surgieron sin apoyo normativo, carencia subsanada por el Decreto de 26 de agosto de 1975.

Estos estudios, que en un primer momento se incorporaban a la Memoria anual como «Tercera parte»; a partir del curso 1978-79 se remiten separadamente al Gobierno.

Por fin, en 1985, la antigua «Comisión de memoria», creada en 1963, se transformó en la «Sección de memoria y de estudios» (Decreto de 24 de enero de 1958). Como dato curioso (y como muestra del pragmatismo del legislador francés), señalar que esta Sección

—que en la organización del «Conseil» aparece junto a las administrativas— tiene, además de las funciones ya reseñadas, la de seguir el cumplimiento de las resoluciones de la Sección de lo contencioso.

## II

En España la posibilidad de actividad de asesoramiento surge antes que en Francia (el «Consiglio di Stato» italiano no cuenta entre sus competencias la realización de este tipo de actividad). Las «mociones» del Consejo de Estado aparecen por vez primera en el artículo 28 de la Ley de 5 de abril de 1904, de nueva organización del Consejo de Estado:

«La Comisión permanente podrá también, con motivo y ocasión de las consultas que se le pidan, elevar al Gobierno las propuestas que juzgue oportunas sobre reformas y mejoras acerca de cualquier extremo de interés general y buen orden de la Administración que la práctica y la experiencia de sus funciones le sugiera...».

La atribución de la facultad a la Comisión Permanente y no al Pleno, así como la exigencia de que la moción venga motivada por un asunto que le haya sido consultado tienen la clara finalidad de impedir que las mociones se conviertan en vehículo de actividad política (recuérdese que, según la Ley de 1904, el Pleno estaba constituido por los miembros de la Comisión Permanente más ocho ex ministros de la Corona, que accedían por turno a esta función).

Formalmente, el Consejo precisa para elevar «sugerencias» al Gobierno haber sido consultado sobre temas al menos «conexos». En ocasiones, sin embargo lo que motiva la moción no es la consulta, sino la falta de ella, como cuando, durante la época republicana, el Consejo hace protesta de apoliticidad y recuerda al Gobierno que la gran mayoría de las norma que preceptúan la consulta siguen vigentes.

El artículo 18 de la Ley Orgánica de

25 de noviembre de 1944 reproduce el artículo anterior con algunas modificaciones. Sustancialmente dos: sustituye a la Comisión Permanente por «el Consejo de Estado» y suprime la referencia al «motivo u ocasión de las consultas que se le pidan». En la práctica, no obstante, siguió siendo la Comisión Permanente, con alguna excepción, la que aprobó las propuestas dirigidas al Gobierno.

Las mociones, durante los años cuarenta tuvieron en su mayoría la finalidad de solucionar situaciones personales, cuya relación con el Consejo era la atribución a éste de la competencia en materia de recursos de agravios, o para reclamar mayor dotación de medios y personal para el propio Consejo. Posteriormente, sin embargo, se produjeron mociones de interés más general y mayor contenido jurídico, muestra de las cuales puede ser la número 53, de 19 de febrero de 1959, relativa la régimen de remisión de consultas al Consejo de Estado, en relación con la Orden de 31 de diciembre de 1959, cuya redacción original se debió al Letrado y Profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, o la famosa moción de 1969 sobre la Consulta al Consejo de Estado de los reglamentos ejecutivos de las leyes, cuyo autor material fue el también Letrado del Consejo y Profesor GÓMEZ-FERRER MORANT.

No obstante, a partir del principio de los años setenta se produce un descenso radical del número de mociones —llegan a transcurrir varios años sin que se apruebe ninguna—. Una situación, como se ve, similar a la que motivó en Francia la reforma de 1963.

Señalar, para concluir con esta etapa, que la actual LOCE procede, en la gran mayoría de sus preceptos (entre ellos el párrafo 3.º del art. 20), del anteproyecto elaborado por una ponencia especial del propio Consejo, presidida por el Consejero Sr. JORDANA DE POZAS, y elevado al Gobierno por medio de una moción en 1979 (Memoria de 1980, pág. 16).

### III

La LOCE vigente mantiene la facultad del Consejo de Estado de elevar

mociones al Gobierno, reproduciendo el artículo 18 de la Ley orgánica de 1944 en su artículo 20.2, con la única diferencia de que se recoge explícitamente la práctica anterior al establecer que estas propuestas pueden proceder indistintamente del Pleno o de la Comisión Permanente. La novedad se halla en el párrafo 3.º del mismo artículo 20, donde se establece la preceptividad de una «memoria anual» en la que el Consejo incluirá, junto con la exposición de su actividad,

«... las observaciones sobre el funcionamiento de los servicios públicos que resulte de los auntos consultados y las sugerencias de disposiciones generales y medidas a adoptar para el mejor funcionamiento de la Administración».

Este artículo es preciso relacionarlo con el 2.º.1 de la propia LOCE, que obliga al Consejo a valorar los aspectos de oportunidad, no sólo cuando la autoridad consultante lo solicite, sino cuando lo exija «la mayor eficacia de la Administración en el cumplimiento de sus fines». Artículos ambos producto, sin duda, del establecimiento de la eficacia como principio de la actividad administrativa en el artículo 103.1 de la Constitución.

Las memorias del Consejo de Estado se dividen en dos partes: una primera de exposición de la actividad del Consejo de Estado durante el año, que coincide sustancialmente con el contenido de la memoria que, con carácter interno, efectuaba anualmente el Consejo antes de 1980, y una segunda, «observaciones y sugerencias», que es la realmente innovadora.

El objeto de esta parte ha sido definido por el propio Consejo de Estado como «reflexión de conjunto sobre el funcionamiento de la Administración» (Memoria de 1987, pág. 44).

El valor de esta «reflexión» viene dado por la posición peculiar del Consejo de Estado: órgano de control de la Administración y de consulta del Gobierno, o mejor órgano «auxiliar» del Gobierno en el ejercicio de sus funciones constitucionales, sean éstas norma-

tivas o de control del aparato burocrático. Control que, además, y ésta es otra peculiaridad del Consejo como órgano consultivo, se ejerce sobre la Administración en su conjunto, no sobre sectores o ramas especializados.

El Reglamento Orgánico del Consejo de Estado, aprobado por Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio, contempla la existencia de una «Comisión especial de memoria» [art. 120.3.a)], de la que, como dato significativo, forma parte el Consejero que preside la de «Doctrina legal» (art. 144). Otro aspecto resaltable es que los informes que elaboran las Secciones cuando un dictamen preceptivo no es seguido por la Administración activa, tienen como destinatario final la Comisión de memoria (art. 7.6 del Reglamento).

La «Comisión de memoria», actualmente presidida por el Consejero señor Lavilla, se ha ocupado desde 1980 de aspectos de gran importancia, no sólo práctica, sino también dogmática. Y lo ha hecho, especialmente tras la etapa inicial, con el rigor técnico que caracteriza las actuaciones del Consejo de Estado.

Destaca el tratamiento recibido por la responsabilidad patrimonial de la Administración, sin duda debido a la enorme importancia que en esta materia tiene la «Doctrina legal» del Consejo. En este sentido se han ocupado del tema las Memorias de 1981, 1983, 1987 (que trata no sólo la responsabilidad administrativa, sino también la del Estado Juez), y la última a la que he tenido acceso, la de 1988, que examina la responsabilidad del Estado legislador.

En el estudio que el Consejo hace de la responsabilidad patrimonial del Estado por actos legislativos es destacable que, junto al riguroso análisis de la jurisprudencia, tanto constitucional como del Tribunal Supremo, se hacen recomendaciones basadas en criterios de justicia material sumamente atendibles. Justicia material, sin embargo, articulada con criterios estrictamente jurídicos: el Consejo de Estado se pronuncia, por ejemplo, en el sentido de que la relación estatutaria de los funcionarios puede ser ponderada «por aspectos contractuales o derivados del propio dere-

cho constitucional al trabajo», por el reconocimiento de los derechos expectantes o por el principio de protección de la confianza legítima.

## V

Las memorias anuales del Consejo de Estado se dividen en dos grandes partes, más un anexo en que se incluyen la composición personal del Consejo al terminar el año, los presupuestos vencidos y la transcripción de los nuevos preceptos que preceptúan su audiencia o que le afectan de alguna otra manera.

En la primera parte —«Exposición de la actividad del Consejo de Estado»—, se da cuenta no sólo de lo que propiamente es la actividad consultiva del Consejo, sino de lo que podríamos denominar su «vida social»: movimientos de personal, novedades en los servicios con que cuenta, actividad externa de su presidente... Tienen más interés para un observador externo datos también incluidos como las audiencias dadas a interesados en los expedientes tramitados, o el número de ocasiones en que el Gobierno se ha apartado de lo propuesto en dictámenes preceptivos.

La segunda parte tiene un contenido más dogmático. En la Memoria de 1988 esta parte se inicia con un apartado sobre la legislación básica. El Consejo examina y resume la jurisprudencia constitucional relacionada con el tema —centrándose en lo relativo a la mayor exigencia de requisitos formales para la declaración de lo básico, y en la relación ocasional entre reserva de ley y legislación básica—, sintetizando finalmente su exposición en recomendaciones puntuales para el cumplimiento de la doctrina del Tribunal Constitucional.

El Consejo de Estado se ocupa también, además de lo ya reseñado sobre responsabilidad del Estado legislador, de los acuerdos normativos del Consejo de Ministros —señala que, para que ocupen el lugar de preeminencia jerárquica entre las normas reglamentarias que por su procedencia les correspondería, han de tener, precisamente, la

forma de Decretos—; sobre las entidades de derecho público cuya actividad se ajusta al ordenamiento jurídico privado —advirtiendo sobre el uso abusivo de la figura—; sobre las modificaciones de créditos presupuestarios, la colaboración en la seguridad ciudadana, las multas coercitivas, los terrenos ganados al mar y, por último, sobre las decisiones recaídas en asuntos dictaminados por el Consejo de Estado.

Sobre este último punto el Consejo puntualiza, como viene haciendo reiteradamente, varios aspectos: la obligatoriedad de que en el texto de los acuerdos recaídos se haga mención expresa de si son o no dictados de conformidad con el dictamen, y precisamente por medio de las fórmulas tradicionales recogidas en el Reglamento orgánico; o la obligación de la Administración activa de trasladar al Consejo las decisiones recaídas.

La memoria se refiere especialmente a aquellos casos en que, por haberse remitido una documentación insuficiente, el Consejo de Estado devuelve el expediente sin emitir dictamen sobre el fondo. La Administración consultante, en ocasiones, resuelve «oído el Consejo de Estado». Esto, como señala el Consejo, es un incumplimiento del trámite de dictamen preceptivo: no se cumple cuando se formula la consulta, sino cuando recae dictamen sobre el fondo —o cuando, remitido un expediente apto para ser dictaminado, el Consejo no lo hace en los plazos legales (art. 86.3 de la LPA)—.

No obstante hay que señalar que, pese al argumento jurídicamente impecable realizado en la memoria comentada, y en multitud de dictámenes, la jurisprudencia del Tribunal Supremo, en nombre en un mal entendido antiformalismo, ha convalidado tradicionalmente estas prácticas viciosas. Es un ejemplo, entre otros muchos, la Sentencia de 21 de octubre de 1986, Ar. 5498, que lo equipara a un informe negativo que, como es obvio, no es vinculante.

## VI

El reconocimiento de la calidad de las Memorias del Consejo de Estado no

impide, antes al contrario, criticar su regulación actual.

La primera —no imputable desde luego al Consejo, sino al legislador—, deriva del hecho de que la LOCE lo configura como órgano consultivo no sólo del Gobierno del Estado, sino también en determinadas materias de los órganos equivalentes de las Comunidades Autónomas (como se deduce de la Sentencia del Tribunal Constitucional 56/1990, de 29 de marzo, FJ 37). La falta de una estructura descentralizada del Consejo —que quizá podría seguir el modelo del «Consiglio di Giustizia amministrativa» de Sicilia—, se traduce también en una falta de sensibilidad hacia los problemas específicos de las Administraciones autonómicas.

Resulta además criticable, y esto sí es en parte imputable al propio Consejo, la falta de difusión de estas Memorias, pese a su gran interés general. Máxime teniendo en cuenta la previsión hecha por el artículo 105 de la Constitución como plasmación de un principio general de publicidad de las actuaciones administrativas. Falta de difusión a la que se une el retraso en la publicación de la «Doctrina legal» y el hecho de que, en cumplimiento del artículo 132 del Reglamento Orgánico del Consejo, no se publiquen íntegros los dictámenes. Norma y práctica que, en palabras de F. SÁINZ MORENO, «no se ajusta a los principios de publicidad establecidos en nuestro derecho después de la Constitución» (en su trabajo «Secreto e información en el Derecho público», en *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor E. García de Enterría*, Cívitas, Madrid, 1991, pág. 2890).

Circunstancias todas las cuales que dificultan indebidamente el acceso al cuerpo doctrinal del que es depositario el Consejo de Estado, cuya importancia para conocer el funcionamiento de la Administración española es obvia.

El ejemplo a seguir es, sin duda, el de la regulación del Tribunal de Cuentas. La Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo del Tribunal de Cuentas, en sus artículos 12 a 14, regula la elaboración de los informes anuales de este organismo; informes que, como los del Con-

sejo de Estado, tienen como destinatario al órgano constitucional del que, por previsión constitucional, es auxiliar, y no se limita a dar cuenta de las actividades realizadas, sino también realiza las correspondientes propuestas de reforma (en este caso «mejora de la gestión económico-financiera del sector público»); prevé, además, que otros informes se remitan a las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, y, por último, establece su publicación en el «Boletín Oficial del Estado» para conocimiento general. Una regulación similar, menos la previsión de informes dirigidos a los Parlamentos territoriales, se encuentra en los artículos 32 y 33 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo.

En suma, se trata de plasmar en el funcionamiento de un órgano «de relevancia constitucional», al que su norma reguladora encomienda «velar por la observancia de la Constitución», el principio de publicidad de la actuación administrativa recogido en el artículo 105.b) de la Constitución vigente, que no hace sino reflejar lo que, en última instancia, no es sino una exigencia del Estado de Derecho. Publicidad de la actuación administrativa para la que la memoria anual de un órgano de la pericia técnica y la tradición de neutralidad del Consejo de Estado es un instrumento insustituible.

Zaragoza, Marzo de 1991.

COSCULLUELA MONTANER, Luis; REBOLLO PUIG, Manuel; CARBONELL PORRAS, Eloisa, y LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano: *Código de Legislación de Régimen Local*, Ed. Civitas, 1992, tercera edición, 2089 págs.

Si algún sector del ordenamiento jurídico necesita una sistematización y recopilación de las normas que lo integran éste es, desde luego, el Derecho Local. La razón se encuentra en la propia configuración de esta rama del Derecho. Por un lado, su carácter bifronte

—usando la expresión del Tribunal Constitucional— determina que se componga tanto de normas estatales como autonómicas. Pero además, al ser la normativa sectorial la que determina el grado concreto de participación de las entidades locales en aquellos asuntos que les interesa (art. 2 LBRL), el cuerpo normativo que forma el Régimen Local no sólo es enorme, sino que, además, se encuentra disperso entre las normas de la más diversa índole.

Dicha dispersión legislativa tiene como consecuencia que la simple operación de localizar la norma aplicable al caso concreto se haya convertido en un problema de primer orden; problema que en la mayoría de los casos los operadores jurídicos no están en condiciones de resolver por sí solos, ya que ello les exigiría rastrear diariamente además del «Boletín Oficial del Estado», el «Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma» y el «Boletín Oficial de la Provincia». Información que para que sea útil será necesario recopilar y sistematizar. Sólo así se podrá conocer la normativa vigente sobre Régimen Local. Y esta tarea, como se comprenderá, sobrepasa con mucho las posibilidades de aquéllos que habitualmente tienen que aplicar esta rama del Derecho.

Pero los problemas que plantea el manejo de estas fuentes no consisten sólo en la dificultad de localizar la norma en cuestión. También es preciso averiguar si el precepto que pretende ser aplicado se encuentra o no vigente. No debe olvidarse que algunas de las más importantes normas que componen el Régimen Local son anteriores a la Ley de Bases y a la propia Constitución (el Reglamento de Servicios, el Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales o las Leyes por las que se regula el régimen especial de Madrid y Barcelona, por ejemplo) por lo que antes de aplicarlas es necesario realizar un juicio de compatibilidad de estas normas con el nuevo Derecho Local. Y por otra parte, si se quiere utilizar con seguridad las fuentes que conforman este ordenamiento, hay que tener presente la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Únicamente de este

modo se tendrá la certeza de aplicar correctamente la legislación de Régimen Local.

Todo lo que se acaba de exponer pretende simplemente poner de relieve las dificultades prácticas que plantea la aplicación de esta regulación. Por esta razón resulta absolutamente necesario contar con una obra que contenga toda esta normativa y solucione los problemas que se acaba de referir. La legislación que se comenta cumple sobradamente estos objetivos, destacando, además, por su calidad y rigor. Prueba de ello es que esta obra se ha convertido en un instrumento imprescindible para todo aquél que se adentre en el Derecho Local.

Es más, esta nueva edición actualizada era esperada por quienes tienen que manejar diariamente este sector del ordenamiento con imperiosa necesidad, pues en la práctica se ha convertido en un auténtico «código» de Derecho Local. Tanto es así que los propios autores han titulado esta tercera edición *Código de Legislación de Régimen Local* en lugar de *Legislación de Régimen Local* que era la denominación dada a las anteriores. Por ello, aunque en sentido técnico no se trate de un verdadero código, al cumplir los objetivos propios de éstos se encuentra sobradamente justificada esta denominación.

La obra se estructura en siete epígrafes, un índice cronológico, un índice analítico y un anexo. En el primer epígrafe se recoge la Constitución. El segundo está dedicado a los Estatutos de Autonomía, incluyéndose únicamente aquellos preceptos que guardan relación con la Administración Local. No obstante, a pie de página se citan los Reales Decretos de traspaso y aquellas disposiciones autonómicas que puedan tener alguna incidencia (sin perjuicio, claro está, de que más adelante dedique a esta últimas disposiciones un epígrafe específico) estableciendo de este modo un perfecto sistema de concordancias de gran utilidad. En el tercer epígrafe se incluyen las leyes estatales de régimen local: la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local; la Ley de Régimen Electoral General (cuyos arts. 72, 73 y 141 han sido recientemente

reformados por la Ley Orgánica 6/1992, de 2 de noviembre, modificación que al haberse producida una vez publicada esta legislación no viene, como es lógico, recogida en ella); el Texto Refundido de las disposiciones vigentes en materia de Régimen Local; las tarifas e instrucciones del Impuesto sobre Actividades Económicas (Real Decreto Legislativo 1175/1990, de 28 de septiembre, y Real Decreto 1259/1991, de 2 de agosto) y las normas que regulan los regímenes especiales de Madrid, Barcelona, Ceuta y Melilla, y el régimen fiscal de Canarias.

El epígrafe cuarto contiene todas las normas estatales de rango inferior a la Ley sobre Régimen Local. La recopilación es exhaustiva, abarcando todos los sectores que componen esta rama del Derecho: población y demarcación territorial, organización, funcionamiento y régimen jurídico, obras y servicios, bienes, contratos, función pública y haciendas locales. El epígrafe quinto contiene las normas sobre organización para la cooperación de la Administración del Estado con la Local: el Real Decreto por el que se determina la estructura orgánica básica del Ministerio para las Administraciones Públicas; el Real Decreto por el que se refunde el Instituto Nacional de Administración Pública y el Instituto de Estudios de Administración Local, y el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Nacional de Administración Local.

El epígrafe siguiente está dedicado a la legislación autonómica, recopilando todas las normas que sobre régimen local han elaborado cada una de las Comunidades Autónomas. La obra termina con un séptimo epígrafe en el que se contiene la Carta Europea de la Autonomía Local; un índice cronológico que comprende todas las disposiciones incluidas o reseñadas en la obra (excepto aquellas que fueron citadas a título de precedente histórico), así como las sentencias del Tribunal Constitucional citadas a pie de página; un índice analítico y un anexo que recoge las normas emanadas una vez cerrada la edición.

La simple descripción del contenido



de este «código» es ya revelador de su inmenso valor. Téngase en cuenta que las disposiciones recopiladas no resultan siempre de fácil acceso. Así ocurre, por ejemplo, con la normativa autonómica sobre Régimen Local. La recopilación de Burgueño ya no se publica. El repertorio de legislación autonómica de Aranzadi aparece con mucho retraso; defecto en el que también incurre el repertorio elaborado por las Cortes Generales, teniendo éste además el inconveniente de no ser tan completo como el anterior. Pero el mérito de este «código» no es sólo el de ofrecernos una exhaustiva y actual recopilación de las normas de Derecho Local. Junto a esta indudable ventaja se encuentra otra todavía más importante: la del rigor con el que se han efectuado las citas y concordancias. A pie de página se indican todas las concordancias de la norma recopilada con otras normas —sean o no de Derecho Local—, se citan todas las sentencias del Tribunal Constitucional que se refieran a la disposición anotada y se da cuenta de los recursos de inconstitucionalidad, cuestiones de inconstitucionalidad o conflictos de competencias admitidos por el Tribunal Constitucional que incidan en ese precepto, ofreciéndose, de este modo, una valiosísima información.

No contiene sin embargo referencias a la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Pero esta omisión parece venir exigida por razones prácticas. Téngase en cuenta que esta legislación tiene 2089 páginas, por lo que si se le añadiese esta jurisprudencia adquiriría tal volumen que la convertiría prácticamente en inmanejable. Por ello resulta comprensible que se haya prescindido de las sentencias de este Tribunal. No obstante, sería interesante que al menos incluyese aquellas sentencias que resuelven las impugnaciones de los Decretos Legislativos recurridos basándose en la técnica del *ultra vires*, ya que al no ser muchas (una de ellas sería la STS de la sala 3.ª de 19 de diciembre de 1990) no tendrían incidencia en el volumen del libro y se proporcionaría una información que puede ser de bastante utilidad.

También hay que destacar el uso que los autores han hecho de la letra en

cursiva. En unas ocasiones sirve para señalar preceptos cuya derogación no es clara; en otras, en cambio, se transcriben normas que aun siendo evidente su falta de vigencia se considera necesario mantener para poder así realizar anotaciones que pueden resultar de utilidad. Por ejemplo, el artículo 6 del Decreto por el que se aprueba el texto articulado del régimen especial de Barcelona que se refiere a la elección del Alcalde, a pesar de no ofrecer ninguna duda su derogación, los autores de esta legislación no han renunciado a recopilarlo, ya que así pueden anotar a pie de página cuál es la normativa que actualmente rige esta materia.

A todas estas ventajas hay que añadir la de ser una legislación extraordinariamente fácil de manejar. La sistematización empleada es clara y sencilla, por lo que enseguida se localiza la norma buscada, siendo, además, muy fácil familiarizarse con ella, de tal manera que cuando contiene alguna remisión o otras partes de la misma se sabe ya de antemano a qué tipo de norma se refiere (por ejemplo, todas las remisiones al epígrafe sexto se refieren a normas autonómicas; el tercero, a leyes estatales de Régimen Local, etc.). También hay que destacar el índice analítico y el cronológico, ya que permiten sacar la máxima utilidad de la información contenida en este «código».

Nos encontramos, por tanto, ante una legislación pensada para resolver todos los problemas que plantea la aplicación práctica del Derecho Local (por ejemplo, dedica un importante número de páginas a las instrucciones de contabilidad), sin renunciar por ello a la claridad, rigor y exhaustividad, cualidades que hacen de esta obra un instrumento imprescindible para conocer nuestro Régimen Local.

Margarita BELADIEZ ROJO

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús: *La reforma de la legislación procesal administrativa*,

Cívitas, colección Cuadernos, Madrid, 1992, 112 págs.

1. La fecunda pluma de GONZÁLEZ PÉREZ centra su atención una vez más en la cuestión que seguramente constituye la piedra angular del Derecho Administrativo, el proceso contencioso-administrativo. Cuestión sobre la que sólo con dificultad podrán encontrarse testimonios más afianzados. No en vano el autor tuvo una intensa participación en la elaboración de la elogiada Ley Jurisdiccional de 1956 (LJ), y a la condición de experimentado abogado acompañó la de Catedrático Universitario, con un extenso bagaje literario en el que destacan un buen número de trabajos clásicos sobre el proceso administrativo vertidos a lo largo de las tres décadas largas de vigencia de la LJ. Razones todas ellas que abonan la solidez de los planteamientos de esta pequeña obra, sin perjuicio de la discrepancia con alguno de los puntos de vista o posiciones de su autor.

2. La insatisfacción general del justiciable en relación con el servicio público judicial alcanza también, como es lógico, al proceso administrativo. La observación no es nueva. En reiteradas ocasiones la doctrina ha llamado la atención sobre las insuficiencias de todo tipo, no exclusivamente procesales, que ponen en peligro la efectividad de la tutela judicial que la Constitución garantiza (art. 24) (1). Peligro que se incrementa en relación con el proceso administrativo, habida cuenta de la expansión del intervencionismo administrativo por exigencias del Estado social y de las deficiencias estructurales y dinámicas de la organización administrativa que elevan la conflictividad de su conducta activa o pasiva. A esta corrien-

te de denuncia, no extraña al Derecho Comparado, han seguido propuestas diversas para buscar modelos alternativos a la jurisdicción (piénsese, por ejemplo, en la rápida y amplia implantación del Ombudsman en la realidad jurídica occidental) o corregir sus disfunciones, a las que el legislador ha sido sensible. La Disposición Adicional 1.ª de la LOPJ emplazaba al Gobierno para que, en el término de un año, remitiera a las Cortes un Proyecto de Ley del proceso contencioso-administrativo e incluso el Ministerio de Justicia dio a conocer poco después un Anteproyecto (2) que, por avatares diversos, no fue tramitado y cayó en el olvido hasta que la reciente Ley 10/1992, de 30 de abril, de Medidas Urgentes de Reforma Procesal, ha vuelto a centrar la atención sobre la situación presente del contencioso y las exigencias más perentorias del artículo 24 CE.

En esta tendencia debe enmarcarse la obra que comentamos.

GONZÁLEZ PÉREZ denuncia la referida insatisfacción del justiciable y del profesional forense exculpando a la LJ de la responsabilidad exclusiva de la situación presente. Los elogios que antaño mereciera la LJ parecen haberse trocado en ataques abrasivos y desmesurados que resultan un tanto inmerecidos y dignos de crítica. Ciertamente, algunas disposiciones de la LJ obstaculizaban la efectividad de la tutela judicial, pero su rigor ha sido atenuado, cuando no derogado, por la Constitución de 1978 y la tarea interpretativa y complementaria de la jurisprudencia más avanzada. Afirmación ésta que no pretende negar la necesidad de una reforma legislativa que en favor de la seguridad jurídica fije positivamente los resultados jurisprudenciales frente a la doctrina judicial más conservadora y aumente la efectividad jurídica y social del proceso administrativo, sino únicamente plantear la situación en sus justos términos.

Por eso mismo no es posible compartir la opinión del autor sobre lo que él califica de fracaso del Estado social

(1) Recientemente al respecto, E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Hacia una nueva justicia administrativa*, 2.ª ed., Cívitas, Madrid, 1992; algunas referencias sobre la situación en el Derecho Comparado pueden encontrarse en J. TORNOS MÁS, *La situación actual del proceso contencioso-administrativo*, «RAP», 122, mayo-agosto, 1990, págs. 103 a 130.

(2) Véase el monográfico dedicado por «Documentación jurídica», núm. 51, 1986.

y a quien atribuye en buena parte, por no decir en exclusiva, la responsabilidad por la deficiente situación del proceso contencioso-administrativo. El Estado social no ha fracasado por la razón sencilla de que no es, como pretenden ahora los neoliberales, un modelo absoluto, acabado y concreto, sino un conjunto de presupuestos directivos de la acción del Estado. A diferencia de fórmulas socialistas totalitarias recientemente derrumbadas a las que tendenciosamente se pretende asimilar el Estado social, no hay en éste un modelo final teórico, un referente último desde el que pueda evaluarse en términos de éxito o fracaso la actuación estatal. El éxito del Estado social reside en el seguimiento de las líneas de tendencia que presupone, condición de un progreso social ilimitado sólo apriorísticamente pero circunscrito por la misma realidad de las cosas. Lo que se pretende fracaso no son sino límites de orden material a los que el Estado social, como cualquier otra realidad humana no puede escapar. El modelo estatal de la Constitución es, pues, contingente: no hay un resultado final único e inmutable, sino que será lo que pueda ser de acuerdo con las circunstancias sociales y económicas; por ello, el fracaso del Estado social no puede desmarcarse de los logros de la Constitución misma, logros que el autor parece poner en cuestión, siendo ésta una actitud que resulta difícil compartir.

Es cierto que la administrativización de las relaciones individuales y sociales que impone el Estado social provoca un incremento del número de litigios administrativos que supera las posibilidades orgánicas y procesales del contencioso-administrativo. Pero también lo es que los conflictos nacen no tanto de aquella administrativización como del comportamiento irregular, por acción o por indebida omisión, de la Administración. La mala administración no es una nota congénita al Estado social. Lo que ocurre es que la vocación que asume la Administración en este modelo estatal determina la aparición de sus síntomas y la constatación de sus efectos nocivos con mayor claridad porque el ciudadano está más pendien-

te de la actuación administrativa y es más consciente de su instrumentalidad. Vocación de servicio que viene impuesta desde la misma Constitución (art. 103.1) y que es elemento esencial de los contenidos del Estado social. Por ello, declinar sin más la responsabilidad por las lacras del proceso administrativo en el modelo social de Estado se me antoja una actitud tan maniquea como la de quienes vituperan a la LJ, en tantos aspectos encomiable.

3. La obra, comenzando por la propia organización judicial, se apoya en los estadios secuenciales del proceso para repasar los aspectos más controvertidos y las disfunciones presentes del contencioso-administrativo: las restricciones de acceso a la justicia administrativa, las pretensiones susceptibles de tutela procesal, la lentitud del proceso y las medidas cautelares que aseguren su finalidad y la ejecución de sentencias son los campos sobre los que se articula el discurso del autor y sobre los que van exponiéndose las propuestas para una reforma procesal administrativa.

No me parece oportuno en este comentario reproducir, siquiera sea sucintamente, todos y cada uno de los problemas analizados por el autor en cada una de las mencionadas áreas temáticas, ni tampoco resultaría necesario habida cuenta de la sumaria de la obra y la facilidad con que se presta a lectura lo que aconseja que sea el lector interesado quien personalmente examine el contenido de la obra de la que aquí se da noticia.

Pero sí resulta conveniente señalar algunas ideas centrales que la obra sugiere, cuando no apunta expresamente, en relación con la reforma procesal.

La necesidad de esta reforma parece fuera de dudas. Como también resulta claro que servirá de poco si no va acompañada de una racionalización de la organización administrativa y sus pautas de conducta para que disminuya la conflictividad administrativa (esa parece ser la intención aparente de la recientemente aprobada Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Adminis-

trativo Común de 26 de noviembre de 1992), junto con la implantación definitiva de la planta jurisdiccional y la creación de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo (mediatizada no sólo por razones de índole presupuestaria, sino humana: la carencia de personal especializado para cubrir estos órganos no puede remediarse sacrificando la especialización, garantía esencial y condición necesaria para asegurar la eficacia apetecida).

Las posibilidades y efectividad real de la reforma procesal aparecen, pues, íntimamente ligadas a condicionamientos de índole organizativa y económica sin cuya concurrencia podrían resultar vanos los esfuerzos acometidos en tal sentido. Por eso, sin poner en duda la urgencia de esta reforma y entre tanto no pueda llevarse a cabo con plenas garantías, no parece superfluo insistir en la utilidad presente de la Ley Jurisdiccional, en buena medida desaprovechada por la jurisprudencia que podría introducir por vía interpretativa algunas de las importantes correcciones que se pretenden de la reforma. Piénsese por ejemplo en el tema de las medidas cautelares: resulta evidente que, a la luz del artículo 24 CE, no se limitan a lo contemplado en la LJ [el art. 122 de la suspensión de la eficacia de los actos (3) y el derogado art. 96.2, prácticamente ignorado] y resultan admisibles las de la legislación procesal civil, lo que permitiría a los Tribunales adoptar cuantas medidas fuesen necesarias para asegurar la efectividad de la sentencia que recayere. Pero salvo elogiosas excepciones (4) las Salas de lo Contencio-

so-Administrativo no se han atrevido a extraer dicha conclusión. Otro tanto sucede con la expresión «interés directo» que por vía interpretativa podría valer tanto como la de «interés legítimo» del texto constitucional y albergar incluso los intereses colectivos y difusos. Extremo éste al que, sin esfuerzo, podría llegar la jurisprudencia de continuar su evolución en el sentido actual tendente a la supresión de restricciones a la legitimación. Como resulta inexplicable, finalmente, que pese a lo dispuesto en los artículos 110 LJ, 117.3 y 118 CE y 17 y 18 LOPJ, continúen los Tribunales sin ejercitar todos los poderes de que disponen en orden a la ejecución de sentencias.

En fin, la urgencia de esta reforma podría atenuarse si, como se ve, la excesiva prudencia de los jueces o su inseguridad no constituyese una rémora en la evolución del sistema procesal administrativo.

Por último, las leyes no son más que letra muerta si su aplicación no se hace efectiva. Los plazos procedimentales de la parcialmente derogada LPA, o de la LJ, son buena muestra de ello. De ahí que, al margen de las concretas novedades procesales (objeto del proceso, plazos, emplazamientos, recursos administrativos previos y judiciales...) que puedan introducirse y de las que da cuenta la obra, deba hacerse hincapié en la responsabilidad.

Responsabilidad administrativa pero también, lo que parece incluso más importante en orden a asegurar el cumplimiento de las leyes, de quienes forman parte de la Administración. Porque la responsabilidad administrativa que es, al fin y al cabo, la dilución social, entre todos los ciudadanos, de la carga de reparar el daño, tiene un escaso efecto disuasorio sobre aquellos que deciden por la Administración y que la engendran. Responsabilidad personal, civil, disciplinaria e incluso penalmente a funcionarios y autoridades, administrativas o judiciales, parece ofrecer, por el contrario, mayores perspectivas de eficacia en cuanto al cumplimiento de las leyes. En el orden procesal los ejemplos no escasean. Baste reseñar, por todos, el grave problema de la des-

(3) Tema abordado, por cierto, en la tesis doctoral recientemente leída por J. BARCELONA LLOP, *Ejecutividad, ejecutoriedad y ejecución forzosa de los actos administrativos*, Santander, 1992.

(4) Véase al respecto el comentario de E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Medidas cautelares positivas y disociadas en el tiempo: el auto de 21 de marzo de 1991 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco*, «REDA», 71, julio-septiembre, 1991, págs. 377 y ss. (incluido también en *La batalla por las medidas cautelares*, Civitas, Madrid, 1992, págs. 247 y ss.).

obediencia de los órganos administrativos a los mandamientos judiciales que se liga al de la ejecución de sentencias antes referido. Es esta desobediencia práctica inveterada, a cuya tipificación delictiva no ha seguido la exigencia ordinaria de responsabilidad penal, por lo que, ya de antiguo, aquélla ha sido calificada como «una de las bromas de la fantasía nacional» (5). Reproche penal, por cierto, que si ya bastante inédito de por sí pretende dulcificarse aún más en el Anteproyecto de Código Penal recientemente publicado al sancionar tan sólo con multa y suspensión a las autoridades y funcionarios que se nieguen abiertamente a acatar las resoluciones judiciales como exige el artículo 118 CE. Aunque quizá la atenuación del rigor de la pena pueda minorar la renuencia de fiscales y jueces a exigir esta responsabilidad penal.

Que la reforma legislativa sea verdaderamente efectiva, que la urgencia no se traduzca en precipitaciones, que los prejuicios no arrumben una tradición procesal administrativa prestigiada y que se consiga, de una vez por todas, la sumisión plena y efectiva del poder público al control jurisdiccional son los propósitos declarados y compartidos unánimemente por la doctrina con los que, a modo de conclusión, cierra el autor la obra objeto de este comentario. Que así sea.

Marcos GÓMEZ PUENTE  
Seminario de Derecho  
Administrativo  
Universidad de Cantabria

LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki: *Los principios de supletoriedad y prevalencia del Derecho estatal respecto del Derecho autonómico*, Monografías, Cívitas, Madrid, 1991, 187 págs.

(5) Lucas MALLADA, *Los males de la Patria*, Madrid, 1890, reimpresso en 1969 por Alianza Editorial (citado en la obra objeto de esta recensión, pág. 107).

I

La existencia de un Estado autonómico como el que ha posibilitado la Constitución Española de 1978 (en lo sucesivo CE), presupone la articulación de un sistema de distribución del poder político y administrativo entre el Estado y las Comunidades Autónomas (en adelante CC.AA.).

En efecto, para hacer efectivo el principio autonómico y llegar a una verdadera descentralización política se requiere un reparto de poder, y para ello, una distribución de competencias. En función de tales competencias, asumidas principalmente a través del Estatuto de Autonomía (en lo sucesivo EA), las CC.AA. tienen facultad para dictar normas propias de carácter general, esto es, leyes elaboradas por su propio Parlamento, que no se diferencian en cuanto a su rango de las Leyes Estatales (de idéntica naturaleza jurídica), y cuya adecuación al «bloque de la constitucionalidad» sólo corresponde enjuiciar al Tribunal Constitucional (en adelante TC).

La presencia, pues, de entes dotados de un verdadero poder legislativo ha originado el surgimiento de una pluralidad de ordenamientos: el estatal y los autonómicos, los cuales forman parte de un ordenamiento global único: el ordenamiento jurídico español.

Dicha pluralidad de ordenamientos nos lleva al problema crucial de su articulación, en concreto de las relaciones entre el ordenamiento estatal y los autonómicos. Dos de las piezas fundamentales que presiden tales relaciones son los principios de supletoriedad y prevalencia del ordenamiento estatal sobre los autonómicos, constitucionalizados, ambos, en el artículo 149.3 de la CE. Según dicho precepto, las normas del Estado «prevalecerán en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas».

Al análisis e interpretación de tales principios se ha dedicado la mayor parte de nuestra mejor doctrina *ius publicista*, si bien la atención recibida por el prin-

cipio de prevalencia ha sido mucho mayor y su interpretación ha causado mayores divergencias doctrinales.

El trabajo que aquí es objeto de revisión pretende ofrecer una nueva interpretación de ambos principios. En el análisis de los mismos el autor ofrece una interpretación diferente a las anteriores, las cuales cuestiona ya que entiende que las concepciones que de los principios de supletoriedad y prevalencia se tienen, ignoran la verdadera esencia de la autonomía política de las CC.AA. Así, en su análisis a la regla de la prevalencia realiza una crítica común a las interpretaciones hasta ahora propuestas por la doctrina, las cuales, a su juicio, no tienen en cuenta la naturaleza jurídica de las leyes autonómicas ni el sistema de jurisdicción constitucional concentrada por el que ha optado nuestra CE. La lectura del principio que él propone intenta solucionar esos problemas.

En lo que se refiere al principio de supletoriedad, su interpretación cuestiona la aceptación unánime de la doctrina, interpretación que, a su juicio, condiciona el ejercicio de competencias autonómicas, rompe con la relación Parlamento-Gobierno Autonómico, y vulnera la seguridad jurídica. Inaugura, por ello, una línea crítica de tal principio, hasta ahora no cuestionado por la doctrina.

## II

La monografía, en su estructura formal, se articula en seis apartados resultando los verdaderamente importante no sólo por su extensión, sino también por su contenido, los apartados IV y V, dedicados ambos al estudio de cada uno de los principios aludidos.

El primer apartado, titulado «Las relaciones internormativas», estudia someramente los principios de jerarquía, competencia y el criterio cronológico, como reglas que tratan de resolver posibles contradicciones que se pueden producir entre las diversas normas de una pluralidad de ordenamientos, y como principios que ayudan a una mejor comprensión de los de prevalencia y supletoriedad.

En el segundo apartado LaSAGABASTER pone de manifiesto la relación existente entre ordenamiento jurídico y estructura institucional, para resaltar así, la incorrección de una única interpretación de los principios que rigen las relaciones internormativas en sistemas de estructura federal o en sistemas donde el control de constitucionalidad de las leyes es distinto (control concentrado o control difuso).

En el tercer apartado, «Dogmática jurídica y técnica legislativa», el autor apunta unos criterios de técnica legislativa que sirvan de apoyo a las soluciones propuestas en torno a los principios de supletoriedad y prevalencia. Así, junto a criterios generales como el de que a cada ley debe corresponder un único objeto y sólo debe ser modificada por otra con identidad de objeto; al hilo del estudio de la regla de prevalencia apunta otros criterios concretos como convertir en requisito de validez de las normas el que cada una determine su carácter de básica (y en su caso de supletoria).

Tras estos tres apartados preliminares y de apoyo, cuya extensión se reduce a unas 35 páginas, se adentra en el análisis de los principios de supletoriedad (apartado IV) y de prevalencia (apartado V), terminando la obra con un último apartado de conclusiones y una *addenda* relativa al estudio y análisis de la sentencia del TC 147/1991, de 4 de julio, que trata con detalle el principio de supletoriedad.

## III

En el estudio del principio de supletoriedad destaca LaSAGABASTER la escasa atención doctrinal que aquél ha recibido, así como su aceptación unánime por parte de la doctrina y su inexistencia en otros sistemas de estructura federal.

A su juicio, la regla de la supletoriedad no puede tener el mismo significado en el Derecho privado que en el derecho público, pues los principios que informan uno y otro derecho son distintos (principio de legalidad frente a principio de autonomía de la voluntad). A este respecto contrapone también el

concepto de laguna, propio del Derecho Privado, al concepto de anomia, más propio del Derecho Público. Así, pone el ejemplo de una CA que en el ejercicio de su potestad sancionadora no disciplina las sanciones administrativas a imponer por la realización de determinadas conductas. En este caso, dice, no se está en presencia de una laguna, sino ante un sector de actividad no regulado, por lo que difícilmente encontrará justificación la supletoriedad del Derecho estatal. Critica, por ello, el tratamiento que el principio ha recibido por parte de la doctrina, que ha recurrido al Derecho Privado para explicar dicha institución.

Pero la objeción más importante de LASAGABASTER se centra en la concepción (sostenida por la mayoría de la doctrina administrativista) del ordenamiento estatal como ordenamiento completo (algo así como el Derecho común) y de los ordenamientos autonómicos como ordenamientos parciales, y por tanto carentes de la coherencia y sistematicidad del primero. En particular, le preocupan las consecuencias que tal interpretación origina: la posibilidad de que el Estado dicte normas con el exclusivo fin de que sean supletorias, o, lo que es lo mismo, la aceptación de que el Estado tiene una competencia legislativa de carácter general, si bien las normas resultantes del ejercicio de tal competencia tendrán una aplicación de segundo grado en los territorios de aquellas CC.AA. que tengan competencia sobre la materia en cuestión.

Dicha interpretación del principio, que se desprende de las formulaciones doctrinales y de la propia jurisprudencia del TC (a pesar de los repetidos pronunciamientos de éste afirmando que la regla de la supletoriedad no es atributiva de competencias), tiene unas consecuencias trascendentales negativas — dice LASAGABASTER — para el principio autonómico.

Por lo pronto — señala — la cláusula de la supletoriedad, así entendida, afecta a la seguridad jurídica, pues se plantean interrogantes tales como si la norma estatal es siempre supletoria o sólo cuando lo dice, o problemas para el aplicador del Derecho que se puede en-

contrar con la dificultad de identificar lo básico, dado el concepto de bases elaborado por el Tribunal Constitucional. «Esto hace que el aplicador del derecho no sepa si una norma es o no básica, lo que sí sabría si el Estado se limitase a regular lo básico. Puede ser, por tanto, que el operador jurídico aplique una norma supletoria como básica. La inseguridad jurídica que provoca esta situación es por tanto evidente». (pág. 78)

El principio, tal y como lo concibe la doctrina también condiciona el ejercicio de competencias autonómicas, ya que las CC.AA. se pueden ver compelidas a dictar normas cuando quieran evitar la aplicación de una norma estatal que deviene aplicable en virtud de la regla de la supletoriedad. También se ve condicionada la actividad normativa autonómica en el supuesto de impugnación por la vía del artículo 161.2 CE, que producirá la inmediata suspensión de su vigencia y la consiguiente aplicación del Derecho estatal por su carácter supletorio.

Por último — termina — también rompe con la relación Parlamento-Gobierno Autonómico, ya que las leyes estatales autocalificadas de supletorias (como la de tasas y precios públicos) conceden determinadas posibilidades de actuación al Gobierno Autonómico, sin intervención alguna del Parlamento autonómico (pág. 79).

Vistas las consecuencias del principio de supletoriedad, y tras rechazar la tesis de autores que han estudiado el tema como GARCÍA DE ENTERRÍA, MUÑOZ MACHADO, TORNOS, DE OTTO, etc., y la interpretación del TC (de cuya jurisprudencia hace un detenido estudio cronológico destacando la variabilidad de tal doctrina a la hora de fundamentar la supletoriedad del derecho estatal, e incluso la contradicción en la que incurre, pág. 67), propone LASAGABASTER una nueva interpretación de tal principio.

La alternativa que propone es considerar la regla de la supletoriedad como una norma de carácter transitorio, interpretación que, a su juicio, evita los problemas aludidos, es más respetuosa con una concepción auténtica de la au-

tonomía y es la que tiene, además, acogida en los Estatutos de Autonomía.

Entendida como norma de carácter transitorio, su efecto sería mantener en vigor la normativa estatal hasta que la CA haga uso de sus potestades normativas. «El derecho estatal —dice— no perdería su vigencia desde el momento de entrada en vigor de los Estatutos, sino que se mantendría en vigor en virtud de dicha cláusula. Ahora bien, una vez que la Comunidad Autónoma ha asumido en su Estatuto competencias en esa materia, es a ella a quien corresponde dictar la regulación que proceda. La asunción de competencias por la Comunidad Autónoma produce una autonomización de la normativa estatal, ya que no podrá ser modificada por el Estado, en relación con esa o esas Comunidades Autónomas» (págs. 80, 81).

El interés y la novedad de esta nueva lectura de la regla de la supletoriedad, reside en el planteamiento del tema de una forma concreta, es decir, exponiendo una serie de supuestos concretos y analizando la problemática a que da lugar la interpretación del principio que hace la doctrina mayoritaria. Al respecto, hay que señalar que los autores que se han ocupado del tema hacen un análisis del mismo de forma abstracta, sin plantearse los problemas que su aplicación pudiera ocasionar (quizá porque entienden que no se plantea problema alguno) y significando la necesidad de un derecho de fondo que supla la falta de completud, sistematicidad y coherencia del Derecho autonómico. Tan sólo TORNOS (en E. AJA y otros, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Tecnos, 1985, pág. 128) señala que la regla de la supletoriedad encierra alguna disfunción y precisa de cierta matización.

Ahora bien, la interpretación propuesta por LASAGABASTER de considerar la regla de la supletoriedad como una norma de carácter transitorio, cuyo efecto sería mantener en vigor la normativa estatal hasta que la CA haga uso de sus potestades normativas, supone, a mi juicio, negarle toda virtualidad a dicho principio, hacerlo innecesario en la CE. Si el único efecto de la regla es

mantener en vigor el derecho estatal (a pesar de que el Estado habría perdido sus competencias por haber entrado en vigor el Estatuto) hasta que la CA regule sobre la materia, no habría hecho falta incluir en la CE dicho principio, ya que mientras las CC.AA. no dicten normas sobre las materias asumidas en sus Estatutos el único Derecho aplicable (porque no hay otro y no ha sido derogado) es el estatal.

Antes de que una CA dicte normas sobre una materia de su competencia, entiendo que no cabe hablar, en rigor, de un Derecho estatal supletorio de un Derecho autonómico que aún no existe, al menos sobre esa materia concreta. Y si se entiende que el Derecho sobre la materia es autonómico por que el EA lo hace suyo (véase Disposiciones Transitorias 7.ª, 2.ª y 3.ª de los EA vasco, catalán y gallego, respectivamente) o porque, como dice LASAGABASTER, la asunción de competencias por parte de la CA produce una autonomización de la normativa estatal (pág. 81), no cabe hablar de Derecho estatal (supletorio) porque, según tal concepción, el Derecho ya es autonómico y no estatal.

Particular atención creo que merece el tema de la aplicación de la regla de la supletoriedad en el ámbito de la potestad sancionadora de las CC.AA.

LASAGABASTER señala que al atribuir el mismo significado al principio de supletoriedad en el Derecho privado que en el Derecho público (tal y como hace la doctrina mayoritaria) se plantea un grave problema. El problema es el siguiente: cuando una CA, en el ejercicio de su potestad sancionadora no tipifica las sanciones imponibles por la realización de determinadas conductas, y tales conductas sí tienen prevista una sanción en la normativa estatal, cabe preguntarse —dice LASAGABASTER— si «¿puede la Administración autonómica imponer esas sanciones, no previstas en su ordenamiento, pero sí en el estatal, que resulta de aplicación supletoria?» (pág. 53), o si el Parlamento autonómico «¿debe excluir expresamente esas conductas como sancionables para no aplicar supletoriamente el derecho estatal?» (pág. 86).

A mi juicio, para responder negati-



vamente a tales cuestiones no es preciso entender que la regla de la supletoriedad tiene carácter transitorio en el sentido propuesto por LASAGABASTER. Es decir, que de la interpretación que de la cláusula hace la doctrina mayoritaria y el combate no se desprende necesariamente una respuesta afirmativa.

En efecto, cuando el Parlamento o el Gobierno de una CA, con competencia para ello, establece las sanciones a aplicar por la realización de determinadas conductas, y la tipificación realizada no coincide con la estatal (que será lo que ocurra normalmente) no hay nada que suplir, nada que complementar, porque el régimen es completo, y la CA en cuestión, en uso de su autonomía, ha considerado conveniente no sancionar determinadas conductas que el Estado u otra CA sí sanciona. De ahí que no sea preciso que tales conductas, tipificadas por el Estado, sean excluidas expresamente como sancionables por la CA, ya que al no haber sido tipificadas por ésta ha mostrado, de manera implícita, su voluntad de no sancionar dichas conductas.

#### IV

Al dilatado debate (también existente en Europa) sobre la necesidad y alcance de la cláusula de prevalencia, se suma una nueva interpretación que, en palabras de su autor, va a «intentar salvar el problema, no solucionado por las concepciones doctrinales y jurisprudenciales hasta ahora analizadas» (pág. 146). Ello pone de manifiesto la trascendencia (ya destacada por el Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías Territoriales, en mayo de 1981) de la funcionalidad de dicho principio en las relaciones entre los ordenamientos estatal y autonómicos.

El tema ha recibido diversas y divergentes interpretaciones y la polémica vuelve a abrirse. Las soluciones a la pertinencia y virtualidad del principio han sido de lo más variado. Mientras PAREJO sostuvo (en 1981) que se trata de una norma compleja (norma de conflicto y de competencia a la vez), DE OTTO ve en la regla una cautela constitucional para el supuesto de que los EA

establezcan competencias concurrentes, único supuesto de aplicación de la norma, a su juicio. También considera aplicable la regla de la prevalencia tan sólo a los supuestos de competencias normativas concurrentes FERNÁNDEZ FARRERES, quien recientemente en su trabajo «Colisiones normativas y primacía del Derecho estatal» (en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, I, coordinación a cargo de Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, Cívitas, Madrid, 1991) afirma que tan sólo respecto de la materia «cultura» se ha articulado constitucionalmente un efectivo sistema de competencias concurrentes del Estado y de las CC.AA., por lo que sólo en dicho supuesto es aplicable la cláusula de la prevalencia (pág. 563).

Con todo, la mayoría de los autores que se han ocupado del tema (GARCÍA DE ENTERRÍA, MUÑOZ MACHADO, RUBIO LLORENTE, GÓMEZ FERRER, TORNOS) consideran que el principio es plenamente operativo y su ámbito de aplicación más amplio.

No se va a entrar aquí en un análisis de las diferentes posturas doctrinales sobre el tema (análisis que ya efectúa el propio LASAGABASTER), sino que se procederá a exponer la crítica (ya que prácticamente es la misma) que el autor dirige a tales posturas, para aludir a continuación a la alternativa que LASAGABASTER propone. Analizaremos, por último, los resultados a que tal propuesta creo que conduce.

La crítica que LASAGABASTER dirige a la doctrina se centra en que un entendimiento de la cláusula como preferente aplicación de la ley estatal sobre la autonómica en cualquier conflicto que entre ambas se produzca, supone una vulneración del principio de autonomía política. En concreto, dice, supone una negación de un poder legislativo autonómico del que emanan normas con rango de ley, y por tanto de idéntica naturaleza jurídica que las leyes estatales. Con tal interpretación —continúa— se está reconociendo a los tribunales ordinarios competencia para decidir sobre la validez de una norma con rango de ley, con lo que la vinculación de los tribunales a la ley queda eliminada

y el sistema de jurisdicción constitucional concentrada, ignorado; esto es, convertido en un sistema de control difuso de constitucionalidad de las leyes. Ese control de estatalidad de las leyes autonómicas por los jueces ordinarios deja siempre pendiente una cuestión: el alcance del artículo 163 CE y la función o competencia del juez ordinario en relación con la ley (págs. 124 y 132).

Se impone por ello, según LASAGABASTER, una solución que intente salvar ese problema no solucionado por la doctrina ni por la jurisprudencia. La interpretación que el autor propone la hace al hilo del análisis de la no adecuación de las normas de desarrollo autonómico a las bases estatales, expresión fundamental, según sus propios términos del conflicto ley autonómica-ley estatal. No analiza, sin embargo, otros supuestos, como pudiera ser la superposición de títulos competenciales.

La solución que él propone consiste en no aplicar el principio de prevalencia cuando la ley autonómica es *posterior* a la ley de bases estatal, es decir, cuando dictada por el Estado la normativa básica la CA ha procedido al desarrollo de la misma. En tal supuesto, señala LASAGABASTER, si el juez ordinario inaplica la ley autonómica en base a la regla de prevalencia, se sitúa en un lugar que no le corresponde y está vulnerando el artículo 163 de la CE. En dicho supuesto (ley autonómica de desarrollo posterior a ley básica estatal) el juez ordinario debe acudir al artículo 163 CE y plantear la cuestión de inconstitucionalidad.

Sin embargo, si la ley autonómica de desarrollo es *anterior* a la norma básica estatal es aplicable el principio de prevalencia, por lo que si hay contradicción entre una y otra norma debe primar y aplicarse la estatal.

En este último caso (ley de desarrollo anterior a ley básica estatal), si se aplica la regla de la prevalencia, por ser contradictorias una y otra norma, no se está vulnerando el artículo 163 CE, ni se desconoce la voluntad del Parlamento autonómico por parte de los tribunales ordinarios, ya que el Parlamento autonómico todavía no se ha pro-

nunciado sobre la normativa a dictar en desarrollo de la nueva ley básica estatal. Se produce, dice, un fenómeno similar al que opera la CE respecto de las leyes anteriores.

Por el contrario, en el caso de contradicción entre ley autonómica posterior a ley de bases estatal (donde, como hemos visto, no considera aplicable la regla de la prevalencia sino que procede el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad), si hay un pronunciamiento del legislador autonómico en relación a la ley estatal, pronunciamiento o voluntad de la CA que se desconoce si se aplica la cláusula de prevalencia. Todo el razonamiento lo justifica LASAGABASTER en entender la cuestión de inconstitucionalidad no sólo como una institución que atienda al reparto de competencias entre el TC y los tribunales ordinarios, sino como una institución que también establece la relación entre los tribunales ordinarios y el poder legislativo (nota 104, pág. 149).

Ahora bien, entiende el autor que para que tal solución sea operativa (aplicación preferente, en caso de conflicto, del derecho estatal respecto del autonómico únicamente cuando la ley autonómica es anterior) es preciso que el legislador estatal señale expresamente las normas que son básicas, pues de lo contrario se deja en manos del juez la determinación de lo básico.

La misma división temporal efectúa y la misma solución adopta cuando la contradicción se da entre una ley autonómica y una norma reglamentaria estatal: si la ley autonómica es posterior a la Estatal, aquélla debe ser aplicada (salvo que el juez estime que puede ser inconstitucional, caso en que debe plantear la cuestión); si la posterior es la norma reglamentaria estatal, ésta es la aplicable (pág. 153).

Como se ve, para LASAGABASTER, la aplicabilidad de una u otra norma depende de su situación en el tiempo: la posterior en el tiempo es siempre la aplicable, es lo que nos viene a decir el autor. En efecto, como hemos visto cuando la norma autonómica es posterior a la norma estatal, debe ser aplicada la autonómica, y si duda de su constitucionalidad porque contradice a

la estatal debe plantear la cuestión y no acudir a la regla de la prevalencia del Derecho estatal.

Si la que es posterior es la norma estatal, ésta debe aplicarse en base al artículo 149.3 de la CE ya que en este caso no se vulnera el artículo 163 de la CE, por no desconocerse la voluntad del Parlamento autonómico que aún no se ha exteriorizado en relación con la nueva Ley Estatal.

En este último caso LASAGABASTER nos ofrece una solución basada en el derecho positivo (en el art. 149.3 CE), pero en el caso de ser posterior la ley autonómica la considera aplicable sin más, sin basar tal aplicabilidad en precepto alguno. Si cuando es posterior la norma autonómica debe plantearse la cuestión de inconstitucionalidad (por contradecir a la norma estatal) es porque se considera aplicable la autonómica, ya que el art. 163 CE señala que cuando «un juez considere, en algún proceso, que una norma con rango de ley, aplicable al caso, de cuya validez dependa el fallo, pueda ser contraria a la Constitución, planteará la cuestión ante el TC. Es decir, el juez al plantear la cuestión ya está decidiendo qué norma debe aplicarse.

Pero, ¿por qué resulta tal norma aplicable y no la ley básica estatal, si precisamente aquélla no se adecúa a ésta? LASAGABASTER sólo afirma que si el juez ordinario aplica la estatal, en base al artículo 149.3 CE se viola el artículo 163 CE, por ignorarse la voluntad del legislador autonómico. Pero el argumento se puede invertir: si el juez aplica el artículo 163 y plantea la cuestión, se está violando el artículo 149.3 CE, que establece la prevalencia en la aplicación de la norma estatal en caso conflicto. Con la solución que apunta LASAGABASTER se hace lo contrario: considerar aplicable la autonómica en perjuicio de la estatal (otra cosa es que el juez no la aplique porque plantea la cuestión, pero parece claro que la considera aplicable).

Ahora bien, ¿efectivamente se vulnera el artículo 163 CE si el juez aplica la cláusula de prevalencia? A mi juicio tal vulneración no se produce. Cuando el juez ordinario, en base al artículo

149.3 CE, inaplica la ley autonómica, no se pronuncia sobre su validez, sino acerca de su eficacia al caso concreto. Simplemente considera que no se aplica al caso porque no se adecúa a las bases estatales.

Tal es la solución que aporta la doctrina más autorizada. Así GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, en su *Curso de Derecho Administrativo*, señalan que la regla de la prevalencia «implica desplazar en la aplicación (ni siquiera invalidar o derogar, como viene a resultar de la equívoca fórmula germánica) a la otra norma» (pág. 355). En idéntico sentido se pronuncia RUBIO LLORENTE en su sugestivo trabajo «El bloque de la constitucionalidad» (en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, vol. I; coord. a cargo de Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, Cívitas, Madrid, 1991. También en «Revista Española de Derecho Constitucional», núm. 27, septiembre-diciembre, 1989). En él, tras afirmar que las normas básicas no son reglas de delimitación competencial, y por tanto no se integran en el bloque de la constitucionalidad, señala que la contradicción entre ley autonómica de desarrollo-ley básica estatal no genera un vicio de incompetencia (pág. 31). De ahí que entienda que «las leyes autonómicas que regulan materias que han sido también objeto de una ley estatal podrán ser pura y simplemente inaplicadas por el juez ordinario, sin consulta alguna al juez constitucional, en virtud de la cláusula de prevalencia del artículo 149.3 CE» (pág. 33).

Por su parte TORNOS, tras cuestionar la virtualidad de la cláusula de prevalencia, ya que la complejidad de la norma —dice— supone de hecho su propia ineficacia (en E. AJA y otros, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Tecnos, 1985, pág. 127), en un reciente trabajo (*Ley de bases y Legislación de desarrollo. El problema de su articulación por modificación de la Ley de Bases. La cláusula de prevalencia*, en «Revista Española de Derecho Constitucional», núm. 33, septiembre-diciembre, 1991) afirma que el conflicto entre ley de desarrollo-ley de

bases tan sólo puede resolverse de forma general y a través de la aplicación de una regla jurídica, acudiendo a la cláusula de prevalencia. A su juicio, la prevalencia no incide sobre la validez de las normas, pues se limita a declarar la aplicación de una e inaplicación de otra, es decir, que sólo resuelve el problema de la norma aplicable, pero no el de la norma válida (págs. 33 y 37).

Y en el mismo sentido parece pronunciarse el propio LASAGABASTER, cuando considera aplicable la cláusula de prevalencia (en el supuesto de ley autonómica anterior a ley de bases estatal) y señala que en tal caso «no habría lugar, sin embargo, al efecto derogatorio, tal como esta conceptualizado en la actualidad, sino que se aplicaría la cláusula de primacía, en virtud de la cual la ley autonómica cesaría en su *eficacia* (subrayado, *mío*)» (pág. 150).

## V

Como se puede comprobar, las relaciones entre los ordenamientos estatal y autonómicos y sus piezas de articulación plantean una riqueza de cuestiones que no sólo afectan a la propia configuración del Estado autonómico, sino también al sistema de justicia constitucional, e incluso al propio sistema de fuentes, que quizá, como se ha sostenido, sea su terreno propio (cfr. Jesús GARCÍA TORRES, *El sistema europeo de control de constitucionalidad: la historia manifiesta de la esencia*, en «Revista Española de Derecho Constitucional», núm. 24, septiembre-diciembre, 1988).

De ahí que trabajos como el de LASAGABASTER (en la actualidad Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad de Bilbao), contribuyan a mantener y sobre todo reabrir un debate sobre temas cruciales y de indudable relevancia práctica no sólo para el Derecho autonómico sino para el Derecho en general. Buena prueba de ello es la publicación en 1991 de varios trabajos sobre el tema. Así, junto a éste de LASAGABASTER y el citado de TORNOS, hay que añadir el de GÓMEZ FERRER, *Legislación básica en materia de régimen local: relación con las leyes de las CC.AA.*, en «VV.AA.», *La provincia en el*

*sistema español*, Madrid, 1991. También cabe mencionar el trabajo de GARCÍA TORRES, «La cláusula de prevalencia y el poder judicial», en *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, vol. I, Cívitas, Madrid, 1991.

Tomás CANO CAMPOS

LAVILLA RUBIRA, J. J.: *La participación pública en el procedimiento de elaboración de los Reglamentos en los Estados Unidos de América*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Ed. Cívitas, Madrid, 1991, 365 págs.

1. El renacimiento del nacionalismo político en el último tercio del segundo milenio no ha alcanzado al Derecho. El nacionalismo jurídico estricto, dice GARCÍA DE ENTERRÍA en el espléndido prólogo al libro que comentamos, es una época resueltamente sobrepasada. La familiarización con el Derecho Comparado, añade el ilustre Profesor y Maestro del iuspublicismo español contemporáneo, «no es propiamente una enseñanza "de adorno", como se decía de ciertas materias en los colegios de señoritas del siglo pasado, sino un considerable instrumento de formación de un jurista completo y una vía, muchas veces inexcusable, de ensanchamiento de la perspectiva del propio Derecho para afrontar un determinado problema que coincide con problemas conocidos en otros Derechos, para romper "círculos de irracionalidad" o de empequeñecimiento de soluciones disponibles, inercias doctrinales o jurisprudenciales, olvidos de valores jurídicos substanciales» (pág. 18). La ruptura de las fronteras y barreras físicas ha permitido el desarrollo de valores y principios universales, quebrando particularismos empequeñecedores, que permiten vislumbrar el nacimiento de «un verdadero *ius commune* en materias sucesivamente más amplias... en todo

el Derecho Público en cuanto refiere sobre todo libertades públicas y técnicas del Estado de Derecho» (pág. 19).

El estudio del Derecho Comparado no es un recurso fácil o exótico ni un medio de suplir ausencias sino que, concluye GARCÍA DE ENTERRÍA, constituye «un ensanchamiento de nuestro horizonte y una aceptación del reto de la universalización de los valores jurídicos y de la integración y la relación creciente de nuestra sociedad y nuestro Estado con otros ordenamientos internacionales, supranacionales o simplemente extranjeros». ¿Por qué el Derecho Público americano? A mi juicio, el eurocentrismo quiebra también como referencia exclusiva. Sigue siendo, indudablemente, de indispensable e insustituible conocimiento no solamente porque nuestro Derecho Público es deudor directo del mismo, pero no es menos cierto que la construcción iuspublicista norteamericana, formada «a través de una depuración ininterrumpida desde hace más de dos siglos, por la profundización en los valores jurídicos superiores plasmados en la Constitución y en sus enmiendas» (pág. 21), presenta una altura técnica fácilmente contrastable que justifica sobradamente una atención especial, particularmente en el tema elegido por Juan José LAVILLA RUBIRA, el procedimiento de elaboración de Reglamentos, que, establecido por vez primera por la *Federal Administrative Procedure Act de 1946* —es decir, doce años antes de nuestra Ley de Procedimiento Administrativo de 1958—, ha suscitado una «rica casuística jurisprudencial y doctrinal... (que hace) difícil, por no decir absolutamente imposible, concluir en la superioridad de nuestra propia jurisprudencia y doctrina», lo que —concluye el prologo— es «prueba específica sobre la utilidad manifiesta del Derecho Administrativo norteamericano y sobre su posible papel de enriquecimiento y de desarrollo de nuestra propia problemática» (pág. 21).

El Derecho extranjero que se toma como referencia y el tema elegido son elecciones afortunadas de Juan José LAVILLA RUBIRA en su primer libro individual que, sin apasionamientos de-

rivados de la amistad, constituye una obra de madurez, de profesor e investigador —no en el sentido administrativo del término— en su etapa de plenitud. En LAVILLA RUBIRA la juventud y el rigor intelectual no están reñidos. Su extraordinario currículum le avala como un jurista con una capacidad analítica y con una profundidad reflexiva nada comunes. Aunque positivista convencido como hombre de su tiempo, no reniega, sino que arguye, su construcción con las necesarias referencias a los principios que presiden el ordenamiento jurídico. LAVILLA RUBIRA ha penetrado en las profundidades del procedimiento de elaboración de los Reglamentos en el Derecho del Estado más poderoso de la tierra, y el resultado es una obra que probablemente conceptúa y caracteriza más adecuadamente esta institución que la propia bibliografía norteamericana. Escribe GARCÍA DE ENTERRÍA que: «no hubiera podido escribir —el libro— un jurista norteamericano genuino... por su amplitud, por su penetración, por su rigor, por su conceptualismo constructivo». De esta afirmación es prueba concluyente la cita de autoridad del trabajo del Profesor LAVILLA en la última edición —la octava— del manual clásico en Norteamérica «*Administrative Law. Cases and comments*», de GELLHORN, BYSE, STRAUSS, RAKOFF y SCHOTLAND (Nueva York, 1993).

Si el libro de LAVILLA RUBIRA no congrega muchos lectores, más proclives a lo inmediato y casi siempre fugaz, habrá que lamentar una vez más los cimientos de barro sobre los que se asienta la Ciencia y la investigación en nuestro país, y la escasa atención que generan obras escritas no desde el prisma del aplauso fácil, sino desde el púlpito del rigor, de la profundización sin adornos ni florituras, pero también desde el servicio al mejoramiento y progreso de nuestro país, que tantas enseñanzas puede sacar de las páginas de este libro en la materia abordada.

2. Con razón se planteará el lector de estas páginas que son demasiadas palabras para introducir y justificar el libro que comentamos, y que el elogio del autor se le plantea como un acto de

fe, pues casi nada se ha dicho todavía de la obra. Esta se estructura en dos partes: la primera referida al principio general de participación pública en el procedimiento de elaboración de los reglamentos en los Estados Unidos; la segunda sobre la excepción de buena causa al principio general de participación; concluye con un epílogo en el que se aborda la comparación entre las realidades norteamericana y española. Desde el punto de vista estructural el libro presenta, pues, una coherencia indiscutible. El principio de participación pública es el eje del procedimiento reglamentario norteamericano y las formas concretas en que se articula son intentos de hallar el punto de equilibrio entre las exigencias de dicho principio y las derivadas de las características de eficacia, celeridad y economía propias del procedimiento administrativo. En determinados supuestos el principio de participación resulta excepcionado, la llamada «excepción de la buena causa», que permite a las agencias administrativas prescindir de la intervención previa de los interesados cuando entiendan que esto es impracticable, innecesario o contrario al interés público. Este es, en apretadísimo resumen, el objeto del libro, nacido desde la experiencia norteamericana de su autor en la Harvard Law School, en la que obtuvo brillantemente el Master of Laws.

El ejercicio de la potestad reglamentaria de dictar *rules* se ha incrementado sustancialmente en los últimos treinta años, en la que Kenneth Davis denominó «era del rulemaking» (pág. 45), entendiéndolo por tal —siguiendo el práctico y operativo concepto del «Manual» acerca de la *Administrative Procedure Act* de 1946 por el *Attorney General* (Washington, 1947)— la «acción administrativa que regula la conducta futura de un grupo de personas o de una persona singular; su naturaleza es esencialmente legislativa, no sólo porque opera en el futuro, sino también porque atiende primordialmente a consideraciones relativas a los principios generales que deben inspirar la acción pública». Es cierto que la promulgación de normas generales por las auto-

ridades ejecutivas, en el ejercicio de una previa habilitación por el Legislativo, está en los orígenes mismos de la nación norteamericana, operando fundamentalmente en favor del Presidente y en materias relativas a la gestión por la Federación de sus propias actividades y bienes (pág. 45), como excepción a la concepción originaria del principio de separación de poderes (pág. 46), que en realidad nunca se articuló, en el juego real entre los mismos, en términos absolutos o radicales, porque los mismos no responden al espíritu y carácter anglosajón. Pues bien, a lo largo del siglo XIX el ámbito de la atribución legislativa de potestad reglamentaria al Ejecutivo experimentó una progresiva ampliación, que afectó al círculo de los sujetos destinatarios de la delegación, a la extensión material de ésta y a la importancia de las materias constitutivas de su objeto (pág. 46), cuyas razones justificadoras son análogas por lo demás a las explicativas de procesos similares en la mayoría de las modernas sociedades industrializadas (págs. 47), y que alcanzó su mayor vigor en la era del *New Deal*. No obstante, señala LAVILLA RUBIRA, durante un largo período las agencias administrativas se mostraron reacias a ejercer su potestad de dictar *rules* y prefirieron incidir sobre la actividad de los sujetos sometidos a su autoridad, y tratar de cumplir los objetivos marcados por sus respectivas leyes creadoras, a través de una acción casuística y gradual, es decir, a través de múltiples procedimientos de *adjudication*, de la que no resulta, como del *rulemaking*, una norma reglamentaria, sino una orden o decisión. El autor resume con precisión los argumentos en los que se fundaba la extendida crítica doctrinal y jurisprudencial hacia la manifiesta preferencia de las agencias administrativas por la *adjudication* sobre el *rulemaking* (págs. 48-52). A la «presión» de la doctrina científica en favor de las *rules* sobre las *adjudications*, con la simple esperanza de que las agencias administrativas se sometieran a la autoridad de la razón, se sumaron el Congreso y los Tribunales con armas más persuasivas para modificar su criterio de adopción, y «en alguna medida

las emplearon» eficazmente (págs. 53-58), de modo que a partir de los años 70 se inicia un espectacular incremento del ejercicio por las agencias administrativas de sus potestades reglamentarias ligado al crecimiento progresivo del intervencionismo económico y social. La llamada era del reaganismo ha conocido una reducción notable de éste y consiguientemente del número total de las normas reglamentarias dictadas anualmente, concluyendo LAVILLA que «esta reducción del peso relativo del *rulemaking* no se ha hecho todavía perceptible. Existe ciertamente menos acción administrativa en términos absolutos, pero el *rulemaking* no parece haber abdicado de su papel principal en la articulación de la que subsiste. Es posible que la «era de *rulemaking*» haya superado ya su momento álgido. Es seguro que la «era de la desregulación» no ha supuesto por ahora el advenimiento de una nueva «era de la *adjudication*» (pág. 60).

3. La *Administrative Procedure Act* de 1946 uniformó el procedimiento reglamentario codificando las modalidades básicas del mismo y exigiendo a las agencias administrativas la publicación en el *Federal Register* de sus normas procedimentales internas a efectos de permitir su conocimiento a todos los posibles interesados, garantizando con carácter general la participación de éstos, más o menos formalizada, en el procedimiento del *rulemaking*, de modo que —a partir de entonces— tal participación deja de depender, como en el pasado, de la voluntad de las agencias administrativas, convirtiéndose en «principio capital legislativamente declarado, de todo el procedimiento reglamentario» (págs. 66). La *Administrative Procedure Act* establece dos procedimientos reglamentarios distintos para la actuación de la potestad reglamentaria: el informal y el formal, siendo el primero el aplicable con carácter general, salvo que por ley específica se disponga expresamente otra cosa. El procedimiento informal se articula conforme al modelo del procedimiento legislativo seguido en el Congreso, mientras que el formal está diseñado sobre el

modelo del procedimiento judicial (págs. 67-71). La coexistencia de los dos procedimientos reglamentarios es expresión del compromiso entre dos posiciones: la conservadora, partidaria de someter la potestad reglamentaria a rigurosas formalidades procedimentales, y las partidarias de agilizar la acción administrativa (pág. 71). La evolución posterior —señala LAVILLA RUBIRA— pone de manifiesto el progresivo abandono del procedimiento formal o cuasijudicial, que «se ha convertido casi en una curiosidad en la práctica administrativa», en cuanto se ha manifestado inidóneo «para la adecuada consideración de las muy complejas cuestiones políticas, económicas y sociales que pueden subyacer a la decisión acerca del contenido de una norma reglamentaria» (pág. 72), como bien ejemplifica el autor; y ello sin olvidar que el Tribunal Supremo en los años 1972 y 1973 dictó dos fallos en los que restringió significativamente el ámbito de aplicación del procedimiento formal y de hecho lo condenó al ostracismo (pág. 74).

Así pues, se ha impuesto en la práctica el procedimiento informal como modalidad única a la que debe ajustarse la aprobación de las normas reglamentarias. La escueta regulación del mismo en el artículo 553 de la APA (1)

(1) El procedimiento se inicia con una noticia general del propósito de dictar la norma que la agencia en cuestión ha de publicar en el *Federal Register*, en la que se precisará el tiempo, el lugar y la naturaleza de las actuaciones públicas que se vayan a seguir, se hará referencia al fundamento jurídico a cuyo amparo se propone la norma, y se contendrán los términos o la sustancia de la norma propuesta o una descripción de las materias y las cuestiones afectadas. Una vez publicada la noticia, la agencia dará a las personas interesadas la oportunidad de participar en el procedimiento mediante la remisión por escrito de datos, puntos de vista o argumentos, con o sin oportunidad para su presentación oral. Finalmente, y tras considerar los aspectos relevantes suscitados, la agencia dictará la norma, incorporando a ella una declaración general y concisa de su fundamento y propósito. La norma dictada ha de publicarse en el

ha sido completada con formalidades adicionales que han sido introducidas por vía de disposiciones legislativas o presidenciales, que se han orientado en tres direcciones fundamentales, que analiza el Profesor LAVILLA RUBIRA: a) la legislación sectorial que sin llegar a la exigencia generalizada de audiencias públicas contradictorias, de corte característicamente judicial, ha incorporado numerosas formalidades adicionales (exigencias de consultas a determinados Comités, solicitud a los sujetos externos a la agencia de remisión de proyectos articulados de normas, imposición a la agencia del deber de permitir a los interesados la proposición de medios de prueba y contraprueba), con lo que se ha roto la homogeneidad procedimental procurada por la APA —en lo que SCALIA ha llamado «balkanización» procedimental—, si bien señala el autor no puede obviarse que el procedimiento base es asumido por las leyes sectoriales que únicamente añaden formalidades adicionales (pág. 80); b) la legislación general dictada por el Congreso con posterioridad a la APA ha impuesto también a las agencias administrativas nuevas formalidades en el procedimiento de aprobación de una *rule*, analizando LAVILLA con más detenimiento aquellas que inciden directamente sobre el principio general de participación y, en particular, la *Regulatory Flexibility Act* de 1980 (págs. 82-85), habiéndose frustrado por el momento los diversos intentos de aprobación de una ley general aplicable a todas las agencias (págs. 85-87); c) las *Executive Orders* dictadas por el Presidente con finalidad similar de adicionar nuevas formalidades al procedimiento informal. Siguiendo la pauta abierta por la *Executive Order* 1181 del Presidente Ford y la 12044 del Presidente Carter, el Presidente Reagan dictó poco días después de su acceso al llamado cargo político más importante del mundo actual, la *Executive Order* 12291 *on Federal Regulation* de 17 de febrero de 1981, que el autor considera mucho más ambiciosa

*Federal Register* y con carácter general no entrará en vigor hasta que hayan transcurrido treinta días desde tal publicación.

y eficaz que las anteriores, en cuanto —por ejemplo— introduce como principio que «no se dictará ninguna norma a menos que sus beneficios potenciales para la sociedad sean superiores a sus costes potenciales para la propia sociedad», norma de particular severidad para las agencias por la gran dificultad valorativa del llamado «impacto regulador» (págs. 87-90). Las críticas medidas de LAVILLA RUBIRA al alcance real de la disposición presidencial que venimos de referir son digna prueba del criterio ponderado de su autor, que se mueve siempre dentro del estricto respeto al método jurídico. Escribe el autor que aunque a la agencia corresponde el poder decisorio último, no es menos cierto que por esta vía se ha incrementado considerablemente la influencia real del Presidente en el procedimiento reglamentario, resultando discutible su compatibilidad «con la atribución por el Congreso a cierta agencia precisamente de la función de dictar las normas de desarrollo de la Ley de que se trate. En otros términos, ¿puede el Presidente autoatribuirse, a través de una *Executive Order*, la facultad de intervenir —y en términos no precisamente irrelevantes— en el ejercicio de un poder que el Congreso ha conferido a una agencia determinada exclusivamente?» (pág. 92).

4. Llega así LAVILLA RUBIRA a uno de los dos aspectos nucleares de su monografía, el tema de los fundamentos del principio general de participación pública en el procedimiento reglamentario, en cuyo examen parte de una acertada distinción entre el fundamento material y el jurídico. En cuanto al primero expone el autor, por orden inverso al de su respectivo alcance, los tres ámbitos más relevantes sobre los que se proyectan los efectos beneficiosos de la participación pública en el procedimiento reglamentario, uno de los ejes principales de la *Administrative Procedure Act* de 1946. Tales ámbitos son: a) la mejora de la calidad de la norma propuesta, cuya razón de ser es «la simple constatación de que las agencias administrativas no son siempre depositarias de la sabiduría última, no gozan



del monopolio de la especialización valorativa»; las críticas, consejos, datos y otras informaciones permiten a la agencia «instruirse» antes de dictar la norma, asegurando que «constituye la expresión de una decisión inteligente» (págs. 99-100); b) la protección de los intereses particulares potencialmente afectados, o, en otras palabras, la garantía de los intereses particulares, que se verifica en tres niveles, la regularidad procedimental es un instrumento inequívoco de limitación del poder público y por ende de protección de los derechos e intereses de los que se hallan sometidos a él (pág. 100); tales derechos e intereses de los distintos actores sociales se encuentran mejor defendidos frente a la eficacia potencialmente lesiva de una norma reglamentaria con la adecuada articulación de la participación pública en su formación, de manera que ésta puede considerarse como el «obligado contrapeso procedimental de la amplísima discrecionalidad sustantiva de la que el Congreso inviste a las agencias» (págs. 101-102); la simple oportunidad de la intervención tiene por sí un valor intrínseco hasta el punto de que el autor sugiere que la célebre segunda formulación del imperativo kantiano (2) tendría aquí una modesta, pero efectiva realización (pág. 105); c) legitimación democrática de la norma, que se ha pretendido fundar en tres modelos: el modelo de la «correa de transmisión» o de investidura por el pueblo al Congreso que se trasmite por éste a las agencias administrativas; el modelo de la «especialización» de las agencias, cuyas decisiones se centran en la aplicación mecánica de criterios técnicos y científicos de carácter objetivo, y el modelo procedimental de legitimación que trata de garantizar que la acción administrativa final responde a la opinión dominante en la comunidad. Se plantea inmediatamente el autor ¿en qué forma legítima democráticamente la norma final el principio de participación pública en torno al que se confi-

(2) «Obra de forma que trates a la humanidad tanto en tu propia persona como en la de los demás, siempre como un fin y nunca como un medio».

gura el procedimiento que precede a su adopción?, concluyendo que tal principio promueve una mayor sensibilidad de las agencias administrativas hacia la voluntad dominante en la comunidad política, y en definitiva a las necesidades públicas (págs. 108-109).

En cuanto al fundamento jurídico, recoge LAVILLA RUBIRA la tesis dominante conforme a la cual el reconocimiento y el contenido del derecho a participar en el procedimiento reglamentario no se fundamenta en la Constitución, sino que es cuestión deferida a la libre configuración del legislador (pág. 111); del mismo modo que el Congreso no está constitucionalmente obligado a oír a nadie, aunque la ley que pretenda dictar vaya a incidir sobre la libertad o la propiedad de los ciudadanos o de los grupos, tampoco está exigido constitucionalmente a las agencias administrativas, en las que se delega el poder reglamentario, que oigan previamente a los eventuales afectados (pág. 112). Solamente en supuestos excepcionales la cláusula constitucional del «*due process of law*» ampara el derecho a participar en un procedimiento reglamentario (págs. 114-118).

La actualidad y actualización de la obra de LAVILLA RUBIRA encuentra un ejemplificador botón de muestra en este punto, en el que incide en el alcance de un fallo del Tribunal Supremo de 1987 (la obra está escrita a caballo entre 1989 y 1990) en el que se declaraba aplicable por vez primera la cláusula del «*due process of law*» a una actuación pública producida en el marco de una intervención general meramente ordenadora de relaciones *inter-privatos*. No sería absurdo pensar, concluye atinadamente el autor valorando la «cierta presión doctrinal y jurisprudencial en tal dirección», en que una hipotética nueva extensión alcanzaría a los procedimientos reglamentarios (pág. 118).

5. Expone a continuación el Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense las diversas formas a través de las que la práctica y la jurisprudencia han ido promoviendo —a la vista de la insuficiente regulación contenida en la sección 553

de la APA— la participación pública en el procedimiento informal, el que de hecho se ha impuesto como cauce primario de actuación administrativa. Da cuenta de este modo el autor de la significación real actual de las tres fases previstas por la sección 553, que son: a) Publicación de la noticia general del proyecto de norma en el *Federal Register*, en la que la agencia se limita a anunciar la forma en que será posible la participación pública, describiendo la fundamentación jurídica que le habilita para dictar aquélla, y reproduciendo si no completamente los términos del proyecto, sí su sustancia o materias y cuestiones implicadas. En esta fase LAVILLA insiste en particular en la extraordinaria relevancia práctica de la exigencia judicial de que por la agencia se revelen los fundamentos fácticos o científicos a cuyo amparo propone la norma, que se basa precisamente en impedir que la participación pública quede privada de efectividad (págs. 122-125); b) Remisión de los comentarios escritos al proyecto en el plazo fijado por la agencia en la publicación de la noticia general en el *Federal Register*, destacando el autor la gran generosidad de la práctica administrativa en lo que concierne a «la legitimación para comentar, entendiendo que, por el simple hecho de remitir un comentario, cualquier persona accede a la condición de interesada» (pág. 128); c) Recibidos los comentarios, la agencia se encuentra desde ese momento facultada para dictar la norma final, imponiendo a la agencia, únicamente, la sección 553 (c) de la APA que «considere» las cuestiones relevantes suscitadas por los comentarios e incorpore a la norma un preámbulo en el que se contenga una declaración general y concisa de su fundamento y objetivos. Muy atinadas reflexiones realiza LAVILLA RUBIRA en este punto sobre la imposición por vía jurisprudencial a las agencias administrativas del deber de acreditar, como condición de validez de la norma, que, antes de la decisión final, han considerado detalladamente las cuestiones planteadas en los comentarios recibidos y las alternativas propuestas: es el llamado deber de «hard look». En el caso de

que el Tribunal revisor aprecie que por la agencia no se ha levantado suficientemente esa carga, puede sancionar su incumplimiento con la privación a la norma de su eficacia, con efecto devolutivo de aquélla a la agencia para que examine en detalle los comentarios, si bien tras su consideración puede tanto mantener como modificar el contenido de la norma inicialmente anulada (págs. 130). El autor analiza detalladamente el desarrollo jurisprudencial de la doctrina del «hard look» y, sobre todo, las consecuencias procedimentales de la misma, y en particular el deber administrativo de elaborar un expediente (*record*) accesible a los interesados y el deber administrativo de responder a los comentarios en el preámbulo de la norma.

Inmediatamente el autor expone los intentos, por el momento frustrados por el fallo del Tribunal Supremo en el caso *Vermont Yankee*, de imponer una fase oral de carácter contradictorio en el procedimiento informal, y las dos vías indirectas —de admisibilidad todavía polémica— a cuyo través un sector jurisprudencial ha intentado garantizar la efectividad de la participación pública: la restricción de las comunicaciones «*ex parte*» en el procedimiento informal y la exigencia de un mínimo «*open mind*» del titular del órgano decisor, por un lado, y por otro las distintas prácticas administrativas orientadas también en principio a promover la participación pública y, entre ellas, la publicación —con carácter previo a la noticia general del proyecto de norma— de un avance del proyecto de aquélla («*advance notice of proposed rulemaking*»), el llamado procedimiento reglamentario negociado, y la financiación por la agencia de la intervención en el procedimiento de los grupos de interés público.

6. Capítulo asimismo nuclear de la monografía del doctor LAVILLA RUBIRA lo constituye el estudio de los supuestos en que se excluye la participación pública, distinguiendo, con singular sutileza jurídica, entre las excepciones definidas por referencia a los sujetos implicados (por ejemplo, las Comisiones militares o el Gobierno del Distrito

de Columbia), por referencia a las materias afectadas (y, entre las mismas, las relativas al gobierno interno y personal de la agencia o a las funciones militares o de asuntos exteriores), en relación a la naturaleza de los efectos jurídicos de la norma (normas interpretativas y declaraciones generales de «policy»), y, por último, la excepción de la buena causa. Esta última, prevista por la sección 553 (b) (B) de la APA, excluye el deber de permitir la participación «cuando la agencia, por buena causa, determina (e incorpora la determinación y una breve declaración de las razones para ella en la norma que dicte) que la noticia y el procedimiento público sobre ella son impracticables, innecesarios o contrarios al interés público». En definitiva, la excepción de la buena causa viene determinada por la concurrencia de un requisito material —la existencia de hecho de la buena causa para cuya determinación los parámetros son la impracticabilidad, la no necesidad y la oposición al interés público— y de un requisito formal —constituido por la declaración de las razones para la aplicación de tal excepción—. LAVILLA RUBIRA realiza en este capítulo —que configura como parte segunda de su monografía— una muy detallada consideración de tales requisitos, del objeto y efectos de la excepción de la buena causa, con referencias precisas a la jurisprudencia y práctica administrativa en los Estados Unidos de América, con profundidad hasta entonces desconocida en la doctrina norteamericana, de lo que es muestra más que suficiente la publicación de una versión inicial sobre el tema en la más prestigiosa revista técnica de la especialidad de los Estados Unidos, la *Administrative Law Journal*, proponiendo incluso distintos mecanismos de mejora y perfeccionamiento de la institución estudiada (3). En un país como el nuestro, en el que tradicionalmente se valo-

ra con mayor intensidad el número de publicaciones que su propio contenido, quizá no se aprecie en lo que de verdad supone la aceptación de un estudio para su inclusión en una revista técnica norteamericana. LAVILLA RUBIRA ha sido el primer administrativista español que ha conseguido superar los rigurosísimos filtros de una publicación de la especialidad en Estados Unidos. Enrique ALONSO GARCÍA se ha sumado recientemente a ese selecto elenco.

7. Como hasta la saciedad ha repetido la mejor doctrina comparatista, todo estudio del régimen jurídico de otro país ha de servir para ensanchar las percepciones y conocimientos sobre el Derecho propio del autor que realiza la comparación, y asimismo para el propio perfeccionamiento del mismo. Esta es la razón de ser del capítulo fundamental del libro que se recensiona: el contraste técnico-jurídico de la experiencia norteamericana con el Derecho español. Sin duda al lector de este texto le hubiera gustado que el Profesor LAVILLA nos ofreciera un segundo volumen, con la misma intensidad en sus tratamientos, en el que se abordara la cuestión en el Derecho español a partir del conocimiento del Derecho norteamericano. Tal planteamiento excede, naturalmente, del propósito —al menos por el momento— del Profesor LAVILLA, que, sin embargo, con la finura jurídica que le caracteriza, deja sentadas las bases, principios y criterios para la adecuada consideración de la cuestión.

El punto de partida en este análisis es, naturalmente, el inferior desarrollo de la teoría y la práctica de la participación pública en el procedimiento reglamentario en España, que explica por dos factores: por un lado, la asimilación natural del ejercicio de la potestad reglamentaria por las autoridades administrativas sin necesidad de mayores justificaciones; por otro, la inexistencia en muchos sectores de organizaciones fuertes capaces de demandar y obtener efectivamente de aquellas autoridades el derecho a ser oídas en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afec-

(3) J. J. LAVILLA RUBIRA, «The good cause exemption to notice and comment rulemaking requirements under the Administrative Procedure Act». *The Administrative Law Journal*, vol. 3, 1989, núm. 2, págs. 317 a 423.

tan. El déficit de participación formalizada, es decir, articulada, a través de los cauces establecidos por el legislador, ha propiciado la apertura de vías alternativas con lo que —concluye el autor— «la publicidad, la generalidad y la igualdad se han visto postergadas en la práctica administrativa de la participación por cauces informales de los que los débiles grupos exponenciales de los intereses difusos resultan casi siempre excluidos».

La descripción realizada en el párrafo anterior provoca un cierto desaliento intelectual, por lo que la revisión de esa teoría y práctica se antoja imprescindible, y no solamente por cuanto la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de las disposiciones que les afectan es una exigencia constitucional [art. 105.a)], sino porque —escribe LAVILLA RUBIRA— «son advertibles ciertos síntomas de que la sociedad española está, quizá demasiado lentamente, despertando... el tejido social se fortalece y articula, los españoles se asocian y se extiende la convicción de que la tutela de los intereses difusos no puede deferirse sólo a la acción de la Administración» (pág. 346). A partir de esta constatación inicial, reforzada por el reconocimiento de la capitalidad de la cuestión, el autor concluye que del estudio del sistema norteamericano resultan una serie de enseñanzas para la reelaboración de la teoría y práctica españolas en la materia que nos ocupa, entre las que no es la menor la consideración de que el desarrollo —aun hoy todavía esperado del artículo 105.a) de la Constitución— no ha de plantearse desde la regulación «con precisión de los supuestos en los que cabe prescindir de la participación, pareciendo inevitable la adopción de fórmulas generales a las que la práctica administrativa y la jurisprudencia dotarán de contenidos específicos, y por el contrario, es conveniente la regulación explícita de ciertas cuestiones... cuya adecuada resolución quedaría, en caso contrario, deferida a las no siempre suficientes voluntades de la Administración y capacidad constructiva e integradora de los Tribunales» (págs. 347-348). Plantea por lo demás

el autor diversas soluciones a los problemas que en nuestro país se plantean todavía *de lege ferenda*, entre las que me interesa destacar la necesidad de posibilitar el control jurisdiccional pleno de la decisión administrativa acerca de la procedencia o no de ofra a los potenciales afectados, o la de interpretar restrictivamente las excepciones al principio constitucional de participación, o la conveniencia de instrumentar el trámite de audiencia —sea a los ciudadanos directamente, sea a las organizaciones y asociaciones reconocidas por las ley— en términos análogos a los prevenidos entre nosotros para la información pública (págs. 349-352). Cierra su epílogo LAVILLA RUBIRA con una inteligente llamada de atención ante diversos riesgos que atisba «frente a los que parece lógico precaverse desde el principio», riesgos que concreta en la «balcanización» legislativa en la materia, la judicialización, la abdicación por la Administración de la asunción de sus propias competencias y responsabilidades, la tecnocratización y el excesivo formalismo.

8. Este repaso fugacísimo de las cuestiones fundamentales que LAVILLA RUBIRA estudia en su monografía en profundidad, y atendiendo a las fuentes directas, particularmente las jurisprudenciales, pretende, en esencia y como corresponde al recensionista, animar-sugerir su lectura. Razones suficientes, a mi juicio, se han expuesto hasta aquí. Cabe su reforzamiento aún cuando con tintes quizá reiterativos.

El estudio del Profesor de Derecho Administrativo y Letrado de las Cortes Generales, Juan José LAVILLA RUBIRA sobre la participación pública en el procedimiento de elaboración de los Reglamentos en los Estados Unidos de América constituye una obra encomiable en su construcción y ejecución, por la perfecta consecución-hilación de los aspectos del tema que sucesivamente se abordan, por el rigor expositivo con referencia constante a las fuentes directas, por la adecuada utilización de la metodología jurídica en términos no excluyentes o exclusivos. El autor no se limita a exponer el estado de la cues-

ción, sino que formula diversas propuestas de mejora y perfeccionamiento de la institución estudiada, y, lo que es más relevante aún, demuestra la plena utilidad del estudio de los Derechos extranjeros como fuente de conocimiento y enriquecimiento del Derecho del país del que el autor es nacional. Si estos razonamientos no resultan aún satisfactorios o suficientes, el Profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, en el prólogo, resulta enormemente explícito al afirmar que el libro resulta «afinado hasta el límite de la perfección y el rigor de los estudios monográficos... (que) pasa a ser ahora una referencia obligada en nuestra bibliografía en los estudios de Derecho Comparado, así como en las doctrinas generales de la participación pública en los asuntos administrativos, del procedimiento administrativo y de la teoría del Reglamento».

Enrique ARNALDO ALCUBILLA

MARTÍN MATEO, Ramón: *Tratado de Derecho Ambiental*, vol. I, mayo de 1991, 501 págs., y vol. II, julio de 1992, 772 págs., Ed. Trivium, Madrid.

En la larga y constante dedicación del Profesor MARTÍN MATEO al Derecho Ambiental brillan con luz propia dos de sus libros: *Derecho Ambiental* (1977, 766 págs.) y este *Tratado de Derecho Ambiental*. Aquél supuso la primera gran recopilación integradora de los componentes de una rama jurídica que nació en España. Este constituye una sólida base en la que apoyar el rápido crecimiento de esta especialidad. Respetando la estructura básica del primero, el segundo absorbe casi todos sus materiales que, en lo no vigente, quedan como útiles antecedentes históricos, y recoge, por supuesto, los grandes cambios producidos en nuestro Derecho durante los catorce años que los separan: la Constitución de 1978, el Estado de las Autonomías, la incorporación de España a la CEE..., y su correspondien-

te reflejo en el Derecho Ambiental: delito ecológico, reparto de competencias, evaluación del impacto ambiental... Por ello se pasa de XII a XXVI capítulos y se divide el libro en dos volúmenes (el primero dedicado a la Parte general y el segundo a la Especial).

Como característica común y destacada de ambos aparece el estudio de temas ambientales no estrictamente jurídicos, normalmente científicos técnicos, sociales, políticos y económicos, que suelen aparecer como introducción o primera parte de cada capítulo o bloque de capítulos. En este sentido, el Profesor MARTÍN MATEO señala en el prólogo que «el Derecho no es ni un saber abstracto ni una técnica cerrada al servicio de su propio progreso. Parte de la realidad social, íntimamente vinculada en nuestro caso con los fenómenos naturales, que se intenta mejorar y ordenar positivamente. De aquí que sea imprescindible el conocimiento de los mecanismos en los que van a incidir las leyes para entender y valorar, en términos de eficacia, su contenido. Hay, pues, un previo ejercicio de pedagogía extrajurídica que se intenta en la obra» (pág. 2).

Ya en la introducción ofrece una visión sociológica de la profunda preocupación por el medio en nuestros días, analizando sus causas, sus exorbitancias y la adopción por vía política de una serie de reformas legislativas. Además enfatiza, tras recordar la teoría del ordenamiento jurídico de Santi ROMANO, que la función del Derecho Ambiental no se limita a la de ser simple apéndice de las políticas ambientales, «sino que constituye el instrumento privilegiado para toda política en favor del medio» (pág. 21).

El capítulo I contiene un amplio examen de los fundamentos históricos de la actual percepción ecológica. Tras dar sendas definiciones de ecología (del griego *oikos*, medio o ambiente) y de ecosistema, expone los principales hitos del camino recorrido por los movimientos ecologistas desde sus orígenes, en las ideas románticas del siglo XIX, hasta nuestros días. A continuación nos presenta críticamente la postura de las ideologías convencionales (liberalismo y socialismo, con sus diferentes mode-

los) sobre el ambiente, resaltando la aparente ironía de que sean los países socialistas (con la excepción matizada de China), los que peor situación presentan. Concluye el capítulo con una esperanzadora visión de una ética ecológica emergente, sobre la cual se podrá recomponer el actual planetario, más allá de la convergencia negativa de las ideologías.

En el segundo capítulo, «Elementos del Derecho Ambiental», el Profesor MARTÍN MATEO proporciona una amplia visión general de este Derecho. Comienza esbozando las principales aportaciones legislativas y doctrinales en los países que se han ocupado del problema ambiental, facilitándonos una utilísima bibliografía básica del Derecho Ambiental comparado y español. Pero lo que más destaca es su concepto de ambiente como objeto del Derecho, pues, en contra de la mayoría de la doctrina (como él mismo reconocer), y en aras de una mayor operatividad, defiende un concepto estricto y físico de ambiente, reduciéndolo a dos elementos naturales: el agua y el aire. Después enumera los caracteres del Derecho Ambiental moderno, que legitima su consideración como sector ordinamental sustantivo: el *sustratum* ecológico, la especialidad singular, el énfasis preventivo, el componente técnico-reglado, la vocación redistributiva y la primacía de los intereses colectivos. Analiza posteriormente los conceptos de ambiente y calidad de vida en la Constitución española, destacando que es la única que recoge el término calidad de vida, tanto en su preámbulo como en su articulado. Tras ello pasa revista a los variados instrumentos públicos de protección ambiental, destacando como extremos opuestos del abanico de posibilidades a la coacción y el convenio, y clasificando el conjunto de medidas en los siguientes grupos: preventivas, represivas, disuasorias, compensatorias, estimuladoras e instrumentos económicos. Por último, tras mencionar dos técnicas complementarias (información y educación), realiza un breve análisis de los últimos métodos de gestión privada del ambiente.

En el tercer capítulo se estudian las más importantes ramas jurídicas que

integran el ordenamiento ambiental, a excepción del Derecho Administrativo, que es la parte sustancial de dicho ordenamiento, y por ello se estudia en el resto de los capítulos (1). Así, en el examen del Derecho Constitucional, afirma la intrínseca asimetría entre Derecho Ambiental y Derecho Subjetivo, niega que el derecho al ambiente pueda considerarse como fundamental (al menos en nuestro Derecho) y comenta el artículo 45 de nuestra norma magna. Por último, tras mencionar brevemente a la cada día más influyente participación ciudadana (cuyo catalizador es el movimiento ecologista), aborda el Profesor MARTÍN MATEO las técnicas e instituciones que aportan el Derecho Civil (en especial la vecindad y la responsabilidad), el Procesal, el Internacional, el Penal (muy criticado en sus insuficiencias) y el Fiscal.

En el capítulo IV el autor se ocupa de la especialmente compleja organización administrativa ambiental. Ya desde el inicio advierte del difícil tratamiento del tema, ya que «la disciplina ambiental tiene carácter globalizante, transectorial y vocación integradora de acuerdo con las características de los sistemas a tutelar, lo que no guarda relación con los criterios tradicionales de distribución de competencias» (pág. 244). Por ello se esfuerza en describir claramente los diferentes modelos seguidos en el Derecho Comparado, enumera las principales organizaciones internacionales (PNUMA, FAO, UICN...) y expone detalladamente la estructura de las Administraciones centra autonómica y local españolas con competencias en la materia. Una breve referencia a los insuficientes medio materiales y personales de estas Administraciones completa el capítulo.

(1) El predominio del Derecho Administrativo en el Derecho Ambiental ha sido reconocido también por el Tribunal Supremo. Así, en su sentencia de 3 de diciembre de 1987, afirma que «la legislación del medio ambiente y sus efectos es de inspiración esencialmente administrativa, correspondiendo a las Administraciones estatal, autonómica y local su organización y regulación».

En el V desarrolla otra medida administrativa: la ordenación del territorio, que, en opinión del Profesor MARTÍN MATEO, «constituye una imprescindible técnica para el control ambiental, pero supone sólo un aspecto parcial del problema, por lo que no conviene desorbitar su manejo» (págs. 279 y 280). Se explica así el papel de la planificación urbanística en la gestión ambiental, dedicando un apartado especial al sistema español, en el que se aclaran las relaciones entre el Reglamento de Actividades y los distintos planes.

La Evaluación del Impacto Ambiental (EIA), técnica emblemática de este Derecho, es ampliamente analizada en el capítulo VI. Su nacimiento en los Estados Unidos de América en 1969 determina tanto su concepto como sus caracteres: énfasis preventivo, ponderación de los resultados, integración de los saberes de varias disciplinas, participación ciudadana y contexto de Derecho Público, si bien algunos países como España han modulado esta configuración. Por ello, el Profesor MARTÍN MATEO, tras describir las EIA de los principales países de nuestro entorno, prestando especial atención a las múltiples fases de su procedimiento, analiza rigurosa y críticamente el modelo español, tanto a nivel estatal como autonómico.

Encabezado por la clásica rúbrica de «Policía Industrial», el capítulo VII contiene un amplio estudio de las también conocidas como actividades clasificadas: es decir, las molestas, insalubres, nocivas y peligrosas (2). El autor relata su nacimiento en Francia, la evolución en el Derecho español y su situación actual, regidas por el Decreto de 1961, cuya distribución de competencias original se ha visto profundamente alterada con la aparición de las Comunidades Autónomas y el reconocimiento de la Autonomía Local. Completa su exposición analizando el régimen de licencias y recordando que el Reglamento de 1961 es un claro precedente del

actual sistema de EIA, y que en algunos casos pueden solaparse.

El penúltimo capítulo de este volumen es una clara muestra del enfoque multidisciplinar de la obra, pues trata el espinoso tema de las relaciones entre desarrollo económico y ecología. Niega que sean incompatible entre sí y, más aún, propugna la necesidad de un desarrollo sostenible [quizá a través del eco-desarrollo o el desarrollo alternativo, en palabras del Profesor JIMÉNEZ HERRERO, a quien cita (3)]. Apunta también las esperanzadoras aunque insuficientes técnicas de autorregulación que ya han puesto en marcha las propias empresas, y termina describiendo el amplio abanico de apoyos públicos a las empresas que asumen los postulados ambientales: premios, subvenciones, distinciones, incentivos fiscales y, el cada vez más en auge, etiquetado ecológico.

Cierra este volumen el capítulo IX, dedicado a uno de los principales bloques de nuestro Derecho Ambiental: el Derecho Comunitario. El Profesor MARTÍN MATEO realiza un completo estudio cronológico que arranca con la explicable ausencia de menciones ambientales en los tratados originarios y concluye con la adición al Tratado CEE de los artículos 130.R, 130.S y 130.T por medio del Acta Única (4), lo que supone la constitucionalización del ambiente en este Ordenamiento. Pese al aparente éxito, el autor advierte sobre las múltiples dificultades que quedan por vencer, destacando la paralización de la Agencia Europea del Medio Ambiente. También en el contencioso ambiental aparecen diversos problemas, señaladamente el de la ejecución de las sentencias del TJCE. Además, tras exponer los principales apoyos económicos que concede la Comunidad, el autor sintetiza la normativa sectorial comunitaria,

(3) Este autor ha tratado magníficamente esas relaciones en su obra *Medio ambiente y desarrollo alternativo. Gestión racional de los recursos para una sociedad perdurable*, IEPALA, Madrid, 1989 (2.ª ed., 1992).

(4) Estos artículos reciben una más amplia y rigurosa redacción en el Tratado de la Unión Europea firmada en Masstrich.

(2) Excelentemente analizada por Javier DOMPER FERRANDO en su reciente libro *El medio ambiente y la intervención administrativa en las actividades clasificadas*, Monografía Cívitas, Madrid, 1992.

cuya glosa reserva para el volumen siguiente. Y finaliza el capítulo con el estudio de las adaptaciones realizadas en el Ordenamiento español tras la incorporación de nuestro país a la CEE, analizando las dificultades superadas y enumerando las principales novedades legislativas adoptadas en materia ambiental.

El volumen II desarrolla la parte especial del Derecho Ambiental, y se puede estructurar en siete bloques, dedicados a las aguas, la atmósfera, el suelo, los residuos, el ruido, la prevención de riesgos y la energía nuclear. Debe destacarse que, de los diecisiete capítulos del volumen, seis estudian el agua y cuatro la atmósfera, coherentemente con la extensión del concepto jurídico de ambiente defendido por el autor.

El primer bloque está dedicado a las aguas y ocupa los capítulos X a XV y un tercio del total de las páginas del volumen.

El capítulo X se titula «Contaminación de las aguas continentales» y es una de las mejores muestras del enfoque pluridisciplinar que inspira toda la obra, pues aborda aspectos culturales, estadísticos, científicos, administrativos y económicos del principal problema del líquido elemento en nuestro días. Comienza evocando brevemente su importancia en todas las culturas a lo largo de la Historia y demuestra, con informes y cifras, la limitación de los recursos aprovechables por el hombre y su desigual distribución geográfica. Tras ello da una visión general de la contaminación de las aguas, estudiando su concepto, agentes y factores determinantes. Y prosigue analizando las modalidades de intervención pública en la materia, los criterios de control, las modernas estrategias de lucha contra la contaminación y las posibles reacciones jurídicas de los afectados por ella, para terminar exponiendo los diferentes sistemas de financiación de los costos del uso y depuración de las aguas.

La administración de los recursos hídricos es el tema abordado en el siguiente capítulo, que contiene el examen de los sistemas de organización adoptados en diferentes países, condicionados por su geografía física y por

su estructura política territorial. Además menciona brevemente las formas de participación de los usuarios en la gestión del agua, analiza las distintas técnicas de provisión de estos servicios por el sector privado (cuya creciente implantación necesita una reflexión profunda, a juicio del autor), y alude finalmente a los diversos sistemas empleados para la conservación cuantitativa y cualitativa de este recurso.

El saneamiento merece un capítulo propio, el XII, que el Profesor MARTÍN MATEO divide en dos apartados. En el primero, de carácter técnico-científico, conceptúa esta actividad como la retirada de la carga contaminante contenida en un efluente líquido y describe minuciosamente los sistemas utilizados en el tratamiento y el alcantarillado, terminando con una estadística de los equipamientos disponibles a escala mundial y en España. En el segundo, de carácter jurídico, presenta las competencias municipales en la materia, impuestas por legislación vigente en la práctica totalidad de los países, incluido el nuestro, y por la Directiva 91/271 de la CEE, sobre tratamiento de las aguas residuales urbanas, de la que realiza un profundo y crítico análisis. Añade un detenido estudio del régimen económico del saneamiento, basado en el canon de vertido, cuya gestión por entes estatales, autonómicos y locales produce disfunciones, acerba e irónicamente puestas de relieve, y termina exponiendo las reformas necesarias para solucionar estos problemas.

Tras los tres capítulos anteriores referidos a cuestiones comunes a todas las aguas continentales, el Profesor MARTÍN MATEO divide éstas en aguas superficiales, subterráneas y zonas húmedas, para abordar mejor sus concretos problemas jurídicos. Las primeras son objeto de estudio en el capítulo XIII, que el autor inicia con unas atinadas reflexiones sobre la función del Derecho Ambiental en la tutela de la calidad de las aguas. A continuación analiza pormenorizadamente todos los ordenamientos que confluyen para conseguir esta tutela. El internacional queda reducido a algunos acuerdos bilaterales o multilaterales de escasa eficacia prác-



tica. El Derecho Comunitario, apoyado por los cuatro programas de acción sobre el ambiente, ha hecho especial hincapié en la regulación de los vertidos de sustancias peligrosas, clasificadas en dos listas (negra y gris), pero también en los vertidos no intrínsecamente tóxicos (vgr., detergentes), acentuado su protección en las aguas de consumo humano, de baño y piscícolas, y ha utilizado predominantemente las Directivas para permitir a los Estados unos mayores márgenes de actuación. Con especial detenimiento se estudio el Derecho español, basado en la Ley de Aguas de 1985, que ha asimilado la normativa comunitaria. Su distribución de competencias ha sido perfilada por la STC 227/1988, destacando a nivel estatal la recientemente creada Secretaría de Estado para las Políticas del Agua y Medio Ambiente, y a nivel autonómico la posible equiparación de competencias entre todas las Comunidades según el Pacto Autonómico firmado en febrero de 1992. La ordenación de vertidos es análoga a la de la CEE, pues gira en torno a la figura de la autorización, con un sistema de doble lista, unos vertidos no sometidos a autorización y las mismas aguas especialmente protegidas. Con un amplio estudio de la responsabilidad civil, penal y administrativa —artículo 98 de la Ley de Aguas— y del régimen sancionador se cierra el capítulo.

A las otras dos partes, aguas subterráneas y zonas húmedas, les dedica el Profesor MARTÍN MATEO el capítulo XIV. Una sorprendente estadística de la importancia de las primeras, reforzada con argumentos científicos (5) hace el autor exija una mayor protección y que destaque la imprescindible intervención pública para corregir los dos principales problemas que afectan a estas aguas: los vertidos y la sobreexplotación. Por

(5) Algunos científicos afirman que el 77 por 100 de las aguas no marinas están contenidas en los casquetes polares y los glaciares, el 22 por 100 serían aguas subterráneas y el resto se repartiría entre ríos, lagos y atmósfera. Así, SPIEDEL, *Perspectives on water uses and abuses*, Oxford University Press, Nueva York, 1988.

último, tras analizar minuciosamente el entramado de competencias administrativas en la materia (que recomienda simplificar con una unificación de poderes), reseña la incipiente jurisprudencia sobre la compensación de daños, basada en el principio contaminador-pagador. En cuanto a las zonas húmedas, el autor ofrece algunas precisiones conceptuales y terminológicas antes de enumerar las diversas leyes que las han definido y que culminan en las actuales Leyes de Aguas y de Costas. Después celebra la sustitución de los planteamientos erradicadores por los conservadores y estudia detenidamente el ordenamiento internacional, cuyos comienzos obedecieron al deseo de proteger a las aves migratorias. Y termina el capítulo con una amplia exposición de la normativa española, que presenta abundantes similitudes con las de las aguas superficiales y subterráneas; pero con especialidades en los ordenamientos confluente y en la incidencia tanto de la planificación territorial como de la legislación sobre espacios naturales.

El último dedicado a las aguas estudia las de los mares océanos. Comienza clasificando los principales agentes contaminantes y examinando los convenios internacionales suscritos por España y convertidos en legislación nacional. Tras ello alude brevemente a la prevención de la contaminación en el Mar Mediterráneo y expone con amplitud la normativa europea en la materia, que se sustenta sobre un sistema equiparable al de las aguas continentales (6). Termina con un amplio estudio de la normativa española, que se ajusta a las disposiciones internacionales, aunque presenta algunas complicaciones derivadas de las competencias autonómicas y del deslinde entre la Ley de Costas de 1988 (norma básica en esto temas) y la de Aguas de 1985.

El primer capítulo del bloque dedicado a la atmósfera lleva por título «contaminación atmosférica» y presenta una

(6) Sobre la normativa europea debe tenerse en cuenta el riguroso estudio de VALERIO, *La legislación europea del medio ambiente. Su aplicación en España*, COLEX, Madrid, 1991.

estructura paralela a la del primer capítulo del bloque de las aguas. El Rector de la Universidad de Alicante lo inicia con una breve descripción de sus características naturales y de sus relaciones con la civilización humana, puntualizando al respecto que «la contaminación atmosférica en el sentido que aquí nos preocupa es consecuencia de la acción del hombre, y más concretamente de su esfuerzo productivo, organizado, pero mal encauzado, en el seno de la civilización industrial» (pág. 249). Tablas con las cifras de contaminación en algunos episodios históricos y actuales, así como una esperanzadora alusión a la capacidad de reacción del sistema global, dan paso a un documentado estudio de las agentes contaminantes, que incluye el análisis del proceso emisión-inmisión y una serie de dispositivos correctores. Termina el capítulo con una panorámica de las distintas vertientes (meteorológica, sanitaria, económica...) que presenta este problema.

Ya con un enfoque jurídico, el capítulo XVII nos ofrece un análisis de las medidas administrativas para el control de la contaminación atmosférica. Con curiosos precedentes en el siglo IX, nuestro Derecho siempre se ha ocupado, con creciente rigor, de este problema, hasta culminar con la Ley de Protección del Ambiente Atmosférico de 1972 que pese a su gran calidad técnica, se ha visto reformada por la incidencia de la normativa comunitaria y por el esquema de distribución territorial de poderes introducidos por la Constitución de 1978. Precisamente esta distribución de competencias es ampliamente estudiada, tanto en el Derecho comparado como en el nacional. También encontramos un aparato predominantemente técnico dedicado a los niveles de inmisión, a los sistemas (redes) de información sobre la misma y a las consecuencias jurídicas de las calificaciones que reciben los lugares contaminados: zonas de atmósfera contaminada, zonas en situación de emergencia y áreas sensibles (consecuencias que pueden llegar al castigo por delito ecológico, como sucedió en la STS de 19-XI-1990). La última sección trata el novedoso y preocupante problema de

la contaminación del ambiente interior de los edificios, tanto en fábricas como en todos los que utilizan aire acondicionado o determinados aislantes, y entre los que llegan a incluirse las viviendas, afectadas, entre otros problemas, por el del cancerígeno gas radón.

Si en el capítulo XVII se estudiaban las técnicas de control de las inmisiones, en el XVIII se abordan las complementarias; es decir, las de control de las emisiones. En un primer apartado, el autor examina detenidamente los niveles admitidos de emisión en varios sectores: industrias en general, actividades específicas (como las grandes instalaciones de combustión), vehículos de motor y hogares. En el segundo describe las intervenciones sobre los procesos de producción, las cuales «tratan de evitar la contaminación desde sus orígenes, controlando el que los medios técnicos empleados incorporen tecnología adecuada que evite indeseadas emisiones» (pág. 363). Entre esas intervenciones destacan las autorizaciones para industrias de nueva instalación y la homologación de prototipos de vehículos destinados a su producción en serie. A continuación analiza la normativa que regula el control de los componentes de los combustibles (donde aparece la polémica gasolina sin plomo y su complemento, el catalizador). El último apartado se dedica a otras acciones económicas que pueden adoptar las autoridades, que incluye estímulos positivos, pero también negativos, así como el resarcimiento de los daños ocasionados por la contaminación atmosférica por la vía jurisdiccional, tanto civil como contencioso-administrativo.

El último capítulo de este bloque trata uno de los temas de mayor importancia para todos los actuales habitantes del planeta: la contaminación transnacional. En una primera sección el Profesor MARTÍN MATEO enumera tanto los caracteres del problema (universalidad, interrelación y gravedad) como las principales reacciones científicas y jurídicas suscitadas a nivel internacional. En la segunda explica el deterioro de la capa de ozono y las medidas previstas para detenerlo, eliminando progresivamente los clorofluorocarbonos (CEC) que lo

producen. En la tercera se estudia el efecto invernadero con la misma sencillez repleta de rigor científico que preside todo el libro. La trayectoria del clima en la Tierra ha sufrido alteraciones naturales a lo largo de la Historia; pero las que sufre hoy en día «son sumamente importantes, han sido motivadas por causas antrópicas y sólo por aquí (intervención humana) vendrá el remedio» (pág. 408). Las consecuencias de un cambio climático son discutidas por los científicos, aunque parece haber acuerdo en sus efectos sobre los comportamientos humanos productivos y sobre el aumento (mayor o menor) del nivel de las aguas oceánicas. El autor expone una larga serie de medidas correctoras adaptables, pese a las dificultades técnicas y sociales que suscitan. Y acaba lamentando la insuficiencia de la reacción jurídica frente a estos problemas, aunque apunta unos esperanzadores atisbos de concienciación internacional. El último fenómeno analizado es la lluvia ácida, conocido desde 1872. Una amplia descripción de las reacciones químicas que lo producen y de las zonas más afectadas precede a la enumeración de las intervenciones correctoras a nivel mundial y de la CEE. Para cerrar el capítulo, el Profesor MARTÍN MATEO apela, como ya hiciera al inicio del libro, a una redistribución mundial de los beneficios y costes sociales de la energía como única solución éticamente admisible al problema de la contaminación atmosférica.

El suelo es el tercer elemento natural que estudia el autor, pese a no incluirlo en su concepto jurídico de ambiente. Un solo capítulo, el XX, aglutina el enfoque científico, jurídico y problemático-singular que merecían capítulos separados en las aguas y la atmósfera. El primer enfoque citado contiene unas precisiones conceptuales, una descripción de los antecedentes y de la situación actual de las alteraciones de la litosfera y un análisis de las funciones del suelo en el sistema ambiental, destacando las desempeñadas en la dinámica de la contaminación. El segundo enfoque revisa las técnicas jurídicas que concluyen en la protección del suelo: las limitaciones al estatuto de la pro-

riedad, la ordenación del territorio y la disciplina ambiental. En esta última, el autor afirma que «la promulgación de una ley global sobre el suelo resultaría inviable e incluso perjudicial (...), lo cual no debe impedir la dopción de las necesarias medidas de coordinación» (pág. 478). El último enfoque comienza examinando el problema de la erosión, deteniéndose en las actuaciones públicas generales emprendidas en la CEE y en España, y en algunas actuaciones concretas, como las llevadas a cabo para la protección de las áreas mediterráneas, de las zonas de agricultura de montaña y en la lucha contra los incendios. Analiza después los graves efectos de los productos químicos empleados en las prácticas agrícolas y concluye revisando los perjuicios que la industria y la minería suponen para el suelo (7).

El bloque dedicado a los residuos consta de dos capítulos: el XXI, «Residuos sólidos urbanos», y el XXII, «Residuos especiales». El primero comienza con una visión general de los residuos sólidos urbanos en el mundo, que incluye su definición y caracterización, estadísticas de su producción en diferentes países y las soluciones dadas a su vertiginoso aumento a nivel internacional y en algunos Estados europeos. A continuación describe las grandes líneas maestras de las políticas públicas que inciden sobre estos residuos, deteniéndose en el régimen jurídico de su gestión. Y termina analizando la normativa española en la materia, en la que destaca la distribución de competencias, el concepto legal de residuo sólido urbano, las fases de la gestión —en especial, su aprovechamiento—, la financiación y la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre este problema.

El segundo se inicia con unas advertencias sobre las denominaciones, los conceptos y las características de los

(7) Estos problemas revisten tal gravedad en España que el autor afirma: «las Naciones Unidas han reiterado en varias ocasiones el riesgo de desertificación en España, que ocupa el primer lugar europeo en esta escala. Podemos afirmar que este es, en estos momentos, el problema ambiental número uno de nuestro país» (pág. 462).

residuos especiales a nivel mundial. Tras ello se estudian los sistemas normativos utilizados para el control y la eliminación de dichos residuos en el ámbito internacional, en la CEE y en España. Por último menciona el Plan Nacional de Residuos Tóxicos y Peligrosos y sus dificultades de aplicación.

El ruido, la contaminación sonora, ha sido objeto de preocupación ya desde la antigüedad por sus indudables efectos negativos; si bien, como matiza el Profesor MARTÍN MATEO: «a diferencia de otras contaminaciones, el ruido alcanza esencialmente sólo al hombre y, en general, no deteriora de forma constante su entorno» (pág. 602, capítulo XXIII). Varias definiciones de este fenómeno, la determinación de sus niveles, sus agentes, la incidencia en España y los efectos sobre el hombre y la economía, preceden a un estudio de los dispositivos jurídicos hasta ahora ensayados para la protección contra el mismo. Y concluye destacando la necesidad de la intervención administrativa en todas las fases de la perturbación acústica para defender el derecho público al silencio, con apoyo en títulos de legitimación que sustituyan al ya superado del orden público, como podrían ser la protección del medio ambiente, de la calidad de vida, de la salud o, como ha expuesto brillantemente el Profesor Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO, de la intimidad personal (8).

El capítulo XXIV, dedicado a la prevención de riesgos ambientales, ofrece el estudio pormenorizado de las medidas legales que afectan, tanto en la CEE como en España, a las sustancias químicas ambientalmente peligrosas, a la prevención de las catástrofes naturales (regulada en nuestro país por la Ley 2/1985 sobre Protección Civil) y a los accidentes mayores en procesos industriales singulares (cuya normativa nacio-

nal se basa en los Reales Decretos 886/1988, de 15 de julio, y 952/1990, de 29 de junio.

El último bloque de la obra es el referido a la energía nuclear y la radiactividad. El Profesor Martín Mateo lo divide en dos capítulos: el XXV, «Las radiaciones ionizantes», y el XXVI, «Derecho nuclear y de la radioactividad». En el primero realiza un estudio pluridisciplinar de las citadas radiaciones, refiriéndose, con su habitual claridad, y rigor, a los aspectos científicos, económicos, técnicos, sociales, sanitarios, sociológicos y políticos de las mismas.

En el segundo, ya plenamente jurídico, se abordan los problemas de Organización administrativa, tanto en varios países como a nivel internacional (donde destaca el EURATOM), además de en España, donde el órgano rector es el Consejo de Seguridad Nuclear, creado por la Ley 15/1980, de 22 de abril. También se analizan las formas de control de todas las fases del problema: se inician con la prevención radioecológica, continúan en la más polémica —la instalación de las centrales nucleares—, pasan por la supervisión del funcionamiento y por los planes de emergencia y llegan a la vigilancia de los residuos. Termina el capítulo tras aludir a los umbrales admisibles de radiactividad y a otras medidas de control (inspecciones, sanciones y responsabilidades) proclamando a la fusión nuclear como única alternativa energética válida a medio plazo.

Como colofón a la obra, el Profesor MARTÍN MATEO, que ha asistido como miembro de la delegación oficial española, a la II Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en Río de Janeiro entre los días 3 y 14 de junio de 1992, nos expone un balance global de esta Cumbre, cuyos resultados califica de limitados pero prometedores (9). Plantea también las dificultades que los Tratados y Programas firmados habrán de

(8) El Profesor MARTÍN-RETORTILLO se ha ocupado magistralmente de este problema en diversas ocasiones. Resultan muy de destacar sus artículos *La defensa contra el ruido ante el Tribunal Constitucional* y *El ruido en la reciente jurisprudencia*, aparecidos en los núms. 115 y 125, respectivamente, de esta revista.

(9) Se confirman así las sospechas del autor, expuestas inmediatamente antes de la Conferencia en su artículo *Ante la Cumbre de Río de Janeiro*, publicado en «El País» el 2 de junio de 1992.

superar para lograr su plena eficacia jurídica y práctica, y concluye reproduciendo la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, a su juicio, el logro más positivo de la Conferencia.

La valoración global del libro del Profesor MARTÍN MATEO debe ser altamente positiva. Ha de reconocerse y alabarse el ingente esfuerzo recopilador, sistematizador y de síntesis que ha permitido al autor manejar un amplísimo acervo de fuentes, de las que se da generosa cuenta en las abundantísimas notas a pie de página (de donde se puede extraer una utilísima y exhaustiva bibliografía). Debe destacarse también la enorme capacidad intelectual demostrada al manejar con soltura tantos conocimientos multidisciplinares, y exponerlos de modo tan preciso y accesible para juristas y no juristas. Ha de tenerse en cuenta, además, su rigurosa actualización —puesta de relieve no sólo en esa acertada «guinda» que es el epílogo referido a la Cumbre de Río (junio de 1992), sino también a lo largo del texto y de las notas—, y la acertada presentación en dos volúmenes, muy manejables, sólidamente encuadernados y con caracteres de cómoda lectura. Por todo ello, esta obra del Rector de la Universidad de Alicante constituye un sólido cimiento en el edificio del Derecho ambiental español y es de obligada lectura para todos aquellos juristas y no juristas que deseen iniciarse o profundizar en el conocimiento de este cada día más influyente Derecho.

Sebastián Félix UTRERA CARO

MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: *Comunidades Autónomas y Comunidades Europeas. Acuerdos de la Conferencia Sectorial para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas*, Ed. Ministerio para las Administraciones Públicas, Secretaría General Técnica, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1991, 32 págs.

1. Recensiones ahora este pequeño volumen editado por el Ministerio para las Administraciones Públicas, no tanto por los textos que en él se contienen de los acuerdos de la Conferencia Sectorial para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas de noviembre de 1990 (1), sino más bien por la información que proporciona sobre la experiencia desarrollada en el seno de la Conferencia Episcopal.

En efecto, esta información nos parece importante en un momento como el presente, de debate en torno a la cuestión de la participación de los espacios regionales en la construcción de la unión política de Europa (2). Como se pone de manifiesto en la propia *Presentación* del volumen: «Las respuestas son también necesarias en el seno de los Estados miembros. Las fórmulas de coordinación y cooperación institucional de las regiones tendrán también relevancia para su participación en la Europa común, que en ocasiones se realizará con o a través del Estado» (pág. 12).

La perspectiva de Maastricht supone así un escalonamiento de niveles de decisión que en el vértice tienen a la Comunidad, sigue con los Estados miembros y reconoce a continuación, si bien algo tímidamente, el nivel regional. Esta innovación, como se ha afirmado desde diferentes ámbitos, responde a una de las orientaciones más positivas del Tratado de Maastricht: conjugar la prioridad de la tendencia unitaria (*proceso dirigido a crear una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa*) y el reconocimiento de una exigencia de acercar los centros de poder al ciudadano [las decisiones son adoptadas lo más cerca posible del ciudadano (3)].

De acuerdo con esta perspectiva se crea el Comité de las Regiones (4), con

(1) En relación a la intervención de las Comunidades Autónomas a través del Estado en los asuntos judiciales que les afecten, y en relación a ayudas públicas.

(2) Esto es, los Länder, las Regiones o nuestras Comunidades Autónomas.

(3) El «famoso» principio de subsidiariedad, o de *proximidad* del poder.

(4) Donde España contaría con 21 representantes sobre 189.

carácter consultivo, para aquellas cuestiones que el Consejo o la Comisión de la Comunidad Europea juzguen oportuno entregar al Comité para su informe, pero también para emitir su opinión por propia iniciativa cuando «estime que hay intereses regionales específicos en juego» (art. 198.C).

En este contexto, se justifica plenamente el objetivo primordial de la Conferencia Sectorial: «disponer de un foro regular y con vocación de permanencia en el que fuera posible abordar, en clave de colaboración, los diversos temas que plantea la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso comunitario» (pág. 17).

2. Se pone así de relieve cómo desde el ingreso de España en las Comunidades Europeas, en el año 1986, el Gobierno de la nación propuso a las Comunidades Autónomas la fórmula de un Convenio como alternativa para contemplar los diversos aspectos relacionados con dicha adhesión (5).

Esta fórmula no llegó a cuajar, y es ya a finales de 1988 cuando se pone en marcha, en el seno del Ministerio para las Administraciones Públicas y con la estrecha colaboración de la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas, la Conferencia Sectorial para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, que ha venido reuniéndose desde entonces con regularidad.

Por parte de la Administración central, la Conferencia reúne al Ministerio para las Administraciones Públicas y a los Secretarios de Estado para las Comunidades Europeas y para las Administraciones Territoriales. Por las Comunidades Autónomas asisten los Consejeros designados al efecto por el Presidente de cada una de ellas.

Los trabajos de la Conferencia son objeto de preparación y apoyo mediante reuniones de responsables de segun-

do nivel de ambas instancias. Esta circunstancia ha propiciado la implantación en cada Comunidad Autónoma de un coordinador para esta temática.

Entre los primeros temas tratados por la Conferencia se destacan los siguientes (pág. 18):

— La puesta a disposición de las Comunidades Autónomas de la información comunitaria de índole general.

— Su participación en los procedimientos por infracción del Derecho comunitario.

— La notificación de ayudas públicas de las Comunidades Autónomas a la Comisión comunitaria.

— El análisis del instrumento que se considera más idóneo para articular de forma regular la participación aludida (tanto en su fase ascendente como en la descendente) de los órganos de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas de índole sectorial o multilateral, que existen en cada área administrativa en la que incide una política comunitaria con proyección autonómica.

— La participación de las Comunidades Autónomas en la campaña informativa «Acción Industrial 93», puesta en marcha con ocasión del Mercado Interior.

Es en la quinta reunión de la Conferencia, la de 29 de noviembre de 1990, cuando se aprobaron los dos acuerdos mencionados, cuyos textos se recogen.

El primer acuerdo versa sobre los procedimientos por incumplimiento del Derecho comunitario, contemplando las actuaciones a seguirse cuando tal incumplimiento sea imputable a un acto u omisión de una Comunidad Autónoma. Tal acuerdo comprende tanto la fase anterior a las actuaciones ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, a quien corresponde constatar los incumplimientos de los Estados miembros, como a las propias actuaciones ante el mismo.

El segundo acuerdo hace referencia a una obligación concreta asumida por los Estados miembros: la de notificar a la Comisión de las Comunidades Europeas los proyectos de ayudas públicas a los efectos de que aquélla se pronuncie sobre su compatibilidad con el Tratado

(5) Especialmente en relación con la participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad del Estado, en la aplicación del Derecho comunitario y en la ejecución de las políticas a que nos compromete nuestra condición de Estado miembro.

CEE. En este caso, se trata de la determinación del procedimiento a seguir para llevar a cabo esa notificación de una Comunidad Autónoma, así como de aquellas fórmulas de colaboración que propicien la existencia, en esta materia, de una cultura común en ambas esferas administrativas: la central y la autonómica.

3. En conclusión, no nos resta más que esperar que el establecimiento de este mecanismo de relación y de conexión entre las Comunidades Autónomas y el Gobierno de la Nación contribuya, mediante la vía del consenso y del acuerdo, al reforzamiento y a la más satisfactoria participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de construcción europea.

José Ignacio RICO  
 Profesor de Derecho  
 Administrativo  
 Colegio Universitario de Segovia  
 «Domingo de Soto»

SALVADOR CODERCH, P., et al.: *El Mercado de las Ideas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, 549 págs.

Los estudios sobre la libertad de expresión, entendida en su sentido más amplio, comprensivo de la denominada libertad de información, empiezan ahora a poblar un campo largo tiempo abandonado a las solas decisiones de los Tribunales, Ordinarios y Constitucional. El conjunto de dichas resoluciones ha sido, en general y por desgracia, el único objeto de estudio y el punto clave de referencia para calibrar o medir el grado de libertad de expresión existente en realidad en España. Pero, ¿qué sucede en aquellos ámbitos donde los órganos judiciales se muestran necesariamente inactivos? ¿O se olvida que la justicia es rogada? La riqueza y la variedad de los problemas suscitados en torno a la libertad de expresión que no

han llegado a las instancias judiciales son considerables. La doctrina, empero, permanece aferrada al examen de las decisiones judiciales y del Tribunal Constitucional. En el contexto que nos ocupa, casi todo lo que se ha venido publicando cabría subsumirlo bajo el epígrafe «Glosas de la jurisprudencia sobre los límites constitucionales de la libertad de expresión».

Un ejemplo de lo expuesto, el mejor sin duda y el más destacable hasta la fecha, es la pormenorizada obra dirigida por el Profesor Pablo SALVADOR CODERCH, escrita por él y por un equipo de otros cuatro colaboradores y publicada ahora hace dos años por el Centro de Estudios Constitucionales bajo el título *El Mercado de las Ideas*.

Pablo SALVADOR CODERCH y M.<sup>a</sup> Teresa CASTIÑEIRA PALOU prosiguen, así, un esfuerzo iniciado en 1987, cuando, con otros profesores y estudiantes, hicieron pública a la sazón una primicia titulada *¿Qué es difamar? Libelo contra la Ley del Libelo*. Sí, porque *El Mercado de las Ideas* es, sobre todo, una larga y detallada colección de comentarios sobre la difamación y sobre el honor como límite de la libertad de expresión. Lo que aquella metáfora económica significa, es decir, la existencia de una multiplicidad de ideas que compiten libremente sin limitaciones impuestas por los poderes públicos y sus implicaciones no es objeto de la atención que el título sugería.

*El Mercado de las Ideas* constituye, en efecto, el desarrollo de las expuestas en *¿Qué es difamar?*, extraordinariamente enriquecidas por la exposición crítica y sugerente de las sentencias del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional españoles, realizada con el auxilio de buena parte de las contribuciones jurídicas de la doctrina y la jurisprudencia norteamericanas a la libertad de expresión. La información contenida en la obra es valiosa y abundante y, por ello, indispensable para el profesional del Derecho, Juez, Profesor o Letrado, interesado en conocer las delicadas relaciones entre la libre expresión, de un lado, y el derecho al honor y la intimidad, de otro.

El núcleo en torno al que gira todo

el desarrollo argumental es un concepto de difamación elaborado ya en *¿Qué es difamar?*, que comprende «la publicación de falsedades lesivas de la reputación» —sentido estricto— y «la publicación de afirmaciones lesivas de la reputación, verdaderas pero relativas a la intimidad» —sentido amplio—. Sin dejar de reconocer el mérito del esfuerzo realizado, importa señalar que esa conceptualización de presumibles conductas difamatorias no deja de suscitar interrogantes, y ello por tres razones:

a) Suministrar claves para la construcción de nuevos ilícitos, en este caso civiles, mientras existan los penales, no es aconsejable desde la óptica de los ciudadanos; otra cosa es que si se derogasen la totalidad de los preceptos penales que tipifican la calumnia y la injuria, que son muchos, cabría proponer la introducción de la difamación como tal ilícita civil.

b) La segunda razón tiene que ver con la coherencia interna de la obra que comento: toda ella en buena medida es una crítica —que comparto— de la desdichada Ley Orgánica 1/1982, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen. Pero si esto es cierto ¿por qué se parte de sus premisas —vid., por ejemplo el art. 7.7—, y se dilata el concepto de difamación? ¿No sería más lógico dejar a un lado sus coordenadas o, al menos, propugnar la derogación de la totalidad o de algunos de los preceptos de la susodicha Ley?

c) La tercera, en fin, que los propios autores apuntan, es que ese concepto de difamación en sentido amplio contribuye a difuminar las fronteras entre lo que son conductas que atentan contra el honor y aquellas otras que suponen una infracción por invasión de la vida privada, cuando lo que debiera hacerse —vid. pág. 362— es delimitar netamente unas de otras y, previamente, delimitar el derecho al honor y la intimidad o vida privada.

Aunque la tesis fundamental que recorre toda la obra es, a mi parecer, y salvo opinión en contra, mejor fundada, la sustitución de las figuras penales de las calumnias, injurias y desacatos por ilícitos civiles, como la difamación

y la causación de daños emocionales, faltan unas conclusiones generales en las que se recogieran las ideas-fuerza que recorren la exposición y, también, las medidas concretas que el legislador debería adoptar para servir al fin último propuesto, que sigue siendo el miltoniano de que «la verdad resplandezca». Paradójicamente, *aquellas* surgen, en este y aquel epígrafe, dispersas y desigualmente tratadas, al socaire de la narración. A este respecto, creo que la sistemática seguida es mejorable.

*El Mercado de las Ideas* posee otras virtudes y otros defectos. Comenzando por estos últimos, creo que se impone una revisión del texto para que desaparezcan erratas y, quizá, errores de transcripción. Por ejemplo, en las páginas 23-24 se dice: «(...) los derechos al honor y a la propia imagen podían —y pueden— considerarse —supuestos concretos de un ilícito civil (...)— o —supuestos, en muchos casos, de responsabilidad penal» ¿Cómo puede afirmarse eso? ¿No carece de sentido? En la página 411, línea 3.<sup>a</sup> se habla del «carácter fragmentario del Derecho Penal», cuando seguramente quiere decirse «ultimatum». Por otra parte, teniendo en cuenta el acopio de material proveniente de textos legales, doctrina y sentencias del Tribunal Supremo norteamericano, debería haberse seguido un criterio uniforme en cuanto a las traducciones —o todo o nada— y al sistema de citas de las sentencias, así como explicarse éste en cada caso. Existen además vocablos foráneos sin traducir y algunos que no han sido vertidos con mucho acierto al castellano. Por ejemplo, la palabra «tort», derivada del latín *tortus*, que significa mal, perjuicio, entuerto, encontraría un equivalente en el «ilícito civil», que no en el «delito civil»; en el mismo sentido, «undertenance» no es «prevención insuficiente», sino disuasión insuficiente. La labor no es tarea pequeña, pero la obra lo merece.

En cuanto a los méritos, aparte de los mencionados, estriban, para empezar, en poner de manifiesto no sólo todas las dificultades del establecimiento de los límites a la libertad de expresión desde las fronteras de ámbitos tan dúctiles como el honor o la intimidad,



sino de los medios para hacerlo, con la ayuda de una jurisprudencia más experimentada en la materia como la norteamericana. Destacable, asimismo, es el esfuerzo por presentar un estudio comprensivo de las diferentes vías de protección del honor y la intimidad de un momento en que, por qué no decirlo, nuestros órganos judiciales están realmente necesitados de orientación. En este sentido, el provecho que puede obtenerse de la lectura de la obra en cuestión es enorme, porque puede arrojar

mucha luz sobre algunos de los problemas más espinosos como, por ejemplo, la distinción entre hechos y opiniones. La bibliografía, en fin, y las referencias a pie de página, son de suma utilidad para cualquiera que desee conocer las complejidades de la libertad de expresión. En resumen, un trabajo serio, detenido y profundo, que era necesario hacer y que resulta de lectura obligada.

Santiago SÁNCHEZ GONZÁLEZ



# REAL ACADEMIA DE JURISPRUDENCIA Y LEGISLACION

## «PREMIO SAN RAIMUNDO DE PEÑAFORT»

Por acuerdo del Pleno de Numerarios de la Corporación de fecha 15 de febrero de 1993 y con el mecenazgo de la Fundación Banesto, la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación ha instituido un premio denominado «San Raimundo de Peñafort» que tiene por objeto fomentar la creación en materia jurídica y galardonar las obras que lo merezcan.

En virtud de ello, se convoca el citado premio de acuerdo con la 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 monográfico de DERECHO DE OBLIGACIONES Y CONTRATOS.
- 2.ª El premiará dotado con la cantidad de TRES MILLONES DE PESETAS (3.000.000).
- 3.ª Las obras presentadas a concurso habrán de estar escritas en alguna de las lenguas oficiales de España o de sus Comunidades Autónomas o en las de los Estados miembros de la Comunidad Económica Europe.  
  
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 un solo 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 1993.
- 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 1994.
- 10.ª Los trabajos no premiados serán devueltos a sus respectivos autores.

Madrid, quince de febrero de mil novecientos noventa y tres.

EL ACADEMICO, SECRETARIO GENERAL  
*Luis Díez-Picazo y Ponce de León*

# derecho privado y constitución

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

## Sumario del número 1 (enero-abril 1993)

### ESTUDIOS

Rodrigo BERCOVITZ-RODRÍGUEZ-CANO: *La conservación, modificación y desarrollo por la Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales.*

Guido Alpa: *Diritto privato. (Legislazione regionale).*

Carlos MALQUER DE MOTES BERNET: *Del artículo 149.1.8.ª de la Constitución al ordenamiento jurídico catalán: su reciente desarrollo en sistemas.*

Juan José MARÍN LÓPEZ: *La jurisprudencia constitucional sobre el reparto competencial en materia de derecho privado.*

María Paz SÁNCHEZ GONZÁLEZ: *Breves reflexiones sobre la doctrina constitucional relativa a las «Bases de las obligaciones contractuales».*

José Antonio SERRANO GARCÍA: *La Comunidad Autónoma de Aragón y su derecho civil foral.*

### COMENTARIOS Y NOTAS

Ángel CARRASCO PERERA: *Alquileres e hipotecas: costes y principios de protección (a propósito de la STC 6/1992, de 13 de enero).*

María Dolores GRAMUNT FOMBUENA: *Ejercicio del derecho de retracto: la distinta naturaleza de la consignación y del reembolso (a propósito de la STC 12/1992 de 27 de enero).*

### CRONICA

### MATERIALES

#### PRECIOS DE SUSCRIPCIÓN ANUAL

España .....	4.500 ptas.
Extranjero .....	59 \$
Número suelto: España .....	1.600 ptas.
Número suelto: Extranjero .....	20 \$

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

# REVISTA DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

## Sumario del núm. 14 (enero-abril 1993)

### I. SEMINARIO DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Luis AGUIAR DE LUQUE: *Los límites de los Derechos fundamentales.*

Enoch ALBERTI ROVIRA: *La cláusula de libre circulación y la garantía de la unidad del Mercado Interno en la Constitución española de 1978.*

Manuel BALLESTEROS: *Acerca de «lo político».*

Hugo E. BIAGINI: *Identidad y educación en la Argentina.*

Demetrio CASTRO ALFÍN: *Godwin y las paradojas de la igualdad.*

Juan Francisco GARCÍA CASANOVA: *Del racionalismo armónico al pragmático: clave hermenéutico del poder real del institucionismo krausista.*

Humberto NJAIM: *Invitación a las obras completas de García Pelayo.*

Alfonso RUIZ MIGUEL: *Autonomía individual y derecho a la propia vida (un análisis filosófico-jurídico).*

### II. ESTUDIOS PREMIADOS POR EL CEC

### III. DOCUMENTACION

*Boletín de Sumarios.*

*Bibliografía.*

### IV. ACTIVIDADES DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

#### PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España .....	4.500 pts.
Extranjero .....	59 \$
Número suelto: España .....	1.600 pts.
Número suelto: Extranjero .....	20 \$

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

# REVISTA DE ESTUDIOS POLITICOS

(NUEVA EPOCA)

Presidente del Consejo Asesor: Carlos OLLERO GÓMEZ

Director: Pedro de VEGA GARCÍA

Secretario: Juan J. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA

## Sumario del número 79 (enero-marzo 1993)

### ESTUDIOS

Peter HABERLE: *Derecho constitucional común europeo.*

Gonzalo FERNÁNDEZ DE LA MORA: *El proceso contra el Padre Mariana.*

Joaquín VARELA SUANZES: *Un precursor de la monarquía parlamentaria: Blanco-White y «El Español» (1810-1814).*

Giacomo SANI: *Ciudadanos y sistema político: Participación y cultura política de masas en Italia.*

Cesáreo R. AGUILERA DE PRAT y Jaume VERNET LLOBET: *Cuestiones simbólicas y Constitución española.*

Elvyra Elena PABÓN TARANTINO: *Colombia y su revolución pacífica. La nueva constitución del cinco de julio de 1991. Inicio de un marco institucional dentro de un contexto político pluralista.*

Juan Luis PÉREZ FRANCESCH: *Notas acerca del gobierno como órgano de dirección política en la Constitución española de 1978. En especial su incidencia en el ejercicio de las potestades normativas.*

H. C. F. MANSILLA: *Apogeo y declinación del movimiento sindical boliviano 1982-1985. Una nota sobre la cultura política del autoritarismo.*

Arsenio GINZO FERNÁNDEZ: *La religión civil y el pensamiento político de Rousseau.*

Manuel SÁNCHEZ DE DIOS: *El modelo sueco de Estado de bienestar.*

### CRONICAS Y DOCUMENTACION

Francisco FERNÁNDEZ SEGADO: *La correlación entre el tamaño de las circunscripciones y las distorsiones de la proporcionalidad en la elección del Congreso. Un estudio empírico.*

Carmen GONZÁLEZ ENRIQUEZ: *Sistemas electorales y estabilidad política en Europa del Este.*

### RECENSIONES. NOTICIAS DE LIBRO

#### PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España .....	4. 800 ptas.
Extranjero .....	61 \$
Número suelto: España .....	1.400 ptas.
Número suelto: Extranjero .....	22 \$

Suscripciones:

EDISA

López de Hoyos, 141 - 28002 MADRID

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 13, número 37 (enero-abril 1993)

### ESTUDIOS

- Bartolomé CLAVERO: *Territorios Forales: Página Española del Palimpsesto.*  
Antonio EMBID IRUJO: *Las Competencias Constitucionales y Estatutarias sobre las aguas continentales, planteamiento normativo y realidad jurídica.*  
Ramón PUNSET BLANCO: *La territorialización del Senado y la reforma de la Constitución.*  
María Rosa RIPOLLÉS SERRANO: *La Funcionalidad del Senado en el Estado de las Autonomías.*  
Mario D. SERRAFAERO: *El congreso de la Nación Argentina y los proyectos de reforma constitucional.*  
Rubén HERNÁNDEZ VALLE: *El poder constituyente derivado y los límites jurídicos del poder.*

### NOTA

- Udo SIEINER: *La Controversia Constitucional en Alemania sobre la regulación Penal del Aborto.*

### JURISPRUDENCIA

- Joaquín GARCÍA MURCIA: *Jurisprudencia Constitucional en materia de Seguridad Social: La protección del desempleo.*  
Rafael BUSTOS GIBBERT: *Competencias Legislativas concurrentes, garantía del cumplimiento del Derecho Comunitario y ejecución interna del Derecho Derivado Europeo.*  
Crónica, por el Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Carlos III de Madrid.

### CRONICA PARLAMENTARIA

Nicolás PÉREZ-SERRANO JAUREGUI

### CRITICA DE LIBROS

- Luis María DIEZ-PICAZO: *La Formación de un Derecho Administrativo Europeo.*  
Manuel MEDINA GUERRERO: *Föderalismus und Integrationsgewalt.*  
Ana Victoria SÁNCHEZ URRUTIA: *La Fuerza de la Constitución y la Constitución de la fuerza.*

### RESEÑA BIBLIOGRAFICA

Noticias de Libros. Revista de Revistas.

### PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España .....	4.500 ptas.
Extranjero .....	59 \$
Número suelto: España .....	1.600 ptas.
Número suelto: Extranjero .....	20 \$

Suscripciones:

EDISA

López de Hoyos, 141 - 28002 MADRID

Números sueltos:

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Fuencarral, 45 - 28004 MADRID

# REVISTA DE INSTITUCIONES EUROPEAS

*Directores:* Manuel DÍEZ DE VELASCO, Gil Carlos RODRIGUEZ IGLESIAS  
y Araceli MANGAS MARTÍN

*Directora Ejecutiva:* Araceli MANGAS MARTÍN

*Secretaria:* Nila TORRES UGENA

## Sumario del vol. 20, número 1 (enero-abril 1993)

### ESTUDIOS

Carlos B. JIMÉNEZ PIERNAS: *La protección consular y diplomática del ciudadano de la Unión Europea.*

Concepción ESCOBAR HERNÁNDEZ: *El Convenio de aplicación de Schengen y el Convenio de Dublín: una aproximación al asilo desde la perspectiva comunitaria.*

Javier ROLDÁN BARBERO: *Democracia y Derecho Europeo.*

### NOTAS

Luis Ignacio SÁNCHEZ RODRÍGUEZ: *Derecho Comunitario y Derecho del mar. (Observaciones a la Sentencia de TJCE de 26 de noviembre de 1992).*

Alejandro VALLE GALVEZ: *La especificidad del ordenamiento comunitario. (Comentario a los Dictámenes 1/91 y 1/92 del TJCE sobre el Espacio Económico Europeo).*

Ernesto GARCÍA TREVUJANO: *Sobre la incorporación del Derecho Comunitario en el Derecho interno: una visión práctica.*

Luis Miguel HINOJOSA MARTÍNEZ: *Los precios predatorios y el Derecho de la competencia europeo (Comentario a la Sentencia del TJCE de 3 de julio de 1991, as. 62/86 ALZO chemie B V c. Comision).*

Luis Alberto MARCO ARCALA: *El declive de la doctrina del origen común de las marcas tras el caso «Hag II». Comentario a la Sentencia del TJCE de 17 de octubre de 1990, as. C-10/89, SA.CNL.-Sucal v. HaG, «Hag II»).*

### JURISPRUDENCIA

### CRONICAS

Consejo de Europa. Comité de Ministros, por Nila TORRES

### BIBLIOGRAFIA

### DOCUMENTACION

#### PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España .....	4.500 ptas.
Extranjero .....	59 \$
Número suelto: España .....	1.600 ptas.
Número suelto: Extranjero .....	20 \$

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



# REVISTA DE HISTORIA ECONOMICA

Director: Leandro PRADOS DE LA ESCOSURA  
Secretario: Pedro FRAILE BALBÍN

## Sumario del año XI, núm. 1 (Invierno 1993)

### ARTICULOS

- Julio REVILLA (Universidad Carlos III de Madrid): *Endeudamiento y riesgo: Un modelo del premio por riesgo de la deuda externa peruana en el siglo XIX.*
- Antonio CUBEL MONTESINOS (Universidad de Valencia): *Gasto público y crecimiento económico en la Restauración (1874-1923).*
- Juan HERNÁNDEZ ANDREU (Universidad Complutense): *Análisis de gastos públicos discrecionales: La política presupuestaria de la Segunda República española.*

### MATERIALES DE INVESTIGACION

- David S. REHER y Esmeralda BALLESTEROS (Universidad Complutense): *Precios y salarios en Castilla La Nueva: La construcción de un índice de salarios reales, 1501-1991.*

### DEBATES

- Francisco BUSTELO: *Los cálculos del producto nacional en los siglos XIX y XX y su utilización en la historia económica.*

### NOTAS

- Pedro FRAILE BALBÍN: *La Historia Económica de la empresa como disciplina independiente: una perspectiva histórica.*
- Pedro PÉREZ HERRERO: *La crisis del orden colonial. Estructura agraria y rebeliones populares de la Nueva España, 1750-1821.*

### RECENSIONES

#### PRECIOS SUSCRIPCION ANUAL

España .....	4.200 ptas.
Extranjero .....	55 \$
Número suelto: España .....	1.750 \$
Número suelto: Extranjero .....	20 \$

Suscripciones y números sueltos:  
ALIANZA EDITORIAL  
Milán, 38, Teléf.: 300 00 45  
28043 MADRID (España)

# REVISTA DE LAS CORTES GENERALES

(Tercer cuatrimestre 1992)

## I. ESTUDIOS

Plácido FERNÁNDEZ-VIAGAS BARTOLOMÉ: *La comparecencia de los ciudadanos ante las Comisiones de Investigación de las Asambleas Legislativas.*

Angela FIGUERUELO BURRIEZA: *El grado de suficiencia en la motivación del suplicatorio y la doctrina del Tribunal Constitucional.*

Rafael GIL CREMADES: *Ley de presupuestos y seguridad jurídica (sobre la sentencia 76/ 1992 del Tribunal constitucional).*

Javier GARCÍA ROCA: *El planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad por el Juez ordinario: el caso del Juez civil.*

Miguel REVENGA SÁNCHEZ: *El ejercicio del sufragio como derecho y deber cívico en Latinoamérica: el problema del voto obligatorio.*

## II. NOTAS Y DICTAMENES

Nota de la Secretaría General del Congreso de los Diputados relativa a la declaración de urgencia en la tramitación de Proyectos de ley.

Nota de la Secretaría General del Congreso de los Diputados, relativa a los Proyectos de Ley por los que se aprueban los Acuerdos de Cooperación del Estado con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, con la Federación de Comunidades Israelitas de España y con la Comisión Islámica de España.

Blanca LÓPEZ-MUÑOZ DE MENDIZABAL y José Antonio DOMÍNGUEZ LUIS: *Técnica legislativa y sistemas expertos.*

## III. CRONICA PARLAMENTARIA. DOCUMENTACION

LIBROS. REVISTA DE REVISTAS

Suscripciones:  
SECRETARIA GENERAL DEL 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 1990: 2 vols. (5.500 ptas.).

Informe anual 1991: 2 vols. (6.250 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.

Disponible la serie completa, 1983-1991.

### 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» (1.000 ptas.).

«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» (3.500 ptas.).

### Recursos ante el Tribunal Constitucional

Volumen único 1983-1987 (2.600 ptas.).

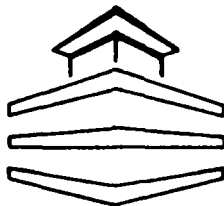
Distribuye:

LA LIBRERIA DEL BOE

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

DORSA

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



# ANUARIO DEL DERECHO CIVIL

## Sumario del tomo XV, fasc. III (julio-septiembre)

### ESTUDIOS MONOGRAFICOS

Juan B. JORDANO BAREA: *Las obligaciones solidarias.*

Vicente GUILARTE GUTIÉRREZ: *La naturaleza de la actual sociedad de ganancias.*

María Paz GARCÍA RUBIO: *Consolidación de la nacionalidad española.*

Salvador DURÁN Y PICH: *Sobre la necesidad de que la aceptación coincida en todo con la oferta: el espejo roto.*

### VIDA JURIDICA

María Josep BARCO I BALLBE: *Jornadas sobre la reforma del Derecho privado y la protección de consumidor, Avila 1992.*

### INFORMACION LEGISLATIVA

A cargo de Pedro DE ELIZALDE y AYMERICH y Luis Miguel LÓPEZ FERNÁNDEZ

### BIBLIOGRAFIA. Libros. Revistas

### JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

#### 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, tomo XXXVI, 1983) .....	3.710 ptas.

Pedidos:

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

# ANUARIO DE DERECHO PENAL Y CIENCIAS PENALES

## Sumario del tomo XLV, fasc. II (mayo-agosto 1992)

### IN MEMORIAM

Carlos MARTÍNEZ PÉREZ: *Emilio González, in memoriam.*

### SECCION DOCTRINAL

Gerardo LANDROVE DÍAZ: *Latinoamérica y los crímenes de los poderosos (el otro quinto centenario).*

Antonio CUERDA RIEZU: *Estructura de la autoría de los delitos dolosos, imprudentes y de omisión en Derecho Penal español (1).*

Josep María TAMARIT SUMALLA: *La tentativa con dolo eventual.*

José Manuel VALLE MUÑOZ: *Fundamento, alcance y función de las causas de justificación incompletas en el Código Penal español.*

Ujala JOSHI JUBERT: *Unidad de hecho y concurso medial de delitos.*

Carlos GONZÁLEZ ZORRILLA: *La Criminología y su función: el momento actual del debate.*

### CRONICAS EXTRANJERAS

M. CHERIF BASSIOUNI: *Un planteamiento estratégico y comprehensivo de cooperación internacional para la prevención, control y represión de la criminalidad internacional y trasnacional, incluyendo la creación de un tribunal internacional.*

Ingeborg PUPPE: *Causalidad.*

Luis REGIS PRADO: *Del sistema de conminación de la multa en el Código Penal brasileño.*

### SECCION LEGISLATIVA. Disposiciones.

### SECCION DE JURISPRUDENCIA

Santiago MIR PUIG (Sección dirigida por): *Comentarios a la Jurisprudencia del Tribunal Supremo.*

Elena FARRÉ TRAPAT: *Algunos aspectos del desistimiento en la conspiración (Comentario a la STS de 21 de octubre de 1987).*

Antonio GONZÁLEZ-CUELLAR GARCÍA: *Jurisprudencia Constitucional.*

### BIBLIOGRAFIA

Libros.

Revista de Libros.

Revista de revistas.

### PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España .....	5.000 ptas.
Fascículo suelto .....	1.980 ptas.
Extranjero .....	5.400 ptas.
Fascículo suelto .....	2.400 ptas.

Pedidos:

CENTRO DE PUBLICACIONES DEL MINISTERIO DE JUSTICIA

Gran Vía, 76, 8.º - Tels. 547 54 22 y 390 20 13

28013 MADRID

# ANUARIO DE DERECHO PENAL Y CIENCIAS PENALES

## Sumario del tomo XLV, fasc. I (enero-abril 1992)

### SECCION DOCTRINAL

- Antonio BERISTAIN: *La victimología ante las persecuciones a Ignacio de Loyola y los jesuitas.*
- Joan Josep QUERALT: *Código Penal y Ley Orgánica.*
- María José MAGALDI: *Algunas cuestiones en torno al delito de realización arbitraria del propio derecho.*
- N. CORCOY BIDASOLO: *El quebrantamiento de condena. Una propuesta legislativa: la frustración de la pena.*
- Emiliano BORJA JIMÉNEZ: *El principio de inherencia del artículo 59 del Código Penal.*

### CRONICAS EXTRANJERAS

- Gunther JACOBS: *Sobre el tratamiento de las alteraciones volitivas y cognitivas.*
- Winfried HUSSEMER: *Rasgos y crisis del Derecho Penal moderno.*

### SECCION LEGISLATIVA. Disposiciones

### CIRCULARES, CONSULTAS E INSTRUCCIONES DE LA FISCALIA GENERAL DEL ESTADO

### NOTICARIO

### PRECIOS DE SIJSCRIPCION ANUAL

España .....	5.000 ptas.
Fascículo suelto .....	1.980 ptas.
Extranjero .....	5.400 ptas.
Fascículo suelto .....	2.400 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 LV (Madrid, 1991)

### ESTUDIOS

- David TORRES SANZ: *La jurisdicción universitaria vallisoletana en materia criminal (1589-1625). Introducción.*
- Alberto GARCÍA ULECIA: *Naturaleza y extranjería en las corredurías de lonja del Antiguo Régimen.*
- Bernardino BRAVO LIRIA: *Judex, minister aequitatis. La integración del derecho antes y después de la codificación.*
- Elena NAHARRO QUIRÓS: *La búsqueda de metales preciosos y la ordenación legal de la minería peninsular en el reinado de Felipe II.*
- André GOURON: *Les consuls de Barcelone en 1130: La plus ancienne organisation municipale a l'ouest des Alpes?*
- Carlos GARRIGA: *Control y disciplina de los oficiales públicos en Castilla: la «visita» del Ordenamiento de Toledo (1480).*

### DOCUMENTOS

- Gonzalo MARTÍNEZ: *Tres lecciones del siglo XII del Estudio General de Palencia.*
- María Paz ALONSO ROMERO: *Theoria y praxis en la enseñanza del Derecho. Tratados y prácticas procesales en la Universidad de Salamanca a mediados del siglo XVI.*

### MISCELANEA

- Miguel Angel PÉREZ DE LA CANAL: *Restablecimiento de la gobernación constitucional del interior del Reino en 1820.*
- Mauro HERNÁNDEZ: *La evolución de un delegado regio: Corregidores de Madrid en los siglos XVII y XVIII*
- Martín POSTIGO, María de la SOTERRAÑA y Celia DOMÍNGUEZ RODRÍGUEZ: *La Sala de Hijosdalgo de la Real Chancillería de Valladolid (Carlos Garriga).*

### HISTORIOGRAFIA

### BIBLIOGRAFIA

#### PRECIOS DE SUSCRIPCIÓN 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  
280 13 MADRID

# ANUARIO DE FILOSOFIA DEL DERECHO

## Sumario del tomo IX (Nueva época), 1992

### I. MUJER, PODER, DERECHO

- Juan Antonio GARCÍA AMADO: *¿Tienen sexo las normas? Temas y problemas de la teoría feminista del Derecho.*
- Roberto BERGALLI y Encarna BODELÓN: *La cuestión de las mujeres y el derecho penal simbólico.*
- Mari Angeles BARRERE UNZUETA: *Feminismo y garantismo ¿Una teoría del derecho feminista?*
- María ELÓSEGUI ITXASO: *Los derechos de la mujer keniana: conflicto entre Derecho estatutario y Derecho consuetudinario.*
- Paloma DURÁN y LALAGUNA: *Mujer, poder, Derecho: una posible interpretación.*
- Francisco PUY: *El tópico «mujer» en perspectiva Galicia 1992*
- Esperanza Guisán: *Autonomía moral para las mujeres: Un reto histórico.*
- Antonio GIMÉNEZ MERINO: *Una nota sobre la emancipación sexual: el feminismo y otras diferencias.*
- Milagros OTERO PARGA: *El concepto de poder y su relación con la mujer.*

### II. ESTUDIOS

1. *Teoría jurídica*  
María José FARIÑAS DULCE: *Filosofía del Derecho «versus» teoría del Derecho.*  
Teresa PICONTÓ NOVALES: *Teoría general de la interpretación y hermenéutica jurídica: Betti y Gadamer.*  
Angela APARISI MIRALLES: *Notas sobre la jurisprudencia como fuente del Derecho.*
2. *Valores jurídicos*  
José Antonio RAMOS PASCUA: *El fundamento del vigor jurídico de los principios. Dworkin frente a Esser.*  
José María ROSALES: *Virtualidades y límites de la política institucional. ¿Es suficiente el sistema de partidos?*  
Esperanza FERRANDO NICOLAU: *El derecho a una vivienda digna y adecuada.*
3. *Historia del pensamiento jurídico*  
José J. MEGÍAS QUIRÓS: *De la facultad moral a la cualidad moral: el derecho subjetivo en la Segunda Escolástica tardía.*  
Francisco CARPINTERO: *Historia y justicia, según los juristas de formación prudencial.*  
José LÓPEZ HERNÁNDEZ: *La fundamentación del derecho en Kant.*  
Ramón MACÍA MANSO: *El derecho y su relación con la moral según la teoría de J. A. Fichte.*  
Salvador RUS RUFINO: *Blas Ramos Sobrino en su centenario: Perfil humano e intelectual.*

### III. DEBATES

### IV. INFORMACIONES

### V. CRÓNICA BIBLIOGRÁFICA

### VI. CRÍTICA BIBLIOGRÁFICA

#### PRECIOS DE SUSCRIPCIÓN 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, 8.º - 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 SANCHEZ

## Sumario del núm. 254 (abril-junio 1992)

### I. SECCION DOCTRINAL

Tomás QUINTANA LÓPEZ: *Las organizaciones supramunicipales en España: las mancomunidades.*

Joaquín FERRET I JACAS: *Las organizaciones supramunicipales en España: las comarcas.*

Antonio JIMÉNEZ BLANCO: *Las organizaciones supramunicipales en España: las áreas metropolitanas.*

Günter PUTTNER: *Las organizaciones supramunicipales en Alemania.*

Pierre SUBRA DE BRIEUSSES: *Las organizaciones supramunicipales en Francia.*

### II. SECCION CRONICAS

Luis CALVO SANCHEZ: *Seminario sobre organizaciones supramunicipales.* Madrid. Mayo, 1992. Instituto Nacional de Administración Pública. Revista de Estudios de la Administración Local y Autónoma.

### III. SECCION 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 MADRIDAUTONOMIAS

# AUTONOMIES

## Revista Catalana de Derecho Público

Generalitat de Catalunya  
Escola de Administració Pública  
Institut d'Estudis Autònoms  
Director: Joaquín TORNOS MAS

### Sumario del núm. 15 (1992)

#### ESPECIAL MEDIO AMBIENTE

##### a) Estudios

Ramón MARTÍN MATEO: *Iusgenética.*

André AUTRAND: *¿Cuál es la estrategia fiscal respecto al medio ambiente?*

José JUSTE RUIZ: *La evolución del Derecho internacional del medio ambiente.*

##### b) Crónica

Aleixandre PEÑALVER I CABRÉ y Lluís-Xavier TOLDRA I BASTIDA: *La participación de los ciudadanos en la Administración del medio ambiente de la Generalidad de Cataluña.*

Antoni CHOY I TARRÉS: *Competencias y funciones del municipio en materia de medio ambiente.*

Agustín GARCÍA-URETA: *Un repaso a la evolución de las bases legales de la política ambiental de la Comunidad Económica Europea.*

#### ESTUDIOS

Germán FERNÁNDEZ FARRERES: *Tribunal Constitucional y jurisdicción contencioso-administrativa en la resolución de los conflictos competenciales.*

#### COMENTARIOS Y NOTAS

Miguel REVENGA SÁNCHEZ: *Investiduras presidenciales y formación de gobierno tras las elecciones autonómicas de 1991.*

Jordi CONDE I CASTEJÓN y M. del Mar PÉREZ I VELASCO: *Nota sobre las sentencias del Tribunal Constitucional 100/1991 y 236/1991 relativas a la metrología.*

Tomás QUINTANA LÓPEZ: *La actual distribución de competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.*

#### ACTIVIDAD NORMATIVA, JURISPRUDENCIAL Y CONSULTIVA

#### CRONICA

#### NOTICIA DE LIBROS Y REVISTAS

#### Suscripción:

AUTONOMIAS  
Escola d'Administració Pública de Catalunya

Av. Pearson, 28 - 08034 BARCELONA  
Precio: 2.700 ptas. (3 números, un año)

# REVUE INTERNATIONALE DES SCIENCES ADMINISTRATIVES

## Revue d'Administration publique comparée

Sommaire du vol. LVIII, N.° 3, 1992

NUMÉRO SPÉCIAL SUR L'INFORMATISATION DANS L'ADMINISTRATION  
PUBLIQUE SOUS LA DIRECTION DE PAUL H. A. FRISSEN

Paul H. A. FRISSEN: *L'informatisation de l'administration publique: introduction.*

Arte ZUURMOND, Paul ZEEF et Wil GOOREN: *L'acceptation et la mise en oeuvre de la politique de l'information*

Helen MARGETTS et Leslie WILLCOCKS: *La technologie de l'information comme instrument de politique dans le système de sécurité sociale britannique: mise au point d'une stratégie opérationnelle*

Adt W. A. SCHEEPERS: *L'informatisation et la modification des perceptions dans les contacts avec l'utilisateur.*

Susan M. BARRETT: *La technologie de l'information et la culture organisationnelle: mettre en oeuvre le changement*

John A. TAYLOR: *La gestion de réseaux informatiques dans l'administration publique.*

\* \* \*

Bernard S. WIJEWEEERA: *L'administration publique dans un petit pays en développement: une critique de la théorie.*

KUO-TSAI LIU: *La privatisation des entreprises étatiques: l'expérience de Taiwan*

Jean-Pierre CABESTAN: *La réforme de la fonction publique en Chine: le projet d'«Ordonnance provisoire relative aux fonctionnaires d'Etat»*

COMPTES RENDUS CRITIQUES DE LIVRES

SÉLECTION BIBLIOGRAPHIQUE

Also published in English under the title:  
«*International Review of Administrative Sciences*»

Se publica también en Español con el título:  
«*Revista Internacional de Ciencias Administrativas*»  
en colaboración con el Instituto Nacional de Administración Pública  
(Madrid, España)

Suscripción anual ..... 2.250 FB (US \$ 48)  
Precio del ejemplar ..... 600 FB (US \$ 13,50)

INSTITUT INTERNATIONAL DES SCIENCES ADMINISTRATIVES  
1, rue Defacqz, Bte 11 - 1050 BRUXELLES (Belgique)

# CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

## ULTIMAS PUBLICACIONES

- Manuel GARCÍA PELAYO: *Obras completas* (3 tomos). 18.500 ptas.  
*Constitución Española, 1978-1988*. Obra dirigida por Luis Aguiar de Luque y Ricardo Blanco Canales (3 vols.). 35.000 ptas.
- Paloma BIGLINO CAMPOS: *Los vicios en el procedimiento legislativo*. 1.400 ptas.  
C. McILWAIN: *Constitucionalismo antiguo y moderno*. Traducción de Juan J. Solozábal. 2.200 ptas
- ANTONIO FANLO LORAS: *Fundamentos constitucionales de la Autonomía Local*. 3.700 ptas.
- Pablo SALVADOR CODERCH y otros: *El mercado de las ideas*. 3.400 ptas.  
Javier PARDO FALCÓN: *El Consejo Constitucional francés*. 3.500 ptas.  
Andrés BETANCOR: *El Acto Ejecutivo*. 2.700 ptas.  
Angel GÓMEZ MONTORO: *Conflictos de atribuciones entre órganos del Estado*. 3.000 ptas.
- Jesús PRIETO DE PEDRO: *Cultura, culturas y Constitución*. 2.700 ptas.  
Manuel MEDINA GUERRERO: *La incidencia del sistema de financiación en el ejercicio de las competencias de las CC.AA.* 3.300 ptas.
- Konrad HESSE: *Estudios de Derecho Constitucional* (2.ª ed.). 1.100 ptas.  
Fulvio ATTINA: *Introducción al sistema político de la Comunidad Europea*. 1.700 ptas.  
CENTRO DE ESTUDIOS INSTITUCIONALES DE BUENOS AIRES: *El presidencialismo puesto a prueba*. 2.400 ptas.
- Elie KEDOURIE: *Nacionalismo*. Prólogo de Francisco Murillo Ferrol. Traducción de Juan J. Solozábal Echavarría. 900 ptas.
- Ramón COTARELO: *Del Estado del bienestar al Estado del malestar*. 1.800 ptas.  
Alfonso RUIZ MIGUEL: *La justicia de la guerra y de la paz*. 2.000 ptas.  
Gregorio PECES-BARBA: *La elaboración de la Constitución de 1978*. 2.000 ptas.  
Pilar CHAVARRI SIDERA: *Las elecciones de diputados a Cortes Generales y Extraordinarias (1810-1813)*. 2.200 ptas.
- ALF ROSS: *¿Por qué Democracia?* 1.500 ptas.  
Angel RODRIGUEZ DÍAZ: *Transición política y consolidación constitucional de los partidos políticos*. 1.600 ptas.
- Manuel RAMÍREZ: *Sistema de partidos políticos en España (1931-1990)*. 1.700 ptas.  
Javier CORCUERA ATIENZA: *Política y Derecho. La construcción de la Autonomía vasca*. 2.300 ptas.
- José María GARCÍA MARÍN: *Monarquía Católica en Italia*. 2.800 ptas.  
Antonio SERRANO GONZÁLEZ: *Como lobo entre ovejas. Soberanos y marginados en Bodin, Shakespeare, Vives*. 2.500 ptas.
- Jesús VALLEJO: *De equidad ruda a ley consumada. Concepción de la potestad normativa 1250- 1350*. 2.800 ptas.
- José María PORTILLO VALDÉS: *Monarquía y Gobierno provincial. Poder y Constitución en las provincias vascas (1760-1808)*. 3.600 ptas.
- BARTOLOMÉ CLAVERO SALVADOR: *Razón de Estado, razón de individuo, razón de historia*. 1.800 ptas.
- Carmen MUÑOZ DE BUSTILLO ROMERO: *Bayona en Andalucía: El estado bonapartista en la prefectura de Xerez*. 2.800 ptas.
- Jerónimo BETEGÓN: *La justificación de castigo*. 2.700 ptas.  
José MARTÍNEZ DE PISÓN: *Justicia y orden político en Hume*. 2.600 ptas.  
Martin D. FARRELL: *La filosofía del liberalismo*. 2.300 ptas.  
Carlos Thiebaut: *Los límites de la Comunidad*. 1.800 ptas.  
Emilio LLEDÓ: *El silencio de la escritura*. 1.200 ptas.  
Aulis AARNIO: *Lo racional como razonable*. 2.200 ptas.  
Rafael de Astis ROIG: *Deberes y obligaciones en la Constitución*. 2.800 ptas.

- M.ª Teresa RODRIGUEZ DE LECEA: *Antropología y filosofía de la historia de Julián Sanz del Río*. 1.700 ptas.
- Marina GASCÓN ABELLAN: *Obediencia al derecho y objeción de conciencia*. 2.600 ptas.
- Jean Louis de LOLME: *Constitución de Inglaterra*. 2.500 ptas.
- Joaquín COSTA: *Historia crítica de la Revolución Española*. 2.600 ptas.
- Gaspar de ANASTRO ISUNZA: *Los seis libros de la República de Bodino traducidos al francés y católicamente enmendados*. Ed. preparada por José Luis Bermejo. 6.000 ptas.
- FRANCISCO MURILLO FERROL: *Saavedra Fajardo y la política del Barroco*. 2. ed. 1.800 ptas.
- Juan ROMERO ALPUENTE: *Historia de la revolución española y otros escritos*. Edición preparada e introducida por Alberto Gil Novales (2 vols.). 5.000 ptas.
- José MARCHENA: *Obra española en prosa*. 1.700 ptas.
- Juan MALDONADO: *El levantamiento de España*. Edición bilingüe. Traducción e introducción de M.ª Angeles Durán. 3.600 ptas.
- HOBBS: *Behemoth*. Traducción e introducción de Antonio Hermosa Andújar. 2.500 ptas.
- Guillermo OCCAM: *Obra política*. Traducción de Primitivo Mariño. 3.700 ptas.
- ARISTÓTELES: *Política*. Edición bilingüe. Reimpresión. 1.800 ptas.
- ARISTÓTELES: *Ética a Nicómaco*. Edición bilingüe. Reimpresión. 1.200 ptas.
- ARISTÓTELES: *Retórica*. Edición bilingüe. Reimpresión. 1.800 ptas.
- Senac de MEINHAN y A. BARNAVE: *Dos interpretaciones de la Revolución Francesa*. 1.600 ptas.
- Tomás de CAMPANELLA: *La Monarquía del Mesías y las Monarquías de las Naciones*. 1.800 ptas.
- Juan ALTUSIO: *La política*. 4.800 ptas.
- J. BENTHAM: *Falacias políticas*. 2.200 ptas.
- E. SIEYES: *Escritos y discursos de la revolución*. 2.200 ptas.
- G. JELLINEK: *Reforma y mutación de la Constitución*. 1.800 ptas.
- CONDORCET, CASTILLON y BECKER: *¿Es conveniente engañar al pueblo?* Traducción e introducción de Javier de Lucas. 2.300 ptas.
- PLUTARCO: *Consejos políticos*. Edición bilingüe. 2.000 ptas.
- Constituciones Iberoamericanas*. Edición preparada por Luis López Guerra y Luis Aguiar de Luque. 4.600 ptas.
- Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*. Edición preparada por Manuel Díez de Velasco y Gil Carlos Rodríguez Iglesias. 4.000 ptas.
- Gonzalo MENÉNDEZ PIDAL: *La España del siglo XIX vista por sus contemporáneos* (2 vols.). 6.000 ptas. cada uno.
- Mario G. LOSANO, Antonio E. PÉREZ LUÑO y María Fernanda GUERRERO MATEUS: *Libertad informática y leyes de protección de datos personales*. 1.300 ptas.
- Vicente ESCUÍN PALOP: *Régimen jurídico de la entrada y permanencia de extranjeros en España*. 950 ptas.
- Manuel C. PALOMEQUE: *Los derechos laborales en la Constitución española*. 1.000 ptas.
- CENTRO DE ESTUDIOS INSTITUCIONALES DE BUENOS AIRES: *Fundamentos y alcances del control judicial de constitucionalidad*. 1500 ptas.
- Luciano PAREJO ALFONSO: *Crisis y renovación en el derecho público*. 1.100 ptas.
- Victoria CAMPS y Salvador GINER: *El interés común*. 800 ptas.
- Richard GUNTHER: *Política y cultura en España*. 1.000 ptas.
- José María CONTRERAS MAZARIO: *La enseñanza de la religión en el sistema educativo*. 1.300 ptas.
- CENTRO DE ESTUDIOS INSTITUCIONALES DE BUENOS AIRES: *La autonomía personal*. 1.400 ptas.
- JOAN SUBIRATS HUMET: *Un problema de estilo. La formación de políticas públicas en España*. 1.300 ptas.
- Daniel MENDONÇA: *Introducción al análisis normativo*. 1.100 ptas.
- Luis PRIETO SANCHIS: *Principios y normas. Problemas del razonamiento jurídico*. 1.300 ptas.



**REVISTA 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)