

## RECENSIONES Y NOTICIA DE LIBROS

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO: *Carlos III, la Ilustración en las Imprentas Oficiales, 1759-1788*, Ed. «BOE» (Departamento de Programación Editorial), Madrid, 1988, 570 págs.

Con ocasión del bicentenario de la muerte de Carlos III, uno de los principales artífices de la Ilustración (1) y, sobre todo, uno de sus más fecundos representantes, el Estado puso en marcha un programa de publicaciones oficiales que deberían recoger diversos aspectos de la gestión de tan reconocido Monarca, que deberían haberse producido en el mismo año y coincidiendo con el de la celebración (lo que realmente así no ha sucedido, como nos lo testimonia la obra que

comentaremos cuando, en un recuadro final, se nos advierte la verdadera fecha en que la obra se pone en circulación en el mercado del libro, que fue en marzo de 1989). Con tal celebración no se hace más que repetir o insistir en la conmemoración de una figura histórica, y de su gestión, que ha sido tratada con el mayor respeto y atención (2).

Ante obras de características como la presente, como cualquiera tiene la oportunidad de comprobar, cabe hacer un ditirambo sobre la buena factura de su edición, aunque poco o nada se diga sobre su misma utilidad, el vacío que viene a cubrir —si tal fin tiene— o la eficacia conclusiva que pueda sacarse del balance que en ellas se incluye. Si nos atuviéramos a tan simple y fácil cometido, poco nos llevaría hacer el merecido elogio en torno al esmero que se ha puesto por

---

(1) Hablar de «Ilustración» como aquí se hace es alterar en algo, con la mayor de las buenas intenciones, aunque no con rigor científico, puesto que la Ilustración, como todo el mundo sabe, coincide con determinado movimiento filosófico de raíces germanas —la famosa *Aufklärung*— más que con un comportamiento político. Una cosa es esa Ilustración y otra muy distinta a la que este libro se refiere, que en la mayoría de los libros de historia se ha llamado «despotismo ilustrado». Tampoco parece muy acertada la otra parte del título de la obra, «... en las Imprentas Oficiales», dado el carácter exclusivista que en aquella época tenían todas las imprentas existentes en la Península, y al que aludía uno de los números conmemorativos del mismo «Boletín Oficial del Estado». Con carácter general, sobre el tema de las imprentas en España, en el plano histórico, puede consultarse VÁZQUEZ MONTALBÁN, *Historia de la comunicación social*, Ed. Bruguera, Col. Círculo, 64.

---

(2) Hace ya bastantes años, fue la Escuela Nacional de Administración Pública la que organizó, con sus fondos y los del Archivo Histórico Nacional, una exposición sobre la Administración pública bajo este reinado, llegándose a editar un libro conmemorativo. El bicentenario al que hemos aludido, si bien multiplicó los proyectos, a nivel de Estado, el resultado no parece haber sido muy brillante al recalcar tantos de ellos en una difusión sumamente reducida, sin haberse conseguido la coordinación necesaria que en principio se postuló, pero que a la postre no tuvo los frutos previstos (dígase lo que se quiera, pero la coordinación administrativa es la más limitada de todas las funciones administrativas, y mucho nos tememos que igual fenómeno se producirá en 1992).

todos los equipos técnicos de nuestra primera Imprenta Oficial actual en la preparación de una obra que tantas dificultades ofrece para su adecuada presentación al público actual, lo que no haría más que insistir en los reconocidos elogios que las ediciones del «Boletín Oficial del Estado» han venido mereciendo desde siempre.

Creemos, no obstante, que es obligado acicatear algo más su potencial lectura para que no quede en un mero añadido al repertorio de rarezas bibliográficas, como en principio y desde cierto plano cómico podría quedar, por lo que necesario es penetrar en su contenido y, sobre él, pergeñar algún comentario o juicio que subraye o enfatice algunas de sus manifestaciones. En esta ocasión, además, el autor de estas líneas debe confesar la obligación que un día recibió sobre la preparación de la presente obra cuando, por los azares del destino, recibimos la oportuna sugerencia en orden a la búsqueda de los materiales que podrían entrar a formar parte de un libro-homenaje de estas características, lo que nos impulsó a dirigir nuestros primeros pasos a una Institución tan decisiva en el campo bibliográfico como es la Biblioteca Nacional (3). Durante algún tiempo emprendimos simpatía, que normalmente produce, como aquí lo hizo, un amplio inventario de posibles temas a incluir, aun cuando desde el primer momento el campo cultivable quedó marcado en atención a la forma jurídica, o más bien fondo jurídico, que debería tener todo aquello que podría ser provisional y principalmente seleccionado, lo que contribuyó a que pronto se dispusiera de una extensa relación de manifestaciones de la voluntad regia que pretendían regular los más variados aspectos de la vida jurídica de la época, tal como se

ratifica en los distintos epígrafes en que la obra se edita, agrupando de esta guisa sistemática toda la proteiformidad en que se fue expresando, durante todo su reinado, la voluntad renovadora de nuestro Rey Carlos III.

Por esto es por lo que el autor del presente comentario está en trance de conocer con mayor facilidad los méritos en la selección de los textos que, en definitiva, han quedado incluidos, cuya sola enunciación, como ya hemos indicado, refleja la amplitud de objetivos que Carlos III buscaba atender para mejorar todo el conjunto de la Administración de Justicia y la mayoría de los *corpus legis* que ordenaban la vida de sus vasallos. Todos ellos reproducen las primeras ediciones, o, si se quiere, ediciones auténticas, que, normalmente, como es de suponer, llevaban la misma firma regia, como la mejor constatación de su directa e inmediata procedencia regia. En las tareas preliminares que en su día realizamos, nuestra obsesión fue la búsqueda de tales «originalidades», que también normalmente inciden sobre la misma situación de conservación de los respectivos documentos, los cuales, por su notable valor histórico, se encuentran depositados en un pabellón especial, a manera de ejemplares «intocables»; en un país de tan rico patrimonio cultural como es el nuestro resulta peregrino predicar la restauración del mismo con la simultaneidad que sería deseable y, al no poder hacerlo, por la limitación de los recursos presupuestarios, las prioridades suponen aplazamientos que, en el caso de los documentos históricos, pueden repercutir en su misma integridad material.

En este caso, además, se impuso otra importante limitación, ya que se procuró desde el primer momento que lo que iba a ser recogido debería haber tenido su divulgación a través de las páginas de la que entonces, como ahora, se llamaba «Gaceta de Madrid», lo que nos sirve para enfatizar un aspecto que ha pasado desapercibido, hasta la fecha, a un gran número de investigadores de nuestro

(3) Ante estos casos concretos es cuando más resaltan las fuertes limitaciones con que operan algunas de nuestras instituciones; frente a lo que cabría presumir, poco o nada tiene que hacer la R. Academia de la Historia.

país, que prácticamente han marginado a la citada «Gaceta» de cualquier consideración de fuente repertorial o bibliográfica que nadie, sin embargo, puede negar y en donde podrían encontrarse muchos temas de interés general, como la misma publicación de esta obra acreditada (4). De ahí que en la nota editorial con que la obra abre sus páginas se nos diga que en ella se presenta una selección de cédulas —reales— «cuyas reseñas, en su mayor parte, fueron publicadas por la "Gaceta de Madrid" con la seguridad de que servirán de regocijo al coleccionista y amante de la historia...».

*La ordenación regia de los principales sectores de la actuación pública*

Con buen criterio, como adelantábamos, se ha buscado tanto la amenidad de los posibles lectores como cierto rigor histórico en la compartimentación de las materias seleccionadas, que en sus grandes rúbricas responde a las categorías conceptuales en que normalmente se distribuye

(4) Consideramos que la publicación de estas obras contribuye a un mejor conocimiento del papel de una Imprenta Oficial tan importante como es la del «Boletín Oficial del Estado» entre un público más mayoritario que el que pueda conocer sus ediciones jurídicas, que representan el peso mayor dentro del volumen total de su programación editorial, vertiente esta última que en los últimos años se ha visto fuertemente erosionada por la proliferación de editoriales privadas. Ignoramos por qué ha demostrado tan escasa atracción ante los investigadores privados, que apenas acuden a consultar la larga historia que se contiene en las páginas de un Boletín con más de tres siglos de antigüedad; cuando apenas queda manifestación periodística de la historia de nuestro país sin su correspondiente investigación, nulos son los estudios que se han concentrado sobre lo que, por muchas que sean las matizaciones, es también un periódico. En España, todo lo que lleva el marchamo oficial tiene el seguro silencio de la población académica.

la actividad pública, que, por la época y el sistema, se concentraba en la persona del Rey. La Administración —más entendida como pudo serlo por nuestros «administrativistas» decimonónicos, como un POSADA, HERRERO, etc., que lo pudiera ser por COLMEIRO y todos los que después le siguieron—, aunque debemos confesar que la selección incluida es demasiado variopinta, dentro de su cotedad, que nos da una imagen con exceso fragmentada de lo que realmente se nos debió dar —a manera de un modesto espejo que sólo quiere darnos un testimonio vago de lo que fue la actuación carolina en este campo—; la Justicia, apartado que, como el anterior, es más simbólico-testimonial que aval de la grandeza que tuvo entre las actuaciones reales; la Hacienda, la Enseñanza, la Industria y el Comercio, el Urbanismo, Obras Públicas y Transportes y usos y costumbres. Si a todo esto añadimos que esta división temática se precede de las noticias incluidas en su día en la «Gaceta» sobre la exaltación al Trono y se cierra con las relativas a su fallecimiento.

De tan rápido inventario algo muy claro se deduce: se han primado los aspectos anecdóticos y gacetilleros, como diríamos con expresión castiza, sobre lo de más fondo y significado, lo que, a su vez, claramente repercute en la valoración de la obra que comentamos, que a la postre conduce a que el buscado lector se contente con una lectura superficial y apresurada de lo que se le ofrece. Entendemos que hubiera ganado mucho si en lugar de esta variedad, que es simplemente iniciática, sin que en ningún momento se produzca el menor acercamiento en profundidad a cualquiera de los temas expuestos. Ha sido una opción, la que se ha seguido por los responsables de la edición, que prácticamente nada aporta, si no es prueba pequeña de la diversidad de campos en que la actuación regia tuvo expresión, como si abarcando tanto en la edición se consiga apenas algo más de lo ya indicado. Si entráramos en la men-

ción de las cédulas recogidas en los distintos capítulos mencionados, la dispersión aún sería mayor, lo que, obviamente, repercute aún más en la consideración global de la obra. Pensamos que en la elección de esta postura ha debido influir la propia revelación de la nota editorial, al buscar paralelamente la publicación en la propia «Gaceta» de las disposiciones recogidas, argumento que, al no ser total —no todas, como dice y precisa la citada nota— y ser, por consiguiente, parcial, podía haberlo sido menos y, sin embargo, haber seleccionado textos más representativos y relevantes, lo que se hubiera seguramente conseguido si, dejando al margen tal condicionamiento, se hubiera puesto más la mira en el conjunto amplio de textos que se encuentran en algunas de nuestras instituciones bibliotecarias más distinguidas (5).

Aun con todas estas limitaciones, la obra no deja de ser interesante, tanto como reflejo de una actividad real que se multiplica en todos los campos como del significado que la misma tuvo sobre todo un Reino que experimentó, como efecto, profundos cambios que mejoraban notablemente su vieja posición histórica, y aunque, con algunos reparos, podría calificarse de prestigio para la misma institución editorial, la verdad es que hay que saludar que la celebración de eventos como los que motivan su edición impulsen la salida al mercado de textos que, por poco que sea, nos acercan a la época histórica a que se refieren.

Valentín R. VÁZQUEZ DE PRADA

(5) Dentro de la Biblioteca Nacional se encuentran numerosos textos que podrían haber merecido los honores de su publicación en la obra que comentamos, que, tal como decimos, se ha quedado más en una fotografía de una hipotética exposición de variados documentos históricos de la época que en un texto que hubiera ido más allá de la simple anécdota. Parece notarse cierta ausencia de una batuta magistral y experta en la época que, al menos en algún momento, hubiese predeterminedo alguna selección básica.

BUCKLEY, R. A.: *The Modern Law of Negligence*, Ed. Butterworths, Londres, 1988, 402 págs.

## I

El *Law of Negligence* (\*) (Derecho de imprudencia) queda dentro de la categoría de *Law of Torts* (Derecho de daños), aunque por su amplitud no debemos olvidar que, a veces, el estudio se hace por separado. Abarca las esferas social, penal, civil y administrativa, ya que su creación respondió a la voluntad de dar una respuesta unitaria a los problemas semejantes que se presentaban en las distintas ramas del Derecho. Tan es así que, aunque algún administrativista británico lo pretenda, no cabe hablar de una responsabilidad administrativa diferenciada del resto. Como referencia es suficiente la que sir William WADE hace en la sexta edición de *Administrative Law*.

R. A. BUCKLEY comienza su obra exponiendo en el prefacio que «el último cuarto de siglo ha sido un período de rápidos cambios en el *Law of Negligence*. El alcance y la estructura de los daños han sido sometidos a análisis y desarrollo, a menudo en el más alto nivel judicial, con respecto a decisiones que han resultado muy controvertidas en la mayoría de los casos. El propósito de este libro es aportar una exposición, tanto fresca como crítica, para todo lo concerniente a esta importante área del Derecho». Muchas son las razones por las cuales los cambios se han materializado en el Derecho de imprudencia inglés, pero quiero resaltar en este momento las numerosas leyes (*Acts*) que han entrado directamente a regular los temas a él referentes, o incluso las que han modificado las anteriormente existentes. No debemos, por tanto, pasar

(\*) En Derecho español, y salvando las distancias, cabría equiparar esta figura a la responsabilidad patrimonial, civil y administrativa, pero producto, exclusivamente, de un actuar imprudente, no doloso.

por alto la transformación que el *Common Law* está sufriendo y su lento, aunque progresivo acercamiento hacia el Derecho continental, y que, aun siendo ésta una parcela específica del Derecho histórico, jurídicamente dejada en manos de los diferentes tribunales, es ahora cuando nos topamos con una multiplicidad de normas emanadas por el Parlamento. En algunas ocasiones, dichas normas han recogido la doctrina jurisprudencial imperante, pero en muchos casos han desoído lo que ésta decía, imponiéndose a ella y transformando sus postulados.

## II

La obra de este *barrister* y miembro del *Mansfield College*, de Oxford, está dividida en seis partes. En la primera de ellas se encarga de estudiar la estructura del Derecho moderno (de imprudencia). En los diferentes capítulos de esta parte hace un esfuerzo notable, y a la vez afortunado, para llegar a la construcción del concepto de imprudencia que en la actualidad se está planteando. Son estudiados problemas de la importancia de los límites de la responsabilidad, la probabilidad de aparición del daño, la medida del riesgo, problemas de prueba o la intervención de terceros o del propio dañado. Esta relación de temas, más otros no apuntados, van delimitando progresivamente el alcance del *Law of Negligence*, a la vez que llenan de contenido esta institución.

En la parte segunda el estudio se centra en la relación que se establece entre imprudencia e intereses económicos. El autor hace un repaso de un buen número de las cuestiones estudiadas en la primera parte, pero desde la óptica particular de la cuantificación económica. Así, son tratados temas como el impacto del caso *Hedley Byrne*, la prueba de la ruptura de la obligación, las reclamaciones de terceros, la omisión y los casos en que la propiedad deviene peligrosa o pierde parte de su valor como consecuencia de la acción imprudente.

La tercera parte entra a revisar todo lo relacionado con los daños y su cuantificación. En los diferentes capítulos se van detallando los conceptos indemnizatorios existentes en el Derecho inglés, tomando por separado los casos donde se produce daño a las personas, daños por causa de muerte y daños a la propiedad y otras pérdidas, finalizando con el estudio del procedimiento a seguir. Hace el autor, asimismo, las propuestas de reforma necesarias para conseguir un sistema de indemnización coherente ante las contradicciones a las que puede llevar la reparación de los daños a tanto alzado con motivo, sobre todo, de las compensaciones de daños futuros.

El análisis de la cuarta entrega reflexiona sobre la imprudencia y el panorama normativo. El ejercicio de los poderes normativos, la naturaleza de la responsabilidad, las obligaciones del *Common Law* y las normativas, el alcance de la ley, etc., encuentran respuestas satisfactorias aportadas por la doctrina jurisprudencial, la legislación o, en su caso, por el autor de la obra que tratamos de recensionar.

La quinta parte acude a las áreas especiales de responsabilidad. La imprudencia profesional de los médicos, abogados, constructores o encargados de servicios financieros es analizada en particular por los elementos diferenciadores de los que se nutre, así como de los ocupantes de la propiedad y los productos defectuosos en relación con los consumidores. Finalmente, no se olvida BUCKLEY de la responsabilidad objetiva en el medio laboral, y que es la que se aplica, habitualmente, a los funcionarios públicos en relación a sus superiores jerárquicos.

Termina el libro con una sexta parte en cuyo encabezamiento aparece el título «El Estado y el futuro». Trata la importancia de los seguros y el papel que deben jugar en el mundo laboral, así como en los accidentes en los que intervienen vehículos de motor. En otra medida, se estudian los problemas que acaecen como

resultado de los actos delictivos y termina con un capítulo dedicado íntegramente a las reformas del *Law of Negligence*. Tras una crítica del sistema actual, se pasa a la revisión de los distintos informes que se han ocupado del tema, en especial el de la *Pearson Commision*, aparecido en 1973, pero que, con presupuestos muy válidos de reforma, sólo en parte han sido recogidos por jueces o legisladores.

### III

«El concepto de *Negligence* en el Derecho de daños representa un complicado compromiso entre, por un lado, el principio *no liability without fault* (no responsabilidad sin falta) y, por el otro, el deseo de ver que aquellos que han sufrido daños han sido compensados.» Pero del examen del concepto debemos advertir tres elementos esenciales que lo forman: la obligación del cuidado, el quebrantamiento de esa obligación y los daños que se producen como resultado. En cuanto al establecimiento práctico se refiere, fue de vital importancia la doctrina sentada por Lord WILBERFORCE, y que manifestó ya en 1978 en el caso *Anns v. London Borough of Merton*, por la cual cuando un deber de cuidado ha de analizarse en un caso concreto no será necesario, por parte del tribunal, hacer un ejercicio comparativo entre los hechos de éste y los correspondientes a otros casos precedentes en los que el mismo deber de cuidado haya sido estudiado. Esta fórmula nos lleva a la consideración de los hechos del caso en sí mismos, sin referencias valorativas a situaciones *de facto* presentadas en otros cronológicamente anteriores. Así, debe ser aplicada en dos niveles sucesivos. Primero, hay que preguntarse si entre el que actúa imprudentemente y la persona que sufre los daños existe una relación suficiente de proximidad como para que la actuación negligente del primero sea la causa de los daños que el último sufre. Y,

en segundo lugar, si esta pregunta es contestada afirmativamente, entraremos a considerar si del examen de los hechos se deducen razones por las cuales se deba negar, reducir o limitar el alcance de la obligación, la clase de persona a quien es debida o los daños que el quebrantamiento de la obligación puede producir. Esta doctrina, revolucionaria en su momento, es contemplada ahora como un freno al desarrollo de la responsabilidad por imprudencia. De todas formas, es necesario apreciar esta fórmula en su contexto para darse cuenta de su utilidad, tanto en el caso *Anns* como en los muchos casos posteriores a los que se fue aplicando.

Continúa el examen del concepto del *Tort of Negligence* con la medida del riesgo desde distintos factores. El grado de probabilidad, por supuesto, no está fijado y varía según los casos, pero se utiliza el concepto de «razonable predecibilidad» situando el listón en la actuación de una persona normal y cuidadosa. La gravedad del daño que puede infringirse es tomada en cuenta a la hora de valorar las precauciones seguidas por el posible imprudente; como señala BUCKLEY, acertadamente, al comparar dos casos reales, no habrán de tomarse las mismas precauciones cuando se manipulan explosivos que cuando se juega al *cricet*. La conducta del que produce el daño es decisiva y, así, podemos encontrarnos con casos en los que el riesgo es mucho mayor al estándar antes fijado y que no tendrán una correlativa condena gracias a la finalidad de la conducta estudiada. En *Watt v. Hertfordshire County Council*, los daños que el camión de bomberos provoca no serán resarcidos porque se dirigía a apagar un incendio, y el fin tan humano de salvar la vida a otros admite la posibilidad de ampliar la frontera del riesgo. El último paso, una vez establecido el grado de riesgo y las precauciones que debían haberse tomado, es revisar las que realmente se tomaron, si las hubiere, y compararlas con las, en principio, oportunas. Este paso final nos dará

una idea del riesgo soportado y, consecuentemente, de la necesidad o no de imponer la responsabilidad.

La actividad desarrollada por una persona puede acarrearle daños sobre ella misma o sobre su patrimonio. De aquí parte la teoría de la *Contributory Negligence*, que se diferencia de la imprudencia ordinaria en que no necesita el quebrantamiento de un deber de obligación; es la propia imprudencia en el cuidado de la seguridad personal la que provoca los daños. Es decir, es culpable de *Contributory Negligence* el que prevé que si su actuación no se adecúa a los baremos ordinarios de prudencia puede resultar perjudicado, según palabras de Lord DENNING. Para conjugar la imprudencia del que sufre daños con la responsabilidad de otro apareció la *Law Reform (Contributory Negligence) Act* en 1945. Con anterioridad a ella, el *Common Law* no otorgaba indemnizaciones en supuestos de estas características. Esta ley recogió la institución y la presentó como el resultado de dos faltas, la del dañado y la del responsable del daño, y dejó al arbitrio de los jueces la reducción del *quantum* en cada caso concreto. La doctrina jurisprudencial sobre los porcentajes de reducción no está aún perfectamente establecida, pero sí hay un acuerdo tácito en la barrera del 25 por 100. Igual tratamiento reciben los casos en los que la persona que sufre el daño no es responsable del mismo, pero sí es responsable de que haya devenido más gravoso. Son supuestos habituales la abstención del uso de cinturón de seguridad en los coches o del casco en las motos (25 y 15 por 100 de reducción, respectivamente).

El caso *Hedley Byrne and Co. v. Heller and Partners Ltd.* supuso, en los años sesenta, una importante apertura de la responsabilidad producto de declaraciones erróneas o falsas e imprudentes consecuencia de las cuales se producen unos daños. Los hechos se centran en la información que un banco proporciona a otro sobre sus clientes y que le acarrea pérdidas de carácter eco-

nómico. El efecto inmediato que este caso provocó fue la llegada de otros muchos casos similares, lo que obligó a la *House of Lords* a crear el concepto de «especial relación» entre las partes, que ha de ser anterior al hecho dañoso y que, además, ha de basarse en la confianza. Una vez confirmada ésta, sólo resta probar la ruptura del deber de cuidado, en la que se incluye el estudio del conocimiento o la capacidad del que proporciona la información, como elemento esencial, para constatar que la responsabilidad es producto de una negligente actuación.

En *Lin Poh Choo v. Camden and Islington Area Health Authority* se estableció cuáles deben ser los conceptos indemnizatorios para los daños sobre las personas (excepto la muerte) sobre cuatro pilares básicos: gastos realizados hasta el momento de la vista de la causa por el tribunal; el costo de la futura atención médica; daño y sufrimiento y pérdida de capacidades, y la pérdida de futuras ganancias. De aquí parte la distinción entre daños especiales, el primero de ellos, y generales, los tres restantes. Sin embargo, en ciertos casos en que el cómputo de los daños se hace excesivamente complicado, como consecuencia de lesiones que tardan incluso años en apreciarse en su totalidad, viene impuesto por la *Supreme Court Act* desde 1985 el procedimiento de daños provisionales en el que se deja para un momento posterior la cuantificación completa de los perjuicios y, en el momento del pleito, se entregan unas cantidades «a cuenta». Otros sistemas han sido utilizados, aunque en menor medida, como pagos periódicos y provisionales antes de que el caso obtenga los efectos de cosa juzgada.

El cálculo de los daños especiales y de los generales ofrece un sinnúmero de particularidades, y exponente de ellas bien puede ser el del lucro cesante. Los ingresos anuales líquidos (pérdida de ganancias una vez descontados impuestos y contribuciones a la Seguridad Social) que la persona que sufre los daños y perjuicios deja de

percibir son multiplicados por un factor llamado *multiplier*, que depende del número de años que se pretenden resarcir. Este factor es siempre inferior al número de años porque se entiende que la posibilidad de disponer de una suma de dinero total con anticipación al momento lógico si las lesiones no se hubiesen causado supone, en sí mismo, un beneficio que compensa la anterior pérdida. Llegados a este punto se practica una reducción de la cantidad hallada por las futuras contingencias, tales como que la persona podría morir por una razón ajena a los daños que ha sufrido. El método, en teoría, trata de conseguir una suma total que, invertida con este propósito, produzca unos ingresos cercanos a los dejados de percibir, si se complementan los intereses con periódicas retiradas de capital.

El sistema de cálculo de lucro cesante expuesto hasta este punto es el utilizado en los casos en que la persona no ha muerto a resultas del acto imprudente. Cuando la muerte se produce, el método de cálculo es semejante al anterior. Partiendo de los ingresos anuales netos de la persona fallecida se calcula el beneficio perdido por las personas que dependen de ella, que siempre será una cantidad inferior, y se aplica el factor *multiplier* adecuado. Con estos dos métodos de cuantificación de daños se obtiene una suma total que, en muchas ocasiones, será definitiva, pero en otras sólo representará una cifra a partir de la cual practicar reducciones por diversos conceptos.

#### IV

La obra de BUCKLEY ofrece un estudio pormenorizado del *Law of Negligence* con una finalidad sistemática, en primer lugar, y crítica, en segundo. El desarrollo de los veinte capítulos, hecho a través del estudio de una multitud de pronunciamientos judiciales y, en menor medida, de leyes, consigue los fines propuestos ade-

más de una puesta al día de la institución. No tenemos más remedio que recomendar la lectura de este libro, pues en sus páginas se pueden encontrar ideas que invitan a la reflexión sobre la responsabilidad, tanto pública como privada, e invitan igualmente a un ejercicio comparativo con el sistema español, incluyendo la posibilidad de tomar, de otras experiencias jurídicas, aquellas soluciones que a nosotros puedan convenir.

José Luis MUGA MUÑOZ

CHECA GONZÁLEZ, Clemente: *Los Presupuestos Generales de las Corporaciones Locales*, Editorial Lex Nova, Valladolid, 1990.

El principio de estanqueidad no sólo es un principio tributario, sino que, desgraciadamente, se aplica también a las ciencias jurídicas como ramas del saber.

Con excesiva frecuencia, inmersos en nuestras especialidades, los autores tendemos a fijarnos solamente en los teóricos de nuestras disciplinas, olvidando que la realidad es poliédrica y que los cultivadores de otras asignaturas tienen mucho que decir sobre las respectivas de los demás. De modo que, con militante ensimismamiento, nos fijamos exclusivamente en nuestros colegas de la misma disciplina, haciendo caso omiso de lo que el vecino tiene que ofrecernos.

En el Régimen Local, por su carácter predominantemente administrativo, sucede que los temas financieros y tributarios, incluso a nivel de los principios, apenas han merecido atención por los administrativistas.

Ciertamente, en el inmenso mundo de las Entidades Locales son tantos los aspectos que exigen reflexión que no sería difícil encontrar disculpa para ese olvido.

Pero parece llegada la hora de prestar más atención al tema capital

de la financiación, control presupuestario, recursos económicos y, en suma, a las genéricamente denominadas «Haciendas Locales», que constituyen una de las columnas vertebrales de todo el entramado del Régimen Local y, en definitiva, de la autonomía local.

El libro de Clemente CHECA GONZÁLEZ, Catedrático de Derecho Financiero y Tributario en la Universidad de Extremadura, viene a colmar, en parte, esa laguna y a poner de manifiesto el enorme interés que el tema presupuestario reviste para todos los publicistas interesados en la vida local.

Entremos en su comentario.

Como nota general sobre este volumen, hay que destacar el carácter práctico del libro.

La metodología responde a un análisis de derecho positivo, con estudio de los problemas concretos que la normativa local (y estatal) presenta sobre el complejo tema de los presupuestos de las entidades locales.

Tras un análisis del concepto y de la naturaleza del instrumento presupuestario y de su estructura, se pone de manifiesto la doble cara que los presupuestos locales presentan si se los compara con los del Estado.

En ocasiones responden a los mismos principios; en otras, a principios opuestos (por ejemplo, el de afectación).

Y se da cabal explicación del porqué de esa tesitura, lo que permite resituarse con exactitud el puesto que ocupan las Entidades Locales respecto del Estado. Y su diferencia, también, con otras unidades políticas que disponen del instrumento legislativo como expresión máxima de su autonomía.

Con pulcritud y detalle, CHECA GONZÁLEZ aborda todo el tema de los efectos jurídicos de los Presupuestos Generales de las Entidades Locales, tanto respecto de los ingresos como de los gastos y las obligaciones.

Se estudian y analizan los distintos efectos jurídicos y, a la vez, se muestran las diferencias entre los mismos.

Aunque teníamos conocimiento de tales efectos en el ámbito de los Presupuestos Generales del Estado, descubrimos en este libro cómo y por qué han de actuar en el contexto de las Entidades Locales, mostrando la identidad o la diferencia respecto de los clásicos principios que informan el texto presupuestario en el régimen local.

Los administrativistas apreciarán, sin duda, las páginas del libro dedicadas a los efectos jurídicos sobre las obligaciones, especialmente de las dimanantes de sentencia judicial firme.

El autor hace aquí un equilibrio entre el principio de legalidad presupuestaria y el derecho fundamental derivado del artículo 24 de la Constitución.

Se comprende que, desde la perspectiva de un tributarista, se intente salvaguardar el principio de legalidad. Sin merma de concluir, desde luego, con la necesidad de dar cabal cumplimiento a la ejecución de las sentencias judiciales, con apoyo explícito en la jurisprudencia constitucional.

No obstante la solución a la que llega, en este punto concreto, tengo que manifestar mi desacuerdo con el planteamiento que se realiza.

La hipótesis de la que se parte tiene su origen en el hábil planteamiento que hizo la Abogacía del Estado, que tendió una astuta trampa al Juez constitucional.

En efecto, al plantear la necesidad de atender debidamente a ambos principios, el Tribunal Constitucional se vio en la necesidad de establecer un equilibrio entre los dos.

Y la consecuencia ha consistido, a la postre, en dar algunos pasos firmes en la dirección de ejecutar las sentencias judiciales, pero manteniendo, en definitiva, el principio de legalidad presupuestaria como elemento involucrado en la ejecutoria.

En mi opinión, dicho planteamiento es falaz.

El principio de legalidad presupuestaria, sin duda, es un principio capital en la ordenación del gasto público.

## BIBLIOGRAFIA

Pero no es comparable en su envergadura con la necesidad de atender a la necesaria ejecución de las sentencias judiciales.

Estas, al fin, son una manifestación no solamente del Poder Judicial, sino del derecho fundamental a la justicia.

Y si los derechos fundamentales entre sí no admiten jerarquización, sino compatibilidad de sus respectivos ámbitos, sin embargo, tienen carácter preferente sobre cualquier otro principio normativo, por importante que sea. Jerárquicamente están por encima de los demás principios y derechos, por lo que no se pueden invocar como elementos de contraposición a los susodichos derechos fundamentales.

De ahí que no me parezca de recibo un planteamiento que *ex definitio- ne* pretenda atender, al mismo tiempo y con la misma intensidad, al principio de legalidad presupuestaria y a la ejecución de las sentencias judiciales. Necesariamente, éstas han de primar sobre aquél. Otro planteamiento me parece falso.

En todo caso, quiero dejar apuntado que CHECA GONZÁLEZ llega a conclusiones semejantes dando un cierto rodeo a través de dicha legalidad presupuestaria y, desde luego, concluye con la necesidad de atender a las sentencias en todo caso y sin excepciones.

Se estudian y analizan los aspectos formales de aprobación y la gestión, ejecución, liquidación de presupuestos, donde el lector encontrará una detallada exposición de todos los aspectos financieros y administrativos involucrados en el tema.

La Tesorería de las Entidades Locales, sus funciones y su operativa es estudiada con exquisito cuidado.

Por último, brilla con especial intensidad el excelente análisis realizado sobre el control de la actividad económico-financiera de las Entidades locales.

El control, interno y externo, es objeto de cuidado análisis.

El examen realizado sobre el Tribunal de Cuentas es, posiblemente,

una de las exposiciones mejor realizadas en nuestro país sobre ese inquietante órgano, objeto siempre de polémica.

En resumen, se trata de una valiosa aportación que constituye lectura obligada para cualquier interesado en el Régimen local y que deberá figurar, a partir de ahora, en la biblioteca de los administrativistas.

José Eugenio SORIANO

FUNDACIÓN PI I SUNYER: *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas, 1989*, Ed. Cívitas, Madrid, 1990.

El año en que nos encontramos es año de elecciones. En consecuencia, año de balances, de hacer repaso de los logros y de las carencias. Pues bien, creo que si esos balances se confeccionan con algo de perspectiva, bien podemos felicitarnos de que, transcurridos doce años desde la aprobación de la vigente Constitución española, ésta se encuentre definitivamente engarzada en la realidad social sobre la que actúa.

Dicho engarce se refleja en un doble orden de cosas. Por una parte, puede concluirse la consolidación de la convivencia democrática que nuestra Carta Magna alumbró. Consolidación, igualmente, de la forma de Estado compuesto que aquélla introduce. Y estos dos aspectos me parecen tremendamente importantes, puesto que, en última instancia, el éxito o el fracaso de una determinada construcción política dependerá del grado de aceptación o de rechazo que suscite entre sus destinatarios.

Lo dicho no significa olvidar el largo camino que queda todavía por recorrer. Bien al contrario, ante nosotros se plantea el gran reto de profundizar en el marco constitucional desde una perspectiva nueva e irrenunciable, la que nos proporciona el proceso de unión europea. Reto

que lo es también para el jurista, tanto más cuanto que éste ha de procurar sistematizar el cuadro de datos normativos y jurisprudenciales que se le ofrecen, y que no siempre son compatibles entre sí.

El informe de cuya aparición me hago eco en estas páginas suministra una valiosísima ayuda a este fin. En primer lugar, y esto me parece importante destacarlo, por la forma como ha sido elaborado. A nadie se le escapa el hecho de que ofrecer un cuadro exhaustivo de la actividad del Estado y de las Comunidades Autónomas durante un período más o menos dilatado de tiempo es tarea que rebasa, con mucho, las fuerzas de un solo autor. Por ello se hace necesario el concurso de un grupo de investigadores que aporten una visión plural.

Así se hace en el presente caso. Convendrá advertir, no obstante, que no nos hallamos aquí ante una obra colectiva, sino ante algo cualitativamente distinto, como es la obra de un equipo investigador. Lo que creo que debe ser subrayado. Tanto más cuanto que en nuestro país se ha convertido ya en lugar común la afirmación según la cual todas las iniciativas de llevar adelante un trabajo de este tipo están condenadas de antemano al fracaso. Pues bien, ahí está el *Informe* de la Fundación Pi i Sunyer para refutarlo.

En el bien entendido que el mismo no surge de la nada. Sus orígenes hay que buscarlos en la voluntad sostenida de un grupo de profesores de Derecho público de las Universidades de Barcelona que, venciendo inercias y superando toda división dogmática, vienen trabajando desde hace ya algunos años en equipo y ofreciendo obras cuya calidad e interés no es preciso recordar en estos momentos. Ahí queda para demostrarlo el *Informe sobre las Autonomías*, que, publicado inicialmente como documento de trabajo por el Ayuntamiento de Barcelona en 1987, fue objeto de unas jornadas de debate. Las aportaciones de las mismas enriquecieron el resultado final, pu-

blicado al siguiente año por Cívitas y hoy día de consulta indispensable para quien desee profundizar en el conocimiento de nuestra forma de Estado.

Los integrantes de ese núcleo inicial de investigadores han recabado, para la elaboración de este *Informe sobre Comunidades Autónomas*, la colaboración de un nutrido grupo de auténticos especialistas en Derecho público y Ciencia de la Administración, letrados de los Parlamentos territoriales y altos funcionarios de la Administración del Estado (1). No ha faltado aquí tampoco el debate previo a la redacción final del trabajo, que recoge las conclusiones alcanzadas en el curso del mismo. En el bien entendido que el *Informe* no pretende en ningún caso, y ésta es otra de sus grandes virtualidades, aportar soluciones taumatúrgicas, sino más

(1) Los responsables últimos de la redacción del *Informe* han sido los siguientes: como integrantes del Equipo de Dirección aparecen los profesores E. AJA, Director del trabajo; E. ALBERTI ROVIRA, T. FONT I LLOVET y J. TORNOS MAS. La articulación del conjunto y la redacción de la parte correspondiente a la Comunidad catalana ha correspondido a los profesores F. DE CARRERAS, A. CASTELLS, F. PALLARÉS, J. M. PERULLES, D. TORNOS, J. VINTRO y C. VIVER. Los *corresponsales* en el resto de las Comunidades Autónomas han sido: P. CRUZ VILLALÓN y M. TEROL BECERRA (Andalucía), F. LÓPEZ RAMÓN (Aragón), L. TOLIVAR ALAS (Asturias), A. BLASCO ESTEVE (Baleares), G. TRUJILLO (Canarias), L. MARTÍN REBOLLO (Cantabria), A. SÁNCHEZ BLANCO (Castilla-León), J. J. RAMÍREZ HIJOSA (Castilla-La Mancha), Ll. AGUILÓ (Comunidad Valenciana), I. J. SÁNCHEZ AMOR (Extremadura), R. BLANCO (Galicia), J. MOLINERO (La Rioja), J. SALAS (Madrid), A. GARRORENA MORALES y A. MORENO (Murcia), M. F. PULIDO (Navarra) y J. M. CASTELLS ARTECHE (País Vasco). En tanto que altos funcionarios de la Administración del Estado, han participado igualmente A. HERNÁNDEZ, Director General de Cooperación Territorial del Ministerio de Administraciones Públicas, y J. JIMÉNEZ UGARTE, Secretario General Técnico del Ministerio de Asuntos Exteriores. Y, finalmente, M. R. RIPOLLÉS, Letrada del Senado.

bien señalar caminos por los que acaso hayan de discurrir futuras reflexiones.

El resultado final demuestra, en cualquier caso, la validez del método, el acierto de su elección. Porque si digna de todo elogio es la forma de elaboración del trabajo, habrá de ser su contenido y la forma como se estructura lo que me decide a recomendar vivamente no ya su consulta, sino incluso su lectura reposada.

El libro se divide en tres grandes apartados. En el primero de ellos se nos ofrece el cuadro general de las actividades del Estado y de las Comunidades Autónomas en el curso del año 1989. Es de destacar aquí el acierto que supone la inclusión de la perspectiva europea. Se trata de un componente inexcusable en el análisis del ámbito competencial de que, efectivamente, gozan tanto el Estado como las Comunidades Autónomas. No sólo porque la incorporación al proceso de unión europea haya significado una reordenación del marco competencial, sino también porque las actuaciones comunitarias presentan una innegable tendencia expansiva, con la consecuente reducción de las esferas de libre disposición de los Estados miembros.

La segunda parte del libro sirve a sus autores para identificar los aspectos problemáticos de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas. El *Informe* destaca aquí la *falta de definición del modelo de Estado Autonómico*. Constituye éste un elemento complejo, sin duda, pero que tal vez sería oportuno desdramatizar. Entiendo a este respecto que la diferencia en la delimitación del alcance de la autonomía que sostienen las distintas Comunidades Autónomas es consecuencia de la consagración del pluralismo como principio organizativo del Estado y de la sociedad operada en la Constitución del 78. De tal forma que si bien es cierto que esa diferente concepción de la autonomía presenta un cariz conflictivo, no lo es menos que, a la larga, puede resultar enriquecedora, en la medida en que se recon-

duzca a los términos de un debate que debe ser abierto.

Sucede, por otra parte, que el *Informe* nos muestra, en su segunda y tercera parte, una progresiva reducción de los conflictos, primando de esta forma la opción por la cooperación, articulada en la forma de Convenios de colaboración. No obstante, en el *Informe* se pone de manifiesto un dato de gran trascendencia desde la perspectiva de la transparencia como principio inspirador de la actuación de los poderes públicos, como es el hecho de que el 31 por 100 de los Convenios suscritos entre el Estado y las Comunidades Autónomas a lo largo del año 1989 no fueron enviados a la imprenta del «Boletín Oficial del Estado» *al menos en un plazo razonable de tiempo* (2).

Finalmente, en la tercera parte del *Informe*, la más voluminosa del mismo, se recoge una completísima relación de la actividad normativa del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Comunidades Europeas. Asimismo, contiene este último apartado los aspectos sustantivos de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo que ha opuesto al Estado y a las Comunidades Autónomas. Se trata de un material cuya utilidad no es necesario recordar ahora. En primer lugar, por la falta de relaciones completas y fácilmente accesibles de la legislación del conjunto de las Comunidades Autónomas. En segundo término, por mostrarse una parte de las mismas reacia incluso a enviar las normas con rango de ley que aprueba para su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

En definitiva, podemos concluir que nos hallamos ante una obra que está llamada a convertirse en un auxilio de primer orden para el investigador que desee profundizar en el conocimiento de la forma de Estado que la Constitución de 1978 diseña. Tanto más cuanto que la misma se encuentra animada por una decidida vocación de continuidad, que sería

(2) *Informe*, pág. 257.

deseable que no quebrara, pues la misma ha de proporcionarnos una perspectiva diacrónica de la evolución de esa forma de Estado que considero imprescindible.

Luis Alberto POMED SÁNCHEZ

HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, Carlos: *Régimen jurídico-administrativo de la Universidad del Valle de Salazar* (Estudio prologal de Francisco GONZÁLEZ NAVARRO), Ed. Gobierno de Navarra, Departamento de Presidencia e Interior, Pamplona, 1990, 479 págs.

I

Carlos HERNÁNDEZ nos ofrece la primera investigación, desde la perspectiva del Derecho Administrativo Foral de Navarra, sobre la Universidad de las Villas salacencas, que permite conocer su secular organización administrativa, a través de sus propias Ordenanzas escritas, desde el año 1552 hasta la norma básica: las Nuevas Ordenanzas del Valle de Salazar, de 1976. No se trata, por tanto, de un estudio estrictamente histórico (como el básico para Salazar, por el autor tan elogiosamente citado, de MARTÍN DUQUE, *La Comunidad del Valle de Salazar. Orígenes y evolución histórica*, Pamplona, 1963), sino de un análisis del derecho foral del Valle de Salazar «tal como se vive en la actualidad».

Este libro forma parte, pues, de un conjunto de estudios de derecho foral actual que está realizando la Universidad de Navarra. En el número 122 de esta REVISTA dábamos noticia de otra importante aportación de esta serie, *El régimen jurídico-administrativo de las Bardenas Reales*, de Martín María RAZQUIN LIZARRAGA, con prólogo de Jesús LEGUINA. Posteriormente se ha publicado el estudio sobre *La Mancomunidad del Valle de Roncal*, de Juan Cruz ALLI ARANGUREN.

Ahora, Carlos HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ publica su ejemplar tesis sobre el régimen del Valle de Salazar, con un prólogo de su director, Francisco GONZÁLEZ NAVARRO.

¿Qué sentido tiene revitalizar hoy el derecho foral histórico? A esta pregunta quiere responder el prologuista, GONZÁLEZ NAVARRO, con su ensayo, *La nación Navarra, el cambio histórico y la hierofonía de lo foral*. El «sorprendente reconocimiento constitucional de la pervivencia del pasado» (págs. 33 y ss.) conduce a preguntar quién «dispone» de ese pasado. No son los individuos aislados, sino las «generaciones», «conjuntos humanos que prestan adhesión a un modo determinado de entender la vida, hombres que participen de una determinada cosmovisión» (pág. 46). «El día en que una de esas generaciones decida romper radicalmente con el pasado y prescindir del mito ejemplar de lo foral que le daba cohesión, ya todo será distinto. Ni mejor ni peor, tal vez. Pero sí distinto (página 56).

Entonces, ¿para qué se ha escrito este libro? El autor deja claro que no tiene el propósito de hacer historia, sino de «hacer vivo y operativo el derecho foral en la universidad del Valle de Salazar». En síntesis, su contenido es éste:

II

El libro comienza con un estudio de la «merindad» como división histórica de Navarra (su origen, y las merindades actuales de Pamplona, Estella, Tudela, Sangüesa y Olite), cuyas competencias son, sin embargo, muy escasas. El artículo 19 de la LO 13/82, de Reintegración y Amejoramiento, les reconoce la competencia de iniciativa legislativa, atribuida a los Ayuntamientos que representan un tercio del número de municipios de cada merindad. Esta es, quizá, la única competencia significativa que poseen. Pero, en todo caso, el entorno histórico de las merindades sirve para centrar el análisis del régimen

jurídico de la «universidad del Valle de Salazar», situada en la merindad Sangüesa. Por esta vía, el autor hace un examen comparativo de las normas administrativas vigentes en los demás valles, especialmente en los dos colaterales, el Roncal, al Este, y Aezcoa, al Oeste.

El *capítulo II* se dedica al «grupo normativo regulador del Valle de Salazar» y a la interpretación jurisprudencial de sus normas. Las Nuevas Ordenanzas del Valle de Salazar, homologadas por la Diputación en 1976, establecen el principio de la «razonable integración» de las antiguas costumbres para la «recta observancia» de las Ordenanzas. Tal principio, formulado en la Ordenanza 22.<sup>a</sup> (*Para la recta observancia deberán ser razonablemente integradas con las costumbres antiguas del Valle Salazar. A falta de costumbre o norma escrita aplicable, será tenida en cuenta la práctica reiterada de la Junta probada por sus propias actas*), es justamente destacado por Carlos HERNÁNDEZ: «A su conjuro —dice— el viejo derecho nacido del pueblo, por él vivido y sentido, día a día, se hace presente al intérprete conminándole a la "razonable integración", ya que sólo así las Ordenanzas de Salazar podrán ser "rectamente observadas". Hay aquí como un trasunto de aquel Derecho Romano que, respetuoso con el legislador pretérito, no derogaba las leyes, sino que éstas permanecían siempre vivas, como depósito inestimable de sabiduría jurídica, no obstante las nuevas normas que parecían contradecirlas» (págs. 101 y ss.).

Las Ordenanzas del Valle de Salazar son preceptos de Derecho objetivo «vinculantes» para la administración que las dicta (la Junta General), para los ciudadanos a quienes van dirigidas (los vecinos y los distintos beneficiarios y concesionarios).

Tiene el tema también una curiosa proyección internacional. En primer lugar, en Salazar existe un «tratado» entre la Villa salacenca de Ochagavía y la Villa del valle francés de Soule, denominada Tardets, cuyo objeto son los intercambios de orden cultural,

turístico, económico y social. Este pacto, de fecha 9 de septiembre de 1965, fue realizado con el expreso consentimiento de los Ministerios de la Gobernación y de Asuntos Exteriores. Además, el principal bien de la Universidad del Valle de Salazar, la finca «Irati», de 9.340 hectáreas, que linda con «territorio del vecino Imperio», fue incluida en el vigente Tratado Internacional de Bayona de 2 de diciembre de 1856 —o de límites entre España y Francia—, donde aparecen reflejadas las obligaciones de la Universidad del Valle de Salazar en lo que se refiere a la reposición y reconstrucción de los hitos o mugas internacionales comprendidas entre la número 225 a 240, por ser las que se encuentran en terrenos salacencos limítrofes con la frontera española-francesa (págs. 142 y ss.).

La personalidad jurídica de la Junta General del Valle de Salazar está reconocida por el Fuero Nuevo o Compilación del Derecho Civil Foral de Navarra, aprobado por Ley 1/1973, de 1 de marzo (Ley 43.2) (págs. 152 y ss.). Debe destacarse la existencia de una categoría de los bienes comunales, los «bienes concellers», a que se refiere la Ley 391 del citado Fuero Nuevo, esto es, las propiedades y derechos pertenecientes a la Junta del Valle, presentes y futuros, que están destinados a satisfacer necesidades colectivas de sus vecinos. Carlos HERNÁNDEZ analiza toda la jurisprudencia, civil y administrativa, sobre esta materia, incluida la última sentencia del TS, de 8 de julio de 1983, sobre el «encatastramiento» de la finca Irati en el catastro municipal de Ochagavía.

La organización administrativa ocupa el contenido del *capítulo III* —Villas y Quiñones—, y el *capítulo IV*, la Junta General. Se inicia el estudio en los siglos VIII y IX, época en que irrumpió en Navarra un grupo tribal vascónico que se asentó en el Valle de Salazar; y destaca su cristianización a partir del año 848, lo que ocasionó, desde el punto de vista administrativo, un singular «préstamo» canónico, pues los territorios

parroquiales dieron lugar a los actuales entes locales. Las estructuras básicas de Salazar, sus tres Quiñones —Ochagavia, Erraritea y Atabea—, surgen en el siglo XIV con competencias económicas (distribución del cobro de tributos o del déficit de la Universidad del Valle) y competencias políticas (nombraamiento de Presidente según el «turno tradicional quiñonal», de seis representantes por cada Quiñón, para componer el órganos colegiado, la Junta General del Valle de Salazar).

Sobre la naturaleza de la Junta, órgano que personifica la «Universidad», Carlos HERNÁNDEZ concluye que no es un ente territorial, conforme a lo establecido, entre otras sentencias, por la de la Sala 4.ª del TS de 8 de julio de 1983. Quienes sí tienen término propio son, naturalmente, los nueve Ayuntamientos sitos en el Valle geográfico de Salazar. Se estudian también los derechos y obligaciones de los 18 representantes de las villas y el ritual observado en sus sesiones, tanto extraordinarias como ordinarias o de «Tablas». Y termina concretando cuáles son las atribuciones de la Junta: 1.º) representar a la Universidad del Valle de Salazar; 2.º) defender el Fuero local salacenco, y 3.º) administrar el patrimonio («bienes propios» y «bienes concellares»).

A continuación, Carlos HERNÁNDEZ se ocupa de los principios del patrimonio de Salazar, recogidos en las Nuevas Ordenanzas de 1976: indivisibilidad, inalienabilidad e imprescriptibilidad. Analiza también la posición de los destinatarios de los beneficios obtenidos con motivo de la administración de los bienes, cuya distribución es la siguiente: 13 por 100 para las Villas, 35 por 100 para los beneficiarios o personas a quienes se les conceden los beneficios económicos por reunir las circunstancias de ser nativo del Valle y vivir nueve meses al año en Salazar, o no nativo pero residente en el Valle durante quince años y que viva «nueve meses al año del reparto», y, finalmente, un 52 por 100

para los titulares de las Casas urbanas, por igual, ya que las casas son sujetos de derecho y participan tanto en los turnos de trabajo para la comunidad, aportando trabajadores, como en el reparto económico, siempre que «de sus chimeneas haya salido humo durante el período de nueve meses al año» (pág. 282).

Termina el estudio del derecho administrativo patrimonial con una exposición muy detenida del régimen jurídico de los bosques, aguas, ganadería, agricultura, caza y pesca en el Valle de Salazar. Sobre los *bosques* (págs. 285 y ss.) destaca que su función social se proyecta hacia la distribución de leña de hogares entre los vecinos para el mantenimiento del fuego en sus Casas; de madera para la construcción de Casas y refugios pastoriles. El régimen de las *aguas* (págs. 294 y ss.) ocupa una parte fundamental por su importancia para el sostenimiento de las riquezas pecuaria, forestal, piscícola e incluso para el transporte, como es el caso de las almadías salacencas gobernadas por los Almadieros, hoy desaparecidos. La Real Armada potenció en Salazar este tráfico por los ríos Irati, Anduña y Zatoya. La función social de la *agricultura* (págs. 310 y ss.) se realiza por la Junta del Valle, mediante concesiones administrativas (discutible calificación, v. página 312) y, generalmente, por sorteo entre beneficiarios. En relación a la *ganadería* (págs. 299 y ss.), se examinan las competencias de la Junta sobre la cabaña salacenca (formada por ovejas que invernan en el otro extremo de Navarra, en Bardenas Reales, y regresan al Valle de Salazar en primavera), sobre el paso del ganado y sobre las vías pecuarias («La Cabañera de los Roncaleses» y la «Cañada Real»). Y concluye este apartado con un examen de las Mestas, hoy desaparecidas, cuya última reunión tuvo lugar en 1912 (pág. 308). Finalmente, trata de la *caza*, sujeta a un régimen de concesiones administrativas, y de la *pesca* (págs. 312 y ss.).

## III

En conclusión, Carlos HERNÁNDEZ ha publicado un completo y muy preciso estudio sobre el régimen foral del Valle de Salazar, resultado de un riguroso análisis de las fuentes, contrastado con su experiencia de secretario del Ayuntamiento de Ochagavía, limítrofe de la frontera con Francia. Se trata —dice— de hacer derecho para la vida, para ser vivido por hombres; en este caso, de dar sentido actual al Derecho Foral histórico, que opera no sólo como *vis a tergo*, sino también como *vis proietiva* (rg. 99). Pero, desgraciadamente —advierte el autor—, una serie de factores están poniendo en riesgo de desaparición el Derecho Foral de los Valles: el abandono de la ganadería; en cierto modo, el abandono del campo; la notoria reducción de la demografía (la población de Salazar en 1950 sumaba 3.808 habitantes de derecho, y en 1987, 2.101), unida la cantidad creciente de solterones (*mutilzarrak* y *neskazarrak*) y de abuelos (*aitabortzek* y *amortzek*), que han invertido la pirámide de la población. Y aunque es cierto que «a medida que descienden los vecinos aumenta la riqueza de las familias salacencas arraigadas, al ser menos los beneficiarios de los repartos económicos y mayores las cuotas», sin embargo, esto no es suficiente para evitar la disminución de los vecinos. «Si los Valles se siguen despoblando, su derecho acabará siendo pura arqueología». Con la esperanza de que ello no suceda, Carlos HERNÁNDEZ ha escrito este libro. Es fácil adivinar, sin embargo, entre las líneas de su análisis jurídico un cierto dramatismo, el de la duda sobre el destino de un derecho histórico que, pese a tanto esfuerzo, parece palidecer día a día. ¿Cuántas generaciones querrán mantenerlo?, se pregunta el prologoísta.

Fernando SAINZ MORENO

MORENA Y DE LA MORENA, Luis de la: *Curso de Derecho Administrativo*, tomo III: «Justicia administrativa y Derecho administrativo» (Presentación de J. L. VILLAR), Madrid, 1990. 485 págs.

## I

Con una Presentación justamente laudatoria del maestro VILLAR PALASÍ y un Prólogo del propio autor se abre el tomo tercero, recientemente publicado, del *Curso de Derecho Administrativo* que viene dando a luz, con la ilusión y el esfuerzo de un vocacional de la asignatura, el profesor Luis DE LA MORENA, y de cuyo segundo volumen dimos ya noticia hace algún tiempo en esta REVISTA. Frente al escéptico adagio de que nunca segundas partes fueron buenas, el profesor DE LA MORENA demuestra que la dedicación, el afán de superación y el sentido de la responsabilidad que le animan le permiten superarse en cada nueva entrega de su *Curso*. Cuenta, sin duda, para ello la experiencia acumulada en los años sucesivos como profesor y como escritor. Pero cuenta, sobre todo, la convicción profunda del autor de que está realizando esa «obra bien hecha» que, según la expresión orsiana, será lo único que se nos tendrá en cuenta en su día; y esa convicción, lejos de invitar al descanso y a la autocomplacencia, se convierte en el más poderoso acicate para buscar la perfección, el acabado en su tarea. Como dice ORTEGA de la prosa de Gabriel MIRÓ, cada frase, cada párrafo, cada lección de este volumen está «terminada a tórculo»; no en busca de una perfección formal en este caso, sino en la de asegurarse que al alumno —y, ante un libro así, alumnos somos todos— no va a escamotearse una sola opinión doctrinal, una sola norma, una sola decisión jurisdiccional de todas las que configuran el variadísimo microcosmos del Derecho administrativo, siempre que tengan la importancia y la dignidad suficientes para merecer ser recogidas. Para ello, el autor ha tenido que

sacrificar, como nos advierte en el Prólogo, el deseo de brevedad que le inspiró en el principio de su obra. Nadie osará reprochárselo desde el momento en que ese sacrificio no ha llevado aparejado el otro de la claridad expositiva. En cierto sentido, podría afirmarse que este volumen es aún más conciso, más sintético y apretado que los anteriores, si se tiene en cuenta su extensión material, que abarca el inmenso campo de lo que se llama «justicia administrativa». No habrá sido la menor de las preocupaciones de su autor al escribirlo el cumplir lo que Pío BAROJA sentaba como la máxima virtud del escritor, y que no es saber lo que hay que poner, sino lo que hay que dejar de poner.

El volumen atiende a tres temas fundamentales del Derecho administrativo. Al procedimiento, propiamente dicho, solamente se le dedican las dos primeras lecciones —o «unidades didácticas», en la jerga de los tecnócratas educativos—, lo que es lógico por cuanto no constituye, en suma, sino uno más de los elementos del acto administrativo que se había estudiado ya en lecciones anteriores. A los recursos administrativos, se consagran cuatro lecciones en las que, como es habitual en el autor, destaca sobre su documentación científica y jurisprudencial, por completas que sean ambas, su conocimiento práctico de la realidad, que tantos matices arroja sobre las construcciones doctrinales. Es de lamentar que apenas si se mencione el recurso económico-administrativo, un ente en la tierra de nadie, a caballo entre el Derecho administrativo y el tributario y, como tal, maltratado por los autores de una y otra disciplina, con evidentes resultados en detrimento, en primer lugar, de la propia *praxis* y de la elaboración doctrinal de dicho procedimiento. Pero el eje de la obra, allí donde más se ha esmerado el autor y en donde podemos decir que la obra alcanza cotas insuperadas y —a nuestro parecer, y luego diremos por qué— insuperables, es la parte dedicada al recurso

contencioso-administrativo, dieciséis lecciones en total. Solamente para el problema clave de la ejecución de sentencias se consagran seis lecciones. Prácticamente todo lo que se ha dicho, escrito o sentenciado sobre esta jurisdicción está recogido aquí, no en una compilación amorfa, sino en una ordenada exposición sistemática, completa y esmerada hasta el último detalle. La «casa de humildes materiales construida», a que alude VILLAR PALASÍ al comienzo de la obra, es aquí un palacio renacentista, sobrio en sus líneas, pero admirable en su traza, bello en su arquitectura y absoluto en su serena perfección. El alumno que se haya formado a partir de este libro admirable no va a necesitar, ciertamente, uno de esos cursos de perfeccionamiento para postgraduados con los que se pretende colmar la insuficiencia, tantas veces denunciada, de nuestros centros de enseñanza.

## II

1. No será, ciertamente, culpa del profesor DE LA MORENA si ese mismo alumno, al abandonar las aulas en las que tan brillantemente han funcionado los pulidos mecanismos de la justicia administrativa y poner el pie en la realidad de cada día se siente perplejo y engañado. Un día leerá, en esta misma REVISTA y en pluma del profesor SANTAMARÍA, que todo eso del recurso contencioso-administrativo está muy bien, pero que, a la hora de la verdad, el particular que tiene que enfrentarse a la Administración prefiere cualquier otro medio y que se agarra al recurso «como a un clavo ardiendo» y cuando ha agotado todas las demás opciones (1). Otro día leerá, en el profesor

(1) «En el momento actual es forzoso reconocer, aunque nos duela, que la gran masa de ciudadanos no ve ni siente el contencioso como un instrumento efectivo de protección» (en *Veinticinco años de aplicación de la LJCA*, en esta REVISTA, núm. 95, pág. 123).

GONZÁLEZ PÉREZ, que, en lo tocante a la ejecución de las sentencias, «la doctrina, de buena fe, con una ingenuidad sorprendente, ha venido ideando y perfeccionando fórmulas para garantizar [la]», pero que la verdad es que «en ese combate singular en que luchan el juez y el administrador, es preciso constatar que el juez parte vencido, cualquiera que sea la forma adoptada por la resistencia de los poderes públicos» (2). «¡Cómo! —exclamará nuestro sorprendido ex alumno—. ¿Y a eso queda reducida la piedra angular del Derecho administrativo, su quintaesencia, su razón de ser, su mayor timbre de gloria, lo que justifica y da sentido a todos los rollos que me inculcaron del acto administrativo, las potestades, la teoría del órgano y las fuentes del Derecho administrativo? ¡Ahora resulta que los administrados huyen en cuanto pueden de ella y la Administración hace mangas y capirotos siempre que le conviene con esa magna obra de instituciones celeberrimas como el *Conseil d'Etat* y de generaciones de juristas elaborando concepciones cada vez más brillantes, más concluyentes y terminantes!»

2. Nuestro simpático alumno haría bien, si quiere entender algo de lo que le asombra, en leer a IHERING, ese maestro de juristas, y más concretamente esa soberbia «fantasía» con que concluye su conocida *Jurisprudencia en broma y en serio* y que lleva por título «En el cielo de los conceptos jurídicos». Vería entonces no a un recién licenciado, sino a un barbudo y docto profesor sumido en su misma perplejidad, al pretender ganar el ciclo de los juristas, que él creía merecer sobradamente. Lo primero que le exigen es una cuarentena para cerciorarse de que no arrastra consigo la menor partícula de aire, que para los juristas del Olimpo «es como veneno», igual que la luz del sol. Porque «los conceptos no sopor-  
tan el contacto con el mundo real.

(2) Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios a la LJCA*, Civitas, Madrid, 1978, pág. 1203.

Donde ellos viven y deben dominar ese mundo, con todo lo que le pertenece, debe quedar aparte. En el mundo de los conceptos que tienes ante ti, no existe la vida en sentido vuestro, no existe más que el imperio de los pensamientos y conceptos abstractos que, independientemente del mundo real, se han formado por el camino lógico de la *generatio equivoca* y repudian todo contacto con el mundo terrenal» (3). En las aulas y en los libros se estudian conceptos, utopías y, como mucho, lo que los ingleses llaman *hopeful wishes*, deseos de que las cosas fuesen como no son, y se enseña ese deber ser con cuidadoso aislamiento de lo que ocurre todos los días de puertas afuera de la Universidad —y aun de puertas adentro, si nos salimos del espacio concreto de las aulas—. Cuando no hay más remedio que admitir que no todas las cosas son como se describen, se inventa a un personaje perverso —la Administración, el poder, el burócrata, da igual— que, encarnación del espíritu del mal, pretende sabotear las bellas doctrinas con tanta tozudez como inutilidad, pues ¿quién duda del éxito final de los profesores del Olimpo? Es un procedimiento eficaz que recuerda el de aquel gobernante húngaro que describe SARTRE al comienzo de su *Crítica de la razón dialéctica* y con arreglo al cual, si en el programa del partido comunista figuraba la construcción del Metro de Budapest, y ello no podría llevarse a cabo por las condiciones del subsuelo de la capital, se imponía una conclusión: el subsuelo de Budapest era contrarrevolucionario.

3. La reticencia a acatar las lecciones de la realidad es característica de las ciencias dogmáticas —esto es, de las no-ciencias—. El impresionante progreso de la ciencia, por ejemplo en física, se debe fundamentalmente a tener como axiomático que cual-

(3) R. IHERING, *Jurisprudencia en broma y en serio*, trad. de Román RIAZA, Ed. de Derecho Privado, S. A., Madrid (1933), pág. 254.

quier teoría, por bella que sea y por satisfactoria que pueda resultar a determinados efectos, es inválida en cuanto deja de explicar uno solo de los fenómenos a que se refiere. Los argumentos de autoridad, por supuesto, no valen. Al universo ptolemaico hubo que arrumbarle no ciertamente porque no fuera hermoso ni porque careciera de tales argumentos —¿cuál mayor de que si el hijo de Dios había escogido a la Tierra para su encarnación era por ser el centro del universo?—, sino porque no explicaba los movimientos retrógrados de Mercurio y Venus. Se introdujeron mil modificaciones para mantener la teoría en lo esencial, pero la realidad siguió sin someterse a los conceptos. Copérnico y Galileo hubieron de salir por pies por haber encontrado una teoría que explicaba mejor la realidad, pero que infringía el dogma. Muchos de nuestros juristas siguen pensando que el derecho no tiene por qué ocuparse de su adecuación a la realidad. En su librito *Dos métodos en el estudio de la Administración pública* (4), el profesor GARRIDO FALLA, al enfrentarse con lo que él llama «las exigencias de la realidad», escribe esta sabrosa frase: «Si el *Rapport Kinsey* llega a la conclusión de que la mayor parte de los maridos son infieles, no por ello hay razón de derecho para permitir la poligamia.» Naturalmente, la poligamia, no (debe de tratarse de la expresión freudiana de un deseo subconsciente del autor), pero a poco de escribirse esas líneas se suprimía la repugnante exención de pena para el marido asesino de su cónyuge y, algunos años después, el adulterio desaparecía pura y simplemente como figura delictiva: sí había *razón de derecho* para ello, a pesar de la grandilocuente y profusa literatura que basaba en retorcidos argumentos ético-religioso-sociológicos la justificación del viejo artículo 428 del Código Penal.

(4) Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla, 1961; el texto citado, en la pág. 56.

4. La misma actitud mental mantienen los que sostienen la en verdad hermosa y gratificante teoría de que, en nuestra civilización occidental, la Administración está sometida a los jueces, su actuación está jurídicamente predeterminada por normas rigurosamente jerarquizadas, y todo el Derecho administrativo no es más que un entramado que se resuelve en el control judicial de los órganos públicos y en la abolición de, en la afortunada expresión de GARCÍA DE ENTERRÍA, las «inmunidades del poder». Esta concepción del Derecho administrativo como pensado exclusivamente desde la perspectiva del recurso la denunciaba ya el malogrado profesor GARCÍA-TREVIJANO hace treinta años, y, más recientemente, Alejandro NIETO hablaba de un «Derecho administrativo elaborado esencialmente de cara al control *a posteriori* de la Administración en el proceso contencioso-administrativo» (5). Nosotros ya hablamos hace tiempo (6) de que eso conducía a un peculiar Derecho administrativo «contra la Administración» y, paradójicamente, elaborado por los catedráticos especializados en ganarle pleitos a la misma, pero más nos valdrá abstenernos de repetirlo porque ello nos valió ser acusados de «mezquinos» y de «gratuitamente agresivos» (7). Posiblemente erramos en el diagnóstico, pues lo grave no era que todo el Derecho administrativo se dirigiese

(5) A. NIETO, *La vocación del Derecho administrativo de nuestro tiempo*, en esta REVISTA, núm. 76, págs. 9 y ss.

(6) En el prólogo a WADE, *Derecho Administrativo inglés*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1971.

(7) Por Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, en *Expropiación y responsabilidad: nuevos criterios jurisprudenciales*, en esta REVISTA, núm. 67, pág. 151, en nota. Obsérvese que, diez años después, SANTA-MARÍA PASTOR (*art. cit.*, pág. 126) reconoce (muy diplomáticamente expresado) que «el que esta Ley [la LJCA] sea obra personal de los que hoy son también grandes maestros de nuestra disciplina no es, en verdad, un factor que coadyuve a su puesta en cuestión general».

exclusivamente a defenderse de o a atacar a la Administración, sino que la mitificación de esa concepción llevase a un Derecho científicamente muy elaborado, perfecto en sus conclusiones y hermoso en su exposición, pero sistemáticamente negado por los hechos.

5. Decir que el Derecho, cualquier Derecho, pero mucho más el Derecho administrativo (8), tiene que dar una explicación previa de la realidad sobre la cual pretende actuar no es postular una vulgar y resignada sumisión a una predeterminación del Derecho por la realidad. Espléndidamente ha dicho VILLAR PALASÍ que «la superación de lo inarmónico es tarea específica del jurista», porque «todo sistema de Derecho tiene necesidad esencial de coherencia y armonía»; pero previamente hay que admitir que esta última «no existe en la realidad» y que habrá que buscar las causas de su inexistencia para saber cómo remediarlo (9). Por ejemplo, no basta sentar el dogma de que la Administración tiene, porque así lo dice la doctrina, que acatar todas las decisiones jurisdiccionales y, ante la realidad que lo niega repetidamente, fulminar anatemas contra ella. Hay que preguntarse si, efectivamente, esa ciega sumisión de la Administración a los jueces es posible o es sólo una utopía doctrinaria; si la Adminis-

(8) Mucho más por una simple razón: que el Derecho administrativo es el ámbito en que más violentamente colisionan (con la posible excepción del Derecho laboral) los mundos cerrados pero interaccionantes, por emplear la terminología autopoética, que se desenvuelven en nuestra sociedad: el poder, la ley, la opinión pública, los movimientos sociales y la economía. Ello le hace extremadamente sensible a cualquier cambio en cualquiera de estas otras regiones que a la vez lo condicionan y se ven condicionadas por él (sobre las concepciones autopoéticas, vid. *infra*).

(9) José Luis VILLAR PALASÍ, *La contradicción de normas y hechos y la coherencia*, en «Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense», 12, 1986, págs. 81 y ss.

tración no «tiene derecho» a defender su noción del interés público frente a condenas judiciales que lo desconozcan; si, simplemente, es posible y aun deseable un principio tan tajantemente formulado como incumplido. Recientemente, en esta misma REVISTA, el profesor ARIÑO se formulaba una pregunta idéntica ante otro de los dogmas sagrados del Derecho administrativo, la subordinación del Reglamento a la Ley. Luego de reproducir la teoría que podríamos llamar clásica a través del más brillante de sus expositores, GARCÍA DE ENTERRÍA, ARIÑO terminaba de esta forma: «hay que preguntarse si todo ello es cierto, si ha sido cierto alguna vez y, sobre todo, si debe seguir siéndolo» (10). Apuntemos este «debe seguir siéndolo» en cuanto la dolorosa experiencia —desde el punto de vista del respeto al derecho— que motiva el trabajo citado es cabalmente lo que lleva a esta conclusión negativa. Y, ciertamente, ¿qué sentido tiene atribuir características tan diferentes, tan trascendentemente diversas en lo político, tan metafísicamente depuradas, a unas normas que vienen emanadas del mismo poder —el ejecutivo— con una pura y accidental variante procedimental, que, en un caso, el ejecutivo las tramita formalmente a través de un legislativo dócil y mayoritariamente sumiso al gobierno y, en el otro, las manda directamente al «Boletín Oficial»? ¿O es que acaso este hecho, tan incuestionable como generalizado en nuestro mundo occidental (11), debe ser pasado por alto por los juristas porque, como diría IHERING, es un ramalazo de aire terrenal que contamina la pureza de conceptos y teorías? Y lo

(10) Gaspar ARIÑO, *Leyes singulares, leyes de caso único*, en esta REVISTA, número 118, pág. 61, nota 6.

(11) Para el funcionamiento (o disfuncionamiento) del Parlamento francés, vid. el divertido trabajo de Jacques GEORGEL, «Un extra-terrestre au Palais Bourbon», en *Contradictions de la Cinquième* (expresivamente subtítulo: «Antimanuel de Droit Public»), PUF, París, 1990, págs. 9 y ss.

mismo cabría decir de la obstinada negación del acto político, cuya inexistencia sigue manteniendo a pie firme la doctrina, a pesar de que el Tribunal Supremo sigue manejando el concepto y el Tribunal Constitucional no sólo se ha negado a declarar anti-constitucional el artículo 2.º de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, sino que ha reconocido en varios Autos y Sentencias la existencia de tales actos políticos (12).

6. Porque, además, ¿qué garantizaba exactamente esa justicia administrativa de la que nos sentíamos tan orgullosos que nos permitíamos mirar por encima del hombro a los defensores del *common law*? A juzgar por las miradas de soslayo que alguna vez se permitían los teóricos hacia los hechos reales, poco más que esa última oportunidad de «agarrarse a un clavo ardiendo» que antes mencionábamos. Para salirnos de nuestras fronteras y explicar, de paso, ese «final de un paradigma», como ha denominado expresivamente GARCÍA DE ENTERRÍA al estrepitoso derrumbamiento del mítico *Conseil d'Etat*, recogeremos tan sólo dos —los dos casos extremos— de los muchos que cita Jacques GEORGEL en una reciente obra (13). El primero, expresivo por su mismo carácter baladí, es el triunfo de la justicia administrativa, que en tan sólo dos años anula la decisión de un agente de aduanas de no despachar una par-

tida de plátanos a pesar de estar todos los documentos en regla. ¿Dónde estaban esos plátanos, se pregunta el autor, a los dos años de almacenaje? (14). Siempre habrá, claro es, una restitución compensatoria. ¿Siempre? El Consejo de Estado anuló en una valiente decisión, muy favorablemente comentada, la ordenanza del General De Gaulle por la que se creaba el Consejo de Justicia Militar (15), consecuencia de la guerra de Argelia y acontecimientos posteriores. Ese organismo inválidamente creado había dictado ya varias sentencias, algunas de ellas de pena de muerte, que habían sido ejecutadas. Se ignora si los cadáveres se revolviéron en sus tumbas y exclamaron la tradicional frase de *Justice est faite!*: en cualquier caso, poco duró su alegría porque el poder legislativo, que era el competente para hacerlo, dictó una ley convalidando la ordenanza impugnada, con efectos retroactivos. Pude decirse que, jurídicamente, se ejecutó una segunda vez a los condenados (16).

¿Casos extremos? Sin duda; pero entre ellos está todo el inmenso magma de la realidad social que elude, siempre que puede, distorsionándolos a su albedrío, el contenido de los conceptos «celestiales». Podríamos ahora ponernos en la situación contraria: la utilización de las garan-

(14) *Arrêt Société Mercantile*, C. d'E., 5 febrero 1982.

(15) *Arrêt Canal*, C. d'E., 19 octubre 1962.

(16) Claro que esta dramática historia no será tal para quienes, como Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO, estiman que «aunque un recurso, por estrictas razones cronológicas, no sirva para defender el ejercicio concreto de la libertad que ha sido cuestionado, es grande el valor del reconocimiento de un derecho aun a agua pasada. Está el viejo tema, tan complejo pero tan relevante, de reconocer que se tiene derecho» (en *Evolución reciente del contencioso-administrativo*, en esta REVISTA, número 95, pág. 35, en nota). Nunca se ha expresado mejor la deformación profesional del jurista ante una realidad que le da la espalda.

(12) Cuestión distinta es que cuando tales actos políticos lesionen derechos o libertades fundamentales sean susceptibles de amparo y, previamente, de control jurisdiccional en vía contenciosa, pero el Tribunal Constitucional se cuida de precisar que ello se hace en virtud de la Ley 62/1978, que es, por definición, una extensión de la Jurisdicción Contenciosa a esferas no administrativas, lo cual, como es sabido, ha creado una intensa y, a nuestro entender, infundada polémica. Vid. *ad exemplum* S. 63/1983 (Ptc. AROZAMENA) y Autos 460/83, 461/83 y 473/83.

(13) *Op. cit.* en nota 11, en el trabajo titulado *De l'Administration considérée comme un des beaux-arts*, págs. 81 y 84.

tías jurídicas del ciudadano —teórica-mente, el débil— con evidente desviación de poder por parte del mismo. Hasta la supresión del recurso económico-administrativo en materia de tributos locales, era práctica corriente la impugnación sistemática de todas las liquidaciones por contribuciones especiales, así estuviesen impecablemente practicadas. El particular sabía que, de este modo, quedaban en suspenso al menos un par de años y ello, con la inflación actual, puede suponerle una disminución de la deuda en pesetas reales de un 12 o un 14 por 100. Una vez más, el derecho —instrumento de justicia quiebra ante el derecho— protector de cualquier tipo de intereses.

7. En España, de otra parte, tenemos una grave deformación producida por las anormales circunstancias históricas en que se produjo la espléndida floración de nuestro más reciente Derecho administrativo. Durante los últimos veinticinco años del anterior régimen político, la doctrina administrativa, con el apoyo inicialmente titubeante de los órganos jurisdiccionales, se erigió en el único bastión eficaz para proteger los derechos de los ciudadanos. A falta de instituciones representativas, de estructuras políticas y sociales democráticamente establecidas, de libertad de expresión y de tantas otras cosas que configuran una sociedad libre, al Derecho administrativo le cupo la honrosa tarea de enfrentarse al poder absoluto con el arma del derecho, un derecho que el poder dejaba que se aplicase y que él mismo promulgaba, por la sencilla razón de que se podía «permitir el lujo» de dar ese respiradero a una sociedad que tenía acogotada por todos los demás conductos. De ahí la *vis expansiva* de una disciplina que llegó a creerse la valedora suprema de los derechos humanos. El advenimiento de la normalidad democrática hizo pensar, ingenuamente, que si bajo un poder autoritario se había podido estructurar una sumisión de la Administración al Derecho relativamente

fuerte, el proceso ahora se intensificaría aún más. Ha transcurrido el tiempo suficiente para poder afirmar que ha sucedido todo lo contrario y que, además, es lógico: la existencia de controles y supervisiones de otra índole, muy especialmente los políticos (elecciones, debates parlamentarios) y los de los medios de información, es lo suficientemente rígida para que al poder no le haga ninguna gracia el verse, además, acorralado por sus propios órganos y las mismas normas que promulga. La lección ha sido dura y, en buena parte, no está aún comprendida por la doctrina, para quien la creciente pérdida de influencia del derecho y de los juristas en el seno de las instituciones públicas constituye una dolorosa experiencia que no logra asimilar. De ahí también el creciente distanciamiento entre la teoría que se propugna y la realidad que se practica.

8. En cualquier caso, conceptos fundamentales e instituciones tradicionales, bastiones de la «justicia administrativa» clásicamente entendida, se ponen ahora, dentro y fuera de nuestras fronteras, en tela de juicio o, como en el caso del *Conseil d'Etat*, se vienen abajo con estrépito. Ahora bien, si seguimos pensando que lo sustancial, lo esencial, lo justificativo del Derecho administrativo es la parte consagrada a la justicia administrativa, ¿no se estará derrumbando el Derecho administrativo en bloque? *Supprimer le droit administratif?*, se pregunta, angustiado, Jean BOULOIS (17), equiparando una eventual supresión de la justicia administrativa con la de la disciplina *in toto*. Precisamente quienes nos hemos resistido siempre a confinar el Derecho administrativo a un puro ejercicio de control judicial de la Administración somos quienes más debemos alzar la voz contra las últimas consecuencias funestas de esta equiparación. La crisis de la justicia

(17) En el número monográfico de «Pouvoirs», núm. 46, dedicado a *Droit administratif: bilan critique*.

administrativa no justifica la desaparición del Derecho administrativo, pero sí su refundación sobre otras bases y desde otras perspectivas. No es suficiente, como se ha propuesto recientemente entre nosotros, decir que el viejo pilar fundacional, el *Conseil d'Etat*, se ha partido y pretender sustituirle con otro pilar más o menos idéntico, llámese Tribunal Constitucional o Tribunal de las Comunidades Europeas, y no lo es porque no es un pilar el que ha cedido, sino el subsuelo mismo en que se asentaba todo el edificio, o, si se quiere, la visión del Derecho administrativo como el Derecho a recurrir los actos de la Administración. Para ello, lo primero es determinar la posición de la Administración dentro del conjunto de fuerzas sociales, la posición del derecho (o de la ley) dentro de ese mismo conjunto y sus interacciones en las demás fuerzas que actúan en la sociedad. Desde una perspectiva autopoyética (18), puede

(18) La concepción autopoyética del Derecho, una de las aportaciones más recientes e interesantes a la filosofía del derecho desde una perspectiva estrictamente biológica y con la loable intención de explicar los fenómenos sociales en toda su complejidad interactiva real, es, obviamente, demasiado sofisticada para sintetizarla aquí. Su formulación fundamental se encuentra en los dos volúmenes de Cunther TEUBNER (ed.), *State, Law, Economy as Autopoietic System: regulation and autonomy in a new perspective* (De Gruyter, Berlín, 1987) y *Autopoietic Law: a new approach to Law and Society* (*ibidem*, 1988). Una buena introducción puede ser el trabajo del propio TEUBNER en el primero de estos volúmenes, «Social Order from legislative noise», que se encuentra traducido al francés («L'ordre social par le bruit législatif? Le fermeture autopoietique comme un problème de régulation juridique») en *Archives de Philosophie du Droit*, tomo 32, Sirey, 1987, págs. 249 y ss. El posicionamiento de las teorías autopoyéticas dentro de las nuevas concepciones jurídicas puede verse en el muy legible artículo de Francesco VIOLA, *La teoria giuridica post-moderna fra tradizione e innovazione*, en «Materiale per una

decirse que no cabe la existencia de un Derecho administrativo a la usanza tradicional: el mundo del poder —al que pertenece la Administración pública— y el mundo del derecho son compartimentos distintos, estancos y en los que no puede producirse una penetración del uno por el otro. Esto no excluye, sin embargo, la existencia de relaciones específicas entre ellos, pues hermeticidad no implica imposibilidad de interacción. Aunque no es éste el momento de desarrollar el tema, mucho más amplio, complejo y apasionante de lo que puede reflejarse en estas pocas líneas, un Derecho Administrativo basado en esta concepción sería una sucesión de heterodoxias desde la perspectiva tradicional: así, por ejemplo, la relación entre la Ley (emanación del mundo jurídico) y el Reglamento (declaración de voluntad del poder administrativo) sería de independencia y no de supremacía. El derecho «intentaría» someter al poder a la ley y el poder se sometería a esa ley en la medida en que conviniese a sus fines y en que se lo permitiesen los otros condicionantes de su acción (movimientos sociales, tensiones económicas, etc.). A su vez, el poder actuaría sobre el derecho para que el derecho instrumentase las decisiones jurídicas más favorables al propio poder. Nadie negará que esta descripción coincide bastante más con lo que estamos viendo todos los días ante nosotros que lo que se nos describe en los libros de texto de Derecho administrativo. El poder, y concretamente la Administración, trata de actuar sobre la sociedad en una determinada forma que no siempre coincide con la deseada por la sociedad; ésta, a su vez, agita todos sus resortes para influir en las decisiones del poder: es lo que se llama «el orden social por el ruido» (19). En

*Storia della Cultura Giuridica*, vol. XVIII, núm. 1, junio 1988, págs. 117 y ss.

(19) Si analizásemos los actos del legislativo y del ejecutivo (Derecho y Administración) en nuestro entorno veríamos hasta qué punto ello permite explicar

suma, cabría hablar no de un Derecho administrativo, sino de dos: uno, parecido al tradicional, que intentase ordenar la actuación del poder con sujeción a moldes jurídicos; otro, en sentido inverso, que trataría de poner los instrumentos jurídicos a disposición de las necesidades del poder. ¿Podemos garantizar que esos dos derechos no existen ya hoy entre nosotros? (20).

fenómenos de otra forma inexplicables. Tomemos, por ejemplo, el tratamiento del divorcio en España: en un momento dado, un sector social particularmente beligerante y activo reclama frenéticamente (haciendo «ruido social») la legislación del divorcio. La Administración (Gobierno) recoge ese «ruido» y envía al legislativo un proyecto *ad hoc*, señalando como causa justificativa (el «ruido» ahora es del ejecutivo, políticamente responsable ante la sociedad, al legislativo) que existen 600.000 matrimonios en espera de que se promulgue esa norma. El mundo jurídico actúa en consecuencia y satisface así a la presión social («orden social por el ruido legislativo»). Que la Administración sabía que la cifra manejada era falsa lo demuestra no sólo el hecho de que, diez años después, el número total de divorcios no alcance la mitad de aquella cifra, sino, más aún, que la propia Administración no crease una organización de aplicación de la Ley que ella misma había propugnado en función de la misma: antes al contrario, la dota de tan escasos medios que, a pesar de que la cifra real es muy inferior a la prevista, se producen atascos y dilaciones desde el primer momento. La Administración ha «amplificado el ruido social» sobre el poder jurídico para atenderlo a través de un «ruido legislativo». Que todos esos ruidos respondan o no a la situación sociológicamente verdadera es, en cierto modo, irrelevante.

(20) En el trabajo de TORNOS MAS, *La situación actual del proceso contencioso-administrativo*, en esta REVISTA, núm. 122, págs. 103 y ss., después de reconocer que «el sistema de derecho administrativo creado por y en torno a la justicia administrativa empieza a resquebrajarse» y de apuntar soluciones diríamos convencionales al problema, afirma que «se empieza a constatar que el tratamiento de la actividad administrativa no puede reducirse a su valoración jurídica» (pág. 122). Lástima

que el autor reduzca el problema a uno de relación entre Administración y poder judicial, cuando la realidad demuestra que los factores en juego son otros, inmediatamente ligados a la dinámica social y la economía, entre otros.

Una transformación solapada, pero patente, se viene produciendo respecto de conceptos básicos sobre los cuales la doctrina clásica había dictado ya, teóricamente, su veredicto definitivo. Así ocurre, por ejemplo, con la discrecionalidad administrativa, que para la doctrina dominante entre nosotros es una sospechosa «inmunidad de poder» que hay que reducir a sus límites mínimos, si no es posible hacerla desaparecer. La más reciente doctrina y, lo que es más importante, la legislación misma alemana va decididamente en otro camino. Martin BULLINGER (21) señala cómo se distingue hoy en Alemania hasta cuatro categorías de discrecionalidad administrativa: la táctica (*Taktisches Ermessen*), la derogatoria (*Dispensermessen*), la técnica (*Freiraum für Sachverstand*) y la de gestión (*Management Ermessen*). Remitimos al trabajo de este autor para evitarnos exposiciones enojosas, pero retendremos solamente dos notas de las muchas que podríamos citar aquí. De un lado, la creciente autonomía e independencia respecto del control judicial *a posteriori* de cada una de estas categorías, y ello, según concluye BULLINGER, porque «en tanto en cuanto margen de libertad para el cumplimiento de funciones variadas, el poder discrecional no es un cuerpo extraño dentro de un Derecho administrativo conforme al Estado de derecho, sino, por el contrario, un elemento necesario para una administración eficaz, lo que también va encaminado hacia los intereses del ciudadano normal»; y, de otro, que para el ensanchamiento del ámbito de discrecionalidad admi-

que el autor reduzca el problema a uno de relación entre Administración y poder judicial, cuando la realidad demuestra que los factores en juego son otros, inmediatamente ligados a la dinámica social y la economía, entre otros.

(21) *Le pouvoir discretionnaire de l'Administration en République Fédérale d'Allemagne*, en «Revue Française de Droit Administratif», núms. 3 y 4, 1988, especialmente el núm. 4, págs. 684 y ss.

nistrativa no sujeta a fiscalización, la ley y la doctrina alemana hacen uso de conceptos jurídicos indeterminados (22), es decir, que una técnica que entre nosotros se introdujo para luchar contra las inmunidades del poder se emplea aquí en sentido exactamente opuesto (23).

9. En el fondo, este replanteamiento del Derecho administrativo quizá no sea más que una expresión parcial de un fenómeno mucho más amplio, que es la necesidad de replantearse el Derecho *in toto*. Los juristas hemos pecado de soberbia, imaginándonos que nuestros conceptos y nuestra ciencia podía permitirse el lujo de la inmutabilidad en medio de un torbellino evolutivo. Si ya IHERING clamaba contra los juristas de su tiempo que seguían asidos a Numerio Negidio y a Aulio Agerio, como si nada hubiese ocurrido desde las Pandectas, ¿qué diría hoy viendo al Derecho arrastrarse, penosamente anclado en sus tradiciones, sin poder dar respuesta a las demandas de la sociedad, de la tecnología y de la ciencia? ¿Qué respuesta estamos dando los juristas a la evolución de las costumbres (24), a técnicas bioló-

gicas como la de las «madres de alquiler» o el transexualismo, al impacto de los nuevos sistemas informáticos? (25). La dolorosa contrapartida a este envaramiento de los juristas es que están empezando a construirnos el nuevo derecho *desde fuera*, es decir, desde otras disciplinas: la economía y la sociología, por supuesto, pero también la biología o la lingüística (26). A quienes realmente creemos en el Derecho y en su necesidad social, la crisis de la justicia administrativa y la necesaria refundación del Derecho administrativo y de las relaciones entre el derecho y la Administración se nos presenta como un reto excepcional al que hemos de hacer frente como quería PROUST: *on ne peut refaire ce que l'on aime qu'en le renonçant*. Lo contrario, seguir encastillados en conceptos no válidos y dando la espalda a la realidad, ya sabemos a lo que conduce: a acabar estudiando los «problemas jurídicos de la suerte de varas» y a entonar los loores de las

cuando parejas que se quieren entran a practicar algo tan aparentemente anómalo, ello es ciertamente indiciario de que algo extraordinario está sucediendo a una de nuestras costumbres más sólidamente arraigadas» —cit. en J. R. y L. G. SMITH (eds.), *Beyond Monogamy (Recent studies of sexual alternatives in marriage)*, John Hopkins Univ. Press, Baltimore y Londres, 1974—.

(25) Por ejemplo, aún está por proteger debidamente la propiedad intelectual frente a las técnicas de fotocopiado, transmisión por fax, etc. El tema es tan complicado que no podrá hacerse sin una profunda reforma del concepto y contenido mismos de esa propiedad. Es evidente que las cláusulas prohibitivas en la contraportada no sirven de mucho.

(26) El lenguaje jurídico es uno de los fenómenos más fascinantes para los lingüistas actuales, y resulta vergonzoso el absoluto olvido en que los juristas hemos tenido lo que es, de hecho, una de las creaciones máximas de la mente humana. Para una primera y apasionante aproximación al tema es muy recomendable la excelente obra colectiva, dirigida por Paul AMSELEK, *Théorie des actes de langage, éthique et Droit*, PUF, París, 1986.

(22) BULLINGER, *loc. cit.*, pág. 697.

(23) Frente a la doctrina más dominante, nuestro Tribunal Constitucional ha reconocido de forma explícita y contundente la imposibilidad de fiscalización de la discrecionalidad técnica de la Administración: vid. Sentencia 39/1983 (Pte. A. LATORRE). Otro ejemplo de cómo la realidad impone su criterio sobre las más depuradas construcciones teóricas puede verse en el trabajo, en cierto modo emocionante, de DÍAZ Y DÍAZ, *La expropiación forzosa en el pensamiento jurídico de García de Enterría. Contexto, apogeo y desencanto*, en esta REVISTA, núm. 120, págs. 153 y ss.

(24) La respuesta, a veces, es la perplejidad: como ejemplo de ello, la del juez norteamericano BEN LINDSEY, comentando el fenómeno del *swapping*, o intercambio de parejas matrimoniales, que en 1960 practicaban ocho millones al menos de estadounidenses y que, jurídicamente, no era sino un caso de adulterio más. «Pero

virtudes raciales de nuestra bárbara «fiesta nacional» (27).

### III

Volvamos de nuevo al libro de Luis DE LA MORENA, del que, aparentemente, tanto nos habíamos alejado. Aparentemente tan sólo, pues ha sido su propia excelencia, su carácter de obra-resumen, de compendio definitivo de toda una trayectoria del Derecho administrativo, lo que nos llevó a trascender su propia lectura y empezar a divagar por otros caminos. Esto es lo propio de los grandes libros: excitan la imaginación y llevan al lector más allá de su contenido estricto. Decíamos que el libro de Luis DE LA MORENA era acabado: lo es en el doble sentido que el vocablo tiene en la matizada lengua castellana. Acabado es lo perfecto, lo que ya no admite más; y por ello precisamente acaba, termina, concluye un ciclo. El mejor elogio que puede hacerse de este libro es que ya no hacen falta más libros sobre el tema: por la perfección intrínseca del mismo y porque, además, no deberían escribirse más así.

Manuel PÉREZ OLEA

MUÑOZ ALONSO, José Manuel: *Derecho Administrativo Militar*, tomo I: «Introducción. Organización Administrativa», Madrid, 1989, 325 págs; tomo II: «El Estatuto del Personal: Personal Militar: Profesional. Per-

(27) De hecho, ya se observa en la más reciente bibliografía de Derecho administrativo un intento de apartarse de los modelos tradicionales y de plantearse a ese Derecho desde perspectivas diferentes. Un ensayo sumamente interesante, tanto por sus aspectos positivos en este sentido como por su propia incapacidad de hacer un replanteamiento radical, puede verse en Adolfo SERRANO TRIANA, *Sentido y actualidad del Derecho administrativo*, Eudema Universidad, Madrid, 1989.

sonal Civil funcionario y no funcionario»; Apéndice: Texto íntegro de la Ley 17/1989, Reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional, Madrid, 1989, 623 págs.

El Derecho Administrativo Militar, como conjunto sistemático de normas que regulan la organización y funcionamiento de las instituciones armadas, es de formulación relativamente reciente. No ha sido disciplina jurídica que con tal pretensión diferenciadora se haya cultivado en las Facultades de Derecho y, por ello, hay que acudir, en su origen, a la Escuela de Estudios Jurídicos del Ejército y, actualmente, en su desarrollo y madurez, con la unificación de los Cuerpos Jurídicos Militares, a la Escuela Militar de Estudios Jurídicos de la Defensa. Desde sus inicios como Academia en 1940, aquel centro de formación de los futuros Oficiales Auditores tuvo entre sus asignaturas materias propias del hoy denominado Derecho Administrativo Militar. Han tenido que pasar, no obstante, muchos años hasta poder ver plasmado con rigor científico y con un tratamiento unitario y sistemático ese amplio y complejo conjunto de normas administrativas específicamente dedicado a la materia militar. Es por ello por lo que la obra que comentamos nos parece del máximo interés, ya que, hasta su aparición, el estudio y la aplicación de este tipo de normas, salvo para los muy especializados, era inseguro y, en todo caso, sumamente ingrato. Su autor, el Coronel Auditor José Manuel MUÑOZ ALONSO, Profesor durante varios años en aquella Escuela, ha iniciado con estos dos tomos, a los que, según indica en su Nota Preliminar, seguirá un tercero, la publicación de los resultados de su labor docente e investigadora, de positivo interés no sólo para los Centros militares de formación, sino también para los profesionales que tienen que manejar esa normativa y para los estudiosos del Derecho en general.

Pasando a su contenido, y utilizando palabras de su autor, «la exposi-

ción se centra fundamentalmente en el análisis y sistematización del conjunto básico de normas que regulan la organización y funcionamiento de las Fuerzas Armadas, explorando en lo posible los precedentes, las motivaciones y el derecho histórico, para facilitar una mayor comprensión e interpretación de la norma vigente».

El tomo I comprende dos partes. La primera —Introducción— constituye un detenido estudio de las Fuerzas Armadas observadas desde contextos externos a las mismas pero relacionados con ellas: la Constitución, la Defensa Nacional, la Administración y el Derecho. En tal marco se estudian la totalidad de las Constituciones históricas españolas en relación con los ejércitos, continuando con un detenido estudio de la vigente Constitución de 1978 en los artículos que tratan materias relacionadas con las Fuerzas Armadas. Bajo el epígrafe «Defensa Nacional y Fuerzas Armadas» se exponen las normas configuradoras y de organización de la Fuerza Armada que constituyen los precedentes de la normativa actual, pasándose luego a examinar con todo detalle las normas básicas de 1978, 1980 y 1984. Le siguen los estudios sobre el Ciclo de Política de Defensa Nacional —en el que se incardina el Plan Estratégico Conjunto— y las Dotaciones Presupuestarias para la Defensa Nacional, para entrar posteriormente en un detenido examen de las estructuras orgánicas y funcionales del Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, concluyendo con un apartado sobre las Fuerzas Armadas y Protección Civil.

Dentro del estudio de la Administración Militar se estudian, entre otros aspectos, las notas diferenciales entre la Administración Militar y la Administración Civil, las influencias o aportaciones de la Administración Militar a la Administración Civil y la Administración Militar respecto de las Comunidades Autónomas. Concluye la Introducción con un capítulo dedicado al Derecho Militar.

La segunda parte del tomo I —«Organización Administrativa Militar»—

está estructurada en tres secciones: organización según las esferas, organización según los medios materiales y organizaciones especiales. Se estudia en la primera la Administración Militar en sus ámbitos central —Ministerio de Defensa—, periférico —Regiones Militares, Gobiernos y Comandancias Militares; Zonas, Provincias y Distritos Marítimos; Regiones, Sectores y Comandancias Aéreas—, institucional —organismos autónomos— y consultivo. Le sigue —sección segunda— el estudio del patrimonio afecto al ramo de Defensa y concluye —sección tercera— con la cadena de mando militar.

El tomo II, que —como afirma el autor en la Nota Preliminar del tomo I— se concibió inicialmente para ser publicado con éste en un solo volumen, vio intencionadamente retrasada su aparición —noviembre de 1989— para recoger la nueva normativa introducida por la Ley 17/1989, Reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional, que implica «un cambio fundamental, de trascendencia histórica, en la estructuración del personal militar dentro de los tres Ejércitos y en buena parte de su estatuto jurídico». Integralmente dedicado al Estatuto del Personal, se estructura en tres partes: el militar profesional, el personal civil y derechos pasivos. El estudio del militar profesional dedica una sección al análisis de la profesión militar, a la que siguen otras dedicadas al militar de carrera —ingreso, calificación, evaluación, situaciones, destinos, ascensos, regímenes personales especiales—, militar de empleo y normas comunes a los militares de carrera y de empleo —ejercicio de derechos, retribuciones, recompensas, incompatibilidades, detención y prisión—. La parte dedicada al personal civil dedica un capítulo al funcionario civil de la Administración Militar y otro al personal civil no funcionario. La tercera parte examina con detenimiento el régimen jurídico de las pensiones y haberes pasivos, iniciando el estudio con el Estatuto de Clases Pasivas de 1926 y disposiciones

posteriores, pasando por la normativa introducida por la Ley de Presupuestos para 1985 hasta llegar al texto refundido de 1987, con las modificaciones introducidas por la Ley de Presupuestos para 1989. Se examinan también las pensiones y otros beneficios reconocidos por situaciones derivadas de la guerra civil y a víctimas del terrorismo. Este tomo concluye con un Apéndice en el que se recoge el texto íntegro de la Ley 17/1989, Reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional, y contiene un Anexo separado con actualizaciones al tomo I que recoge las normas más importantes aparecidas entre la publicación de éste —junio de 1989— y del segundo —noviembre de 1989—.

La presente obra será, sin duda, un imprescindible instrumento para los que trabajan en la Administración, en la investigación jurídica y, por supuesto, en los centros militares de formación.

Carlos DE MIGUEL AULLÓ

NOVAK, Michael: *Free Persons and the Common Good*, Ed. Madison Books, Nueva York, 1989, 233 págs.

Realmente he de confesar que esperaba un libro con este «mensaje» desde hace tiempo, tantos como los que han pasado desde que dejó las aulas universitarias y desde entonces se insinuó preguntando sobre el origen, el último origen, de esa cacareante categoría de los derechos humanos, tan pretendidamente humanos que a la mínima de cambio pasan al desván de los recuerdos, los supuestos de crisis y ataque que olvidan todos aquellos que por fanatismo caen en el desconocimiento de ese origen último.

Libros y libros, sobre todo en el mundo occidental, del que España no es una excepción —sobre todo en la última década, en la que tanto panegirista de prestado a los aires constitucionales se han arrimado a aquello que no hace mucho desco-

nocían—, se han volcado en el superficial estudio crítico y en la no menos superficial historia de tales derechos. Desconozco si panorama tan distinto como es el de los Estados Unidos de América es atribuible al gran papel que en aquella sociedad, todavía y gracias a Dios tan profundamente puritana, tiene determinadas personalidades que a medias oscilan entre la ética y la temática constitucional, en algo que los conocedores de aquel país suelen encajar rápidamente y que explica que personalidades como la de un NIEBUHR, por ejemplo, sea colocada con tal poder de convocatoria que en países como el nuestro, tan descreído en sus capas mayoritarias o al menos en las más divulgadas para una serie de publicaciones y revistas que, con claro respaldo por los mecanismos de poder vigentes, alardean de un bastardo laicismo, que buscan con la misma saña que nuestros estúpidos republicanos de los años treinta la personalización física del centro de sus iras antirreligiosas.

Nuestro país, como tantos otros, cogido en las trampas revolucionarias de todo tipo, llámense francesas (la que con tanto boato impropio se celebró el año pasado), más tarde bolcheviques y hoy socialistas, se levantó por los epigonos de tales corrientes, como paladín defensor del laicismo de los citados «derechos humanos». Según ellos, tales derechos son obra del hombre, que, naturalmente, se convierte a sus propios ojos en su Dios. He aquí el radicalismo aún vivo y concretado a una esfera que, como la jurídica, debería predicarse sumamente cuidadosa con sus elucubraciones. Pero así el devenir teórico, tristemente sumergido, para cualquier imparcial estudioso, en el piélagos de las asepsias y neutralismos más apartados de todo sentimiento religioso. Y cuando la Iglesia católica, a través de su más alto representante, intentaba llamar la atención de todos los que quisieran escucharla —fieles o no—, se alzaba un muro de silencio por todos esos revolucionarios de salón, cuya

falsedad están probando las múltiples y simultáneas caídas de los muros de Berlín que por todo el mundo habían levantado aquellos para los que Dios no existe y que se sienten capaces de crear de la nada lo que es la expresión más maravillosa del ser humano, su dignidad y la dignidad como personas, de los demás.

El autor casi comienza diciendo que los llamados «derechos humanos» «... tienen en la visión judía y cristiana una justificación breve y directa». Y, con cierto casticismo, escribe cómo tales derechos pueden entenderse cobijados en una expresión, tan repetida pero siempre tan hermosa, como es la de «la dignidad de la persona». Cuántos ejemplos tenemos en cualquier manifestación de la vida social y política cuando, ante cualquier situación considerada denigratoria del ser humano, se dice que «va contra la dignidad de la persona», expresión o latiguillo que no ha conseguido ser mejorada por mucho que se han esforzado todos aquellos para quienes la religión no existe —ni siquiera algo más difuso como es el llamado «sentimiento religioso»—. Todo el mundo, incluido el más ignorante, sabe lo que es la dignidad de la persona, así como aquello que puede ir o va contra tal dignidad, y para esto ni siquiera se necesita ni hace falta ser especialista en Derechos humanos, los cuales normalmente son los más partidarios de reconocerlos solamente a los que son de su misma cuerda, como se dice en determinado argot.

Con este enfoque, de nuevo se produce una intensa recuperación histórica y de nuevo, y una vez más, volvemos nuestra vista y nuestra mente hacia allí donde reside el verdadero origen de estos pomposamente llamados derechos humanos, teniendo lugar este fenómeno precisamente en un país como son los Estados Unidos de América, en donde nunca se podrá decir, como se hace en tantos otros países que apenas han conocido democracia en su

historia, que el campo de discusión ya está cerrado, porque allí, como en ningún otro sitio, se vuelve siempre la vista hacia atrás para saber a dónde se va. Y este enfoque, por arraigado, no deja de ser novedoso y oportuno, en un momento en el que tanto se está discutiendo el alcance de la primera enmienda, que se refiere, como todo el mundo sabe, a la libertad de expresión (debate que ha tenido su causa inmediata en la quema de banderas de la Unión por algunos participantes en protestas de todo tipo, casi ahora más frecuente que cuando adquirió la máxima algidez la participación en la guerra de Vietnam) (1). Este debate norteamericano tiene lugar, como todo lo que por allí ocurre, a la plena luz del día, en revistas de todo tipo, incluidas las de carácter oficial, y con la clásica sistemática anglosajona del *case by case* y de la generalización tras el detallado análisis de los supuestos más dispares que pueden plantearse o pudieran surgir entre sus ciudadanos (claro está que allí es el ciudadano concreto el que eleva su voz a las más altas instancias, mientras que en otros sitios algunas de tales instancias procuran poner el diapasón; por eso los escenarios son tan distintos: mientras que allí un *Watergate* no produjo más que un reforzamiento de la Constitución, en esos otros países hubiera supuesto su ruina).

(1) Los jueces norteamericanos se están preguntando si esa primera enmienda protege con la misma fuerza las manifestaciones negativas y llenas de hostilidad como pueden interpretarse hechos y conductas que terminan o empiezan con la quema de la bandera del país. Aquí, hechos parecidos se han venido produciendo y, que sepamos, no ha tenido lugar un debate tan importante como el existente en los Estados Unidos; al contrario, por aquí se ha intentado tapar, cuando no minusvalorar o despreciar (a los hipotéticos defensores, en el anonimato, de ser públicos les hubiera caído el apodo de fascistas; como se ve, cada sociedad crea sus propios demonios).

*Los orígenes de la sociedad norteamericana*

Probablemente debido a los mismos orígenes de la sociedad norteamericana, totalmente convencional, entendida en términos jurídicos de contrato, como si en unos tiempos tan relativamente modernos como eran los del siglo XVIII, en que vieron aparecer la Convención de Filadelfia, se retornara a esquemas jurídicos prestigiados por razón de su misma antigüedad y que había puesto de moda la misma Metrópoli en la famosa revolución cromwelliana, los primeros pasos que habrían de marcar todo su futuro no se limitaron a establecer las bases de una entidad, con su consiguiente unidad política, sino que enderezaron y adornaron semejante creación con unas cualidades «éticas» que desde la perspectiva continental europea, a pesar de los influjos roussonianos, siempre han aparecido remotas, al menos en la práctica.

Esto explica algo de lo expuesto, como justifica la aparición periódica, y no simplemente estacional, de trabajos como el que comentamos, en donde se comprueba el elevado valor, no únicamente testimonial, otorgado a los valores éticos como parte de la que pudiera entenderse como «parafernalia ideológica» de la concepción constitucionalista norteamericana. Mientras que por estos lares necesitamos, y así se hace, que de vez en cuando nos recuerden el papel de la ética en la vida social, y por extrapolación, por tanto, a la política (2),

---

(2) Este predominio duradero y no ocasional contribuye a que el debate social sobre la influencia de los comportamientos morales en la vida pública esté siempre en pantalla, ante millones de espectadores, que no dejarán de acusar a sus representantes de sus pecados, cuando algo les haga oler que se han apartado del camino correcto para el logro de sus fines políticos (juicio que se extiende a todos los ámbitos de la actividad social: como tan irónicamente reflejó el gran director Howard Hawks, no se puede ser autor de

como ha sido la reciente publicación de la obra de Victoria CAMPS sobre «virtudes públicas» (3), en los Estados Unidos el cuestionamiento de esos valores éticos que los Fundadores Padres de la República metieron ya en el contexto constitucional es diario, porque se viven, como se vive diariamente el mismo alcance operativo de su máximo texto legal.

Y tal raigambre se buscó por esos Padres Fundadores, como subraya NOVAK, no en el Gobierno, que precisamente era el que más iba a ser colocado en su punto de mira, sino en todo ese conjunto de instituciones sociales y públicas, a quienes desde el primer instante se las dotó de respectivo prestigio social para que pudieran ejercer esa influencia, más moral que jurídica, sobre aquellos que, por el resultado de las urnas y como representantes del pueblo soberano, iban a ejercer el poder. Por esto, desde sus orígenes, lo que algunos partidistas no han querido ver, la

---

un famoso libro sobre cómo pescar con éxito cuando se ignoran las mínimas reglas para ejercer tal deporte, lo cual obligará al «farsante» a confesar públicamente su mentira). La vida política y social norteamericana está llena de estos ejemplos, que tan poderosamente contribuyen a mantener en su punto los mecanismos de control de sus instituciones.

(3) A la obra de CAMPS se la dio una difusión pública que normalmente no tienen estudios parecidos, lo que parece indicarnos cierto cambio de mentalidad, y hasta de visión política, sobre comportamientos que para muchos sólo pertenecían a las conciencias, seguramente por haberse producido la publicación cuando algunos sucesos del llamado tráfico de influencias habían irrumpido en las páginas de los diarios (algún autor famoso, como ha sido Camilo José CELA, ha llegado a confesar que este ejercicio por la prensa de una crítica del funcionamiento de nuestra vida política tenía sus causas inmediatas al no haberse ejercitado, como es su deber, por el Parlamento). La autora desarrolló el contenido de su obra en una serie de conferencias dadas en la Fundación March, en Madrid, de las que aparece un extenso resumen en uno de los Boletines mensuales de la Fundación.

misma solidez del aparato constitucional norteamericano ha estado en esa estabilidad permanente de unos valores éticos sobre los que se ha venido educando a todo un pueblo, que ni siquiera en las épocas de mayor crisis ha puesto en tela de juicio su Constitución.

Todo esto explica el gran relieve que los medios de comunicación social allí otorgan a lo que por aquí, sólo muy ocasionalmente, se cobija bajo la rúbrica del llamado «tráfico de influencias» o informaciones privilegiadas, temas que tienen sus correspondientes reglamentaciones desde hace tiempo, lo que ha permitido que el comportamiento político de tan gigantesca nación se desarrolle por unos cauces plenamente controlados que ni siquiera conductas tan inapropiadas como las que tuvo algún reciente Presidente pudieran tener y dejar la mínima huella (como fue el caso del Presidente Nixon). Y aquella visión, que algunos tacharían de utópica, en los Padres Fundadores y en todos los que les rodearon y siguieron ha tenido esos frutos que han permitido funcionar al país, formado por grupos étnicos tan diversos como los que forman el conglomerado de la nación estadounidense, gracias al peso que en el conjunto han seguido reconociendo tanto a los valores propios de cada uno de tales grupos (lo que explica la individualidad específica que cada uno de ellos conserva dentro de la totalidad, como se manifiesta en la celebración de sus «fiestas nacionales») como en el significado social que tienen tales valores (de ahí que sólo es a partir de esa «convalidación social» cuando nuevos grupos étnicos, incorporados a la vida diaria, como puede ser el último de los llamados «chicanos», podrán participar válidamente en todas las actividades, incluidas las estrictamente políticas, con algún éxito, lo que, a su vez, repercute en la estimación social de cada uno de sus representantes; por esto, cualquier visitante extranjero podrá observar cómo allá el comportamiento de un latino o un sudamericano será total-

mente distinto del que habría tenido en su país, y esto prácticamente desde que pisa suelo norteamericano; ¿por qué tanto crítico nefasto e ígnaro como hay por nuestras tierras no examina estos fenómenos con más atención que las propias de los fanáticos partidistas que tan vivos se han mostrado en manifestaciones de todo tipo...?).

Esta construcción de un sistema ético-cultural, a que se refiere NOVAK, que quieren llevar a cabo los Padres Fundadores, se buscó desde su mismo nacimiento hacerla desde abajo, como ya hemos dicho, a través de todas esas instituciones que, como las Universidades, las Iglesias, fundaciones, etc., aparecían y nacieron con tal propósito, logrando para el país esos estándares de moralidad que tanto llaman la atención por su misma perseverancia (4).

Cierto es, como diríamos empleando un colombianismo harto popular, que comportamientos actuales tienen su origen histórico, como aquí fue el de los llamados emigrantes del Mayflower, que impusieron desde el primer momento su rígido puritanismo calvinista sobre el resto de las colonias, también de extracción europea, que pasarían a formar parte del gran colectivo demográfico norteamericano (5), dando esa imagen de

(4) Algunos verán en estas influencias «institucionales» esa visión uniformadora comunitaria tan presionante en los Estados Unidos, que personalmente estimamos en algunos casos demasiado fuerte, que parece «comunizar» por arriba, ya que la igualdad allá se busca en la riqueza, y no en la pobreza, por lo bajo, como ha ocurrido en los llamados países comunistas.

(5) Este contraste, que parece remitirnos a una cuasi dialéctica de motivación religiosa, inocencia-pecado original, se destaca siempre como nota característica hasta de los más significativos representantes de la literatura norteamericana; véase, entre otras, la obra de Javier y Juan José COV, *La anarquía y el orden. Una clave interpretativa de la literatura norteamericana*, Ediciones Porrúa Turanzas, Madrid, 1976, a la que pertenece la siguiente cita:

permanente ingenuidad que subyace en todos los sucesos de la vida sociopolítica.

El fuerte sentido comunitario que desde tales orígenes ha tenido la sociedad norteamericana, que conserva toda su influencia no sólo en la persistencia de las cualidades étnicas de las diversas comunidades «nacionales» que la forman, sino en el predominio, que NOVAK subraya, de la sociedad civil, más que el mismo Estado, como principal y decisivo instrumento para la consecución del bien común. Mientras que muchas de las restantes sociedades occidentales, como es, por ejemplo, la nuestra, pasan por unos momentos de redescubrimiento de la sociedad civil, a la que tan reiteradamente se refieren todos los medios y estudios en nuestros días, como algo distinto de un Estado que aparece agotado en sus recursos y en sus posibilidades, y de lo que constituye el mejor supuesto la repentina caída de las hasta hace poco posesivas democracias socialistas, en Norteamérica jamás se ha olvidado el fundamental papel que tiene asignado el conjunto de los ciudadanos, integrados en sus comunidades naturales, lo que, a su vez, repercute en la constante vigencia y vivencia que tiene la propia Constitución, que en un *feed-back* prolongado ve en los ciudadanos a sus principales —y casi únicos— destinatarios y éstos, a su vez, en aquélla a su principal defensora ante y frente a las posibles arbitrariedades del Poder; hace años, en el comentario de una obra parecida, cuando habían pasado los terribles eventos del *Watergate*, destacábamos el gigantesco rol que en el encausamiento presidencial habían tenido las mismas palabras iniciales de la Constitución («Nosotros, el pueblo...»), como lo han tenido en cada

uno de aquellos momentos históricos de crisis por los que ha ido pasando la *beautiful America* (6). Por eso, siguiendo su pensamiento, NOVAK añade que no es el individuo, sino el «comunitario», o sea, aquel integrado en los diversos núcleos corporativos y sociales, el que constituye la base de esa sociedad civil, de la que se predica, como hemos dicho, la principal protagonista en la búsqueda del bien común (como un tomismo laicizado).

*Bien común, interés propio.  
Interés privado pro negocios públicos*

NOVAK entronca con la filosofía que ya empezaron a exponer los llamados Padres Fundadores de la República, sobre todo en los famosos papeles de *El Federalista*, bajo la pluma de MADISON, que tanto habían de inspirar al que más tarde sería uno de los más famosos estudiosos del sistema norteamericano como es TOCQUEVILLE, del que recientemente se acaba de publicar una nueva edición de su principal obra, *La democracia americana*, que incorpora como novedad todos los escritos y anotaciones que se utilizaron por su autor para la redacción de su clásica obra, novedad de la que han dado noticia larga numerosos medios de comunicación social.

Sabido es de todos que aquellos primeros analistas del fenómeno político que estaba naciendo en aquellas tierras vírgenes estaban preocupados sobre el modo de armonizar los intereses privados con el bienestar y los intereses públicos, y los peligros que podrían producirse del conflicto entre ambos, dando lugar a los particulares de una determinada parte de la población, como podrían ser

«Por medio del calvinismo las colonias adquirieron la unidad que les dio fuerza y, por medio de esa fuerza, sus convicciones religiosas y morales ejercieron en la sociedad de los Estados Unidos el impacto trascendente y perdurable que a lo largo de su historia se puede percibir.»

(6) Bogart, el famoso actor, pudo decir con toda naturalidad, tras los *hearings* congresuales sobre influencias comunistas a finales de los cuarenta, que cada vez que oía el martillo de su *chief* cortar la palabra veía lesionada la primera enmienda de la Constitución.

los intereses apodados entonces facciosos o de alguna fracción de la población. NOVAK afirma que la facción no siempre es mala o adversa a los intereses públicos, sino que puede ser «correctamente entendido», en fórmula que habría de emplear TOCQUEVILLE y que por tal motivo se retornaría famoso (en un planteamiento que tan poco novedoso, por lo demás, nos parece, principalmente para aquellos que nos movemos, ni dejaremos nunca de hacerlo, en postulados cristianos, para los que no pueden olvidarse planteamientos que, como los agustinianos, ya se formulaban en torno a la necesidad de involucrar la justicia —una vieja forma de entender correctamente esa posible convivencia de lo particular con lo público— en las agrupaciones de personas para conseguir y perseguir determinados fines, ¿y que serían tales agrupaciones sino simples asociaciones de bandidos si en ellas no se insertase la justicia?). Con esquemas de este cariz, MADISON iniciaría la extensa pléyade de comentaristas modernos en orden a los requisitos para configurar determinadas agrupaciones como «partidarias», con sentido y alcance públicos, y aquellas otras sólo interesadas en sus particulares objetivos.

El hombre «... se sirve a sí mismo al servir a sus semejantes y... su interés privado es hacer el bien». ¿Quién podrá ignorar, desconocer, marginar o pasar por encima de estas palabras que tanto nos recuerdan su arraigo cristiano? Nada nuevo bajo el sol, afirmó Séneca, y, años antes, Salomón había dicho algo parecido, aunque con mayor radicalidad: nada nuevo sino lo recordado. Y este razonamiento ético, político y jurídico nos ayuda a reencontrar nuestras viejas raíces. Ante esta visión retrospectiva, tanto aficionado como hay por otras tierras siempre atentos a lo que consideran, con sus escasos bagajes culturales, como sinónimo de lo más modernista, no es de extrañar que caiga el silencio que tantas veces se hace sinónimo de maquinaciones de toda clase, cuando lo que

realmente nos demuestra la perennidad de una filosofía que justifica, en este caso, la misma perennidad de un ordenamiento constitucional que no ha sufrido más retoques que aquellos que se le han ido agregando para mejor garantizar algunos de los derechos más fundamentales de la persona humana.

Al leer este libro, casi inconscientemente nos sentíamos arrastrados a lo que MOUNIER y MARITAIN, en el pensamiento europeo, airearon con todas sus fuerzas en una determinada época de la historia de Europa, cuando ésta se encontraba en una de sus mayores crisis, porque en él percibimos la misma visión del retorno, de un retorno a los orígenes, para la mejor y más completa comprensión de todo ese conjunto de nociones básicas. Su actualidad y vigencia ha recibido el mejor contraste que podía imaginarse cuando, publicado, acontecimientos como algunos de los mencionados en esta exposición han puesto de relieve mejor que nada el inmenso fruto que guardan todavía, a pesar de los devastadores ataques de que fueron objeto durante las últimas décadas, comprobándose una vez más la eterna repetición de la historia. Las «virtudes republicanas» a las que, en definitiva, se refiere el libro de NOVAK engloban todas esas otras nociones como responsabilidad individual, sentido de la iniciativa también individual —sólo posible, como la realidad nos lo ha probado, en aquellos sistemas que reconocen expresa y formalmente tal tipo de actuación, a nivel constitucional y de legislación ordinaria— (7), valores

---

(7) A pesar de victorias electorales y de sus respectivos programas, la verdad es que las últimas realidades sociales y económicas poco margen dejan a aquéllos para su misma aplicación, de modo que, atendiendo a sus políticas reales y a los proyectos puestos en funcionamiento, pocas diferencias existen con los que probablemente llevarían a cabo los representantes de signo político diverso, lo que justifica las críticas que desde algunos sectores, principalmente sindicales, se dirigen a

cristianos de respeto a los demás que se concretan y concentran en lo que llamamos «personas libres».

Valentín R. VÁZQUEZ DE PRADA

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso: *Fundamentos de Derecho Administrativo*, I, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces —Fundación Ramón Areces—, Madrid, 1989.

Durante estos últimos años han ido apareciendo en el mercado bibliográfico de Tratados y Manuales de Derecho Administrativo una larga lista de ellos, que colman con creces la tremenda sequía de hace unas pocas décadas, en donde la ausencia de variedad alguna impuso, diríamos que monopolísticamente, por esa misma ausencia de oferta de otros títulos, uno que se ha beneficiado de numerosas ediciones, sin necesidad de ser actualizado. Hoy la madurez de la rama jurídico-administrativa es tal que a ella hay que atribuir esta brillante y extraordinaria floración de obras de gran calado que intentan

aquellos que, olvidando estas servidumbres, continúan moviéndose en sus postulados ideológicos clasistas o partidarios. En este marco referencial, los mecanismos jurídicos parecen observar una similar inercia que, aun recalcando su *status* operativo (que ha servido para que algunos hayan rememorado el viejo dicho inglés de que la ley tiene un noventa por ciento de fuerza), han debido de acompañar los intentos de reforma al mismo ritmo renovador que impone la marcha de nuestro tiempo, con la paradoja de volver a hablar de movilidad allí donde se hablaba de todo lo contrario por creer en una inamovilidad que los mismos hechos han desmentido. Lo contrario ocurre en países como aquel al que este libro se refiere, en el que tan acostumbrados están todos sus ciudadanos e instituciones a sobreponer por encima de las diferencias ideológicas —que son mínimas entre sus partidos más representativos— la constante revisión crítica.

recoger tanto el pasado como el presente de un Derecho que, aun calificado por algunos de «especial» —no hay que olvidar, como escribía MIRABELLI, que ya casi todo es Derecho especial— (1), pero con una perspectiva en la mayoría de las ocasiones inventariable de todo lo que hay para subrayar por contraste los planteamientos particulares.

Como efecto primero de esta misma abundancia de títulos y textos, cabría ir calificando a tales obras en función de su misma dimensionalidad física, tan aplicado recurso en nuestros días por instituciones de enorme seriedad, que no han dudado, a la hora de lanzarse con todas sus consecuencias a las marcas de la economía de mercado, de tachar a sus instrumentos recaudatorios o perceptores de superlativos que están en la mente de todos, y que aquí no traemos por su misma «especificidad», pero que nos sirven, igual que a los italianos, para imputar determinados calificativos, siendo obvio que en el presente caso no nos encontramos ante un mero *trattatello*, sino lo que con plena justeza, si fuese aceptable —lo que todavía no es, por la infrecuencia científica de su uso—, un verdadero *trattatone*, ya que en pocas, por no revelar ninguna, circunstancias el lector podrá encon-

(1) En pocos momentos históricos de las ciencias jurídicas como los actuales en que se pongan más en tela de juicio tanto las mismas categorías jurídicas como las alternativas que, a manera de antítesis, jugaban metodológicamente en casi todas ellas, con evidentes efectos enseñantes, en una dialéctica opositorista que sigue jugando principalmente en sus partes preliminares. Rara es la rama jurídica que hoy día no suscite dentro de sí su discusión en torno a su misma especialidad o más bien generalidad (citamos como muestra por su misma «especialidad», por ejemplo, el Derecho Canónico, y lo que sobre esto se nos dice en la detallada recensión a los *Estudios en honor de don Lamberto de Echevarría*, Ediciones Universidad de Salamanca, 1987, en la «Revista de Derecho Público», núm. 118, enero-marzo 1990, de Iván C. IBÁN).

trarse ante una obra de las características que presenta la suscrita por el profesor SANTAMARÍA PASTOR, ante la cual, tenemos que confesar, nos sentimos, imaginamos, como debió sentirse David ante Goliat, disminuidos aunque envalentonados, al participar, al hacerlo, en su difusión y conocimiento, pues, al revés de la pareja bíblica, nuestra misión no es «combatir» —ni, por supuesto, criticar—, sino únicamente la muy modesta de dar cuenta del impacto que su misma visión —y no digamos su misma lectura— nos ha causado para comunicar a otros potenciales lectores nuestra alegría ante lo que podemos considerar un hito en la historia de la literatura existente sobre el Derecho Administrativo, visto en toda su complejidad y relieve (2).

Hace algunos años era frecuente, tanto por influencia de la filosofía germánica más del día como del pensamiento de algún ilustre científico —como fue el caso de Max WEBER—, hablar de la *weltanschauung* o «concepción del mundo» que tenían determinados autores y que sostenían en sus obras, identificando normalmente tal «cosmovisión» en aquellos hombres cuya obra formaba, o pasaría a hacerlo, parte del patrimonio de la Humanidad, revelando así la trascendencia que sus obras tenían para los demás mortales, y creo que en pocos casos como éste del profesor SANTAMARÍA PASTOR cabe con más justicia que recurramos analógica y metafóricamente al empleo de tal sistema para referendar, desde el comienzo, la

importancia cualitativa de una obra que es mucho más que un gran Tratado de Derecho Administrativo —a pesar de que el autor, siempre tan reactivo a posturas estentóreas de cualquier tipo y a vanguardismos nominalistas, más lastrados que los caducos apotegmas medievales anteriores a la renovación tomista, ni deja escapar la menor referencia sobre el particular—, para convertirse y llegar a ser una interpretación flaubertiana hecha con el más crudo de los análisis y la más despiadada contracrítica de todo lo que se ha filtrado por el estrecho cedazo de su inmensa inteligencia.

Sabemos que no somos el comentarista merecido por tan gigantesca obra, y a punto estuvimos de desistir en tan terrible empeño, pero, al igual que los espíritus valientes crecen con las dificultades, considerábamos que de no hacerlo podría juzgarse que el autor había fracasado al reducirnos al secreto, cuando lo que está pidiendo es que se airee por todos cuantos se acerquen a sus interioridades y canten sus bondades, como nos aprestamos a hacer. Además, esto nos obligaba a una relectura constante y a un *feed-back* permanente, dado su volumen y su mismo enciclopedismo, al no haber punto, aspecto, tema dejado al margen por su autor en toda su exposición. Con este método de lectura, cualquiera se ve obligado a ir confeccionando una lista —casi inacabable— de temas o supuestos que destacaría, con lo que en base a estos epítomes se encuentra con facultades para formular juicios que revaliden —en el sentido de ir verificando y aprobando— su anterior/es lectura/s.

Es tanto lo que en esta obra —primer tomo publicado— se nos dice, explica, comenta, recoge, critica, estructura, monta, articula, enlaza, que el comentarista tiene el temor, justificado más que en cualquier otra ocasión conocida —como diríamos con cierto deje cervantino—, de no llegar ni dar la talla que una obra de estas características por sí misma, por su «entidad» —a pesar de su

(2) Un célebre profesor de la Universidad de Valladolid, anclado en el Derecho Natural, que ofrecía «por entregas» a sus alumnos las obras que preparaba, de venta casi obligatoria, llegó a afirmar en el prólogo de una de ellas algo que es lo único que de él recordamos, y que, además, debió ser lo único justo que escribió; según él, y lo hacemos nuestro, al publicar sus conocimientos quería ser como el vendedor de rápidos vehículos que quieren proporcionar con ello más facilidades a sus posibles usuarios.

«italianismo», lo entendemos plenamente aceptable—, reclama y exige. Conociendo nuestras limitaciones, nos lanzamos al objetivo con la sinceridad cristiana de hacer un bien para todos aquellos que pudieran pasar de largo al no conocerla o quedar impresionados —por su misma extensión— y dejarla para más adelante (3).

### *Enfoque metodológico*

Ya desde la salida, y a lo largo de toda la obra, algo quedará muy claro: la superación de todas las barreras que, presuntamente apoyadas en diferencias metodológicas, obedecían a juicios axiológicos particulares de sus defensores, de forma que la división denotada en escuelas, en cierta medida, se supera por una amplitud de miras que tiene más su refugio en el talante del autor que, probablemente, en la misma realidad de las cuestiones examinadas, superación que para muchos, a quienes sorprenderá fuertemente, no dejará de ser una cuestión modal, que se resolverá más bien en adelante, si se confirman las previsiones que por este libro se adelantan. Intentar en este momento la armonía de los que podían haber aparecido como «opuestos» no pasa de ser una operación harto arriesgada, sobre la que el autor se ha lanzado con todas las consecuencias (4).

(3) El que esto firma lleva más de dos décadas ejerciendo, con mejor o peor fortuna, este pequeño y modesto ejercicio de «comentarista» —ya que no crítico, pues, como afirmaba CAMUS, el crítico pretende ser juez, lo que supone colocarse por encima de los demás hombres, los «juizados», y nosotros no nos creemos «superiores» para tal función; por eso, simplemente, pretendemos dar, como el mensajero del Nuevo Testamento, noticias del «nuevo mensaje»—, en este caso de un libro que es «nuevo» por tantos y tantos de sus contenidos.

(4) Para los que crean superadas estas corrientes interpretativas, por llamarlas de alguna manera, en las que se ha veni-

do moviendo el Derecho Administrativo, convendría revisar algunos de los otros textos de conjunto que prácticamente han aparecido en estos últimos años, en donde, si nos guiamos por sus mismos planteamientos, siguen las fuerzas con las lanzas en ristre; sin incluirlas en ninguno de los posibles bandos, ver F. GONZÁLEZ NAVARRO, *Derecho Administrativo español*, 2 vols., EURSA, Pamplona, 1987 y 1988, y R. PARADA, *Derecho Administrativo. Parte general*, UNED, 1989; también, A. GALLEGO ANABITARTE y A. DE MARCOS FERNÁNDEZ, *Derecho Administrativo. I: Materiales*, Madrid, 1989. Del primero citado puede verse, también, la recensión en la «Revista de Derecho Público», núms. 116-117, págs. 900 y ss., y al que pertenece esta consideración: la única nota que definiría a la democracia, en contraposición a la dictadura, sería la del control del poder político (fin último del constitucionalismo). Conviene reflexionar sobre esto, lo que incentiva la obra que comentamos, para no perder la necesaria y nunca olvidable perspectiva histórica.

La obra es, en sí misma y en todos y en cada uno de sus capítulos, un balance exhaustivo de todos los trabajos, investigaciones y textos publicados sobre todas las rúbricas en ella contenidas, de manera que cualquier lector futuro encontrará a lo largo de sus numerosas páginas la bibliografía adecuada para la ampliación o para la previa información de lo que en ellas se expone, comenta o describe. Es tal el aparato bibliográfico que en todos los órdenes se incluye, de procedencia nacional variada —no sólo española, que empuñaría la obra en demasía y la hubiera hecho con exceso localista, lo cual en el momento histórico que nos encontramos, superador de todo tipo de fronteras y hacia una Europa única hacia 1993—, que en ella se podrá encontrar aquella cita, referencia o texto, nacional o extranjero, al que se podrá acudir si no se estima suficiente la información recibida.

Aunque se nos tache de reiterativos, no podemos dejar de insistir sobre este aspecto de exhaustividad bibliográfica que tanto dice sobre el autor, que no ha dudado de perma-

necer silencioso durante algunos años, mientras otros se apresuraban a lanzar sus obras al mercado, para ir recogiendo, contrastando, armonizando una inmensa y gigantesca literatura volcada sobre el Derecho Administrativo, pero también sobre muchas de sus cuestiones anexas, enlazadas más con el Derecho Político o Constitucional que estrictamente con la rama jurídica de su especialidad (separación que no ha resultado siempre justificada, como lo reveló la famosa controversia entre los profesores GARCÍA DE ENTERRÍA y LUCAS VERDÚ).

Esta «comprensión» —que sería tanto como una «comprehensión» en el sentido literal de abarcar lo más posible— no desdice las naturales posiciones que el autor ha venido sosteniendo a lo largo de su *currículum* académico y profesional, con unas técnicas perfectamente contrastadas que han mostrado durante estas últimas décadas su enorme utilidad para el análisis de instituciones tan vitales como puedan ser las dedicadas a su control (5), igual que al estudio pormenorizado de un Estado que se lastraba en su autoritarismo para intentar evadirse de su relevancia jurídica frente a los administrados y demás ciudadanos. Con lo que enlazamos con uno de sus temas favoritos y con los que prácticamente se inicia la obra que comentamos.

### *El régimen jurídico del poder público*

«La secularización del mundo jurídico hace entrar en crisis la concep-

(5) No olvidamos que el profesor SANTAMARÍA PASTOR fue uno de los primeros autores que en nuestro país trató un tema que había sido tabú, como fue el de la responsabilidad del Estado legislador, que luego ha dado origen a una de las más fructíferas corrientes de estudio en una materia que tiene su culminación temporal con la obra de L. MARTÍN REBOLLO, *Jueces y responsabilidad del Estado*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983.

ción del Derecho como una emanación espontánea de la sociedad poniéndose en primer plano su aspecto funcional; el Derecho será, ante todo, un instrumento del poder para dar el cumplimiento de un proyecto del Estado y como tal instrumento no ha de ser hallado, sino creado por obra de la voluntad humana», son sus palabras mensajeras de su verdadera visión sobre una teoría —o una ficción, según otros— que, a pesar de su realismo, no dejaría de ser tachada como *square* —por emplear un término tan querido a Henri JAMES, cuando quería hablar de lo que estaba ya tan reiterado que pasaba a ser literalmente «cuadrado», pero metafóricamente «consolidado» y, por esto, «anticuado».

Una verdad consagrada, diríamos, pero que por serlo requiere ser respuesta cuando así corresponde, como es el caso, pues al igual que el Derecho es una creación artificial del poder político —siendo Derecho lo que los poderes públicos quieren que sea en un momento histórico determinado—, también exige su complemento de considerar al Estado, y a uno determinado como es el Estado liberal —como diría Charles DEBBASCH—, el que nace como secuela de las luchas contra las que por estos lares —después de un famoso artículo del profesor GARCÍA DE ENTERRÍA— se denominarían «inmunidades del poder» (6). Lo que en lenguaje francés se llama «civilización del poder», únicamente se consiguió cuando ese

(6) *La lucha contra las inmunidades del poder* es uno de los libros de cabecera del Derecho Administrativo que cualquier estudioso no podrá abandonar. Ver Ch. DEBBASCH, *L'Etat civilisé*, Fayard, París, 1979; también, Alain DE BENOIST y Guillaume FAYE, *Las ideas de la «nueva derecha. Una respuesta al colonialismo cultural*, traducción española, Ediciones Thor, Barcelona, 1986, Col. El Laberinto, 20. En pocos países como en Francia se ha llegado a «minimizar» tanto intelectualmente la «actividad política» (BURDEAU ha llegado a considerarla una «actividad administrativa» y, por ello, tan «creadora» como las demás actividades de la Administración).

Derecho artificial y artificioso arrancó cotas de autocontrol de sus propios creadores.

El autor efectúa un largo rastreo histórico a través de una pléyade de autores que conforman los hitos más brillantes de la historia de las ideas políticas, desde los glosadores y posglosadores hasta los que iniciarían el llamado pensamiento político moderno, con un BODIN a la cabeza, que es tanto como decir el Derecho Público en sus primeros balbuceos, puesto que hasta con BODIN no puede decirse nace el incipiente Estado de nuestros días (7).

La «maduración del poder estatal» con la que se inician los «tiempos modernos», así calificadas por el autor para aludir al nacimiento de lo que también califica como «Monarquía administrativa», paralela con el advenimiento del «absolutismo», fenómenos todos ellos que vistos por separado nos transmiten hoy día la inmensa importancia de los presupuestos políticos a los que habían de dar nacimiento, con la correspondiente «concentración de poder», que hasta entonces había permanecido «difuso» entre los que algunos llamarían «señores de la guerra», aquellos nobles que practicaban «la paz» en sus territorios y «la guerra» con los de los vecinos, símbolos en sí y por sí mismo del denominado «viejo derecho», que en estas páginas dedicadas a «las bases históricas» del actual Derecho Administrativo nos sirven a todos de rememoración de lo que realmente ha significado todo aquel proceso que fue teniendo lugar en los «siglos oscuros» hasta el comienzo del Renacimiento, que supuso por vez primera la concep-

ción antropomórfica del mundo, en la que el hombre se convierte en su centro (frente a aquel de épocas anteriores en que Dios o una Divinidad habían estado) (8).

Ningún especialista de historia del Derecho puede verse ajeno a la gran labor «histórica» que lleva a cabo el autor, que no deja de pasar revista a cuanto testimonio ha encontrado a su alcance, yendo en su busca, lo que le permite revisar todas y cada una de aquellas instituciones que, como la burocracia, el mismo ejército, etc., han ido configurando lo que fue desde sus albores el Estado y el Derecho; el primero, bastión de lo que será el Estado moderno de nuestros días; el segundo, origen de nuestro Derecho público presente, que comienza su larga andadura a través de aquellos monarcas en los que MAQUIAVELO vio ya la luz primera de su inmenso poder.

#### *El ordenamiento jurídico-administrativo*

Tras pasar revista tanto a las doctrinas como a las sucesivas etapas por las que atraviesa la construcción del Estado moderno, el autor llega al momento histórico, coincidente con los tiempos actuales, de imposición y existencia de un orden jurídico que, en una de sus principales vertientes, se singulariza por ese «espacio» regido por el Derecho Administrativo y

---

(8) Personalmente, siempre nos han sorprendido todos aquellos trabajos, más o menos históricos, que, en gala de remontar lo más lejos posible la presencia de determinadas instituciones, han querido hallar en la oscura época medieval huellas de este o aquel instituto jurídico, sean las Cortes, sean los Justiciaes, sean presuntas garantías a favor de los vasallos, etcétera, huellas que muy remotamente entendemos deben considerarse como tales, pues la lentitud, la tremenda lentitud de los sucesos históricos —como escribía el profesor VIÑAS MEY— nos explica cómo las que hoy conocemos son obra tanto del tiempo como de los hombres.

---

(7) A la riquísima y extensa bibliografía que el autor repasa en esta parte habría que añadir la obra de Philippe DE COMMINES, o COMMYNES (1447-1511), autor de unas *Memorias (Memoirs)* que son una verdadera Historia de la Monarquía francesa prácticamente desde sus orígenes hasta Luis XI, publicadas póstumamente en 1524 —dado su carácter—, y que es, no obstante, una de las grandes *histoires* de la Edad Media francesa.

todo ese conglomerado de disposiciones que tanto personifican el Derecho y el Estado de nuestros días. «El nuevo Estado social requiere principios y técnicas nuevas que pugnan por nacer y que nacen, de hecho, contra o al margen de los principios constitutivos del ordenamiento formal...» (9).

El discurso va abarcando numerosas facetas que tradicionalmente no forman parte —y no lo han hecho— de lo que podría entenderse con una linealidad directa e inmediata, en que la exposición se complementa con juicios personales —diríamos que hasta de alcance filosófico y casi siempre sociológico, pues los puntos de vista no son tan neutros como la doctrina tradicional nos quería hacer ver, como si los juristas fueran en cierta medida personajes reencarnando a alguno de los míticos científicos desprovistos de alma, que tan bien ha dibujado HUXLEY en sus utópicas descripciones de mundos

felices— que nos ilustran mejor que cualquier otro acerca de los «fundamentos» del autor.

Con cierta reminiscencia por su uso homónimo en otros campos del saber humano, el profesor SANTAMARÍA PASTOR habla de la «era de la incertidumbre» para caracterizar la realidad que nos envuelve, aquí donde se funden la historia y el presente, el pasado con el futuro, pues lo que se diga a partir de ahora será lo que forme la existencia del Derecho en general —y del Administrativo en particular— (10). Ante una sociedad que experimenta por días —ya no por años, e incluso por siglos, como fueran las sociedades del pasado— poderosos cambios, que ni incluso los sociólogos, tan inclinados a ello, son capaces de seguir (11), cabe preguntarse con el autor si el Estado y ese Derecho de los que disponemos pueden ser instrumentos válidos y, sobre todo, «eficaces» para hacer frente a tantos retos que se auguran como inmediatos (pues añadiríamos que el mismo factor variable del «tiempo» tiene en nuestros días una distinta medición a la tenida en el pretérito), «y más aún si el Derecho Administrativo que conocemos va a servir para ordenar la convivencia entre el poder público y los ciudadanos en las primeras etapas del próximo milenio», interrogante que en sí mismo es una respuesta.

El autor, aquí como en la mayor parte de su obra, recurre a un pensamiento analógico, por lo demás tan rico en sus planteamientos y en sus conclusiones, extendible a cualquier terreno, que permite a su usuario la inclusión de las más variadas temáticas, todas posiblemente agrupadas

(9) Con una terminología totalmente novedosa, atendiendo más a los hechos, como insiste, o, si se quiere, a las corrientes, que un buen observador como él puede connotar en el mundo circundante, va calificando y marcando esos distintos estratos que asumen los nuevos roles del Derecho Administrativo: «... un Derecho Administrativo subterráneo, compuesto por reglas y principios opuestos a [los] principios clásicos... y un Derecho Administrativo marginal, integrado por técnicas e instituciones de nuevo cuño... aún [no] oficializadas... nacidas con ningún respaldo normativo». «Esta coexistencia dialéctica entre un Derecho Administrativo oficial y otro no oficial, debe ser superada en una visión integradora... la presente obra pretende recorrer este camino...», palabras con las que confirma la ya citada diversidad metodológica, alzándose como un epígono de tantos maestros y escuelas, que han venido luchando, con sus exposiciones, por el predominio de alguna de las corrientes debatidas, acaso porque, llegado el momento de la vigencia de un texto constitucional, el mismo se impone de tal modo que sólo los ciegos pueden orillar los esquemas que forzosamente en él tienen su origen y amparo.

(10) GALBRAITH y algún otro economista llegó a hablar en términos parecidos.

(11) En un reciente Congreso Mundial de Sociólogos, celebrado en Madrid, en la primera mitad de julio de 1990, se destacó la diversidad de una sociología que no termina por decidirse por el tipo de sociedad deseable (si la ecológica, la informática, etcétera).

por algún conexo común (12), pero con una técnica exclusivamente jurídica, respecto de la que el autor no lo diga expresamente es, sin embargo, discípulo aventajado del gran maestro de administrativistas españoles, el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, quien tan insistentemente ha ido proclamando a lo largo de toda su extraordinaria y modélica carrera académica el recurso único que el jurista, como tal, tiene a esa técnica, por encima y al margen de cualquier otro signo —partidismos políticos sobre todo— que pudieran atraerle o impulsarle —como ha escrito en sus *Estudios sobre las Autonomías Territoriales* (13), «... la Constitución ha escogido en tema tan grave (la de la lista de competencias autonómicas) la vía de la ambigüedad... pero los juristas tenemos el hábito de precisar conceptos legales indeterminados, de relacionar unos preceptos con otros, de suplir vacíos o lagunas de un lugar con principios derivados de otros y, al final, ofrecer un régimen

---

(12) No por algo el genial fabulador LEZAMA LIMA identificaba este pensamiento analógico con el pensamiento humano, por antonomasia, lindante, en su tránsito, con el paraíso: «A Licario le parecía maravillosa la adquisición de esa sabiduría terrestre, analógica, por la que están esperando en el Paraíso...» JOSÉ LEZAMA LIMA, *Oppiano Licario*, Bruguera L Amigo, 1.ª ed., abril 1985. Por otra parte, en relación con ese tránsito aludido que viene representado por un transcurso de siglos —de los bajos medievales a los altos y científicos modernos—, no todos los contemplan del mismo modo; así, por citar a alguna cabeza ilustre —habría que hablar mejor de personajes—, D. H. LAWRENCE habría de mostrar su desprecio por estos últimos: «Es sorprendente lo claro que puede verse en Miguel Angel la transición de la gran época medieval y clásica del Poder, la Fuerza y la Gloria, a la gran época moderna de Servidumbre, Igualdad y Humildad» (ver su «correspondencia», II, recopilación de A. HUXLEY, Ediciones Thor, 1980).

(13) Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, *Estudios sobre Autonomías territoriales*, Civitas, 1.ª ed., Madrid, 1985.

mínimamente cierto y seguro, haciendo a la ley frecuentemente, como dijo hace unos años un jurista alemán, "más inteligente que el legislador"». Nos imaginamos que estas palabras, como las que más adelante agrega, son fácilmente suscribibles por el autor cuya obra recensamos.

Es una lástima que en esta visión enciclopédica y universalista que el autor nos da de la historia de los cambios —en el Estado y en la Administración, hasta su configuración como tales— no se incluya el «caso inglés», que si bien puede estar justificado dadas las notas típicas del modelo anglosajón, sin embargo, en relación con el Estado presenta unas connotaciones tan reseñables, y a la postre tan imitadas por los países continentales, que hubiera sido aceptable la inserción de alguna referencia, por breve que fuese (en pocos países como Inglaterra la construcción de un Estado democrático tuvo tanta fuerza y fue tan temprano; un país en donde constan en Actas todos los procesos encausados al Rey Carlos II, con ocasión de la rebelión de Cromwell —las *State Trials*—, o los extractos parlamentarios de sus discursos —*Severel Proceeding of State Affairs*, o los mismos *Calendar of State Papers*—, y causa admiración comprobar cómo un país relativamente pequeño y aislado logra presentar ante los demás semejante palmarés de desarrollo democrático y limitación de los poderes reales, cuando el resto de los países civilizados, los del Continente europeo, aún tardarían casi dos siglos en conseguir los mismos avances) (14).

---

(14) Léase la ilustrativa biografía de E. MOMIGLIANO, *Cromwell, Lord Protector de Inglaterra*, Joaquín Gil, editor, Buenos Aires, 1.ª ed., febrero 1943, en que se recoge el famoso diálogo entre el Rey, encarcelado, y sus jueces, miembros de los Comunes, el 20-1-1648, en donde, a la pregunta del Rey «con qué derecho se le juzgaba...», se contesta por el Presidente: «Si os habéis fijado en lo que os ha dicho la Corte [el Tribunal] desde que estáis aquí, ya sabéis

*La pluralidad de Derechos Administrativos*

Así, por *deux sous*, como diríamos en argot francés, a la ligera y por escueto, la remisión conceptual y epistemológica a una pluralidad de Derechos Administrativos sonaría a herejía, aunque habrá que confesar que su mero planteamiento nos reconduce a cierta heterodoxia, con la que el autor comulga en todo el libro, superando corsés, límites y artificiosidades de todo tipo que, con consciencia o no, se han ido adosando a las paredes esqueléticas de nuestra admirada rama jurídica.

«La descripción de [l] Derecho Administrativo oficial, así como de este nuevo ordenamiento *underground*... es el contenido propio de esta obra... [Su] coexistencia dialéctica... debe ser superada en una visión integradora de ambas. La presente obra pretende recorrer este camino, aun cuando su autor sea plenamente consciente de que el objetivo sólo podrá alcanzarse fragmentariamente. Afirmaciones, declaraciones, consideraciones que son todo un programa de principios sobre el contenido y los efectos inmediatos de una ciencia que, como la jurídico-administrativa, ha permanecido durante mucho tiempo anclada férreamente a unas categorías y a unas alternativas sumamente restringidas, frente a una realidad que, como la que todos estamos viviendo, supera con creces cualquier perspectiva reducida, aunque planteamientos como éstos todavía no puedan indicarnos con certeza a dónde iremos a parar. También aquí, como en tantos otros campos, lo que podríamos llamar "Derecho Administrativo clásico" se había conformado con esa definición tan típica de lo que es un clásico: aquello de lo que habla todo el mundo, aunque no sepa de qué; sabíamos lo que

cuál es esta autoridad. Ella os pregunta, *en nombre del pueblo de Inglaterra...*», diálogo que aún hoy día costaría trabajo imaginar desarrollable en determinados países, y esto que ha pasado... tiempo.

es el Derecho Administrativo, o lo dábamos por sabido —por eso es clásico—, pero son tantas y tantas las intromisiones en él producidas que seguir denominando con la misma palabra realidades encubiertas tan distintas exigía, al menos, como hace el autor, imponer calificativos diferenciales» (15).

Dentro del llamado Derecho Administrativo oficial existe una llamada «Edad de Oro» en donde la doctrina brilla como nunca, tal como el autor nos destaca, en todos los países más notables del ámbito europeo —Alemania, Francia, Italia—, y que en la práctica abarca un siglo, que se extiende de 1870 a 1970, fechas que, como todas las históricas, no dejan de tener cierta discrecionalidad, por emplear asimismo un término tan querido a todos los que somos cultivadores del conocer jurídico-administrativo, y que por atrás coincide, señalamos, con un evento tan importante en el plano de las relaciones europeas como fue la guerra franco-prusiana, que contribuiría, a su vez, a la construcción de Prusia, origen del futuro *Reich* alemán (16), y por

(15) Aun hasta en los vocablos elegidos, el autor se pone conforme con el mundo en que vivimos, en que todo lo *underground* surge con tanta fuerza, por renacer del fondo, en una conformidad, por lo demás, muy «jamesiana». Estamos ante un observador, maestro en el manejo de varios instrumentos, inconformista, que busca más que halla y que indaga la luz, allí donde todavía no hay más que nubes, vistas éstas como las quería ver el poeta LEZAMA, como sinónimo de ideas.

(16) Resulta interesante comprobar, desde la perspectiva histórica, cómo la sucesión de los acontecimientos parece ocurrir con una naturalidad que en sí mismos y aisladamente no tienen (si, como un discípulo de ORTEGA afirmó, la historia ha sido más la sucesión de «imprevistos» que de previstos, tan raros son éstos que cuando «ocurren» habría que tacharles de «imprevistos»), y aquella guerra que tiene su cénit en la Batalla de Sedán, culminaría en la creación de un Estado centroeuropeo que desde entonces ha sido la médula de la moderna Europa, la que consolida en 1970.

delante con la consolidación de la nueva Europa comunitaria.

*Las bases constitucionales del Derecho Administrativo*

Para todo administrativista de nuestros días, la visión de una Constitución refuerza todo su aparato jurídico, pues reconoce, parafraseando a Kelsen, que si no existiera habría que inventarla —y de ahí, en circunstancias históricas de ausencia constitucional, se ha tenido que imaginarla, si no preverla futuriblemente—, ya que la misma eficacia de todo el entramado administrativo remite a la vigencia de unos principios —que el autor también denomina cláusulas— supra o simplemente constitucionales, y que tanta virtualidad han tenido al quedar recogidos en los llamados «principios generales de Derecho».

Es por esto que cuando se ha querido reducir el estudio jurídico-administrativo a la sencilla exposición descriptiva —o analítica— de los pivotes burocráticos u organizativos, para fijar la del Estado en una disciplina que pomposamente se llamaría «teoría constitucional», se llegó a ver la vaciedad de una exposición que, al desgajarse de lo que era su razón de ser, quedaba en la más artificiosa de las construcciones, y sólo iniciativas del profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, que desde el primer momento de sus explicaciones comprendió, y así lo comunicó a todos los que quisieron leerle y estudiarle, enraizó aquéllas en la previsión existencial de una teoría constitucional propia, que deducía, al mismo tiempo que inducía, de su elaboración conceptual (17). Con este pronunciamiento del profesor SANTAMARÍA PASTOR, que amplía el tratamiento que hasta ahora esta

(17) Las críticas que recibió por parte de aquellos que prácticamente se limitaban a defender su misma especialidad académica resultan hoy superadas, si no ancladas en cierto decimonónico solipsismo intelectual.

cuestión había recibido, con una sistemática minuciosa y particularizada, culmina solemnemente, por su misma amplitud, lo que para muchos no constituía más que un *obiter dictum* en el proceso discursivo que lleva a la construcción de los conceptos básicos de la disciplina.

El juego que han tenido y están teniendo los «supraprincipios constitucionales» puede tener su exteriorización formal —o más formalizada— en su reconocimiento, declaración o proclamación por el Tribunal Constitucional, el más alto de todos nuestros Tribunales, y cuya jurisdicción es la más destacada (18). La vivisección que lleva a cabo en este punto el autor es sumamente personal y diríamos que, para muchos, controvertida, que revela un profundo y asiduo tratamiento por nuestro texto constitucional como de las interpretaciones que sobre él han venido produciéndose (no por algo el autor también lo es de otro texto que, publicado en la misma editorial, se centra con exclusividad en los pronunciamientos judiciales sobre los que construye todo el entramado conceptual de nuestro Derecho Administrativo), fruto también de reflexiones y juicios que se han ido contrastando —nos imaginamos— en cuantas oportunidades haya habido para ello (si en todos los puntos y capítulos del libro el comentarista no puede más

(18) Jurisdicción específica y especializada que no tienen todos los países de nuestra misma área cultural, como hace poco ponían de relieve los mismos servicios oficiales del país galó, que destacaban cómo Francia es uno de los pocos países europeos que carecen de un Tribunal Constitucional o de una Jurisdicción de tan alto rango (cuando así lo tienen España, Portugal, Austria, Alemania Federal e Italia) (ver «Lettre de Matignon», núm. 300, 21-5-90). Sobre el papel de esta institución en Alemania Federal y las consecuencias que sobre ella, y en general sobre los restantes poderes federales, tendrá la reunificación, con un sentido fuertemente acrítico, puede leerse, como primera aproximación, el núm. 1014 del «Tribuna Alemana» (18-7-90).

que dar un pálido reflejo del contenido, cuando se tocan temáticas constitucionales resulta aconsejable la inmersión directa en ellas, eliminando así cualquier visión subjetiva por nuestra parte).

Principios como el de legalidad, el de tutela judicial efectiva, etc., son otros tantos que configuran ese marco básico constitucional, merecen el análisis de alguien que, como el profesor SANTAMARÍA PASTOR, tantas páginas ha dedicado a ellos con anterioridad, como en sus momentos docentes, alcanzando una brillantez que sólo un operador jurídico de su clase es capaz de conseguir. Aunque muchos podrían negar cualquier intento innovatorio en su exposición y planteamiento, la pluma autorial tiene sus mejores logros cuando se enfrenta con los institutos centrales de nuestro ordenamiento jurídico-administrativo, como aquí acontece.

En lo que a nosotros nos concierne, presenta singular atractivo la parte de la exposición relativa al principio de tutela judicial, con toda su rica proteiformidad temática —sumisión al control judicial, con su correspondiente y equidistante parcela, si es que existe, de exención de dicho control—, los ámbitos objetivo y subjetivo del control, la situación privilegiada de la Administración —que sigue siéndolo a pesar de todos esos controles cada día mayores— (sobre la que el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, como ya hemos dicho, ha volcado últimamente opiniones tan precisas como las que en él son habituales) y «el pulso» que todas estas garantías y principios pueden tener con la fórmula del Estado social que nuestra Constitución proclama, forman, reiteramos, un terreno acotado que puede estimarse personal pero enormemente revelador.

Es original y novedoso el estudio que hace de nuestra fórmula constitucional «Estado social de Derecho», expresión no fácilmente traducible a términos jurídicos, pues, como afirma con toda rotundidad, «... el Derecho es básicamente una técnica de imposición de límites a la actividad

de los sujetos...», prescribiendo lo que se debe hacer y lo que no se puede hacer: «de aquí el contraste entre las cláusulas del Estado de Derecho y del Estado social; la primera posee un contenido predominantemente pasivo o negativo..., la segunda posee una orientación eminentemente positiva». Sucesivamente, sobre el esquema autonómico y, en general, sobre la autonomía territorial alude a la tradición centralista del Estado español que «... ha impregnado el concepto de autonomía de connotaciones francamente defensivas y de desconfianza» (19), añadiendo que por esto «se ha entendido intuitivamente que la autonomía era una noción inseparable de la titularidad de competencias exclusivas...».

Sobre la determinación del sistema normativo, el profesor SANTAMARÍA reitera su fe en la misma visión de su utilidad: «si los conceptos de orden jurídico u ordenamiento jurídico son útiles o no, sólo su posible corrección [es] lo que les hace válidos...»; en cuanto conceptos globales, se trata de puros modelos epistemológicos, cuya corrección —insiste— depende de su misma utilidad «para aprehender claramente en términos abstractos... una realidad compleja...».

Su examen de la norma constitucional, y en particular de la Constitución española, como «norma de normas» —o, si se quiere, ley de leyes—, es la puerta a través de la cual llevará a cabo uno de los análisis más rigurosos que se han hecho de ese texto por todos nuestros estudiosos, así como de lo que seguidamente hace de todas las restantes manifestaciones «legales» que de ella se derivan (leyes orgánicas, ordinarias, normas con fuerza y valor de ley, leyes autonómicas, etc.), que culminan y completan todo un edificio que, por

(19) Si la obra tiene un elevado interés, al margen de la reconocida autoridad científica que tiene el autor, es por los numerosos juicios comprometidos, llenos de valoración jurídica, y también humana, que tiene todo el texto.

su mismo racionalismo y perfección, nos sugiere una perspectiva kelseniana. Sobre la primera y más importante de todas nuestras actuales normas jurídicas, el autor concluye afirmando que tanto la mecánica interpretativa previa de los preceptos constitucionales como la interpretación jurídica que hacen de la misma los órganos estatales encargados de su aplicación «... da lugar a un fenómeno aparente insustituible, con enriquecimiento del texto original... sobre [cuya] estructura inicial se van depositando lentamente significados, interpretaciones, matices que concretan... y en ocasiones, alteran el texto, adhiriéndose incluso... a él, hasta formar una unidad compacta... Transcurridos unos años, el texto de la Constitución se ha convertido en el mero soporte lingüístico de un conjunto de contenidos semánticos generales en el seno de estos procesos; son estos contenidos semánticos o significados añadidos en el curso de las operaciones aplicativas o interpretativas las auténticas normas constitucionales que rigen en la [actualidad] realidad. Desde una perspectiva sincrónica, la Constitución no es tanto una disposición históricamente individualizada como un *complejo normativo* integrado por elementos de muy diverso origen (texto original, costumbres, jurisprudencia constitucional, doctrina científica, convenciones, etc.), la mayoría de los cuales nacen en los procesos de interpretación y aplicación. La Constitución se encuentra en estado de evolución permanente» (20).

(20) Las cursivas son nuestras. El autor se explaya sobre este punto de vista afirmando que toda interpretación, «y muy especialmente la de la Constitución, incorpora un factor de subjetividad prácticamente absoluto; el jurista actúa como político, instrumentalizando y manipulando técnicas objetivas al servicio de convicciones ideológicas... habrá que concluir que el Derecho no es más que un léxico y un conjunto de técnicas argumentales espúreas con las que pueden justificarse cualesquiera decisiones ideológicas?» (pág. 497). Quien quiera que lea este

Los caracteres o datos esenciales de una norma jurídica para su calificación como «ley» ayudan al autor a penetrar en el examen de algunos de sus predicados más genéricos: «el principio de la generalidad de la ley era una exigencia lógica de un régimen de separación entre Estado y sociedad, en el que aquél se limitaba al desarrollo espontáneo de ésta, regulando abstractamente las relaciones típicas del tráfico jurídico privado. Cuando el Estado se convierte en un Estado administrador, interesado... en la marcha de la sociedad, la exigencia de generalidad a la ley equivaldría a una condena de inoperancia al poder legislativo... El dogma de la generalidad de la ley ha tenido que ceder ante la evidencia que supone la proliferación incontenible de leyes singulares que no pueden concebirse ya como manifestaciones patológicas, sino como la expresión natural del Estado de nuestro tiempo» (pág. 517).

Y continúa insistiendo en tal correcto punto de vista al considerar que, en nuestro sistema constitucional, «[estas] leyes singulares... constituyen hoy un instrumento de gobierno...», aunque matiza tal aparente extremosidad de su razonamiento, al menos, al fijar unos límites, puesto que «... la generalidad de la norma jurídica es una conquista histórica capital frente a la arbitrariedad del

---

párrafo no dejará de admirar la valentía de su formulador, seguramente porque pocos como él han reconocido la gran instrumentación que se hace del texto constitucional: «... las cláusulas de valor son elementos indispensables en la arquitectura constitucional, a la que proporcionan sentido y posibilitan su cambio y adaptación a las nuevas circunstancias, pero son también factores dotados de una extraordinaria fuerza y potencialidad desestabilizadora si no son concretados y encauzados por la técnica jurídica, del mismo modo que nuestros ríos mediterráneos se convierten en emisarios de la destrucción cuando abandonan la minuciosa red de acequias artificialmente trazadas desde tiempos musulmanes».

Antiguo Régimen... sociedades tan complejas como las actuales requieren un alto grado de normación general para su correcto funcionamiento».

Sobre el ámbito material de la ley, en nuestro sistema vigente, estima que es limitado y, por tanto, resultaría excesivo juzgar que continúa siendo como tradicional y tópicamente se le venía señalando —ilimitado—. Para la mejor y más adecuada comprensión de esta parte de su análisis, estima necesario su desglose en tres reglas: 1.<sup>a</sup>) cualquier objeto o relación de la vida social es susceptible de ser regulado —nosotros diríamos recogido— por una ley; 2.<sup>a</sup>) no hay campo alguno reservado a la normación —¿intervención?— de otros poderes del Estado, y 3.<sup>a</sup>) las reservas de ley no tienen carácter limitativo (sólo ellas). De todas estas reglas, sólo la última es la que, según SANTAMARÍA, es contemplada por nuestra Constitución: «... el legislador español de hoy se parece más al conductor de un vehículo que sale a la carretera... pero su camino se encuentra balizado por un exhaustivo conjunto de prohibiciones y señales obligatorias». Y termina con esta frase contundente, llena de significado y que cualquiera puede hacer suya: «... el legislador español actual... debe iniciar su actividad con una interrogación sobre sus propias competencias, algo impensable en el legislador descrito por CARRÉ DE MALBERG» (pág. 537) (21).

(21) Cuando comenzamos la recensión de tan extensa obra, que enseguida se nos presentó como un reto, nos preguntábamos por el gigantesco esfuerzo que el autor debió desplegar para llevarla a buen fin, reservándonos la imagen directorial (en el fondo, y a la sombra, pudo haber existido un equipo, del que fue el director; a medida que íbamos entrando en su estudio, nos fuimos dando cuenta del error de nuestra hipótesis, pues a lo largo, por no decir en cada una, de sus páginas hay tanta opinión, tanta valoración y, sobre todo, un estilo eminentemente personal que no podía corresponder más que al profesor SANTAMARÍA PASTOR,

Con la claridad y la profundidad, notas autoriales que se manifiestan a lo largo de toda la obra, el autor pasa revista a todas las clasificaciones tradicionales —y no tan tradicionales— de la norma jurídica por excelencia como es la ley: orgánicas, ordinarias, autonómicas, con rango y fuerza de ley —distinción que le ofrece escasas garantías, aunque la enfoca para delicia de todos sus partidarios—. Todos sus comentarios pueden contribuir y ayudar a todos los estudiosos —alumnos y profesionales— de nuestro sistema jurídico, que podrán retornar a ellos cuando lo estimen conveniente, con la seguridad de que siempre tendrán la precisión obligada (lamentando, no obstante, que se haya dejado correr algún error que esperemos se corrija en sucesivas ediciones; simplemente erratas que el lector avisado rectificará sin más, con su lectura, como cuando en la página 564 se habla «... del fenómeno de mimesis que llevó a los contribuyentes españoles...», cuando es obvio que la referencia es a «los contribuyentes...», o en la página 573 cuando leemos «... aunque la ley ordinaria incidiera en una materia conexa...», parece colegirse de la parte restante que la alusión correcta aquí es a «la ley orgánica...», pequeñas minucias ante tantas y tantas palabras aquí sabiamente reunidas).

Toda esta parte del volumen nos

presente en cada línea, cada frase, cada metáfora, conclusión a la que pronto nos rendimos y que no podemos por menos que destacar). Creo que con los ejemplos recogidos quedará suficientemente claro nuestro punto de vista; algún crítico, aunque en otro campo, como es el de la literatura, ante obra similar, en lo referente a la extensión, se preguntaba por la pertinencia de tal extensión —aludimos, por ejemplo, al texto de ficción *El mecanógrafo*, de Javier GARCÍA SÁNCHEZ, de más de 800 páginas, publicado por Mondadori, 1989; ver la revista «Reseña», núm. 202, enero 1990—, pero nosotros no lo hacemos, porque creemos que nadie mejor que el autor de tan enorme empresa para dar respuesta a cualquier pregunta sobre el particular (se anuncia un segundo volumen).

está ofreciendo una visión renovada de una doctrina que, casi por el tiempo transcurrido desde la vigencia de la Constitución, apenas había experimentado variación alguna en sus postulados más clásicos y que hemos leído repetidos hasta la saciedad en numerosas obras que se han ido publicando en el mismo período; renovada en todos sus órdenes, puesto que el autor si algo rechaza por naturaleza — así le interpretamos — es la imitación, la repetición y el decir de las cosas meramente, porque están dichas y parecen estar consagradas por la *communis opinio*. Con ímpetu, con el coraje que le da su tradicional iconoclastia, sentirse seguro en sus razonamientos — maduros hasta su exposición al público —, y con la sabiduría que le dan sus conocimientos y su formación académica — cuyos maestros fueron en su día tan renovadores como lo es él hoy —, cierra sus argumentos.

Con la misma exhaustividad, característica común a todos los capítulos y materias que integran el libro, va pasando revista a las demás fuentes normativas, y en especial al Reglamento (al que dedica más de cien páginas, casi tantas como las que anteriormente ha consagrado a «la ley», y que revela, aunque sólo sea en este matiz cuantitativo, la enorme importancia que aquél ha adquirido en nuestros días), entrando seguidamente en el estudio — tercera parte — de lo que genéricamente denomina «los sujetos», y que luego, en los siguientes apartados y rúbricas, se desarrollará hablando de «las estructuras subjetivas» (las figuras subjetivas en el Derecho Administrativo; las personas jurídicas públicas; los órganos administrativos; los administrados; las situaciones jurídicas objetivas; la actividad organizatoria; la Administración del Estado; las Comunidades Autónomas y las Administraciones Locales).

Temas, temas y temas que integran el contenido académico de la asignatura de Derecho Administrativo que exigen la consulta directa, para cualquier interesado o estudioso, antes

que un apresurado resumen o un repentino énfasis sobre algunas de sus particularidades. Es por esto por lo que creemos que la obra, todo el volumen, es una obra de «consulta», a la que deberá acudir puntualmente en relación con cualquiera de ellos quien tenga necesidad o conveniencia, porque en cualquiera de las páginas de su tratamiento hallará no sólo la respuesta precisa, sino también — y demás, lo que no es poco — un balance claro y fidelísimo de la situación doctrinal — punto exacto de la controversia o de la investigación doctrinal — a que la misma se refiera. De ahí que nosotros hemos estimado obligación, como lo juzgó en su día personalidad tan relevante como la de Hermann HESSE, cuando sólo quería hacerse portavoz de los «buenos libros», operando como mediador, a través de su comentario o crítica, de la novedad que los mismos representaban, así como sus ventajas para los que aquéllos ofrecían; contribuyendo con la modestia de nuestros juicios a difundir las ventajas de obra tan enciclopédica y gigantesca nos ha producido, sin que, no obstante, esto nos haya causado aquel efecto que tan galana y bellamente escribiera Fray Luis DE GRANADA cuando afirmó aquello de que «... la costumbre de cada día quita a las cosas grandes su debida admiración...» (22), y que no menos bello comentario motivó en la pluma, siempre acertada, de nuestro gran poeta Pedro SALINAS (23).

(22) Fray Luis DE GRANADA, *Maravilla del mundo*, selección y prólogo de Pedro SALINAS, reedición Editorial Comares, Granada, 1988.

(23) A través de todo este libro, nos revela nuestra capacidad de admirar. «Son una lección de admirar», escribirá SALINAS. Y es lo que este libro me ha sugerido: una enorme admiración a quien ha sido capaz de culminar proceso tan laborioso que transmite la madurez de una mente jurídica de primera clase. Un maestro que habla de frente a aquellos otros, glorias de nuestro Derecho Administrativo, a quienes tiene la gentileza de saludar en su prólogo y con los que discute y polemiza a lo largo

Es verdad que parecen agotados todos los adjetivos ditirámicos que puedan hacerse humanamente cuando cualquiera se topa con una obra, como nosotros hemos hecho, como la que atrevidamente ha servido para hilvanar estos juicios, o citas, o referencias, que sólo de lejos pueden acercarse a la categoría de aquellos que el autor va repartiendo en todo su texto, lleno de una personalidad que, aunque comedida en el plano científico, no deja de ser exuberante y llena de luz como de la tierra de donde procede, que hace acto de presencia en algunas ocasiones (eso, sin que se produzca desbordamiento alguno).

Incluso con su particular estilo literario, el autor concentra los mejores métodos para que el lector, cualquier lector, se dé cuenta de manera inmediata lo que el autor quiere decir. Aparte de los ejemplos que hayamos podido ir acumulando a lo largo y través de nuestra recensión, cerremos el camino con este botón de muestra, encajado dentro del examen que el profesor SANTAMARÍA hace del Reglamento. He aquí sus palabras: «... salvo final en el sistema normativo... decir que se trata de una suerte de *descende aux enfers* quizá sea excesivo, pero la sensación es muy próxima a la que podía experimentarse ante los sótanos de una mansión victoriana; un laberinto desordenado de espacios umbríos donde se amontonan viejos residuos de épocas olvidadas, pero donde radican los elementos que soportan y dan vida a la majestad del edificio; un ámbito que constituye el paraíso prohibido de adolescentes en busca del misterio y de la paradoja...», palabras que

---

de sus páginas. Obra monumental que no pesa, sino estimula; que no amilana o acobarda, sino que acicatea a todos los que se sientan con fuerzas, que él nos da, para comprobar que no todo ya está investigado y que ante el escepticismo de cualquier obra hecha —publicada— nos dice que, aun por importante que aquella sea, una mejor —como la suya— puede emprenderse y alcanzar el buen puerto.

tacharíamos de «jamesianas» (Henri JAMES dixit) si no pudieran ser vistas por algunos espíritus recelosos como irreverentes o irrespetuosas con la ciencia jurídico-administrativa, con frecuencia tan triste y aburrida en sus manifestaciones literarias.

Es cierto que en los últimos años cada vez hacen su aparición determinadas obras que, como la que nos ocupa, vienen a ser una especie de balance de los estados y estudios investigativos sobre la materia titular que les cobija (citemos de pasada la obra colectiva *Tratado de Derecho Municipal*, dirigida extraordinariamente bien por el profesor MUÑOZ MACHADO), pero, a diferencia de todas ellas, ésta es global, totalizadora y universal, abarcando todos los temas que configuran, como ya hemos dicho y seguiremos diciendo, el contenido académico de la asignatura Derecho Administrativo, que no camina por los habituales cauces de exposición, sino por otros que en tanto se parecen a esa riqueza cromática que consiguen los autores franceses, en los que tan fuerte es su sello personal, por consideración que tenga de Tratado su respectiva obra y aunque aparezcan bajo el mismo rótulo editorial. Esa variedad, esa riqueza polifacética, en contenidos, formas, contribuirán a su misma perennidad, que auguramos y deseamos, pues la tiene perfectamente merecidas, superando, con creces, confiamos, cualquier limitación coyunturalmente temporalizada.

Verdad es que en nuestra exposición, como en nuestra lectura, ha predominado, por encima de pretendidos objetivismos —que normalmente por cuestión de suelo patrio tan ajenos nos son a los españoles—, el punto de vista comprometido plenamente con lo que el autor va esbozando y, en la mayoría de las ocasiones, dibujando con total perfección el cúmulo de instituciones, sistemas y demás recursos que constituyen un ordenamiento jurídico, en la teoría y en la práctica, con sus revisadas y verificadas citas, que también en tantas veces se acercan a lo que

podría ser un inventario de ellas, en cuantas materias toca. Como ya escribiera CARR en una famosa obra, «la sombra de la despreocupación» que, según palabras de Walter PATER, «debe estar siempre presente en toda cultura al abordar cuestiones abstractas» [lo que sería nuestro caso], es atribuible casi exclusivamente a la cultura anglosajona», que torna filosófica cualquier temática debatida, circunstancia que por nuestras características no ocurre aquí, y a lo que, sin embargo, el autor se aproxima con frecuencia hacia tal objetivo, consiguiendo un planteamiento rayano reiteradamente en la más absoluta de las objetividades, no reñida con esos pactos que no puede por menos que tener con un pasado de nuestra historia, nuestra jurisprudencia y nuestra doctrina.

La obra, además, tiene un claro destino académico y disciplinar, ya que, como una nueva mayéutica socrática, intenta proporcionar, sobre todo a los que operan sus primeras armas en el campo del conocimiento jurídico-administrativo, todas aquellas referencias —cuanto más múltiples mejor— que sean de alguna utilidad o relevancia para tales estudiosos, aunque la amplitud, la extensión de fuentes y de bibliografía es tal —lo que directamente obliga a la misma explayación analógica de los comentarios que el autor debe ir formulando sobre las distintas materias y cuestiones puntuales doctrinales e históricas que se van desgranando— que su interés alcanza a todos los que sigan conservando la conveniente receptividad para metodologías ancladas más en la pluridisciplinariedad que en el solipsismo monotématico —tan escasamente gratificante para todos—, como en las posibles innovaciones que en el terreno de los planteamientos puedan hacerse en campos como éste, que en principio aparecían como cerrados para cualquier variación, por mínima que ésta sea.

Es tan voluminosa —se anuncia un segundo libro— que metafóricamente tiene un sentido testamentario —a

semejanza del bíblico, dividido en dos partes, diferencialmente, aquí, al ser las dos con las mismas cotas de actualidad, y no reducida una de ellas a una vertiente histórica— y, por tanto, de depósito que podrá ser abierto ante cualquier cuestión concreta o cualquier punto respecto del que se busque el contraste o la diversidad. La voluminosidad —inspirada acaso por motivos tan prácticos como pueden haber sido los editoriales de reducción de costes— dificulta el mismo manejo del volumen, aunque *a sensu contrario* es un cálido estímulo para todos los que secretamente se sientan impulsados por llegar a informarse sobre los entresijos de uno de los más prestigiosos y actuales estudiosos —con rango magistral— de nuestro poderoso Derecho Administrativo.

Valentín R. VÁZQUEZ DE PRADA

VANDELLI, Luciano: *Poteri locali. Le origini nella Francia rivoluzionaria. La prospettive nell'Europa delle regioni*, Ed. Il Mulino, Bologna, 1990, 429 págs.

## I

La Constitución de 1978, no hace falta decirlo, ha obligado a un profundo replanteamiento de las instituciones, a un enorme esfuerzo, legislativo e interpretativo, en todos los ámbitos del Derecho. Y uno de ellos es el local: el nuevo Estado autonómico ha exigido la articulación de los principios de jerarquía y competencia; las entidades locales se gobiernan ahora por unos nuevos principios... Baste remitirnos a las palabras de FANLO LORAS, en su estudio sobre la autonomía local, quien alude al «renacer de nuestra Administración local, tras la renovación democrática ocurrida en abril de 1979... La vida local ha alcanzado desde entonces una vitalidad sin precedentes en nuestra historia, debido, sobre todo,

al dato esencial de la legitimación democrática de sus miembros» (1). «El reconocimiento constitucional del principio de autonomía local tiene una importancia trascendental en el nuevo modelo de organización territorial del Estado. Las consecuencias que del mismo se derivan exigen una revisión de los fundamentos teóricos en los que tradicionalmente se ha apoyado el Régimen Local, así como de la posición de las Entidades Locales en el conjunto de las Administraciones Públicas» (2).

La idea de la autonomía local es la clave, según FANLO LORAS —a quien seguimos en gran medida en este apartado—, para hacer frente y resolver algunos de los más graves problemas de la realidad jurídica local. La llegada de la democracia exigió, para este autor, el replanteamiento de grandes frentes: la necesidad de una nueva organización por la vía de la legitimación democrática de las instituciones, la supresión de los tradicionales poderes de control hacia la judicialización de los conflictos, la adecuada delimitación de las competencias locales, el saneamiento, en fin, de la endémica situación de las Haciendas Locales (3). A nadie se le

escapa que ello supone una gran transformación, una revisión de los principios sobre los que se venía asentando la vida local, problemática a la que no ha puesto fin la Ley de Bases de Régimen Local de 1985, por supuesto.

La autonomía como concepto clave en el régimen local, decíamos. Efectivamente, no parece muy aventurado afirmar que la consagración por segunda vez en nuestra historia constitucional (tras el breve lapso de vigencia de la Constitución de 1931) tiene consecuencias de enorme alcance. La polisemia del término y la ausencia de criterios guía en la Constitución requieren un esfuerzo añadido por parte del intérprete (4). Sin que sea mi intención detenerme en exceso en este punto, por exceder del objeto de este comentario (remito, pues, *in totum* a la citada monografía de FANLO LORAS), sí que me parece conveniente aludir a algunos datos relevantes que ha aportado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Así, frente a la autonomía política de que gozan las Comunidades Autónomas, la que se predica de las provincias y municipios es de naturaleza administrativa (STC 32/82, de 28 de julio) (5), autonomía

(1) A. FANLO LORAS, *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, pág. 41.

(2) *Ibidem*, pág. 233.

(3) En relación a la delimitación de competencias, decía SOSA WAGNER en 1983: «El otro gran pilar de reforzamiento de los municipios pasa por la clarificación de sus ámbitos competenciales, ya que conviene recordar que las Corporaciones Locales no son esas entidades naturales anteriores al mismo Estado, idea que el romanticismo municipalista puso en circulación y que alcanzó gran fortuna. Hoy está perfectamente claro que es la ley la llamada a definir el ámbito concreto de los intereses a gestionar por los Ayuntamientos: es la ley, ha dicho el Tribunal Constitucional, la que concreta el principio de autonomía de cada tipo de entes, de acuerdo con la Constitución», en *Autonomía Municipal*, núms. 100-102 de esta REVISTA, 1983, pág. 2243.

(4) En este aspecto, podemos adherirnos a la caracterización de GARCÍA DE ENTERRÍA de la autonomía local «en el sentido de autogobierno por los que "viven o están sobre el lugar", en el sentido social o político del moderno municipalismo», en *Turgot y los orígenes del municipalismo moderno*, publicado en el núm. 33 de esta REVISTA y añadido también a *Revolución Francesa y administración contemporánea*, Taurus, Madrid, 1981, pág. 82. Esta idea es acogida por FANLO LORAS, como «principio de organización territorial, manifestación del principio democrático de autogobierno ciudadano», en *Fundamentos...*, cit., pág. 244.

(5) Para PAREJO ALFONSO: «La naturaleza administrativa de la autonomía local, no significa que la administración local sea sin más un apéndice, una terminal territorial del poder ejecutivo... sino un espacio, un ámbito de gestión administrativa peculiar», como consecuencia de su

administrativa que es de carácter limitado, dado que no es soberanía (STC 4/81, de 2 de febrero); la teoría de la garantía institucional ha sido acogida en la STC de 28 de julio de 1981, en el sentido de que lo que asegura no es «un contenido concreto o un ámbito competencial determinado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social de cada tiempo y lugar» (6); la compatibilidad de la autonomía con la existencia de controles de legalidad, siempre que no se trate de controles genéricos o indeterminados, que sitúen a las Entidades Locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica de la Administración del Estado u otra entidad territorial, y que los controles de carácter puntual habrán de referirse normalmente a supuestos en que el ejercicio de competencias de la entidad local incidan en intereses generales concurrentes con los propios de la entidad, sean del municipio, la provincia, la Comunidad Autónoma o el Estado (7).

---

concepción de la autonomía como autogobierno administrativo (en *La autonomía local*, «REALA», núm. 229, págs. 28-29).

(6) A propósito de esta teoría, FANLO LORAS, con su especial expresividad, mencionando a MARTÍN MATEO, advierte: «A nada que se hurgue en esta teoría se entrelazan los problemas como a ramilletes. A la postre, la teoría de la garantía institucional no es ningún talismán mágico. Es, ni más ni menos, una técnica de interpretación constitucional, aplicable a instituciones constitucionales...», en *Fundamentos...*, cit., pág. 254.

(7) Acudamos de nuevo al comentario de FANLO LORAS: «Considero que el razonamiento del Tribunal Constitucional es correcto, pero poco matizado en la expresión concreta. No es lo mismo que admita la existencia de poderes gubernativos concretos... que la referencia genérica a la compatibilidad de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias locales. Porque el control de legalidad es función típica de los tribunales contencioso-administrativos. O el control de legali-

Pues bien, si he trazado (o apenas insinuado) las grandes líneas del concepto de autonomía local, ello no ha sido con otro propósito que el de proporcionar al lector del libro que ahora comento el marco singular, distinto, que nuestra Constitución traza, y que no debe perderse de vista cuando se abordan problemas desde la perspectiva del Derecho comparado. Muchos de los temas que he mencionado hasta ahora son tratados por VANDELLI (la legitimación democrática de los miembros de las Corporaciones Locales, o el control sobre ellas, por ejemplo) y han de ser entendidos no ya sólo desde la idea de autonomía, sino desde el conjunto de los parámetros de nuestro —ya no tan «nuevo»— ordenamiento constitucional.

## II

El profesor VANDELLI desarrolla en esta obra las ideas que, sucintamente, nos fueron adelantadas por el propio autor en su artículo *El modelo administrativo municipal y provincial: orígenes, fundamentos, perspectivas* (8).

Una simple lectura de los títulos de las cinco partes en que se divide la obra (*I. Origine e fondamenti del sistema amministrativo rivoluzionario-napoleonico; II. Le amministrazioni locali due secoli dopo: situazioni e tendenze nei vari paesi; III. Gli elementi della tradizione amministrativa rivoluzionario-napoleonica nel contesto attuale: prospettive comparative; IV. Considerazione conclusive; Post scriptum: Appunti e ipotesi per una riforma del sistema comunale e provinciale*) nos obliga inmediatamente a plantearnos la propia utili-

---

dad que corresponde a la Administración tiene un contenido concreto y se traduce en unos poderes concretos o no es nada», en *Fundamentos...*, cit., pág. 410.

(8) Artículo publicado en la «Revista del Centro de Estudios Constitucionales», núm. 2, 1989 (en traducción de Pablo LUCAS MURILLO DE LA CUEVA).

dad de este estudio, y ello tanto en relación a su objeto como a la opción de método adoptada por el autor. Efectivamente, ¿qué sentido tiene hoy (y, más concretamente, para el jurista español) indagar de nuevo en las bases de la ordenación administrativa revolucionario-napoleónica? ¿Qué método ha de seguirse cuando entran en juego elementos tanto temporales como espaciales (de Derecho comparado)?

El autor es consciente de este (¡bienintencionado!) inicial escepticismo del lector, pues hubo necesariamente de afrontar el problema y tomar una decisión que, en definitiva, siempre es arbitraria. En la *Premessa* del libro alude a «graves» problemas de método.

Por lo que al primer interrogante se refiere, el propósito de la obra, éste no es otro que el de reconstruir los rasgos y etapas fundamentales de las estructuras administrativas que los nuevos valores del pensamiento revolucionario comenzaron a diseñar (9) y que Napoleón modificó y robusteció (10), esto es, los cimientos

---

(9) No obstante, no debe olvidarse la herencia directa que la ordenación municipal tiene del fisiocratismo: baste recordar aquí la célebre *Mémoire sur les municipalités* del ministro Turgot y el comentario que sobre ella hace GARCÍA DE ENTERRÍA en su artículo *Turgot...*, cit. En esta obra, además, GARCÍA DE ENTERRÍA acerca al lector el lúcido pensamiento de TOCQUEVILLE, quien destruye la aparente imagen de anarquía de la Revolución y establece una línea de continuidad con el Antiguo Régimen. A este propósito, expresivas son también estas otras líneas: «El régimen administrativo que continuó, en efecto, según la observación de TOCQUEVILLE, la estructura de poder del Antiguo Régimen, pero que agregó a la misma el ingrediente decisivo de la garantía jurídica en relación con los súbditos...», en *La Administración Española*, Alianza Editorial, Madrid, 1972 (1.ª ed. de 1961), pág. 26.

(10) Recordando de nuevo las palabras de GARCÍA DE ENTERRÍA: «Napoleón acertó a dar a Francia un sistema administrativo que lleva camino de hacerse definitivo. La observación de que, al lado

de la arquitectura, para comprobar qué queda hoy, en el área de Europa que recibió una influencia más notoria (y que el autor circunscribe a Francia, Italia, España, Portugal, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo), de esos elementos de fondo. Se trata de mostrar si el sistema continúa estable y arraigado o si, por el contrario, ha sido claramente superado y abandonado en sus puntos esenciales. Y ello no se hace por un puro afán de constructivismo dogmático, sino con una evidente finalidad práctica: «Una investigación de esta naturaleza puede contribuir, por una parte, a comprobar la validez actual de los mecanismos elaborados por un sistema administrativo que históricamente desplegó una función de vital importancia. Pero, por otra parte, tiende a contrastar soluciones concretas adoptadas o en proceso de adopción ante problemas que, aun asumiendo formas y gravedad variadas, se han presentado o vienen presentándose con evidentes analogías en estos ordenamientos» (11).

Y lo que obliga al autor a sumergirse en esta búsqueda es precisamente el hecho de que ese cuadro, que presentaba «una notable estabilidad de las estructuras locales» (12), ha sufrido en los últimos veinte años un proceso, aún no terminado, de regionalización, más o menos intensa, en cada uno de los países que el autor toma en consideración. Ello, indudablemente, origina graves problemas de inserción del nuevo nivel en unas estructuras locales diseñadas en un

---

de una Constitución política, Francia tiene una Constitución administrativa, que ha permanecido inalterada desde Napoleón, haciendo así superficiales los constantes cambios de aquélla, es una observación certera que revela una de las claves de la vida francesa», en *Revolución...*, cit., página 54. Son palabras que, por estar escritas hace bastantes años, evocan una idea de estabilidad que en la obra que comento se somete a debate.

(11) L. VANDELLI, *El modelo...*, cit., página 186.

(12) L. VANDELLI, *Poteri...*, cit., pág. 9.

contexto radicalmente distinto. Vivimos una etapa de gran dinamismo, en la que nuevos ordenamientos o, como mínimo, «vigorosas instituciones de ámbito regional con legitimación electiva, frecuentemente dotadas, incluso, de poderes legislativos y, en cualquier caso, de considerables atribuciones» (13), inciden inevitablemente, superponiéndose o yuxtaponiéndose sobre las viejas estructuras locales, amenazando con derribar sus cimientos (14).

Sin perjuicio de que más adelante, al comentar los diferentes capítulos del libro, habré de volver necesariamente sobre la gran cuestión de la «regionalización» (en expresión del autor) y su relación con los modelos tradicionales, no puede perderse de vista que, desde la óptica que nos interesa (la del jurista español), el problema tiene raíces más hondas. Ciertamente, no se trata sólo de insertar niveles intermedios en la vieja estructura centralizada, capilar, de línea jerárquica ininterrumpida o «cadena de ejecución que desciende sin interrupción del ministro al administrado y transmite las leyes y las órdenes del Gobierno hasta las últimas ramificaciones del orden social con la rapidez del fluido eléctrico» (15), que no admite entes

secundarios (16), sino de situarnos ante un *orden constitucional nuevo*, con su correspondiente bagaje de valores que han de afectar necesariamente a todas y cada una de las instituciones. Podemos recordar las enérgicas palabras de MUÑOZ MACHADO, en un estudio sobre los principios constitucionales de unidad y autonomía: «no es bueno perder de vista que disponemos hoy de un aparato administrativo con una planta estructural que no se corresponde con los principios del nuevo sistema. Estamos abocados a una gran reforma porque, sencillamente, el viejo orden está acabado. Son vanos los intentos de ocultar el cadáver, aludiendo a la perpetuidad de las instituciones» (17).

---

Rey de 1826, en cita de GARCÍA DE ENTERRÍA, en *Problemas actuales del régimen local*, Instituto García Oviado, Universidad de Sevilla, Sevilla, 1986. La línea de estricta jerarquía es una de las claves del sistema napoleónico: «el prefecto, el subprefecto y el alcalde, aunque situados en una administración territorial servida por una administración local, administración de la que ellos mismos tienen el carácter de órganos directos, son estrictamente dependientes jerárquicos del centro, y en cuanto tales son ellos y no las corporaciones, meras titulares de ocasionales funciones consultivas o deliberantes, los que ejecutan las leyes generales y cumplen las funciones del Estado en sus respectivas demarcaciones...», en *La Administración...*, cit., pág. 116.

(16) Volvamos de nuevo a GARCÍA DE ENTERRÍA, gran estudioso del régimen revolucionario-napoleónico, para quien la ausencia de entes intermedios es exigencia ineludible del principio de igualdad que la Revolución consagra: «La sustitución de la estructura de los poderes secundarios por la estructura de la Administración centralizada venía impuesta precisamente así por la propia dialéctica de la idea de la igualdad social... el principio de la igualdad como constitutivo social implica rigurosamente una concentración de poder, una centralización de todas las desigualdades en la instancia superior del Estado», en *Revolución Francesa...*, cit., pág. 49.

(17) S. MUÑOZ MACHADO, *Los principios*

---

(13) L. VANDELLI, *El modelo...*, cit., página 186.

(14) No nos atrevemos a hablar, por lo que a nuestro pasado se refiere, de un «ordenamiento» local, sino de «estructuras» locales, ante las rotundas palabras de Sebastián MARTÍN-RETORTILLO: «entre nosotros, todo el sistema de régimen local positivo ha constituido siempre una entelequia, auténtica abstracción, vivificada más por deseos y justas aspiraciones que por realidades efectivamente operantes», en su clásico *Descentralización administrativa y organización política*, Alfaguara, Madrid, 1973.

(15) Son las célebres palabras de CHAPTAL, recogidas por VANDELLI en *Poteri...*, cit., pág. 26. Es la misma idea que tardíamente recoge JAVIER DE BURGOS: «cadena que, acabando en el último agente de policía municipal, empiece con el Jefe de la Administración», en su Exposición al

Sin abandonar el comentario que vengo haciendo en torno al objeto y propósito de la obra, podemos ya abordar el segundo de los interrogantes que planteaba al comienzo de este apartado, esto es, la conveniencia del método que el autor adopta.

En cuanto al aspecto temporal se refiere, no deja de llamar la atención el hecho de que en el primer capítulo se proceda a la descripción del modelo de organización territorial revolucionario-napoleónica (18), para dar luego un salto de casi dos siglos y describir, en los capítulos II y III, el proceso de regionalización experimentado en el área objeto de estudio, al objeto de confrontar los rasgos esenciales del modelo descrito y comprobar su pervivencia. Y, en el aspecto espacial, de nuevo surge la sorpresa: la descripción del modelo revolucionario-napoleónico se hace por referencia, casi exclusivamente, a Francia (19), para luego analizar los

rasgos descritos en una gran área de Europa, tratando los problemas de forma rigurosa, sí, pero tal vez un tanto general, globalizadora. Es evidente que el estudio de la evolución histórica en cada país seleccionado, o la descripción detallada de cada elemento o problema abordado, hubieran requerido un tiempo y un espacio exclusivos. Pero es que tampoco es ésa la intención del autor. La explicación parece clara: *el método sirve al objeto*. Se trata, ya lo he señalado, de poner de manifiesto cómo una tradición común provoca problemas semejantes, cómo las soluciones que se buscan en los diferentes países presentan analogías considerables y cómo, en consecuencia, las conclusiones a que el autor llega y las propuestas que en la parte final hace pueden ser intercambiables. «En realidad, los fundamentos comunes del modelo administrativo local, han contribuido a producir problemas semejantes en situaciones diversas. Igualmente, la constante circulación de ideas ha permitido afrontarlos a través de análisis y orientaciones recurrentes. Si se sigue el debate que se ha producido en cada país, particularmente en el curso de estos diez o quince años, es fácil encontrar los mismos temas, argumentaciones análogas, contraposiciones paralelas, referencias a una u otra experiencia extranjera» (20).

Se trata, pues, de una sugerente

con referencias siempre de carácter general: «Globalmente, pues, la expansión de la administración de impronta francesa, se presenta, por la rapidez con que tuvo lugar, por las dimensiones que ha asumido, por la continuidad que ha venido demostrando, un fenómeno difícilmente comparable. Así, en un área muy grande y diversificada, la extensión del modelo ha operado en formas y grados variados, siendo a veces reproducido por simple adhesión, mientras que en otros casos cada elemento del mismo estaba destinado a superponerse o yuxtaponerse a esquemas y estructuras preexistentes» (*Poteri...*, cit., pág. 89).

(20) L. VANDELLI, *El modelo...*, cit., pág. 188.

---

*constitucionales de unidad y autonomía y el problema de la nueva planta de las Administraciones públicas*, en los núms. 100-102 de esta REVISTA, 1983, pág. 1843.

(18) Si bien en el libro el autor nos ofrece una relación de los hitos legislativos de las diferentes etapas, desde los Decretos de 14 y 22 de diciembre de 1789 hasta la ley de 28 de pluvioso del año VIII (y alguna breve referencia a las leyes municipales de 1831-38), cuando pasa a la descripción de lo que entiende por rasgos esenciales de la estructura, el estudio se realiza de forma global, conjunta. Tal vez deberíamos tener presente la advertencia que el propio autor nos hace en *El modelo...*, cit., pág. 182: «Hay que advertir, no obstante, que cuando nos referimos a la historia administrativa de Francia, más que de un "modelo", sería tal vez más exacto hablar de "modelos" distintos, incluso en cuanto a las opciones de fondo, aunque sus elementos, mezclándose a través de una serie de ajustes sucesivos, han concurrido a la formación de una arquitectura y de un mecanismo de administración territorial de notable cohesión y solidez.»

(19) Al proceso de instauración del sistema en el área de Europa seleccionada apenas se dedican unas páginas (82 a 94),

invitación, tal vez no a una heterodoxia técnica, pero sí a la aceptación de la relatividad de las construcciones de fondo, al rechazo de las falsas pretensiones de originalidad, a la aceptación sin remilgos de la circulación de ideas para afrontar los problemas y resolverlos, que es lo que verdaderamente interesa. Y ello viene apoyado aún en mayor medida por el hecho de que los capítulos II y III (de descripción de los procesos de regionalización y de contraste de la pervivencia de los rasgos esenciales del modelo) se abordan con un método que el autor describe como «por afinidad», de búsqueda de analogías, mientras que una parte de las conclusiones finales se refuerza en este mismo sentido al utilizar un método «por contraste» con aquellos otros ordenamientos de una tradición completamente distinta (como es el caso de Alemania o el Reino Unido), lo que viene a suavizar aún más las divergencias existentes entre cada ordenamiento de corte francés.

### III

Pues bien, no queda ya sino dar cuenta de lo que es propiamente el contenido del libro. Verdaderamente, se trata de una obra de primer orden, no sólo por la cantidad y el interés de los problemas abordados, sino por la seriedad, el rigor (sin perjuicio de la agilidad narrativa) con que la investigación se lleva a cabo. El profesor VANDELLI cuenta con la inapreciable capacidad de no limitarse a una descripción de tono enciclopédico, sino de sugerir al lector infinidad de preguntas, provocando esa sana desazón que impulsa a buscar, a contrastar. Sólo la sabiduría, el esfuerzo de muchos años, el profundo conocimiento de las instituciones que avalan al autor, pueden hacer esto posible.

El primero de los capítulos lleva a cabo una descripción de los rasgos fundamentales del sistema de organización territorial revolucionario-

napoleónico. La Asamblea Nacional Constituyente, en virtud de los nuevos principios iusnaturalistas que ahora vienen a consagrarse, hubo de abordar la reforma del sistema, ya decadente, del Antiguo Régimen, en el que convivían criterios de fuerte centralización con la permanencia de privilegios, adquiridos e inamovibles, de naturaleza personal o territorial. Pues bien, el punto de partida son los Decretos de 14 y 22 de diciembre de 1789, que reparten Francia en departamentos y crean un ordenamiento municipal que VANDELLI describe como uniforme, generalizado, electivo y parcelado, que supone las más altas cotas de descentralización del período, y que pronto revelará la necesidad de instaurar ciertos controles sobre la autarquía local. Sobre este sistema, Napoleón introducirá ciertos elementos distorsionantes (que toman cuerpo en la «incisiva» figura del prefecto) y que suponen un control pleno y directo sobre los entes locales, en esa fuerte centralización que define al sistema y que la Restauración irá suavizando (21).

Pues bien, de este panorama general, lo que interesa es destacar los rasgos que el autor entiende como caracterizadores del sistema: 1) Generalización y uniformización del régimen municipal: los nuevos municipios tienen igual naturaleza, se sitúan en el mismo plano y se sujetan al mismo conjunto de reglas, salvo pequeñísimos márgenes abiertos a la diversificación. 2) Instauración de un

(21) Podríamos reproducir numerosas citas sobre la centralización napoleónica, alguna de las cuales ya ha sido aquí traída. Pero volvamos a GARCÍA DE ENTERRÍA: «los jacobinos primero, funcionalizando al máximo el concepto rusioniano de la voluntad general, y creando a su amparo un verdadero centralismo revolucionario; Napoleón más tarde, y definitivamente, partieron de esa gran experiencia, que enfrió para siempre el entusiasmo localista de los padres de la Revolución y que justificó a ultranza todos los excesos centralizadores...», en *La Administración...*, cit., pág. 70.

municipio en cada pueblo (a pesar de los proyectos iniciales en sentido contrario), lo que condujo a una enorme fragmentación. 3) Fundamento electivo de las administraciones locales: desde la idea revolucionaria de la elección libre de los pueblos, como fundamento natural que ha de presidir la gran reforma, se llega con Napoleón al criterio opuesto, de nombramiento directo, como poderosa arma de control, que de nuevo se irá suavizando en la Restauración. 4) Conocida de todos es la tradicional partición entre las funciones propias y exclusivas del municipio, sujetas únicamente a «vigilancia» o «inspección», y las ejercidas por delegación del poder central, por ser de interés general, sujetas a la «autoridad» central (22). En épocas sucesivas habrá cambios en relación al contenido y a las relaciones entre ellas, y la cualidad doble del representante de la comunidad y agente del Gobierno se predicará del alcalde y no ya del órgano colegiado, como en un principio se hizo. 5) Instauración del departamento como circunscripción para la Administración del Estado y como entidad local (23).

---

(22) Respecto de esas funciones «propias»: «Toda la concepción del *pouvoir municipal* parte de la idea asociativa o asociacionista del municipio, que explica éste como una asociación de vecinos... estos asuntos propios de la asociación vecinal son "privativos", "exclusivos" de ella, porque sólo a sus miembros tocan, con exclusión de cualquier otro ciudadano. De aquí se concluirá, con plena consecuencia, algo esencial para esta concepción del municipio, y que hoy tanto nos sorprende, su carácter de sociedad o persona privada, que a su vez postula su regulación por el Derecho Civil y no por el Derecho público...», nos dice GARCÍA DE ENTERRÍA, en *Revolución...*, cit., pág. 135.

(23) Contrasta con esto la opinión de GARCÍA DE ENTERRÍA: «Nadie puede decir, y nadie lo dice hasta más adelante, y aún ahora podría discutirse, que el Departamento era en Francia una entidad local; no hay tal entidad, sino una simple división territorial de la nación como instrumento de la dominación centralizada.

6) Introducción (por la ley de 28 de pluvioso del año VIII) de la figura del prefecto (frente a la idea revolucionaria de ausencia de intermediario alguno). El prefecto, es sabido, será el eje esencial que articulará la vasta estructura capilar creada, reuniendo en sí la doble cualidad de representante del poder central y cabeza de la Administración en el departamento, con competencias de carácter general en este sentido. 7) Frente a una reducción al mínimo en los primeros momentos de la Revolución de los poderes de tutela sobre los entes locales, el ordenamiento napoleónico consagrará las más altas cotas en cuanto a poderes de suspensión o anulación se refiere.

Estos rasgos esenciales se han descrito (si bien haciendo las precisas diferenciaciones) de forma conjunta para los periodos revolucionario y napoleónico. Hay que desterrar una óptica de radical contraposición entre ambos, dado que una buena parte de los elementos que traza la Revolución presentan con Napoleón una notable estabilidad (la dualidad de funciones del municipio, o su generalización y uniformidad...), de forma que, al menos, no puede hablarse de incompatibilidad entre ambos (ya se ha hecho alusión a la crítica de TOCQUEVILLE a la idea de anarquía revolucionaria y a la línea de continuidad con el Antiguo Régimen, salvando las diferencias). Pero también hay ciertos elementos que presentan una sustancial divergencia de fondo: tal es el caso de la colegialidad potenciada por el pensamiento revolucionario, que Napoleón transformará en la asignación de las funciones ejecutivas a órganos monocráticos, o la formación y legitimación de los órganos, como se ha visto... (24).

---

representada, hasta materialmente, en la figura del prefecto», en *Problemas...*, cit., pág. 28.

(24) En muchas ocasiones ha resalta-do la doctrina este principio de ejecución por órganos monocráticos: «La construcción napoleónica... consistió nada más

Tras sucintas referencias a la expansión y consolidación del sistema, VANDELLI nos presenta una panorámica, dos siglos después, de las tendencias regionalizadoras en cada país objeto de estudio. Alude así a las reformas iniciadas en Francia con la Administración de Mitterrand, con una regionalización que, por vía de ley ordinaria, se nos presenta como componente de la reforma local; a la peculiar problemática y confusión vivida en el caso italiano, en el que las soluciones adoptadas se han apartado en muchos casos de las previsiones de la doctrina o del propio texto constitucional; a la flexibilidad que caracteriza a lo dispuesto por la Constitución española y la opción tomada por la generalización del sistema de Comunidades Autónomas; al inactuado sistema portugués; a las peculiaridades del caso belga, en el que ha de convivir una doble articulación entre comunidades de base lingüística o cultural (francesa, holandesa, alemana) y regiones económico-territoriales (valona, flamenca y bruselense), y donde se ha producido, además, una drástica reducción del número de municipios; a Holanda, donde la regionalización es entendida a nivel infraprovincial, habiendo surgido, desde los años setenta, más de cincuenta «minirregiones»; a la ausencia, en fin, de autonomías de nivel intermedio en Luxemburgo, por su reducido tamaño.

A la vista de este recorrido por la Europa de las regiones, VANDELLI

---

que en establecer esa articulación inexistente entre los entes locales y el Estado por medio de una técnica tan perfectamente simple como luminosa y genial: la técnica de reservar la esfera de la acción a una línea de agentes monocráticos individuales ligados precisamente por el vínculo de la jerarquía, desplazando lateralmente las corporaciones colegiales a un simple papel de deliberación y de consejo», comenta GARCÍA DE ENTERRÍA (aludiendo al conocidísimo «deliberar es tarea de muchos: ejecutar, de uno sólo»), en *La Administración...*, cit., pág. 70.

destaca cómo el proceso aún no ha acabado; cómo a la instauración de las regiones ha debido o debe seguir la correspondiente reforma del régimen local, por las evidentes necesidades de adaptación a los nuevos niveles intermedios...; cómo, en definitiva, frente a las variaciones existentes en cada país (por lo que se refiere a la fuente legal de fondo de la regionalización, a la atribución o no de competencias legislativas a las regiones, las materias a ellas reservadas, las técnicas de control vertebradas...), la impresión general es la de que, en cualquier caso, se produce en Europa la afirmación del Estado regional frente al unitario o el federal, si bien con la advertencia de que todas estas categorías son relativas, puesto que los grados de descentralización son infinitos. La regionalización es, en fin, un tema de moda (25), cuyo comentario excede del propósito de estas líneas, en las que sólo quiere llamarse la atención sobre la aparición de ese nivel intermedio que ha de coordinarse con la estructura local, suscitando una problemática enorme, es evidente. Son muchos los intereses a ponderar, y las soluciones, en muchos casos, resultan en perjuicio de la eficacia (piénsese, por ejemplo, en el debatido problema de la duplicación, o triplicación incluso, de órganos).

Los capítulos tercero y cuarto se destinan a analizar la pervivencia o no en la actualidad de aquellos rasgos del sistema que se describe, así como a establecer ciertas conclusiones. Sin perjuicio de recomendar vivamente la lectura de todos y cada uno de los problemas que tan agudamente el autor aborda, nos limitaremos aquí a llamar la atención sobre las conclusiones obtenidas.

Así, de esos elementos caracterizadores, algunos parecen presentar notables grados de permanencia y

---

(25) Decía Sebastián MARTÍN-RETORTILLO ya en 1973: «Tema de moda, decimos. Ocorre, sin embargo, que viene estándolo desde hace setenta años...», en *Descentralización...*, cit., pág. XXVIII.

estabilidad, como es el caso de la generalización de los municipios o el de la electividad de sus órganos (del órgano colegiado al menos, dado que respecto del órgano ejecutivo pervive, en algunos casos, un anacrónico sistema del nombramiento).

Otros elementos han variado, pero sin perder su esencia originaria: el criterio de uniformidad y el de correspondencia entre pueblo y municipio han sido objeto de numerosas críticas. Efectivamente, desde todas las instancias se alude a la quiebra de estos principios de igualdad, por su rigidez, su inadaptabilidad a las exigencias reales (en función del número de habitantes, del desarrollo económico, de la situación geográfica...). Estudia VANDELLI especialmente la problemática que suscitan las entidades metropolitanas, así como la falta de operatividad de municipios de dimensiones demasiado reducidas, poniendo de manifiesto cómo las fórmulas flexibles, de asociación de carácter voluntario, han primado ante la ausencia de criterios claros por parte del legislador.

Finalmente, algunos rasgos han sufrido cambios radicales, como es el caso de los tradicionales poderes de tutela, tema éste de especial importancia. Cambios que han llevado, en líneas generales, a una práctica supresión de los controles sobre la oportunidad de los actos; a la superación del monopolio detentado por la Administración central, en beneficio de las nuevas regiones; a la reserva al legislador de la determinación de los casos y procedimiento de control; a la sustancial transformación, en fin, de la naturaleza del prefecto, cuyos tradicionales poderes de tutela se han reducido enormemente...

Son muchos los problemas, interesantísimos todos ellos, que VANDELLI aborda de forma siempre aguda, clara y rigurosa. Pensemos, por ejemplo, en el carácter bifronte de la

legislación sobre entes locales entre Estado y regiones, si bien en la generalidad de los países se ha entendido prevalente la voluntad del Estado en esta materia. O en el cuestionamiento de las tradicionales instituciones de provincia y prefecto, polémica en la que parecen haberse superado los momentos más críticos, yendo las soluciones en dirección hacia la potenciación de nuevas formas de acercamiento al ciudadano... O en las interesantes propuestas finales que hace de superación definitiva del uniformismo local, si bien luchando por la igualdad en cuanto al «nivel de vida» se refiere... La lectura de esta magnífica obra, sin duda, hace pensar: es seguro que profundizando en cada una de las cuestiones podríamos encontrar divergencias de fondo (26). Pero lo que queda claro, en definitiva, es que aquella invitación a situarnos en un estrato superior, aceptando la circulación de ideas y de modelos, la existencia de problemas comunes, puede ser el camino adecuado para lograr las más eficaces soluciones a los problemas del régimen local.

Rosa COMELLA DORDA

(26) Pongamos un ejemplo: el caso de prefecto-gobernador civil. «Pocas cosas podrían expresar más vivamente la diferencia de ambientes en que se han movido las Administraciones francesa y española que el distinto perfil que han adquirido a lo largo de una evolución paralela allí el Prefecto y aquí el Gobernador Civil. Aquél ha llegado a ser el tipo mismo del administrador profesional superior, en contacto necesariamente con la capa política, pero cuya posición se basa especialmente en una técnica administrativa objetivada... Por el contrario, nuestro Gobernador Civil no ha superado la fase de su configuración como agente político, no ha logrado, en consecuencia, profesionalizarse...», decía GARCÍA DE ENTERRÍA en 1961: *La Administración...*, cit., pág. 55.



# REVISTA DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

## Sumario del núm. 8 (enero-abril 1991)

### I. SEMINARIOS DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

- Francisco BASTIDA FREIJEDO: *Constitución, soberanía y democracia.*  
Eugenio BULYGIN: *Algunas consideraciones sobre los sistemas jurídicos.*  
Josep Maria COLOMER: *El equilibrio político inducido estructuralmente.*  
Eduardo ESPÍN TEMPLADO: *Fundamento y alcance del derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio.*  
Carmen GONZÁLEZ ENRÍQUEZ: *Las elecciones generales y locales húngaras.*  
Luis MORENO OCAMPÓ: *Cuando el crimen no paga.*  
Antonio J. PORRAS NADALES: *Problemas de configuración jurídica del estado democrático avanzado.*  
Antonio TORRES DEL MORAL: *El estado español de partidos.*  
Amelia VALCÁRCEL: *Moralización de la política.*

### II. ESTUDIOS PREMIADOS POR EL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

- M.<sup>a</sup> Angeles AHUMADA: *El control de constitucionalidad de las omisiones del legislador.*  
*Presidencialismo y reforma política en América Latina.*

### III. DOCUMENTACION

### IV. ACTIVIDADES DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

#### PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España .....	4.200 ptas.
Extranjero .....	55 \$
Número suelto: España .....	1.500 ptas.
Número suelto: Extranjero .....	17 \$

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

## Sumario del número 71 (enero-marzo 1991)

### ESTUDIOS

Gonzalo FERNÁNDEZ DE LA MORA: *El organicismo de Althusser.*

Wolfgang SCHLUCHTER: *Max Weber: El origen del modo de vida burgués.*

José M. CUENCA TORIBIO y Soledad MIRANDA GARCÍA: *Sociología de los ministros de la segunda república.*

Juan José SOLOZÁBAL: *Algunas cuestiones básicas de la teoría de los derechos fundamentales.*

Cesáreo R. AGUILERA DE PRAT: *Nacionalismos, partidos y «devolution» en el Reino Unido.*

Gerardo RUIZ-RICO RUIZ: *Fundamentos sociales y políticos de los derechos sociales y económicos del constitucionalismo europeo.*

### NOTAS

Juan BENEYTO: *Las asociaciones de amistad internacional durante el franquismo.*

Francesco LEONI: *La clase política en Gaetano Mosca.*

Jacinta MACÍAS: *Ideario político-económico del motín contra Esquilache, según la «causa del motín de Madrid».*

Xavier ARBÓS: *La crisis de la regulación estatal.*

### CRONICAS Y DOCUMENTACION

Francesc PALLARÉS: *Estado autonómico y sistema de partidos: Una aproximación electoral.*

### RECENSIONES. NOTICIA DE LIBROS

### PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España .....	4.500 ptas.
Extranjero .....	58 \$
Número suelto España .....	1.300 ptas.
Número suelto extranjero .....	19 \$

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 11, núm. 31 (enero-abril 1991)

### ESTUDIOS

Francisco RUBIO LLORENTE: *La igualdad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Introducción.*

José Antonio GONZÁLEZ CASANOVA: *Ignacio de Otto y la fe en el Derecho.*

Vittorio FROSINI: *Kelsen y las interpretaciones de la soberanía.*

Ignacio Díez-PICAZO GIMÉNEZ: *El derecho fundamental al juez ordinario prede-*  
*terminado por la ley.*

José ESTEVE PARDO: *Garantía institucional y/o función constitucional en las*  
*bases del régimen local.*

### JURISPRUDENCIA

Joaquín GARCÍA MURCIA: *Derecho de sindicación y colegios profesionales en la*  
*jurisprudencia constitucional.*

*Crónica,* por Luis AGUIAR DE LUQUE

### CRITICA DE LIBROS

RESEÑA BIBLIOGRAFICA. Noticias de Libros. Revista de Revistas.

### PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España .....	4.200 ptas.
Extranjero .....	55 \$
Número suelto: España .....	1.400 ptas.
Número suelto: Extranjero .....	17 \$

Suscripciones:

EDISA

López de Hoyos, 141 - 28002 MADRID

Números sueltos:

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Fuencarral, 45 - 28004 MADRID

# REVISTA DE HISTORIA ECONOMICA

*Directores:* Gabriel TORTELLA CASARES y Leandro PRADOS DE LA ESCOSURA

*Secretario:* Pedro FRAILE BALBÍN

*Secretaría de Redacción:* Mercedes CABRERA, FRANCISCO COMÍN COMÍN,  
Sebastián COLL MARTÍN, Pablo MARTÍN ACEÑA, JOSÉ MORILLA CRUZ  
y Clara EUGENIA NUÑEZ

## Sumario del año IX, núm. 1 (Invierno 1991)

### PREMIO RAMON CARANDE

Eugenio TORRES VILLANLEVA: *Barcos, carbón y mineral de hierro. Los vapores de Sota y Aznar y los orígenes de la moderna flota mercante de Bilbao, 1889-1900.*

### ARTICULOS

Alejandro DE LA FUENTE GARCÍA: *Los ingenios de azúcar en la Habana del siglo xvii (1640-1700): Estructura y mano de obra.*

Carles MANERA: *Mercado, producción agrícola y cambio económico en Mallorca durante el siglo xviii.*

Eduardo R. SAGUIER: *El mercado del cuero y su rol como fuente alternativa de empleo. El caso del trabajo a destajo en las vaquerías de la banda oriental durante el siglo xviii.*

Javier CUENCA ESTEBAN: *Precios y cantidades en el comercio español con Francia y Gran Bretaña, 1797-1808: Coyuntura internacional y opciones imperiales.*

Boris N. MIRONOV: *El efecto de la educación sobre el crecimiento económico: El caso de Rusia. Siglos xix y xx.*

### RECENSIONES

### PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España .....	4.200 ptas.
Extranjero .....	55 \$
Número suelto: España .....	1.400 ptas.
Número suelto: Extranjero .....	17 \$

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 Rodríguez Iglesias  
y Araceli Mangas Martín

Directora Ejecutiva: Araceli Mangas Martín

Secretaria: Nila Torres Ugena

## Sumario del vol. 18, núm. 1 (enero-abril 1991)

### ESTUDIOS

Manuel Alonso Olea: *Directivas comunitarias y normas nacionales. (El carácter mínimo de las directivas sobre seguridad social e higiene en el trabajo y la posible «mayor protección» de la norma nacional.)*

Alegría Borrás Rodríguez: *La sentencia dictada en rebeldía: Notificación y exequatur en el Convenio de Bruselas.*

Jorge Pueyo Losa: *La política de transportes marítimos en la Comunidad Europea.*  
Ramón Falcón y Tella: *Los arrendamientos de inmuebles en el IVA: el art. 13 B.b) de la Sexta Directiva y el ordenamiento español.*

### NOTAS

José Juste Ruiz: *Control de la aplicación de los acuerdos pesqueros celebrados por la Comunidad Europea con países en vías de desarrollo. (Comentario a la sentencia del TJCE de 14 de noviembre de 1989 «declaraciones de capturas de pesca».)*

Rosario Silva Lapuerta: *La legitimación activa del Parlamento Europeo en un recurso de anulación.*

Fernando Mariño Menéndez: *La «Carta de París para una nueva Europa».*

Carlos Fernández Liesa: *Relaciones exteriores de la Comunidad Europea en materia de medio ambiente dentro del marco del Acta Única Europea.*

### JURISPRUDENCIA

### CRONICAS

### BIBLIOGRAFIA

### REVISTA DE REVISTAS

### DOCUMENTACION

### PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España .....	4.200 ptas.
Extranjero .....	55 \$
Número suelto: España .....	1.400 ptas.
Número suelto: Extranjero .....	17 \$

Suscripciones:

EDISA

López de Hoyos, 141 - 28002 MADRID

Números sueltos:

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Fuencarral, 45 - 28004 MADRID

# REVISTA DE LAS CORTES GENERALES

## CONSEJO DE REDACCION

Juan Muñoz García, Bernardo Bayona Aznar, Federico Trillo-Figueroa Martínez-Conde, Clemente Sanz Blanco, Joan Marcet i Morera, Manuel Aguilar Belda, Francisco Rubio Llorente, Martín Bassols Coma, José M. Beltrán de Heredia, José Luis Cascajo de Castro, Elías Díaz, Jorge de Esteban Alonso, Eusebio Fernández, Fernando Garrido Falla, Antonio Pérez Luño, Fernando Sainz de Bujanda, Juan Alfonso Santamaría Pastor, Jordi Solé Tura, Manuel Fraile Clivillés, Pablo Pérez Jiménez, Emilio Recoder de Casso, Fernando Santaolalla López, Fernando Sainz Moreno, M.<sup>a</sup> Rosa Ripollés Serrano, Manuel Gonzalo González y Miguel Martínez Cuadrado.

*Presidentes:* Félix PONS IRAZAZÁBAL y Juan José LABORDA MARTÍN

*Presidente de Honor:* Gregorio PECES-BARBA MARTÍNEZ

*Director:* Ignacio ASTARLOA HUARTE-MENDICOA

*Subdirector:* Manuel ALBA NAVARRO

*Secretario:* Diego LÓPEZ GARRIDO

## Sumario del núm. 20 (segundo cuatrimestre 1990)

### ESTUDIOS

Manuel CAVERO GÓMEZ: *La inmunidad de los diputados en el Parlamento Europeo.*

Manuel FRAILE CLIVILLÉS: *El Parlamento y el Derecho.*

Miguel SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO: *Las garantías del Derecho electoral.*

Juan Fernando LÓPEZ AGUILAR: *Cooperación política y conflictos competenciales. (A propósito de la terminación anormal de procesos constitucionales.)*

### NOTAS Y DICTAMENES

Antonio GUTIÉRREZ LLAMAS: *Notas peculiares de los reglamentos de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas en la tramitación de la reforma estatutaria.*

Lcón MARTÍNEZ-ELIPE: *Consideraciones metodológicas.*

### CRONICA PARLAMENTARIA

José TUÑÓN BARZANA: *Junta General del Principado de Asturias. Crónica de su actividad. (Mayo 1985-Octubre 1989.)*

### DOCUMENTACION

### LIBROS

### REVISTA DE REVISTAS

#### PRECIOS

Suscripción anual (3 números), IVA no incluido	3.300 ptas.
Número suelto, IVA no incluido .....	1.200 ptas.
Suscripción anual extranjero .....	33 \$
Número suelto extranjero .....	12 \$

Suscripciones:

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS  
Secretaría General (Servicio de Publicaciones)  
Floridablanca, 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 1989. 2 vols. (4.000 ptas.).

Informe anual 1990. De próxima aparición.

### **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, 1983-1989 (un volumen por año). Próxima aparición de las recomendaciones de 1990.

### **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.).

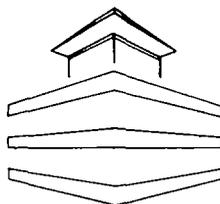
«Situación penitenciaria en Cataluña» (800 ptas.).

### **Recursos ante el Tribunal Constitucional**

Volumen único 1983-1987 (2.600 ptas.).

Distribuye DORSA

C/ Plaza, 15 - 28043-MADRID - Tlfno.: 759 40 67



# REVISTA DE ESTUDIOS DE LA ADMINISTRACION LOCAL Y AUTONOMICA

Director: FRANCISCO SOSA WAGNER

Secretario de Redacción: CARLOS MENOR CASSY

## Sumario del núm. 248 (octubre-diciembre 1990)

### I. SECCION DOCTRINAL

Sebastián MARTÍN-RETORTILLO BAQUER: *El tema de la Autonomía Provincial: Las Diputaciones y el proceso autonómico.*

Tomás QUINTANA LÓPEZ: *Las mancomunidades en nuestro Derecho Local: Evolución histórica.*

Vicente María GONZÁLEZ-HABA: *La información y la política de personal.*

Valentín R. VÁZQUEZ DE PRADA: *Medio ambiente: Análisis comparativo de la normativa comunitaria y española, con especial referencia a la actuación de las Corporaciones Locales.*

### II. CRONICAS

Ramón CASTRO ALCAIDE: *Los Consells Comarcals. Un estudio del caso: La Comarca del Baix Llobregat.*

F. Javier GUILLAMÓN ALVAREZ: *La Administración Municipal en la Edad Moderna: Del régimen castellano al modelo gaditano.*

### III. JURISPRUDENCIA

José MELLADO MANZANO: *Las licencias de obras: ¿Tienen los Alcaldes competencia para otorgarlas o denegarlas?*

María Teresa CARBALLEIRA RIVERA y Javier FERREIRA FERNÁNDEZ: *Plan único de obras y servicios y Autonomía Local: Sentencias de 23 de julio de 1989.*

Francisco Javier FERNÁNDEZ GONZÁLEZ: *Reseñas del Tribunal Constitucional. Publicadas en el «BOE», segundo trimestre de 1990.*

María del ROSARIO ALONSO IBÁÑEZ: *Reseñas del Tribunal Supremo. Publicadas en el «BOE» en el tercer trimestre de 1989.*

### IV. BIBLIOGRAFIA

Suscripción anual: 4.000 pesetas • Número suelto: 1.000 pesetas

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA  
Santa Engracia, 7 - 28010 MADRID  
Redacción: Zurbano, 42 - 28010 MADRID

# AUTONOMIES

## Revista Catalana de Derecho Público

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

### Sumario del núm. 11 (1990)

#### ESTUDIOS

- Javier SALAS: *Promulgación y publicación de leyes de comunidades autónomas.*  
José ESTEVE PARDO: *La reforma de Rudolf von Gneist y su definitiva impronta en la actual conformación del Kreis o ente comarcal alemán.*  
José Luis MEILAN y Jaime F. RODRÍGUEZ-ARANA: *Las competencias del Estado y de las comunidades autónomas en materia de aguas: especial referencia a los casos gallego y canario.*  
Andrea COLASIO: *Centralización y descentralización de las políticas culturales: Italia, Francia y España.*

#### COMENTARIOS Y NOTAS

- Xavier MENDOZA MAYORDOMO y Joaquín CANDEL GONZÁLEZ: *Descentralización y control en las grandes ciudades: un enfoque normativo.*  
Carlos LOSADA I MARRODÁN: *El gerente comarcal.*  
César AGUADO RENEDE: *La jurisprudencia constitucional sobre la delimitación del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.*  
MONISC CABALLIOL ANGRILL: *El reconocimiento constitucional de la potestad sancionadora de la Administración. Límites establecidos en el artículo 25.1 de la Constitución.*

#### ACTIVIDAD NORMATIVA, JURISPRUDENCIAL Y CONSULTIVA

#### CRONICA

#### NOTICIA DE LIBROS Y REVISTAS

Suscripción:

AUTONOMIES  
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. LVI, N.° 3, 1990

Jack W. HOPKINS: *Relations intergouvernementales au Mexique et aux Etats-Unis: une perspective comparative.*

Arthur DERSIN: *Une nouvelle expérience belge de mise en oeuvre d'un budget-programmes relatif aux dépenses de l'Etat.*

David FASHOLE LUKE: *Offices centraux, capacité des Etats et la vague actuelle de réformes d'ajustements structurels en Afrique Sub-Saharienne.*

Dennis A. RONDINELLI et Henry P. MINIS, Jr.: *Restructuration administrative en vue d'un ajustement économique: politique de décentralisation au Sénégal.*

Bola DAUDA: *Illusions et dilemmes: la théorie de la bureaucratie représentative avec l'exemple particulier des services nigériens, de 1950 à 1986.*

Mariano BAENA DEL ALCAZAR: *Recherche et enseignement des sciences administratives en Espagne.*

Kenneth W. HUNTER: *Tendances dans les prévisions et la planification gouvernementales aux Etats-Unis: programmes de recherches ultérieures.*

#### NOTE

James P. WESBERRY: *Recherche d'une stratégie pour améliorer la gestion financière gouvernementale: le projet de l'AID pour l'amélioration de la gestion financière régionale en Amérique latine et aux Caraïbes.*

#### CRITIQUE DE LIVRE

Bruno VANLEEMPUTTEN: *A la rencontre du Droit administratif.*

#### COMPTE RENDU

Frederik F. RIDLEY: *Manuels d'Administration publique.*

#### BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIONNÉE

#### CHRONIQUE DE L'IISA

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)

# ESTADO & DIREITO

DIRECÇÃO:

Afonso D'OLIVEIRA MARTINS

Guilherme D'OLIVEIRA MARTINS

Coordenador correspondente em Espanha:  
Germán GÓMEZ ORFANEL

## Índice do número 4 (2.º Semestre 1989)

### ARTIGOS

Antonio TRUYOL Y SERRA: *España y la protección jurídico-internacional de los Derechos Humanos.*

José Manuel PUREZA: *Os Direitos do Homem na comunidade planetária: Auto-referência ou Harmonia Espacial?*

Guilherme D'OLIVEIRA MARTINS: *Montèsquieu —dos princípios aos factos— Mediação pelo Direito.*

Afonso D'OLIVEIRA MARTINS: *Sobre o Conceito do Poder.*

### JURISPRUDENCIA

Alexandre DE ALBUQUERQUE: *Implicações Contenciosas do Silêncio Administrativo (em comenário a acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 14 de Junho de 1987).*

Gonzalo FERNÁNDEZ ATELA: *Comentário a la Sentencia del Caso FALWELL v. FLYNT.*

### LIVROS

### PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España .....	1.600 ptas.
Extranjero .....	28 \$
Número suelto: España .....	900 ptas.
Número suelto: Extranjero .....	15 \$

Toda a correspondência com a Revista ESTADO & DIREITO deve ser dirigida ao:

Apartado N.º 2821  
1122 LISBOA Codex

## CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

### ULTIMAS PUBLICACIONES

*Constitución Española, 1978-1988.* Obra dirigida por Luis Aguiar de Luque y Ricardo Blanco Canales (3 vols.). 35.000 ptas.

EDUARDO VÍRGALA FORURIA: *La moción de censura en la Constitución de 1978.* 2.000 ptas.

MARTA LORENTE SARIÑENA: *Las infracciones a la Constitución de 1812.* Prólogo de Francisco Tomás y Valiente. 1.900 ptas.

JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ: *Estado social y derechos de prestación.* 1.800 ptas.

JUAN LUIS REQUEJO PAGÉS: *Jurisdicción e independencia judicial.* 1.700 ptas.

MANUEL JOSÉ TEROL BECERRA: *El Consejo General del Poder Judicial.* 1.200 ptas.

FRANCISCO JAVIER EZQUIAGA GANLUZAS: *El voto particular.* 1.200 ptas.

JOSÉ M.<sup>a</sup> MORALES ARROYO: *Los Grupos Parlamentarios.* 2.300 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.

ELIE KEDOURIE: *Nacionalismo.* Prólogo de Francisco Murillo Ferrol. Traducción de Juan J. Solozábal Echavarría. 700 ptas.

RAMÓN GARCÍA COTARELO: *Del Estado del bienestar al Estado del malestar.* 1.800 ptas.

JUAN J. LINZ, JOSÉ R. MONTERO y otros: *Crisis y cambio: electores y partidos en la España de los años ochenta.* 3.200 ptas.

ALFONSO RUIZ MIGUEL: *La justicia de la guerra y la paz.* 2.000 ptas.

GREGORIO PECES-BARBA: *La elaboración de la Constitución de 1978.* 2.000 ptas.

PILAR CHÁVARRI SIDERA: *Las elecciones de diputados a Cortes Generales y Extraordinarias (1810-1813).* 2.200 ptas.

ALF ROSS: *¿Por qué Democracia?* 1.500 ptas.

ANGEL RODRÍGUEZ DÍAZ: *Transición política y consolidación constitucional de los partidos políticos.* 1.600 ptas.

MANUEL RAMÍREZ: *Partidos políticos y Constitución.* 1.000 ptas.

MANUEL GARCÍA PELAYO: *Escritos políticos y sociales.* 1.500 ptas.

JUAN LUIS CASTELLANO CASTELLANO: *Las Cortes de Castilla y su Diputación (1621-1789). Entre pactismo y absolutismo.* 1.900 ptas.

ANDRÉS OLLERO TASSARA: *Derechos humanos y metodología jurídica.* 2.000 ptas.

REMIGIO CONDE SALGADO: *Pashukanis y la teoría marxista del derecho.* 2.200 ptas.

JULIÁN SAUQUILLO: *El pensamiento de Michel Foucault.* 2.200 ptas.

*Estudios sobre «La Filosofía del derecho de Hegel».* Selección de textos, traducción e introducción de Gabriel Amengual Coll. 2.300 ptas.

CARLOS S. NINO: *El constructivismo ético.* 1.300 ptas.

ROBERT ALEXY: *Teoría de la argumentación jurídica.* 2.300 ptas.

ELÍAS DÍAZ: *Ética contra política. Los intelectuales y el poder.* 2.300 ptas.

MARINA GASCÓN ABELLÁN: *Obediencia al derecho y objeción de conciencia.* 3.000 ptas.

PABLO EUGENIO NAVARRO: *La eficacia del derecho.* 1.200 ptas.

JUAN RUIZ MANERO: *Jurisdicción y normas.* 1.600 ptas.

JOSÉ RUBIO CARRACEDO: *¿Democracia o representación? Poder y legitimidad en Rousseau.* 1.800 ptas.

JUAN PABLO MÁRTIR RIZO: *Norte de Príncipes y Vida de Rómulo.* Estudio preliminar de José Antonio Maravall. 1.000 ptas.

FRANCISCO MARTINEZ MARINA: *Discurso sobre el origen de la Monarquía y sobre la naturaleza del gobierno.* Estudio preliminar de José Antonio Maravall. 800 ptas.

- JAIME BALMES: *Política y Constitución*. Selección de textos y estudio preliminar de Joaquín Varela Suanzes-Carpegna. 1.400 ptas.
- AGUSTÍN DE ARGUELLES: *Discurso preliminar a la Constitución de 1812*. 500 ptas.
- FRANCISCO MURILLO FERROL: *Saavedra Fajardo y la política del Barroco*. 2.<sup>a</sup> edición. 1.800 ptas.
- JUAN ROMERO ALPLENTE: *Historia de la revolución española y otros escritos*. Edición preparada e introducida por Alberto Gil Novales. Dos volúmenes. 5.000 ptas.
- JOSÉ MARCHEÑA: *Obra española en prosa*. 1.700 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.
- FERDINAND LASALLE: *Manifiesto obrero y otros escritos políticos*. Traducción e introducción de Joaquín Abellán. 1.600 ptas.
- JENOFONTE Y PSELDO JENOFONTE: *La República de los Lacedemonios y la República de los Atenenses*. Edición bilingüe. Reimpresión. 900 ptas.
- TOMÁS DE CAMPANELLA: *La Monarquía del Mesías y las Monarquías de las Naciones*. Traducción e introducción de Primitivo Mariño Gómez. 1.800 ptas.
- JUAN ALTUSIO: *La política*. 4.800 ptas.
- J BENTHAM: *Falacias políticas*. 2.200 ptas.
- E. SIEYÈS: *Escritos y discursos de la revolución*. 2.200 ptas.
- GONZALO MENÉNDEZ PIDAL: *La España del siglo XIX vista por sus contemporáneos*. Dos volúmenes. 6.000 ptas. cada uno.
- GRETEL: *Curso de técnica legislativa*. 1.700 ptas.
- MARTÍN DIEGO FARREI: *Análisis crítico de la teoría marxista de la justicia*. 1.000 ptas.
- M.<sup>a</sup> JESÚS MONTORO CHINER: *Adecuación al ordenamiento y factibilidad: Presupuestos de calidad de las normas*. 800 ptas.
- ANDRÉS OLLERO TASSARA: *Igualdad en la aplicación de la ley y precedente judicial*. 800 ptas.
- MÁXIMO CAJAL y LUIS IGNACIO SÁNCHEZ RODRÍGUEZ: *Convenio sobre cooperación para la defensa entre España y Estados Unidos*. 900 ptas.
- MARIO G. LOSANO, ANTONIO E. PÉREZ LUÑO y M.<sup>a</sup> FERNANDA GUERRERO MATEUS: *Libertad informática y leyes de protección de datos personales*. 1.300 ptas.
- Evaluación parlamentaria de las opciones científicas y tecnológicas*. Seminario Internacional coordinado por Miguel E. Quintanilla. 1.300 ptas.
- RAMÓN COTARELO: *En torno a la teoría de la Democracia*. 800 ptas.
- GURLTZ JÁUREGUI: *La nación y el estado nacional en el umbral del nuevo siglo*. 700 ptas.
- ALFONSO RUIZ MIGUEL: *El aborto: problemas constitucionales*. 950 ptas.
- JORDI CAPO GIOL: *La legislación estatal en la España democrática*. 900 ptas.



**REVISTAS DEL CENTRO DE ESTUDIOS  
CONSTITUCIONALES**

**REVISTA DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES**

Publicación cuatrimestral

**REVISTA DE ESTUDIOS POLITICOS**

Publicación trimestral

**REVISTA DE INSTITUCIONES EUROPEAS**

Publicación cuatrimestral

**REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA**

Publicación cuatrimestral

**REVISTA DE HISTORIA ECONOMICA**

Publicación cuatrimestral

**REVISTA ESPAÑOLA DE DERECHO CONSTITUCIONAL**

Publicación cuatrimestral

---

**CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES**

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