

RECENSIONES Y NOTICIA DE LIBROS

ALONSO GARCÍA, Ricardo: *Consejo de Estado y elaboración de reglamentos estatales y autonómicos*, Ed. Cívitas, Madrid, 1992, 169 págs.

En esta obra, Ricardo ALONSO GARCÍA aborda el tema de la obligatoriedad del dictamen del Consejo de Estado en la elaboración de los reglamentos estatales y autonómicos. La exigencia de dictamen viene dada por la aplicación de los artículos 22.3 de la Ley Orgánica reguladora de la mencionada institución consultiva y 10.6 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, en los que dicha exigencia se predica de los reglamentos ejecutivos, concepto sobre el que no existe una jurisprudencia uniforme.

El libro analiza en primer lugar la corriente jurisprudencial que centra el concepto de reglamento ejecutivo en su contenido material. Desde esta perspectiva, el reglamento ejecutivo se presenta como aquel que completa, aplica o desarrolla un contenido legal, lo que supone la exclusión de los supuestos de «deslegalización» y de los reglamentos delegados y, por tanto, la no exigencia de dictamen en estos últimos casos.

Es conveniente destacar en este punto, como hace el autor, el papel que juegan los principios de reserva de ley y jerarquía normativa. La reserva constitucional de ley plantea la cuestión de si la misma alcanza a cualquier restricción de la libertad y de la propiedad, como parece más adecuado pensar, si bien se plantean problemas a la hora de definir en abstracto ese mínimo legal al variar

éste según las materias, debido a la imposibilidad de trabajar con un único mínimo.

Tras un breve análisis de las distintas consecuencias prácticas que la diferenciación conceptual entre estos principios trae consigo en el terreno del control judicial, se señala en qué consisten las operaciones de deslegalización, que permiten la entrada en juego de un reglamento en materia que le estaba vedada, así como la figura de los reglamentos delegados, es decir, aquellos que responden a una remisión en blanco del legislador. Otro tercer bloque de reglamentos del que tampoco podría predicarse el carácter de ejecutivos lo constituyen los reglamentos independientes, llamados así aunque realmente están sujetos a las reglas de competencia y procedimiento y, por supuesto, a las directrices constitucionales. Son los dictados sin habilitación legal, que no vienen a completar ninguna ley, los que plantean problemas en orden a su ámbito natural de actuación. El Tribunal Supremo destaca su necesario respeto del «bloque de legalidad formal», es decir, de los límites formales, fijados por las leyes, referidos a la competencia para dictarlos y a las reglas procedimentales para su elaboración.

Algunas Sentencias, manteniendo el concepto material de reglamento ejecutivo, identifican los reglamentos resultantes de remisiones en blanco y deslegalizaciones con los independientes. Sin embargo, esta variante carece de trascendencia a efectos de la exigencia del dictamen.

Una segunda línea jurisprudencial, que contempla el reglamento desde una perspectiva formal, extiende dicha calificación a aquellos que, sin desarrollar materialmente una ley, ejecutan una habilitación legal, intentando que el Consejo de Estado lleve a cabo el control del bloque de legalidad de estos reglamentos materialmente independientes. El dictamen siempre supone una mayor garantía, por lo que, en opinión de R. ALONSO GARCÍA, resulta preferible que el mayor número posible de reglamentos requieran de aquél, tanto para el ordenamiento jurídico en general como para los destinatarios de la norma en particular.

En este sentido el autor señala que no se debe interpretar el término «ejecutivo» de forma restrictiva, lo que permite dar entrada al dictamen en los reglamentos carentes de cobertura legal. La expresión «ejecución de las leyes» se entiende así como bloque de legalidad formal y material, incluida la Constitución y el Derecho comunitario. De esta forma, y en consonancia con lo señalado por la STS de 17 de diciembre de 1982, «todos los reglamentos de un modo u otro son ejecutivos, en el sentido de desarrollar o aplicar las leyes, solas o en su sistema».

La exigencia del dictamen alcanza de este modo la elaboración tanto de reglamentos ligados a una ley como de aquellos que desarrollan parcialmente una ley, así como la modificación y derogación reglamentaria.

Del mismo modo, en relación a los proyectos dictaminados que sean alterados con posterioridad de forma sustancial, salvo que lo sean como consecuencia de las pautas del dictamen, se exige una nueva consulta sobre las modificaciones llevadas a cabo.

El autor aboga también por la necesidad de intervención del Consejo de Estado cuando se produzca la recuperación de una norma anterior a la derogada, en cuanto ello supone una innovación positiva del ordenamiento jurídico, que hace necesario, a la vista de las circunstancias existentes, un nuevo examen. Este último se presenta —y no sólo en estos supuestos, sino en la generalidad de los casos en que tiene lugar el dictamen— como un mecanismo

de control de la legalidad, el acierto y la oportunidad de la norma que va a nacer.

El control de la legalidad supone, por un lado, el control de la legalidad formal, dentro del cual hay que distinguir dos tipos. Lo primero que debe ser controlado y examinado es si el proyecto de reglamento ha cumplido todas las normas de procedimiento. En segundo término, se encuentra el control llevado a cabo sobre el ejercicio mismo de la potestad reglamentaria y el órgano encargado de ejercitarla. Desde esta perspectiva, serán los reglamentos dictados sin habilitación legal los que necesiten de un mayor control por parte del Consejo, debido a la interpretación directa de la Constitución que, en estos casos, realiza la Administración, en el ejercicio de la potestad reglamentaria. Cuanto mayor es la desconexión entre Ley y Reglamento, más controvertido resulta el ejercicio de la mencionada potestad y, en consecuencia, más necesario el control.

El control sobre la legalidad supone también el examen de la legalidad material, lo que implica el sometimiento a los principios generales del Derecho, a las leyes que puedan incidir en la materia objeto del Reglamento, a las leyes habilitadoras, si existieren, y a las normas constitucionales, cuya flexibilidad requiere de la intervención del Consejo de Estado, velando por su observancia. El autor critica en este punto una reciente tesis, mantenida por parte de la jurisprudencia, que sostiene que lo realmente relevante es la legalidad material y, al poder ser ésta controlada por los órganos jurisdiccionales, resta importancia a los vicios procedimentales, incluida la omisión de dictamen.

La institución consultiva por excelencia cobra importancia por tener también a su cargo el control sobre el acierto y la oportunidad de la actuación desempeñada por la Administración, que deberá elegir la opción legal más beneficiosa para el interés general en cada momento, algo que queda fuera del ámbito competencial de los órganos jurisdiccionales.

La segunda parte del primer capítulo desmenuza las consecuencias que conlleva la omisión de dictamen. Tradicio-

nalmente el Tribunal Supremo mantenía, de un lado, la imposibilidad de alegar, con carácter general, vicios de procedimiento en la impugnación por vía indirecta; por otro, la anulación en el marco de un recurso directo de los reglamentos en los que se hubiera omitido el dictamen.

La STS de 7 de mayo de 1987 supone una ruptura radical de esta doctrina, al no fijar como causa de anulación, en los recursos directos contra reglamentos, la omisión del dictamen y entender susceptible este último requisito por el futuro control de los Tribunales contencioso-administrativos. El autor, sin embargo, sólo ve razonable que, cumplido el límite temporal fijado para alegar la omisión del dictamen, tenga lugar un examen de los Tribunales, como aislado y posible supuesto de anulación reglamentaria. De ahí su amplia crítica a la Sentencia, al suponer en parte una equiparación entre el control *ex ante*, llevado a cabo por el Consejo de Estado, y el realizado con posterioridad, por los órganos jurisdiccionales. De esta forma el giro jurisprudencial olvida la diferente naturaleza y contenido de dichos controles y sitúa el alcance del control judicial por encima, como si fuera capaz de lograr mayores cotas de plenitud y eficacia, pese a ser *a posteriori*. En la línea sostenida por el autor se encuentran dos Sentencias, dictadas por la Sala Especial del Tribunal Supremo en 1989, de las que, al igual que sucede con la de 1987 y otras muchas, se recogen amplias referencias en la obra que comentamos.

El capítulo segundo se adentra en el examen de los Reglamentos autonómicos, a través del análisis del artículo 23.2 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado, estudiando las diferentes posturas doctrinales, la del propio Consejo de Estado y las del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional.

El dictamen facultativo, previsto en el apartado primero de aquel artículo, no plantea problema alguno, a diferencia de la imposición preceptiva, fijada por el segundo párrafo. La amplitud de tal exigencia viene determinada por la interpretación que demos al artículo 107 de la Constitución, es decir, según con-

sideremos al Consejo de Estado como órgano del poder ejecutivo del Estado-Comunidad, o como si se tratase, postura que mantienen la mayoría de los autores, de un órgano del poder ejecutivo central. Siguiendo esta última consideración, se restringe la posible amplitud del artículo 23.2, con objeto de evitar un posible mecanismo de vigilancia externa sobre las Comunidades Autónomas, que pondría en tela de juicio la constitucionalidad de la mentada norma. Dentro de esta misma corriente restrictiva, juega un papel destacado la interpretación que, a su vez, se dé al artículo 149.1.18 de la Constitución, lo que da lugar a enfrentadas posturas doctrinales.

De esta forma se abre una amplia gama de opiniones contrapuestas que van desde mantener la constitucionalidad plena del precepto, hasta propugnar su inconstitucionalidad o, cuando menos, lo discutible de la misma (por ejemplo, MUÑOZ MACHADO). El campo de actuación necesaria del dictamen del Consejo de Estado tiene lugar para algunos en los reglamentos autonómicos dictados en ejecución de competencias transferidas o delegadas por el Estado a las Comunidades Autónomas, en virtud del artículo 150.2 de la Constitución; para otros, en los reglamentos autonómicos dictados en desarrollo de ley estatal; mientras que hay quien mantiene que sea preceptivo para los dictados en el ámbito autonómico en ejecución de cualquier ley, aunque supeditando dicha exigencia al hecho de que no exista en la Comunidad Autónoma un órgano consultivo con autonomía plena y máximas facultades consultivas.

Llegados a este punto, se pasa a analizar en un segundo apartado la naturaleza jurídica de los órganos consultivos autonómicos de Cataluña y Canarias, únicas Comunidades Autónomas que han materializado la posibilidad que previeron estatutariamente, y se expone detalladamente la interpretación dada por dichos órganos autonómicos al artículo que venimos examinando, siendo nota común, tanto en el Consejo Consultivo de la Generalidad y en la Comisión Jurídica Asesora como en el Consejo Consultivo de Canarias, tomar como punto de partida el estudio del Consejo

de Estado, como órgano del Gobierno central. En este sentido hay que señalar lo avanzado que el proceso de creación de un propio órgano consultivo se encuentra en Andalucía. Aunque, a nuestro juicio, no resulta deseable la hipotética creación de un órgano consultivo en cada Comunidad Autónoma, ésta parece ser, sin embargo, la dirección emprendida, y desde luego hay que reconocer la competencia de las Comunidades Autónomas para crear, en virtud de su potestad de autoorganización, órganos consultivos propios de las mismas características y con idénticas o semejantes funciones a las del Consejo de Estado.

El problema existente con los órganos consultivos de las CC.AA. es la carencia de una estructura técnica adecuada y la falta de una absoluta independencia y objetividad, siendo propugnada la misma de que goza el Consejo de Estado.

A continuación se recogen las posiciones mantenidas por el Alto Cuerpo Consultivo, a través de sus Dictámenes y Memorias. En líneas generales, el Consejo de Estado sostiene que el artículo 23.2 impone su dictamen en el ámbito autonómico para los mismos supuestos en que resulta preceptivo a nivel estatal. Sin embargo, se da entrada a la posibilidad de que, a través de leyes estatales —y no autonómicas, como señala el Consejo Consultivo de Canarias—, se sustituya la intervención del Consejo de Estado en el ámbito autonómico por la de los órganos consultivos de cada Comunidad. Así, se hace necesaria para este tipo de desplazamiento competencial la existencia de una Ley Orgánica.

En el penúltimo apartado del libro, se recogen numerosas Sentencias del Tribunal Supremo que anulan, por omisión del dictamen del Consejo de Estado, los reglamentos autonómicos que desarrollan y ejecutan legislación estatal. Los mayores problemas surgen con la STS de 24 de noviembre de 1989, que entiende que el dictamen del Alto Cuerpo Consultivo no sería preceptivo en la elaboración de reglamentos de ámbito regional dictados en ejecución de leyes estatales, al considerar que el artículo 23 LOCE habla del dictamen preceptivo del «propio organismo consultivo de la respectiva Comunidad Autónoma».

Otra línea jurisprudencial hace depender la intervención preceptiva del Consejo de Estado de lo que establezca la ley estatal o autonómica que sea desarrollada posteriormente por el reglamento autonómico. Esta corriente, nacida de dos Sentencias de 1988, pretende evitar una interpretación del precepto objeto de debate que, llevada hasta sus últimas consecuencias, atentaría contra el principio de autonomía, pero termina cayendo, en opinión del autor, en la inaplicación de la norma.

Las últimas páginas son aprovechadas por Ricardo ALONSO GARCÍA para exponer su opinión a la vista de las pautas marcadas por las Sentencias del Tribunal Constitucional de 26 de enero de 1989 y 9 de marzo de 1990. Esta jurisprudencia, como señala el autor, «no debe hacernos perder de vista que la imposición, en su caso, del dictamen del Consejo de Estado en la elaboración de reglamentos autonómicos no es consecuencia del ejercicio de una competencia estatal (negada por el TC) para fijar las bases del procedimiento administrativo común, sino consecuencia de las funciones atribuidas por el legislador orgánico a un órgano configurado constitucionalmente como institución al servicio del poder ejecutivo del Estado globalmente considerado».

Se trata de conciliar la máxima autonomía de las Comunidades Autónomas en la regulación de sus respectivos procedimientos de elaboración de disposiciones generales con el dictamen preceptivo del Consejo de Estado en el ámbito autonómico. Y el punto de síntesis se encuentra en el papel que, al servicio de las Comunidades Autónomas en cuestiones que afecten al Estado globalmente considerado, debe jugar la intervención preceptiva en el ámbito autonómico del Consejo de Estado establecida en el artículo 23.2, que no es otro que mantener un centro de interpretación en torno a un único sistema normativo estatal, que normalmente presentará el carácter de «básico».

Finalmente parece necesario hacer mención de la STC 204/1992, de 26 de noviembre, aunque sea posterior a la aparición de la obra recensionada. En ella se declara que el artículo 23, párra-

fo segundo, de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, en relación con el artículo 22.3 de la misma Ley, no es contrario a los artículos 2, 107, 137, 148.1.1.ª y 153 de la Constitución. En la cuestión de inconstitucionalidad que dio lugar a la citada sentencia, formulada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, se exponía la existencia de dudas razonables acerca de la constitucionalidad de la citada norma, en cuanto que al exigirse dictamen preceptivo del Consejo de Estado para aprobar los Reglamentos ejecutivos de las Comunidades Autónomas se está introduciendo un sistema de control no previsto en el artículo 153 CE y se está vulnerando la competencia de autoorganización de las CC.AA. (art. 148.1.1.ª CE), al insertar en su organización un órgano dependiente del Gobierno. Sin embargo, hay que señalar —tal como hace la sentencia— que el Consejo de Estado permanece orgánicamente separado de la Administración autonómica a la que informa y que, sobre todo, no es un órgano dependiente del Gobierno, sino que está dotado de independencia funcional para la tutela de la legalidad y del Estado de Derecho. No forma parte de la Administración activa, sino que es «un órgano consultivo que actúa, en todo caso, con autonomía orgánica y funcional en garantía de su objetividad e independencia». Por tanto, el precepto cuestionado no resulta contrario a la CE, siempre que se entienda que el dictamen del Consejo de Estado se exige a las Comunidades Autónomas sin organismo consultivo propio, en los casos recogidos por dicha Ley que forman parte de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas o del procedimiento administrativo común.

Con el fin de asegurar el correcto funcionamiento del Estado de las Autonomías, la STC 204/1992 señala que la intervención del órgano consultivo autonómico excluye la del Consejo de Estado, salvo que la Constitución, los Estatutos de Autonomía o la Ley Autonómica establezcan lo contrario para determinados supuestos. En este sentido, pueden citarse a modo de ejemplo

los artículos 102 y 103 de la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que requieren, a efectos de la revisión de oficio de los actos administrativos nulos o anulables y como garantía procedimental, dictamen «del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma si lo hubiere».

Fernando FALCÓN Y TELLA

ARIÑO ORTIZ, Gaspar: *Economía y Estado. Crisis y reforma del sector público*. Marcial Pons, Madrid, 1993, 422 págs.

I. Es verdad que el último libro del profesor ARIÑO no es un libro al uso. Es un libro escrito con autoridad, académica y profesional. Sin duda, uno de los campos más queridos del profesor ARIÑO es el Derecho administrativo económico, en el que —con un talante crítico y, con frecuencia, desmitificador— ha prodigado sus publicaciones en temas como el modelo económico, el servicio público o la empresa pública. A ello hay que unir una dilatada experiencia. Su trayectoria profesional —que en algún momento le ha llevado también a sentarse en los bancos de la política nacional— le ha permitido observar y contrastar con la realidad, con esa sabiduría que da el conocimiento de las instituciones por dentro, la reflexión que parte del profesor universitario.

Es también un libro planteado con una gran ambición, pero desde un sano pragmatismo. La comprensión de la problemática que plantea la intervención pública en la economía no puede realizarse de manera consciente y realista atrincherado en las filas del Derecho Administrativo. Como al autor le gusta repetir, en el Derecho Público no es posible analizar las instituciones y las concretas técnicas jurídicas sin conocer la realidad económica y política subyacente. El análisis económico, las consideraciones axiológicas y la plural experiencia profesional del autor acompañan al

razonamiento jurídico en las páginas de esta obra. Todo ello permite plantear los problemas tal como aparecen en la realidad, complejos y entremezclados con elementos muy variados, para después intentar ofrecer soluciones jurídicas.

II. Desde un punto de vista sistemático, la obra consta de un prefacio y tres partes. La primera de ellas, que lleva el título genérico de «Estado y Economía», se dedica al análisis de los fundamentos de la intervención pública en la economía. Tras un análisis de la importancia cuantitativa y cualitativa de los sectores públicos en el mundo se pasa revista a las distintas modalidades de intervención pública económica y a sus principios rectores.

Especial atención merecen los principios de solidaridad y subsidiariedad, principios básicos —aparentemente en tensión dialéctica—, que despliegan un papel informador de los sistemas de ordenación económica y organización social. El principio de subsidiariedad aporta criterios que contribuyen a decidir el grado de intervención y de protagonismo del Estado en la vida económica y social de un país, o lo que es lo mismo, define el ámbito de libre actuación de los ciudadanos y de los grupos sociales en que éstos se integran. El principio de solidaridad tiene un papel complementario. El funcionamiento del mercado debe ser corregido mediante la intervención pública, o mejor, siempre que ello sea posible, mediante los cauces voluntarios que vaya arbitrando la propia sociedad, sus individuos y sus instituciones.

En suma, esta reflexión se proyecta sobre el modelo económico constitucional, tema en el que la doctrina va alcanzando ya un consenso de base, entre otras, gracias a las aportaciones del propio ARIÑO. Nuestra Constitución define un modelo de economía social de mercado, en el que la propiedad privada y la libertad de empresa constituyen los pilares del sistema económico. La intervención de los poderes públicos se legitima en la consecución de los amplios objetivos que el Estado social define. Ahora bien, en ningún caso debe olvidarse su carácter puramente instrumen-

tal. La intervención pública se configura como una excepción a una regla general de libertad. A estas alturas de la historia y en este contexto geográfico y político-jurídico, especialmente condicionado por la Comunidad Europea, las cosas no podían ser de otra forma.

III. En la segunda parte de la obra se analiza el papel del «Estado productor», que tiene en la empresa pública el instrumento de intervención más extendido. El estudio de esta institución es especialmente oportuno en un momento como éste en el que asistimos a la formulación de una «nueva teoría» de la empresa pública, que trata de asimilarla —su régimen jurídico, sus objetivos y su gestión— a la empresa privada. (En realidad, no se tiene suficientemente en cuenta que «lo mejor para que una cosa parezca algo es que realmente lo sea», pág. 161.)

En nuestros días, desde ciertos planteamientos, por razones de oportunidad, se reserva a la empresa pública un papel destacado. El argumento es la escasa concentración de capital industrial que caracteriza a nuestro país. La ausencia de empresas o grupos industriales con dimensión suficiente hace que el sector público sea, de hecho, el único operador capaz de ejercer el liderazgo de la empresa pública española haciéndola presente en el mercado europeo e internacional.

Con el adecuado régimen jurídico, la titularidad de la empresa, se dice, es indiferente: la pública puede ser tan eficiente como la privada. De lo que se trata es de quebrar la inercia que hasta este momento trae la empresa pública. Las palabras mágicas para ello son despolitización, autonomía de gestión y espíritu empresarial. A esta filosofía responde la creación del grupo TENEO, que reúne a las empresas competitivas del INI, con aspiraciones de liderazgo industrial.

Existen, sin embargo, razones de peso que llevan a desconfiar de este planteamiento. Hasta ahora, la experiencia ha evidenciado de manera constante los malos resultados de la empresa pública, en España y en el extranjero. Por otra parte —dice ARIÑO—, no parece fácil la

superación de los vicios permanentes de la empresa pública, como son la falta de objetivos claros, la movilidad o insuficiente profesionalidad de sus dirigentes, la fuerte presión sindical, la inflación de plantillas, etc. La completa asepsia de la gestión empresarial frente a las presiones políticas no parece posible: en momentos difíciles cualquier gobierno utilizará el poderoso arsenal de empresas públicas en favor de sus intereses. Tampoco resulta creíble que el Estado deje de utilizar su poder político (regular, recaudar y gastar) en favor de sus empresas. En suma, la concentración de poder político y poder económico entraña claros riesgos para la libertad.

A ello hay que añadir también problemas de legitimidad de la intervención pública —gubernamental—, que con este planteamiento queda más desprovista aún de los tradicionales controles que proporciona el Derecho administrativo, que son garantía de rectitud en la gestión pública.

Por cierto, debe salirse al paso de la idea extendida en ciertos sectores en los últimos años de que la empresa pública no debe perseguir fines públicos. La empresa pública es una forma más de intervención administrativa y, como tal, su única razón de ser es la satisfacción de los intereses generales. La autonomía de la voluntad, que proporciona libertad de actuación, está pensada para el Derecho privado, no para el Derecho público.

La desconfianza hacia el sector público, traducida en la *privatización* de empresas, ha caracterizado la política económica de los países europeos en los años ochenta. El caso español es peculiar. No responde a un plan definido de privatizaciones, sino a motivos de oportunidad, coyunturales. En otros países (Reino Unido, Francia, Italia) se han aprobado leyes para conducir y ordenar un proceso de la trascendencia política de éste; en España, en cambio, ha faltado todo debate público sobre estas operaciones. En general, unas veces se ha procedido a la privatización de aquellas empresas que, por razones tecnológicas y comerciales, no podían sostenerse en mano pública; otras, se ha llevado a cabo la venta de porcentajes de acciones

de empresas públicas —sin perder el control— como un medio para generar ingresos para el Estado. En realidad, el proceso privatizador en España no pretende reducir el sector público estatal, sino controlarlo en mejores condiciones o incluso ampliarlo, con la publicación de nuevas empresas.

IV. La reducción del papel del Estado productor y financiador debe compensarse con un aumento, nuevo sentido y mayor eficacia de la función reguladora del Poder público en la vida económica. Entramos con ello en la tercera parte de la obra, que analiza el papel del Estado como sujeto regulador.

La intervención pública debe respetar los principios de proporcionalidad y *pro libertate*, de manera que el Poder público, siempre que sea posible, se limite a la ordenación de la actividad, sin asumir su titularidad y gestión. Esto no siempre es posible, por lo que el Poder público a veces ha de reservarse la actividad —no necesariamente también su gestión—, mediante su declaración como servicio público (art. 128.2 CE).

El servicio público todavía hoy sigue siendo una noción polémica y, sin embargo, tiene una significación extraordinaria. Como dice el propio autor, por mucho que pueda sorprender, hasta fechas recientes la noción de servicio público no ha sido objeto de una elaboración adecuada desde los propios presupuestos del ordenamiento jurídico español. En este sentido, me parece de la mayor relevancia el intento de definición del servicio público y de construcción de su régimen jurídico que hace el profesor ARIÑO en los capítulos IX y X de esta obra.

Con todo, el servicio público se perfila cada vez más como un remedio excepcional y ello no sólo por exigencias del Derecho interno. El ordenamiento comunitario, que en los últimos años impulsa decisivamente la creación del mercado interior, representa un condicionamiento efectivo para los Estados miembros, que cada vez tienen menos margen para reservarse actividades. Así, actividades como la energía, los transportes y las telecomunicaciones —hasta

ahora típicos servicios públicos— están llamadas a someterse efectivamente a la competencia y al mercado. La clave en estos casos es la regulación de la actividad. La bandera de la «desregulación» que en los últimos años se ha enarbolado en el mundo occidental, en realidad, lo que reclama es un nuevo sentido de la regulación, que sea conforme al mercado y favorezca la introducción o el incremento de la competencia en los sectores privatizados.

Admitido que el Estado no tiene sustituto, hay que plantearse su necesaria reforma institucional, que le permita ejercer sus funciones —especialmente las de regulación económica— de manera adecuada. En concreto, la ordenación de los grandes servicios públicos requiere una «autoridad reguladora dotada al mismo tiempo de preparación técnica, independencia política y legitimación democrática» (pág. 365).

En este sentido, la respuesta organizativa a las funciones de ordenación económica del Poder público pueden ser en muchos casos las Comisiones Reguladoras Independientes. Con todos sus defectos, «no se ha encontrado nada mejor para asegurar en la medida de lo posible una dirección coherente, racional, no falsificada» de los servicios públicos y de otros sectores de intervención económica del Estado (pág. 388). Esto no significa hurtar al Gobierno la dirección política de estas actividades, que habrá de ejercerse mediante la aprobación de la regulación general en la que se contengan los criterios y principios de actuación. Lo que se trata de evitar es que la autoridad reguladora sea permeable a influencias políticas que permitan utilizar los sectores regulados para el logro de fines ajenos a éstos. La independencia de la autoridad reguladora también debe garantizarse respecto de la influencia de las propias empresas que operan en el sector, como la experiencia norteamericana ha venido a demostrar.

V. En resumen, como advertíamos al principio, estamos ante un libro de calidad, hecho con buenas mimbres, escrito con un estilo directo y vivo, que tiene la contagiosa vitalidad de su autor. Es además un libro innovador, con

ideas abundantes. Todo el análisis se asienta sobre una visión personalista del Derecho y de las instituciones políticas. La libertad, la igualdad de oportunidades, el trabajo, la organización y la responsabilidad se reconocen como las bases —y no hay otras— sobre las que se asienta la prosperidad de los pueblos. Sobre todo, es, pues, un libro cargado de criterio y de buenos principios.

José Carlos LAGUNA DE PAZ
Profesor Titular de
Derecho Administrativo
Universidad de Valladolid

CARRILLO, Marc: *La cláusula de la conciencia y el secreto profesional de los periodistas*, Ed. Cuadernos Cívitas, 1993.

El profesor Marc CARRILLO no necesita ser presentado a través de esta obra. Primero, porque la monografía a que nos vamos a referir ya había sido publicada inicialmente en lengua catalana por el Centro de Investigación de la Comunicación. Y segundo, porque el análisis de la tensión entre prensa y libertades individuales, había sido objeto con anterioridad de otra monografía que el autor escribió con el título *Los límites de la libertad de prensa en la Constitución española de 1978 en 1987*.

Marc CARRILLO, en la actualidad Catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad Pompeu Fabra, emprende de forma diestra el análisis, en esta ocasión, de la cláusula de conciencia y el secreto profesional como derechos específicos de los periodistas. Para ello, parte del estudio de la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la libertad de expresión y el derecho a la información, marco en el que se desarrolla, como referencia, la actividad del periodismo y la profesión del periodista, y sin duda premisa necesaria para establecer sus límites. Estos límites se fijan en los derechos de la personalidad, pero también en la existencia de secretos oficiales que en un Estado democrático han

de compatibilizarse con el derecho a la información, y el derecho de rectificación.

El capítulo segundo de la obra se centra en el estudio del Estatuto jurídico de los periodistas, que situado en la tensión norma-autorregulación, choca con la convicción previa de que la «mejor ley de prensa es la que no existe». El reconocimiento constitucional de la cláusula de conciencia y el secreto profesional de los periodistas evita lo que el autor denomina la «mercantilización de la información»; sin embargo, es insuficiente para proteger a los profesionales en el ejercicio de su libertad de expresión. Los Estatutos de redacción son estudiados por el autor, desde un plano metodológico, a través de su naturaleza jurídica, ámbito de aplicación, contenido de los principios editoriales y definición de los derechos y deberes específicos de los periodistas.

Los capítulos tercero y cuarto entran de lleno en el estudio de los dos derechos específicos, poniendo de relieve cómo la constitucionalización de la cláusula de conciencia significó una novedad en relación con los países de nuestra área cultural, pues la cláusula de conciencia es salvaguarda ideológica de la libertad, el derecho de opinión y la ética profesional del periodista. Se estudia en primer lugar desde la perspectiva del derecho comparado; la Ley francesa de 29 de marzo de 1935 y la alemana; la austríaca, pionera de todas las europeas ya que databa de 1910, aun cuando la regulación que se toma de referencia en la obra es la de 12 de junio de 1981, que, por cierto, ya ha sido modificada en 14 de enero de 1993 (difícil tarea la del investigador, frente a la fugacidad del derecho público). Posteriormente se analiza la vinculación de la cláusula con los preceptos legales del ordenamiento laboral que, aunque insuficientemente, pretenden asegurar el derecho. El secreto profesional, siguiendo la misma metodología, es también estudiado desde sus antecedentes y desde el derecho comparado, para llegar al objeto, sujetos y límites del mismo.

Por encima de la claridad y sistemática con que el autor maneja temas tan controvertidos, por afectar a la libertad,

pero también a la ética, lo más sugerente de la obra son las propuestas que, en ocasiones abiertamente y en ocasiones entre líneas, lanza su autor para ser tenidas en cuenta llegado el caso de acometerse una futura regulación, ya que es el legislador quien habrá de tener que determinar el contenido y los límites de los derechos que afectan a la profesión periodística. Tarea no fácil si se tiene en cuenta que los derechos fundamentales, al encerrar protecciones positivas o negativas de conductas, han de proteger a los profesionales del periodismo de poder callar o hablar, informar u opinar, en momentos concretos.

En fin, es de agradecer la publicación de la obra también en lengua castellana, porque de llegarse a elaborar el estatuto del informador mediante la Ley de Prensa o mediante autorregulación, el análisis de Marc CARRILLO ofrece temas de reflexión que deben ser tenidos sin duda muy en cuenta.

María Jesús MONTORO CHINER
Catedrática de
Derecho Administrativo

DELGADO BARRIO, Javier: *El control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico*, Ed. Cívitas, Madrid, 1993.

El estilo sencillo y de fácil lectura con que nos presenta el Magistrado D. Javier DELGADO BARRIO su monografía sobre *El control de la discrecionalidad en el planeamiento urbanístico*, resalta, si pudiera ser posible, la claridad, rigurosidad y profundidad de análisis jurídico con que aborda el autor la situación actual del control judicial de la discrecionalidad administrativa y, en particular, en materia de planeamiento urbanístico.

La calidad del estudio hace que desborde, en buena medida, los límites estrictos de su título para contribuir desde la Judicatura y a partir de los problemas reales que se plantean en torno a una materia concreta, el planeamiento urbanístico, al debate amplio, abierto y de manifiesta actualidad, suscitado en

nuestra doctrina científica en torno a la discrecionalidad administrativa y la extensión y límites del control judicial. De ahí que otra de las cualidades del estudio sea su «oportunidad» dado el momento actual de debate sobre la materia en nuestra doctrina científica (1).

Metodológicamente, a lo largo del estudio se va exponiendo de forma completa y sistemática la última jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la materia, siguiendo, en cada uno de los capítulos, una línea argumental de razonamiento jurídico que nos transporta de forma constante de nuestro más inmediato derecho urbanístico histórico, al vigente Texto Refundido de 26 de junio de 1992, con la sencillez, rigurosidad y precisión de la mejor literatura jurídica. Para ello, una vez expuesta el *status quaestionis* legal y jurisprudencial resul-

tante de nuestro derecho urbanístico histórico y a la luz del articulado del Texto Refundido de 1992, se concreta en qué medida el nuevo cuadro normativo se ratifica o aparta de las previsiones normativas y de la doctrina jurisprudencial resultante, aportando un completo y sistemático balance, a la luz del nuevo Texto Refundido de 1992, de los aspectos que el autor considera de plena aplicación y de los que, en menor medida, precisan ser matizados o, en su caso, modificados.

Entre los primeros, afirma el carácter reglado del suelo urbano, a partir de la sustancial identidad entre los arts. 10 y 13 del nuevo Texto con respecto a la redacción de los arts. 78 y 81 del Texto de 1976; al carácter reglado de la licencia urbanística conforme a los artículos 242,3 y 243,3 del Texto de 1992; el que los derechos de los propietarios, bien deriven de una ordenación urbanística anterior, bien de un convenio con la Administración, no son límite para la potestad de planeamiento, artículos 125 y ss. y 237 y ss. del Texto Refundido 1992; el carácter preceptivo de la motivación del planeamiento; el aseguramiento de la participación ciudadana, artículo 4,4 del Texto 1992; el mantenimiento de la tradicional acción pública en el ámbito urbanístico, artículo 304 del Texto Refundido de 26 de Junio de 1992; la confirmación de la doctrina jurisprudencial que establece como motivos de control del planeamiento por las CC.AA.: «la legalidad procedimental, aspectos sustantivos o salvaguarda de intereses supralocales...» en base a la redacción del actual artículo 114 del Texto Refundido, etc.

Entre los segundos, precisados de matización o adaptación, a juicio del autor se apuntan:

las licencias, que una vez otorgadas, en cuanto acto declarativo de derechos, no se vean afectadas por la modificación del Plan y que hoy, conforme al artículo 238,1 del Texto de 1992, cuando no se haya iniciado la edificación «se entenderá extinguida la eficacia de la licencia en cuanto sea disconforme con la nueva ordenación»; precepto que igualmente

(1) La materia en los últimos tiempos ha recibido un nuevo impulso con los estudios del Profesor Tomás Ramón FERNÁNDEZ, en sus trabajos *Arbitrariedad y discrecionalidad*, Civitas, Madrid, 1991, y *Juzgar a la Administración contribuye a administrar mejor*, «REDA», núm. 76, 1992; del Profesor M. SÁNCHEZ MORÓN, *El control de las Administraciones Públicas y sus problemas*, Instituto de España-Espasa Calpe, Madrid, 1991; del Profesor Luciano PAREJO ALFONSO, *Crisis y renovación del Derecho Público*, CEC, Madrid, 1991, y la más reciente obra del mismo autor: *Administrar y Juzgar: dos funciones constitucionales distintas y complementarias*, Tecnos, Madrid, 1993. Sin que puedan olvidarse trabajos doctrinales ya clásicos como los del Profesor Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, *La lucha contra las inmunidades del poder*, «Cuadernos Civitas», Madrid, 1974, que también puede consultarse en el núm. 38, 1962 de esta REVISTA; F. SAINZ MORENO, *Conceptos jurídicos indeterminados y discrecionalidad administrativa*, Civitas, Madrid, 1976; A. MOZO SEOANE, *La discrecionalidad de la Administración Pública en España*, Editorial Montecorvo, Madrid, 1985; o artículos como los del Profesor Alejandro NIETO, *La vocación del Derecho Administrativo de nuestro tiempo*, núm. 76 de esta REVISTA, 1975, págs. 9 y ss.; el Profesor Lorenzo MARTÍN RETORTILLO, *Del control de la discrecionalidad administrativa al control de la discrecionalidad judicial*, núm. 100/102 de esta REVISTA, 1983, págs. 1083 y ss., etc.

parece aplicable a la determinación del ordenamiento aplicable, en caso de variación, para las resoluciones en materia de licencias, siendo de aplicación siempre la ordenación vigente al tiempo de la resolución, sin perjuicio de eventuales responsabilidades administrativas por demora, etc.

En lo que a estructura se refiere, la obra se divide en siete breves capítulos, perfectamente ensamblados entre sí para crear una cadena argumental lógica que unifica todo el estudio, en los que en todo momento se hace alusión a los criterios y principios de aplicación e interpretación de nuestro sistema jurídico y una constante referencia a la doctrina jurisprudencial establecida.

No obstante, bien pudieran diferenciarse tres partes: capítulos I, II y III, sobre los límites a la potestad de planeamiento; capítulos IV, V y VI, en relación con los sujetos y poderes de control, y una reflexión final, capítulo VII, sobre los posibles supuestos de sustitución de las decisiones administrativas que se anulan por otras pronunciadas por el Tribunal.

La primera parte, partiendo de que los cometidos del plan evidencian una profunda discrecionalidad y circunscribiendo la posibilidad de control de las decisiones discrecionales a los elementos o criterios jurídicos que la misma encierre (diferenciándoles de otros aspectos técnicos jurídicamente indiferentes, sociológicos, económicos, arquitectónicos, etc.) se ocupa principalmente de las técnicas de control de la actuación de las potestades discrecionales.

Siguiendo el transcendental estudio en nuestro derecho público del profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, *La lucha contra las inmunidades del poder* (2), hace remisión, en primer lugar, a las técnicas generales de control de las potestades discrecionales, ocupándose de los elemen-

tos reglados de todo acto, de la delimitación del ámbito de la discrecionalidad frente a los conceptos jurídicos indeterminados, del control de los hechos determinantes, y del control a través de los principios generales del Derecho; para, en segundo lugar, centrarse en los límites específicos de la potestad discrecional en materia de planeamiento, entre los que destaca los límites definidos a partir de los estándares urbanísticos, los límites que derivan de normas de directa aplicación que operan, con o sin planeamiento, los límites que derivan de la definición con rango legal del suelo urbano que hace que el suelo urbano sea un concepto reglado, y el carácter reglado de la licencia que impone un cierto nivel de concreción en la redacción del plan; para concluir, esta parte de limitaciones a la discrecionalidad, haciendo referencia a la «motivación» como legitimadora de la potestad discrecional al explicitar las razones que determinan la decisión con criterios de racionalidad.

Mención y análisis especial en relación con la motivación merece el tratamiento dado a la «Memoria de planeamiento», como motivación del mismo, haciéndose referencia a numerosos pronunciamientos anulatorios cuando falta tal Memoria o motivación.

En la segunda parte del estudio, continuando la concreción y rigurosidad que mantiene en todo momento, se ocupa de los sujetos, entidades y poderes que ejercen un control sobre el planeamiento urbanístico y, en particular, de la doctrina jurisprudencial sobre el control del planeamiento por parte de ciudadanos, Comunidades Autónomas y Tribunales.

Se destaca que la participación ciudadana en la fase de elaboración del planeamiento, a través del trámite de información pública, además de fiscalizar el planeamiento, contribuye, igualmente, a la legitimación democrática de un plan que, como reiteradamente se destaca en la obra, tiene carácter normativo. Por otra parte, igualmente los ciudadanos podrán provocar el control jurisdiccional del plan en virtud de la acción pública tradicional que se mantiene en el artículo 304 del Texto Refundido de 1992.

Partiendo de la base de que en general

(2) E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho Administrativo*, estudio que fue publicado en primer lugar en el núm. 38 de esta REVISTA, y editado como libro en Cuadernos Cívitas, Madrid, 1974.

los planes municipales son aprobados definitivamente por las Comunidades Autónomas —art. 118 T.R. 1992— se plantea igualmente el problema de determinar el alcance de este control habida cuenta del principio constitucional de autonomía local. En relación con este punto se destaca cómo la jurisprudencia viene entendiendo que la diversidad de intereses en el campo urbanístico hace del planeamiento una potestad de titularidad compartida que hace que el «objeto» sobre el que recae el control ha de ser del plan «en todos sus aspectos» y que en relación con los criterios de control, admitido «el de legalidad», el «control de oportunidad» ha de limitarse a los supuestos que afecten a intereses supralocales que el Tribunal Constitucional, Sentencia 170/1989, ha destacado que prevalecen sobre los meramente locales.

En cuanto al control jurisdiccional, desde un principio se precisa que es un control jurídico, un control de legalidad en el que el Juez sólo puede revisar la actuación administrativa desde este punto de vista.

Se destaca igualmente en la doctrina jurisprudencial creada a partir del denominado «abuso de discrecionalidad», que sostiene que el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos «aspira a evitar que se traspasen los límites racionales de la discrecionalidad y se convierta éste en fuente de decisiones que no resulte justificada».

Exigencia, por tanto, de racionalidad del planeamiento que opera no sólo para evitar la lesión del ciudadano, sino también para impedir un «entorpecimiento a la buena y recta administración» (3). En conclusión, «juicio no de oportunidad, sino de racionalidad, am-

parado por el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos».

El estudio concluye con una reflexión final sobre las posibilidades de sustitución de la determinación que se anula por otra pronunciada por el Tribunal, en la que partiendo de la posibilidad genérica de esta sustitución, matiza que si bien en relación con actuaciones regladas tal sustitución aparece plenamente viable (Sentencia T.S. de 22 de octubre de 1990), en cambio, en el ámbito de la actuación de potestades discrecionales, la sustitución de la decisión administrativa no es siempre posible, debiéndose atender a las circunstancias del caso concreto (S.T.S. 2 de abril de 1991).

Podemos concluir afirmando que no cabe duda de que nos encontramos ante una obra predominantemente jurisprudencial de gran interés y rigor científico, que agotando los contenidos de su título los desborda para participar de lleno en las reflexiones doctrinales que en torno a la situación actual del Derecho público en general y del administrativo en particular ocupa a nuestra doctrina científica particularmente en la delimitación de las funciones de administrar y juzgar.

Un trabajo que pone una vez más de manifiesto la fecundidad del diálogo entre doctrina y jurisprudencia en el proceso de construcción del Derecho público; diálogo al que ya nos tiene familiarizados el autor, desde los considerandos de sus sentencias y desde su ya abundante y profunda obra doctrinal.

Alberto GÓMEZ BARAHONA

DELPÉRÉE, F., y otros: *La Constitution fédérale du 5 mai 1993*, Ed. Bruylant, Bruxelles, 1993, 292 págs.

I

La evolución institucional belga en estos últimos tiempos no ha pasado desapercibida (en unos aspectos u otros) para nadie. Y menos para los españoles

(3) La Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de Junio de 1991, de la que fue ponente igualmente el Magistrado Javier DELGADO BARRIO construye la interdicción de la arbitrariedad como una exigencia de los principios de buena administración y mereció una acogida muy favorable por la doctrina y en particular por el profesor Tomás Ramón FERNÁNDEZ en *Juzgar a la Administración*, ob. cit., pág. 529.

que han visto cómo, en un margen de pocas décadas, un Estado regional (y no lo olvidemos, con todos sus matices y sus diferencias, España lo es) se ha convertido en Estado federal.

Efectivamente, desde un punto de vista estrictamente constitucional, con la reforma de 5 de mayo último, culmina el proceso federalizante en Bélgica, que ha dejado de ser, así, un Estado unitario descentralizado. Como dice el nuevo artículo 1.º de la Constitución, «Bélgica es un Estado federal formado por Comunidades y por Regiones».

El estudio —desde una perspectiva iuspublicista— de este «nuevo Estado» belga es el objeto de esta obra colectiva, la cual tiene su origen en las Jornadas organizadas en el mismo mes de mayo por el Centro de Estudios Constitucionales y Administrativos de la Universidad de Lovaina, sobre este mismo tema. En ellas intervinieron profesores de las diversas universidades belgas, cuyas aportaciones a las Jornadas, en lo esencial, debidamente adaptadas y sistematizadas, constituyen el núcleo doctrinal del libro.

Desde otro punto de vista, y a pesar de la lógica heterogeneidad de los trabajos que la componen, la obra mantiene un planteamiento sistemático claro (no muy habitual en obras de esta índole). Cabría distinguir tres partes, por razón de la materia: la primera, referida, desde una perspectiva más general, a las instituciones político-administrativas —federales, por una parte, y regionales o comunitarias por otra—; la segunda, al régimen competencial, y la tercera, a los problemas económico-financieros, todas ellas teniendo en cuenta la situación jurídico-política anterior y el posible desenvolvimiento futuro del nuevo juego de poderes en el escenario belga.

II

Esta profunda revisión de 5 de mayo último no ha afectado, ni al estatuto del rey (parcialmente modificado en 1991), ni al poder judicial único, ni a la *Cour d'arbitrage*, que permanecen inalterados. Tampoco resultan directamente afectadas las Entidades locales, en cuanto a

sus competencias o a su organización; en este sentido, sin embargo, hay que reseñar una modificación importante, que afecta a los principios básicos de la configuración jurídico-pública del Estado: hasta este momento, la provincia constituía una división territorial del Estado belga; desde ahora, las provincias pasan a ser una circunscripción territorial de las Regiones.

El Profesor DELPÉRÉE hace una espléndida síntesis de las principales reformas —y consecuentes problemas— que se plantean respecto a las instituciones federales del nuevo Estado belga: con relación al Poder ejecutivo, la principal innovación (art. 65) es la introducción del llamado voto de censura constructivo. En lo que respecta al legislativo, el Senado ha sido el gran perdedor de la reforma, la autoridad «desgraciada» (lo que resulta sorprendente, en un Estado llamado «Federal»): sus competencias en el ámbito de la función legislativa y del control político han disminuido y su composición ha sido modificada, manteniendo un sistema proporcional. Se ha desaprovechado la oportunidad de crear un auténtico sistema bicameral, con un Senado fuerte, que fuese foro de los representantes regionales o comunitarios en pie de igualdad, como ocurre en otros Estados de tradición federal. De ahí que se defina la nueva situación como un bicameralismo desigual o, incluso, como un auténtico monocameralismo (pág. 21). Da toda la impresión de que el nuevo diseño constitucional de la Cámara alta obedece a un intento de compensar las potestades perdidas por las autoridades federales.

No se alude directamente en la obra —a pesar de que se trata de una característica típica del federalismo— a la competencia para la reforma constitucional, quizá porque no ha sido modificado este extremo en la reciente reforma. Pues bien, la mencionada competencia corresponde al Poder legislativo federal, mediante *quorums* cualificados de constitución y de votación en ambas cámaras (art. 131), incluso teniendo en cuenta los grupos lingüísticos de diputados y senadores (art. 1.1 *in fine*). Pero los Consejos regionales o comunitarios no han sido asociados al proceso constitu-

yente de forma directa (sólo indirectamente a través de la exigua representación en el Senado). Lo cual es manifestación, otra vez, de la unidad del Estado belga.

III

La segunda parte tiene como objeto las instituciones, ya no «centrales», sino federadas, esto es, Regiones y Comunidades, nacidas constitucionalmente con la reforma de 1970. Aquéllas, entidades territoriales, ejercen competencias de carácter económico-social; éstas, por el contrario, disponen de competencias lingüístico-culturales, que ejercen en función del *status* lingüístico de la población. Se distinguen, así, tres regiones (flamenca, valona y Bruselas-capital), que se combinan con tres Comunidades: neerlandófono, que ejerce sus competencias sobre las regiones flamenca y bruselese; francesa, que ejerce sus competencias sobre la región valona y Bruselas, y germanófono, que ejerce sus atribuciones sobre un pequeño núcleo de población de habla alemana, al este del país.

Con el preámbulo anterior, se puede pasar ya a lo que constituye el meollo de la reforma de esta complicada organización político-territorial belga, según el estudio que se comenta. Los nuevos preceptos constitucionales referidos al problema —principalmente, los artículos 59 *quater* y 59 *quinquies*— expresan los principios generales aplicables a Comunidades y Regiones, completando lo previsto por los demás apartados del mismo artículo:

Respecto del régimen organizativo y como novedad, la Constitución exige que, en cada Región, haya un Consejo representativo y un Gobierno, elegido por aquél: la organización regional se asimila, así, a la de las Comunidades (tal y como se prevé en los arts. 59 *bis* y 59 *ter*). A estas Comunidades y Regiones se les reconoce una reducida potestad de autoorganización. No obstante lo anterior, los Consejos regionales o comunitarios gozan de una amplia potestad normativa: dictan «Decretos», con fuerza de Ley, que carecen de relación jerár-

quica con las Leyes estatales, porque regulan materias verdaderamente exclusivas. Queda de manifiesto, así, la profunda diferencia con la potestad normativa autonómica en España, formalmente legislativa, pero sometida, en todo caso, a la normativa básica estatal en virtud del artículo 149.1.º CE (propia de un Estado unitario).

En lo que se refiere al régimen competencial, se reconoce ahora la posibilidad de que las competencias de la Comunidad francesa se ejerzan por la Región valona (art. 59 *quinquies*). Cabe recordar que el artículo 59 *bis*, no modificado, preveía la posibilidad de que las Comunidades francesa y flamenca ejerciesen las competencias de las respectivas regiones, valona y flamenca; esta solución fue aprovechada por los flamencos, que carecen, así, de instituciones regionales, pues todas las competencias de la Región son ejercidas por la Comunidad. Sin embargo, los francófonos no quisieron aprovechar esa vía abierta por la Constitución y mantuvieron, hasta el día de hoy, sus dos instituciones, si bien —y ése es el motivo de la reforma— el predominio de la Región sobre la Comunidad, y la debilidad financiera de ésta, es ostensible en el sur. De esta manera, se afirma —en términos de Henri SIMONART— la «*prédominance régionale*» del sur, trece años después de la opción comunitaria en el norte.

Frente a la regulación bipolar característica belga (norte-flamenca, sur-valón), se alza la específica regulación de la región de Bruselas-capital, regulada por la Ley especial de 12 de enero de 1989, como un enclave estrechamente vinculado a las instituciones europeas, de abultada mayoría francófona en territorio flamenco. Lo más característico de la Región es que las funciones comunitarias son ejercidas, en su territorio, por las Comunidades flamenca o francesa, y por tres Comisiones autónomas (francesa, flamenca y común), según el tipo de competencias a ejercer. Siguiendo los dictados de los Acuerdos de «Saint Michel», patrono de la ciudad, que marcan las bases de la reforma, la provincia de Brabante, donde se asentaba Bruselas, ha quedado dividida en una provincia valona y otra flamenca (art. 1

CB), y en Bruselas, que asume algunas competencias provinciales; otra innovación de estos Acuerdos (art. 59 *quinquies*) es que las competencias de la Comunidad francesa en la Región de Bruselas pueden ser transferidas a órganos de la región bruselese. Si, como se espera, se transfieren las competencias de la Comunidad francesa a la región valona y de Bruselas, desaparecería aquélla, *de facto*, porque quedaría sin competencias. Aunque, *de iure*, es imposible la desaparición de la Comunidad francesa, porque su existencia está especialmente prevista por el artículo 59 *bis* de la Constitución. En todo caso, este artículo 59 *bis* no puede interpretarse como una *garantía institucional* de la región, habida cuenta de que otro precepto constitucional (el art. 59 *quinquies*) permite el vaciado de competencias.

IV

En lo que atañe a las competencias, la distribución concreta se ha delegado en la Ley; en este sentido, existe una Proposición de Ley de Reforma institucional que ampliará el listado de las competencias regionales previstas en la Ley especial de 8 de agosto de 1980: no se trata de una reforma llamativa; es lo que ANDERSEN llama «cambio en la continuidad» (pág. 126). Una excepción: las federalizantes modificaciones competenciales sobre la legislación penal, que permitirían a las regiones y comunidades derogar incluso el Título I del Código Penal belga (principios generales), justificadas —desde una perspectiva constitucionalista— en la posibilidad de utilizar la potestad como instrumento de una política global: así, M. VERDUSSEN (págs. 187-191).

La Constitución recoge sólo los grandes principios generales del régimen competencial, cuyas novedades se señalan:

Se admite, por una parte, la posibilidad de que las autoridades regionales y comunitarias establezcan relaciones internacionales y concluyan tratados internacionales, en el ámbito de las propias competencias (art. 68). El Estado tiene, de acuerdo con este precepto, ve-

dado el acceso a la conclusión de tratados internacionales fuera de su ámbito competencial, produciéndose la paradoja, como señala Y. LEJEUNE, de un Estado independiente al que su Constitución sólo le reconoce una capacidad internacional reducida *ratione materiae*. Aunque el nuevo artículo 81 de la Ley especial permite al ejecutivo federal, excepcionalmente y por motivos tasados, oponerse a la conclusión de un Tratado o suspender un Tratado ya concluido. Como cláusula de garantía, frente al fuerte incremento de competencias regionales, incluidas las recientemente mencionadas, la nueva Constitución reconoce en su artículo 68.7 un *poder de sustitución* de los órganos regionales o comunitarios por los federales, para garantizar el cumplimiento de las obligaciones internacionales o supranacionales, pues es el Estado el único responsable internacionalmente. Se trata de un poder provisional y —no cabe duda— pensado para evitar los incumplimientos reiterados de la normativa comunitaria cuya ejecución o desarrollo recae, cada vez más, sobre las instituciones infraestatales.

La otra gran novedad es la inversión del juego de las competencias residuales, que ya no van a parar al Estado, sino a las entidades federadas: el artículo 25 *ter* modifica lo que había sido una regla tradicional del regionalismo belga, y complica enormemente la situación: exige, así, la aprobación de una Ley que incluya no sólo un listado de competencias estatales lo suficientemente exhaustivo como para no desnaturalizar sus atribuciones, sino también un criterio de asignación de las llamadas competencias residuales a las regiones o a las comunidades... Se trata, en definitiva, de una formulación de infima técnica jurídica, que va a producir serios quebraderos de cabeza al legislador estatal, cuyo trabajo debería haber quedado plasmado en el texto constitucional y no en leyes especiales. En este sentido, es tan importante la decisión que se adopte que, como dice ANDERSEN, «de la suerte que se le reserve y del contenido que se le dé, dependerá, en gran parte, el destino de Bélgica» (pág. 164).

V

Finalmente, la reforma institucional —especialmente, la asunción de mayores competencias por las Comunidades y Regiones— exige la transferencia de los medios financieros necesarios para hacer frente a las nuevas responsabilidades. Ahora bien, el régimen financiero belga no se ha visto directamente afectado por la reforma, puesto que ya una Ley especial de 16 de enero de 1989 había terminado de diseñar el nuevo sistema, típicamente federal, pero muy complejo, cuyos principios se basan, por un lado, en la autonomía y responsabilidad financiera de las Entidades federadas y, por otro, en el equilibrio entre éstas de acuerdo con una dimensión solidaria. Por ello, hay que cuestionarse hasta qué punto era necesario incluir estos aspectos (de carácter excesivamente expositivo y pormenorizado, como puede apreciarse en los diversos trabajos que componen esta última parte) en la obra que ahora se presenta. Además, la Ley de 1989 —no está de más decirlo— tiene un período transitorio excepcionalmente largo, pues termina en el año 2000.

VI

En definitiva, hay que alabar la intención del libro —que en su conjunto es de una calidad notable— de procurar hacer comprensible el complicado sistema de organización político-administrativa belga y su reforma: buena muestra de esta complicación es la campaña que está llevando a cabo el Gobierno federal para informar a la población de las recientes reformas: las encuestas muestran un profundo desconocimiento de esta problemática.

La impresión que queda, al final, es la de que el llamado «federalismo» belga es un federalismo atípico, específico:

Por una parte, la nueva reforma ha introducido instituciones específicamente federales: la cláusula de competencias residuales a favor de Regiones y Comunidades, así como las competencias internacionales de éstas, etc., aunque subsisten manifestaciones típicas de un Estado unitario, como es la inexistencia de

Tribunales constitucionales regionales o comunitarios (dato al que, curiosamente, no se alude en el libro), o la fuerte unidad del Poder judicial, o la ausencia de intervención de las instituciones federadas en los procedimientos de reforma constitucional o, en fin, la reducida capacidad de autoorganización de las Regiones y Comunidades. También, desde una perspectiva ajena a lo jurídico, cabe añadir el dato de la práctica inexistencia de partidos de carácter federal.

Pero la peculiaridad del régimen belga destaca por el carácter asimétrico y heterogéneo de la organización territorial: las instituciones «federadas» son de naturaleza diversa (Regiones y Comunidades); y, según la previsible evolución institucional tras las reformas, la asimetría Comunidad-norte, Región-sur se convertirá prácticamente en definitiva, de forma que, como señala con agudeza UYTENDAELE (págs. 122-123), «a la lógica de la superposición» [Comunidad más Región] «le ha sustituido la lógica de la yuxtaposición» [o Comunidad, o Región], lo cual, paradójicamente, simplificará el sistema, por cuanto se aproxima, cada vez más, a un federalismo territorial.

En resumen, una obra completa, oportuna y crítica, aunque en ocasiones algo desigual, según las perspectivas adoptadas. Desde un punto de vista formal, se echa en falta un índice más detallado; por otra parte, el afán sistemático ha llevado a incluir diversas materias no directamente afectadas por las recientes reformas constitucionales, a las cuales se podía haber aludido con una simple referencia. En todo caso, el futuro dirá si las modificaciones sufridas por la Constitución y las leyes especiales han sido las adecuadas o si, simplemente, constituyen un paso más hacia la temida desintegración. Desde una perspectiva estrictamente técnica, jurídico-pública, la fuerte dosis crítica de la obra pone de manifiesto los pros y los contras de la reforma, pero serán, en definitiva, los propios belgas los que decidirán el éxito o fracaso de la misma.

Iñigo SANZ RUBIALES
Dpto. Derecho Administrativo
Universidad de Valladolid

FAVOREU, Louis, y RENOUX, Thierry S.: *Le contentieux constitutionnel des actes administratifs*, Ed. Sirey, París, 1992, 206 págs.

I

«La Constitución ha dejado de ser en nuestro sistema, por ventura, un puro concepto ideal, y es hoy un documento jurídico de un contenido preciso y con unos efectos determinados sobre los ciudadanos y sobre los jueces.» «(...) Toda la Constitución tiene valor normativo inmediato y directo. La vinculación normativa de la Constitución afecta a todos los ciudadanos y a todos los poderes públicos sin excepción, y no sólo al Poder legislativo.» Estas palabras, escritas por GARCÍA DE ENTERRÍA hace más de diez años, cobran renovada actualidad al referirlas a la aplicación de la Constitución en el *contencioso-administrativo* francés.

Esta obra —en cuanto a los datos jurisprudenciales, exhaustiva; en cuanto a la argumentación, sin fisuras— no pretende ser, simplemente, la exposición de un problema, sino que plantea una fuerte toma de posición frente a la conducta habitual del Consejo de Estado francés —producto de técnicas hermenéuticas ya obsoletas— de ignorar los preceptos constitucionales como punto de referencia de la validez de los actos administrativos. «Los juristas franceses, formados en la tradición de la Constitución-texto simbólico sin valor jurídico, no pueden hacerse a la idea de una Constitución-regla de derecho. Y no tiene nada de sorprendente cuando el juez administrativo, especialmente, el Consejo de Estado, no razona de otra forma» (pág. 11). Se trata, en definitiva, de conseguir hacer de la Constitución una norma que se aplica en la práctica, no sólo en las relaciones entre poderes, sino también en las relaciones entre particulares.

¡Cuántas veces se ha escrito, entre la doctrina del Derecho Público, también francesa, sobre la estrecha vinculación entre esta rama del Derecho Público y la Constitución! Ya VEDEL (entre muchos otros) afirmaba que en la norma constitucional se contienen las bases del Derecho Administrativo. Pero estos funda-

mentos constitucionales pueden convertirse en meros *flatus vocis* cuando los aplicadores del derecho ignoran la vinculación de la actuación administrativa a la Constitución, en primer lugar, y después al resto de las leyes.

Al «resto de las leyes» porque la Constitución participa de esa naturaleza jurídica. Es un error contraponer, respecto de la actuación administrativa, principio de legalidad-principio de constitucionalidad, como si la Constitución no fuera Ley, como si la legalidad aludiese a la primacía de la ley «ordinaria», ignorando la Constitución. Error extendido, contra el que luchan los autores de esta obra que, sin embargo, incurrían en el uso de esta terminología confusa: «no se quiere ver que hoy, la noción de “principio de legalidad” es insuficiente para constatar la realidad, puesto que se impone el principio de constitucionalidad» (pág. 10): efectivamente, además de las normas legales, existen las constitucionales y las internacionales. En este sentido, la obra se dirige a demostrar cómo el control de constitucionalidad es, simplemente, «especie» del «género» control de legalidad: al Consejo de Estado corresponde esta última función, que exige valorar la «legalidad» de los actos administrativos confrontándolos con la totalidad del ordenamiento jurídico (la Constitución y las demás normas, legislativas o administrativas, sometidas jerárquicamente a aquélla).

El término «contencioso constitucional» que da al título de la obra hace, así, referencia a «los litigios surgidos de la actividad de las Administraciones públicas y resueltos por el juez administrativo mediante la aplicación de normas constitucionales». Equiparable, en los términos de esta obra, al llamado «control de constitucionalidad de los actos administrativos», entendiendo el concepto «acto» en sentido amplio, como lo hace la doctrina francesa: ahí se incluirían todo tipo de actos emanados de autoridades públicas, tanto los actos *sensu stricto* como los reglamentos, ya autónomos, ya ejecutivos (pues el control de la jurisdicción contenciosa alcanza a todos ellos). Este «control de constitucionalidad» de los actos administrativos, que en España comparten pacíficamente

Tribunal Constitucional (recursos de amparo, conflictos de competencias) y Jurisdicción ordinaria, con algún punto de fricción (art. 161.2 CE), corresponde exclusivamente en Francia, en la práctica, a los jueces administrativos y de la jurisdicción ordinaria.

II

A continuación se presenta un breve recorrido por los contenidos de la obra. En primer lugar, los títulos I y II vienen a ser introductorios de los problemas que constituyen el motivo del libro, con un carácter expositivo, pero fuertemente crítico: de una parte, la inaplicación, por el Consejo de Estado, de las normas constitucionales, que sustituye por la aplicación de principios generales del Derecho. ¿Por qué esta mutación, cuando muchos de los principios generales invocados coinciden, en cuanto al contenido, con normas constitucionales? Un posible motivo, en el orden de la «lucha de poderes», queda esbozado: la obligación de someterse a la interpretación del Constitucional sobre el precepto invocado, que no se produce cuando se aplican los citados «principios».

No obstante, si bien es verdad que falta absolutamente a la lógica la existencia de dos órdenes jurídicos —el de las normas constitucionales y el de los principios generales del Derecho—, la aplicación obligada de aquéllas, en vez de éstos, no conlleva —no puede conllevar— la disminución del número o importancia de los principios generales del Derecho: todo lo contrario; sencillamente, manifestará que están recogidos, explícita o implícitamente, por la norma constitucional (y dotados, por ello, de fuerza constitucional). Hay que resaltar que en ningún momento se considera, en esta obra, el papel informador que deberían tener los principios generales del derecho respecto de la totalidad del ordenamiento jurídico (como recoge el art. 1.4 de nuestro C.c.), aunque es verdad que la obra pretende poner de manifiesto la aplicabilidad directa de la Constitución y no analizar la naturaleza

jurídica —en abstracto— de tales principios. Únicamente se hace referencia a la posición respectiva de una u otra norma en el sistema de fuentes, para reforzar, si cabe, la posición privilegiada de la Constitución.

El otro «gran problema» que se analiza críticamente en esta primera parte del libro es la creencia generalizada, entre la doctrina y la práctica iuspublicista francesa, en la viabilidad general de la llamada «teoría de la Ley pantalla», teoría que justificaría la inviabilidad del control de constitucionalidad de determinados actos administrativos (p. ej., los reglamentos ejecutivos), en cuanto que la ley se interpone entre éstos y la Constitución. En efecto, en el país vecino se viene admitiendo que tal doctrina es de aplicación general, cuando realmente es excepcional: no puede deducirse, de su aplicación esporádica, la presunción de la no-aplicabilidad de las normas constitucionales como punto de referencia de la viabilidad jurídica de los actos administrativos. Por lo demás, los autores sugieren algunas técnicas —ya tradicionales— que pueden instrumentarse para evitar la aplicación de esta peligrosa teoría. Todo ello ratifica la eficacia de una institución como la «cuestión de inconstitucionalidad» del artículo 163 CE (a la que quizá, entre nuestra doctrina, no se ha valorado en su justa medida), y que viene a evitar este tipo de problemas; se echa en falta una institución similar en el Derecho constitucional francés.

III

El título III, por su parte, es una exposición exhaustiva, pero a la vez sintética, de las principales decisiones del *Conseil Constitutionnel* que han aplicado preceptos constitucionales (esto es, incluidos en el *bloque de constitucionalidad*, que con un sentido netamente distinto al del Derecho español —art. 28 LOTC—, incluye la *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano* de 1789, el *Preámbulo* de la Constitución de 1946, la *Constitución* de 1958 y, finalmente, las llamadas «leyes de la Re-

pública en cuanto que contienen «principios fundamentales», cuya aplicación por el *Conseil Constitutionnel* es —y debe ser, por su vaguedad— cada vez más restrictiva). Para ello, se distinguen los contenidos de la llamada parte orgánica —instituciones, fuentes— y de la dogmática —derechos—, y se justifica la aplicabilidad directa de *todos* los preceptos constitucionales como punto de referencia para verificar la adecuación de la actividad administrativa al ordenamiento jurídico.

Resulta sorprendente cómo —a pesar de algunas coincidencias en la doctrina aplicada— el Consejo de Estado ha logrado vivir tanto tiempo al margen de la Constitución, buscando aplicar «principios generales del Derecho» cuando existen textos constitucionales de una claridad meridiana (no obstante, los autores reconocen, en ocasiones, la coincidencia en la doctrina de ambas instituciones). La causa de que no se haya generalizado más la doctrina establecida por el *Conseil Constitutionnel* es, simplemente, la escasez de los supuestos en los que los administrados invocan normas constitucionales para pedir la reforma de un acto administrativo, la inercia de los aplicadores del derecho (de todos, y no sólo de los jueces). También es verdad que prácticamente todas las citas del *Constitutionnel* corresponden a pronunciamientos del último decenio, como consecuencia del giro copernicano que, después de una temporada de dudas y vacilaciones, dio este Tribunal a partir de la renovación parcial de febrero de 1980. Únicamente, al margen de la seria sistemática seguida en la obra, y a mero título de ejemplo (sería imposible intentar aludir a todos los problemas apuntados por los autores), quiero señalar dos problemas que manifiestan estas divergencias:

a) Respecto de los «derechos de prestación», reconocidos en el Preámbulo de la Constitución de 1946, subsiste la creencia entre los publicistas franceses (como en su día entre los españoles) que son principios programáticos, sin aplicabilidad directa. El *Conseil Constitutionnel* ha venido aplicándolos, de forma directa, apelando a la llamada

réserve de dénaturation: corresponde al legislador la ejecución de la norma programática, pero sin desnaturalizar su alcance y efectos. Sin embargo, los jueces administrativos han venido ignorando sistemáticamente la aplicabilidad directa de estos derechos (con algunas excepciones); se demuestra, no obstante, cómo la práctica totalidad de los «principios generales del derecho» descubiertos por el Consejo de Estado pueden deducirse directamente del mencionado Preámbulo.

b) Sobre los llamados «derechos de la defensa», vinculados a la posibilidad de acceso a la tutela judicial: no es éste el lugar de pormenorizar el extraordinario desarrollo del derecho a la tutela judicial efectiva reconocido por el artículo 24 de nuestra Constitución (en la práctica constituye el primer motivo de impugnación en vía de amparo). Pues bien, estos derechos —reconocido su valor constitucional por el Consejo Constitucional— se consagraron como principios generales del Derecho por el Consejo de Estado y dieron lugar, en su momento (1945), a la corriente jurisprudencial de los mencionados principios, que hoy se combate. Manifestaciones de este derecho son, entre otras, el derecho a una vía de recurso adecuada que permita *solicitar la suspensión de la ejecución del acto* controvertido: la interesante decisión n. 86-224 DC, de 23 de enero de 1987, declara contraria a la Constitución una Ley que, en materia de derecho de la competencia, no abría a los administrados que hubiesen sufrido una sanción el derecho a pedir al juez la suspensión de ésta: merece la pena leer los comentarios de Blanca LOZANO a esta decisión (*Nuevas perspectivas del Derecho administrativo. Tres estudios*, Cívitas, Madrid, 1991, págs. 61 y ss., especialmente págs. 96-98). Otra manifestación de aquel derecho se encuentra en el *principio de contradicción*, el cual, curiosamente, no encuentra aplicación en materia de sanciones fiscales, según el Consejo de Estado, a cuya doctrina se opone una clarísima jurisprudencia del Constitucional que por ahora no se ha visto aplicada por los jueces administrativos.

IV

Finalmente, el título IV contiene un estudio sobre el valor de las decisiones del *Conseil Constitutionnel*, que justifica el carácter vinculante de las mismas sobre la jurisprudencia del *Conseil d'Etat*. Viene a ser la cláusula de cierre —desde un punto de vista dogmático— de las aseveraciones contenidas a lo largo de la exposición. Esta labor (que en España realizó ya varios años R. BOCANEGRA) se mostraba imprescindible para hacer desaparecer numerosas dudas sobre las relaciones entre ambos órdenes jurisdiccionales: constitucional y contencioso-administrativo, y para poder justificar la prevalencia de las decisiones de aquél sobre las de éste, sin que se trate, como algunos temen, de una «tercera instancia».

No hay ninguna duda sobre la fuerza de cosa juzgada de las decisiones del *Constitutionnel* anulando los preceptos de una Ley contrarios a la Constitución, y sobre su autoridad absoluta, *erga omnes*. Pero se plantean serios problemas en referencia a su función interpretativa, respecto de una norma o precepto legales; similares problemas se plantearon tiempo ha en nuestro país, y cabe recordar cómo puede fundamentarse esta función interpretativa en una presunción de adecuación de las normas jurídicas a la Constitución. Aunque subsiste el peligro de que, en la práctica, el Tribunal ejerza una auténtica función legislativa, en clara extralimitación competencial. De ahí, la solución «autolimitativa» del Tribunal Constitucional alemán. No obstante, en la obra se alude a un buen número de decisiones del Consejo de Estado que siguen, explícitamente, las interpretaciones del Constitucional.

En concreto, este título, cuyo epígrafe alude, de forma un poco irreal, a los poderes del juez administrativo (incide, sobre todo, en los poderes del juez constitucional), hace referencia, además de a la autoridad de la «cosa juzgada» de las decisiones (cuya efectividad se limita a los supuestos de identidad de causa y «similitud» —ya no identidad— de objeto de la decisión, y que tiene eficacia cuando los Tribunales administrativos

—especialmente, el Consejo de Estado— tienen que aplicar la misma norma que ha sido objeto de control constitucional), a la autoridad de la *jurisprudencia* del *Conseil*, que ya no es, efectivamente, vinculante, sino que se impone «por la fuerza de la persuasión», haciéndose notar que en este aspecto subsisten algunas divergencias entre la jurisprudencia de ambos Consejos, pero son diferencias escasas, derivadas de la aplicación de la teoría de la Ley-pantalla; puede hablarse, en rigor, de una auténtica armonización entre jurisprudencias.

V

La fuerte carga crítica de los dos primeros títulos de la obra se va suavizando progresivamente en el tercero, para desaparecer prácticamente en el cuarto, que constituye un intento de minimizar los defectos de la jurisprudencia del Consejo de Estado, a través de una exposición donde se muestran las concomitancias o coincidencias entre ambos Consejos superiores, cuantitativamente superiores a las divergencias.

Se trata, en resumen, de una obra necesaria y esperada. Necesaria en cuanto que se dirige —movida por una preocupación de pura técnica jurídica— a la remoción de los obstáculos que los «aplicadores del derecho», por inercia, ponen a la aplicación efectiva de la Constitución en el contencioso-administrativo. Y esperada, porque la Constitución francesa tiene ya treinta y cinco años y es necesario verla aplicada, con naturalidad, en el ámbito de lo contencioso-administrativo, habida cuenta de la estrecha vinculación Derecho administrativo-Constitución, que debe plasmarse no sólo a nivel de principios, sino en la práctica del foro. En este sentido, pone el dedo en la llaga: en la solución de los problemas jurídico-constitucionales no intervienen únicamente los que hacen las normas (ordinarias o constitucionales), sino que juegan un papel cada vez más importante los jueces (constitucional y ordinario) que las interpretan y aplican.

Un dato claro, del que parten en todo momento los autores, es el Derecho

constitucional comparado, cuyo conocimiento justifican sobradamente: no en vano, numerosas sugerencias interpretativas que surgen al hilo de la exposición vienen justificadas —explícita o implícitamente— por la doctrina de los Tribunales Constitucionales español, alemán y, especialmente, italiano. Ni que decir tiene que algunas de las conclusiones que se obtienen en este estudio son ya doctrina indudable en nuestro país, con una tradición democrática y constitucional notablemente más corta que la francesa.

No hace mucho, GARCÍA DE ENTERRÍA advertía sobre el peligro de anquilosamiento de la actuación del Consejo de Estado francés, señalando cómo el Consejo Constitucional había desplazado a esta venerable institución «en la vanguardia creadora de un Derecho Público propio de este tiempo». Bien es verdad que se aprecian algunos síntomas de cambio... pero el Consejo de Estado, si no asume la fuerza normativa de la Constitución, corre el riesgo de quedarse al margen del proceso renovador del ordenamiento jurídico-público en Francia.

Iñigo SANZ RUBIALES
Dpto. Derecho Administrativo
Universidad de Valladolid

GÓMEZ BARAHONA, Alberto: *La planificación económica regional: análisis jurídico* (Prólogo de José Luis MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ), Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1991, 589 págs.

1. La planificación económica regional es una realidad relativamente novedosa que se está desarrollando al margen de una regulación normativa general. Desde los estudios jurídicos de la planificación, en los que tan pródiga fue la década de 1960, hasta la aparición del libro de Alberto GÓMEZ BARAHONA (Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de Burgos) las perspectivas habían sido coherentes con un modelo centralizado. Puede de-

cirse que desde 1973, paradójicamente desde la creación del Ministerio de la Planificación, y más tarde con la entrada en vigor de la Constitución Española (CE), la planificación dejó de interesar a la doctrina. Fueron años en los que se debatía prioritariamente el modelo de Estado y, aún bajo la sombra de los países del Este, el alcance —en abstracto— del artículo 131.2 CE (considerado, por algunos, como una grave claudicación del constituyente). Sin embargo, temas y técnicas son recurrentes. Por distintas razones, la planificación vuelve a estar de actualidad.

Asistimos a la proliferación y generalización de planes de desarrollo (Plan Regional de España, Plan de Reconversión Regional y Social de España, Plan de Desarrollo de Zonas Rurales, Planes de Desarrollo Regional de las CC.AA.) de gran importancia económica pero que además encierran, para los juristas, una sugerente problemática. En primer lugar, porque la lectura de estos planes, como, en general, de cualquier medida de política regional, se ha de polarizar desde tres ordenamientos (estatal, comunitario y autonómico), teniendo en cuenta que, por esta dispersión, la planificación es (o puede ser) un marco adecuado para lograr —en el respeto al sistema de reparto de competencias y división horizontal del poder (legislativo, ejecutivo)— la coordinación de las políticas regionales nacionales y comunitarias con las de las CC.AA.; y, en segundo lugar, porque entran en juego otros fundamentos constitucionales (derechos y libertades) con los que puede colisionar. En efecto, a pesar de las suspicacias que despierta la mera alusión a la planificación —o precisamente por eso—, bajo ella se esconden cuestiones de envergadura. Si bien, como advierte en el Prólogo el Profesor MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, hay que desmitificar la planificación que en definitiva no es más que un instrumento de intervención en la vida económica.

Tal vez sea oportuno resaltar, desde estas primeras líneas, que la virtud más notable de esta monografía, que tiene su origen en una tesis doctoral, es una espléndida sistemática que sitúa a la planificación económica regional en su

contexto jurídico actual: modelo de Estado constitucional y adhesión a la Comunidad Europea (CEE); conflicto derivado del sistema de economía de mercado y del imperativo constitucional de corregir desequilibrios interterritoriales principalmente mediante técnicas planificadoras y de política regional.

Hay una constante que encuentra su reflejo en este esquema general de la obra: es la convicción del autor sobre la profunda interrelación entre el derecho y la economía. En consecuencia, su punto de partida es la realidad socioeconómica (maneja con soltura artículos de revistas económicas con los que nutre extensas citas a pie de página) y el resultado es un estudio jurídico pragmático y empírico. Ser consciente de la interrelación entre estas dos ciencias le permite reconocer sin pudor que lo «jurídico» no es más que un aspecto de la planificación. Pero un aspecto importante, porque para él «*la eficacia, relevancia u obligatoriedad de los planes dependen de las exigencias jurídicas del proceso planificador*» (pág. 30). Por ello, BARAHONA apuesta por la planificación formalizada, institucional y con relevancia jurídica.

2. Abre la primera parte realizando pertinentes precisiones semánticas: distingue entre plan, planificación, programación, planificación regional y política regional. Todos estos términos tienen en común que son conceptos jurídicos. Todos evocan una misma realidad de mayor o menor intensidad, duración y extensión territorial: un mecanismo de intervención o sistemas de articulación de técnicas jurídicas de intervención pública.

En cuanto a la naturaleza de la planificación, estima que es más que una cuestión meramente administrativa: su naturaleza es política. Por las distintas modalidades que encierra, escasa definición de la normativa vigente y vastísimas posibilidades de regulación del procedimiento de elaboración y porque, en todo caso, los planes reflejan aspectos de política económica, la planificación encaja entre los actos de gobierno (puede ser realizada entre el ejecutivo y el legislativo). ¿Qué efectos tiene esta afirmación? Sencillamente, y en principio,

que está al margen de los controles que el derecho prevé para los actos administrativos y está sometida únicamente a las responsabilidades que se deriven del orden político (ello dicho sin perjuicio, como es lógico, de que cada uno de los planes se desgaje en actos administrativos aisladamente controlables). Sin embargo, entre el *maremagnum* de planes de difusos contornos jurídicos, el autor destaca la planificación económica general del artículo 131.2 CE, que se muestra como instrumento jurídico capaz de salvar los defectos de otras planificaciones de menor rigor técnico y, sobre todo, como el mecanismo que dispone la Constitución para corregir desequilibrios interterritoriales, desde el respeto al Estado autonómico. Más adelante volverá sobre ello.

3. La segunda parte lleva el rótulo de «Marco jurídico fundamental». Divide su estudio en dos títulos: en uno de ellos, trata las implicaciones derivadas del modelo económico constitucional, que posteriormente interpreta en clave autonómica; en el otro, desciende al análisis concreto de la política regional de la CEE y al menos conocido, entre nosotros, de la política regional nacional.

Apoyándose en distintas SSTC (en particular, STC 37/81, STC 1/82 y STC 96/84) y en un sector doctrinal, rechaza que nuestro modelo económico sea neutral: la Constitución se pronuncia abiertamente a favor de la economía de mercado. Esta declaración no implica la proscripción de la intervención de los poderes públicos, los que —a partir del tenor legal del art. 128.2 CE— comparten con los agentes sociales la «iniciativa» en la vida económica. Sin embargo, esta «coiniciativa» que se desprende del citado artículo 128.2 CE ha de matizarse, y especialmente en una monografía cuyo objeto es un mecanismo de intervención: las posibilidades públicas de promoción económica no deben, en ningún caso, traspasar la frontera del «contenido esencial» de la libertad de empresa (arts. 38 y 53.1 CE). Y más aún, las medidas de fomento del desarrollo regional que emprendan los poderes públicos han de ser respetuosas no sólo

con las libertades económicas, sino también con otros derechos fundamentales de nuestro ordenamiento jurídico como es la igualdad de derechos y cargas en todo el territorio español. En cualquier caso, el límite más importante que hoy encuentran los poderes públicos en el respeto al derecho subjetivo básico garantizado en el artículo 38 CE (como uno de los fundamentos de las libertades económicas, junto al derecho al trabajo y a la propiedad privada) se convierte en una pétreo fortaleza, la cual provoca —y así lo expone el autor— que una parte cada vez mayor de nuestra doctrina (ARINO, LAGUNA, entre otros muchos) vuelva, una vez superados viejos prejuicios, al principio de subsidiariedad.

¿Cómo interpreta, en un sistema de libre mercado, las referencias a la planificación recogidas por vez primera en una Constitución española? La Constitución se refiere específicamente a la planificación en cuanto técnica de promoción estatal y competencia central (no es un límite a las libertades económicas) en los artículos 131.2 y 149.1. El TC, tras ciertas vacilaciones (corregidas, desde el «resbalón» de la STC 76/83 de la LOAPA, por la STC 29/86), ha restringido el alcance del artículo 131.2 CE a la planificación general de la actividad económica y el del artículo 149.1.13.ª a la elaboración de las bases de cualquier planificación sectorial o espacialmente limitada. Los efectos de la distinción no son despreciables porque si bien la planificación general del artículo 131 CE es una opción estatal, está supeditada a las previsiones —no vinculantes pero obligatorias— de las CC.AA. (regionalismo económico participativo). Lo que mantiene GÓMEZ BARAHONA es que si el artículo 131.2 CE impone, en la elaboración de la planificación económica, la presencia de las CC.AA., el Estado no puede eludir esta exigencia constitucional mediante otras planificaciones de menor alcance. En la práctica, el artículo 149.1.13.ª está demostrando su potencialidad expansiva a partir de las bases de la planificación sectorial (concepto material de bases del TC) e indudablemente la preferencia por estas planificaciones sectoriales resta protagonismo a

las CC.AA., pese a que las bases supongan la ejecución autonómica o, en otras ocasiones, actuaciones autonómicas que coordinar, y pese a que algunos planes se aprueben en el Parlamento (caso significativo del Plan Hidrológico Nacional, según el art. 44 Ley 29/1985, de Aguas). De acuerdo con el autor, esta actuación estatal generalizada y sin visos de corrección (no es previsible la utilización de la vía del art. 131.2 CE, a pesar de la difícil, pero ya lograda, composición del CES), unida a la deficiente política regional, que analiza más tarde, es contraria al espíritu de la norma constitucional.

4. Algunos iuspublicistas se quedan en las formas. No se atreven a entrar en el contenido, reservado —dicen— a decisiones metajurídicas. Para muchos, en aquellas cuestiones bajo las que subyacen opciones políticas (como es significativamente el caso de la planificación) la labor del Derecho se restringe a dar una forma respetuosa con principios constitucionales como el principio de legalidad (vinculación positiva de la Administración, reserva de ley para derechos fundamentales, etc.), o la participación, en su caso, de ciudadanos y otros entes públicos. En definitiva, un procedimiento formalizado. Para GÓMEZ BARAHONA el derecho rebasa este nivel y, además de procurar un procedimiento, una forma adecuada, condiciona las opciones políticas. Estas opciones políticas, en materia de planificación, toman el punto de partida de la Constitución económica y las exigencias teleológicas que impone (es decir, planificar para corregir desequilibrios territoriales). Por eso, afronta además del *cómo* planificar el *cuándo* y *para qué* planificar. Las estadísticas pueden dar buena cuenta de la coyuntura económica y abren interesantes posibilidades para evitar arbitrariedades políticas y determinar en qué circunstancias se hace necesaria la planificación. Con esta finalidad interpreta principios como la solidaridad y esboza un tratamiento jurídico de los desequilibrios territoriales, estudios preferidos, en general, por los autores.

En la planificación económica general distingue, en un esquema nítido, entre

la planificación como proceso y el plan como resultado; distinción que le lleva a postular la necesidad de una Ley del procedimiento de planificación. Esta regulación es la única vía que permitiría dar entrada a las distintas instancias públicas y privadas que intervienen en la actividad planificadora y garantizar formalmente, al menos, su carácter participativo y concertado (reclama un protagonismo de las CC.AA. en el Senado y en el CES). Asimismo serviría para poner término al recurso abusivo y descontrolado a mecanismos cuya finalidad declarada es igualmente el desarrollo regional. Es ésta una de sus propuestas más osadas: una ley general de planificación. Puesto que la planificación es necesaria, hay que dotarla de un marco jurídico fundamental y básico que permita tanto a ciudadanos como a poderes públicos conocer los objetivos y medios de la planificación.

Es cierto que no cuestiona la operatividad de las técnicas de política regional o planificadoras, pero la realidad de la integración comunitaria y la obligación impuesta de realizar planes de desarrollo regional sirven de contrapeso a este comentario. Además, ahí se encuentra la razón de mayor actualidad del trabajo.

5. Entiende GÓMEZ BARAHONA que se ha demostrado suficientemente que la planificación está al margen de los fenómenos de descentralización política: afirmación que apoya en el estudio de derecho comparado que hace en la primera parte. En Francia, la planificación regional —pese al proceso paulatino de transformación jurídica de las regiones (región funcional sin personalidad jurídica, región *établissement public* (1972) y, por último, región *collectivité territoriale*, en 1982) y su ejecución mediante los contratos de plan— no está descentralizada. Como tampoco lo está en Italia, de cuya experiencia destaca la progresiva recuperación del protagonismo del Estado gracias a las medidas de planificación sectorial. Sin embargo, nuestra Constitución, al proclamar la autonomía (art. 2), exige una planificación descentralizada aunque no incompatible con unos criterios uniformadores, que se determinan desde los principios de

orden económico (principalmente para garantizar que los derechos de los ciudadanos sean básicamente los mismos en cualquier parte del territorio nacional, la unidad de mercado y la unidad de política económica). Desde estos presupuestos y desde el campo libre que deja el contenido de los artículos 131.2 y 149.1.13.ª CE, estudia la *Cláusula de Estado Autonomico*, las competencias de desarrollo económico de las CC.AA. y las relaciones entre éstas y el Estado.

El carácter abierto del Título VIII de la Constitución y, por tanto, las posibilidades de diseñar un Estado de las Autonomías «a la carta», teóricamente permitía que no todas las CC.AA. asumieran competencias de desarrollo económico regional. Como ya se ha puesto sobradamente de manifiesto, esta libertad de configuración autonómica se quedó en agua de borrajas, en primer término, por los restos de la LOAPA y, después, por los últimos Pactos Autonómicos. Hay autonomías de primera y de segunda, pero desgraciadamente la raíz de esta distinción no se halla ni en la Constitución ni en el contenido de cada uno de los diecisiete Estatutos de Autonomía. Y en lo que se refiere a la planificación económica regional, independientemente de la falta de referencia en la Constitución y de los títulos estatutarios, todas las CC.AA. tienen competencia, por tratarse de una competencia implícita en la autonomía política o en el autogobierno, o en el fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma (art. 148.1.13.ª CE).

Tras el estudio de la dimensión estática de las relaciones entre el Estado y las CC.AA. entra en la tensión dinámica de esas relaciones que son por esencia conflictivas. Explícitamente entiende que nos acercamos —y es opinión mayoritaria entre políticos de toda tendencia— a los modelos de «federalismo cooperativo», concepción equivocada porque —como señaló LÓPEZ GUERRA— nos faltan los presupuestos de partida: un modelo organizativo verdaderamente descentralizado, distinto del existente donde impera la desconexión entre duplicadas estructuras organizativas autonómicas y estatales y las competencias efectiva-

mente asumidas. No obstante, puesto que Estado y CC.AA. están dispuestos a ejercer sus competencias, se impone — utilizando una de las palabras favoritas del autor— el examen de la «ineludible» colaboración. Se aparta de las tesis más sencillas que distinguen entre la coordinación y la cooperación en función de que sean o no relaciones entre iguales y se detiene en la colaboración, en la coordinación y en la cooperación: «*el concepto coordinación hace referencia a la potestad o competencia exclusiva estatal para ordenar e integrar el proceso planificador y la colaboración se muestra como un "deber general" de los poderes públicos; la cooperación afecta al modo de ejercicio de las competencias planificadoras teniendo en cuenta los objetivos comunes a alcanzar por los poderes públicos independientemente de que cada uno conserve sus potestades propias de decisión*» (pág. 262).

La utilidad de estas páginas, a pesar de la ostensible reducción de la conflictividad competencial, es manifiesta, sobre todo cuando el autor defiende una planificación económica regional y global que pueda poner freno a los excesos de las planificaciones de cada uno de los Departamentos Ministeriales. Es una solución distinta que hace que el autor nade contra la corriente centralista actual a la que ha llevado la irracionalidad del sistema autonómico.

6. Antes del cierre de esta segunda parte, estudia los condicionamientos comunitarios y estatales de los planes regionales: la compleja *Política regional comunitaria* y la relevancia jurídico-administrativa de la adhesión a la CEE para las CC.AA. y la *Política regional nacional*. Destaca cómo la consecución del mercado interior pasa por restringir la actuación de los poderes públicos a que sean garantes del orden público económico, del ejercicio pleno de las libertades económicas y del más absoluto de los respetos a la libre competencia. En definitiva, por la aplicación de la dimensión no sólo territorial del principio de subsidiariedad (que sean competentes los organismos más cercanos al ciudadano) sino también económica. Por todo ello, la CEE fuerza a una «pérdida

progresiva de protagonismo» estatal que exige la revisión de muchas de las construcciones teóricas del sistema derivado de la economía social de mercado.

Demuestra que la programación, la planificación, ha sido una constante de la política regional comunitaria y el eje en torno al cual giran sus instrumentos de intervención. Tendencia que se acentúa desde la reforma de los fondos estructurales de 1988 (Reglamento del Consejo 2052/88). Esta reforma persigue cómo hacer reales los principios de complementariedad de la actuación comunitaria con la interna, de cooperación y de coordinación. De todo ello trata GÓMEZ BARAHONA, encontrando, en un rasgo característico de su estilo, el equilibrio entre los aspectos descriptivos y dogmáticos. La reforma de 1988 —y el acceso al fondo de cohesión mantiene estos criterios—, en primer término, hace de la programación el instrumento básico y, en segundo lugar, otorga mayor derecho de participación a las CC.AA. (no exige que el Estado elabore los planes; sólo debe presentarlos). Puede afirmarse, sin duda, que la CEE fomenta y refuerza el ejercicio de las competencias planificadoras por parte de las regiones, y aún más si se considera cómo aspectos de otras políticas comunes tienden a regionalizarse (el caso de la Política agrícola o de la Política medioambiental).

7. Una vez realizado este análisis ya se encuentra en condiciones de sentar las premisas básicas de la *Política regional estatal*, sus fundamentos e instrumentos, entre los que se encuentra la planificación económica regional. En efecto, una cosa es la política regional y otra la planificación económica regional. Ambas son necesarias para cumplir los dictados de la Constitución Española y facilitar la convergencia europea; argumentos que apoya con el resumen, en unas páginas, de la literatura económica sobre desequilibrios estructurales. Hasta aquí lo que denomina el presupuesto fáctico. A partir de ese momento, el autor salta del plano descriptivo (de las montañas de datos de los Boletines Oficiales y prensa económica) a la determinación de los principios jurídicos de la

política regional estatal. Puede que se conozca el alcance en aislado de cada uno de los elementos o fragmentos de la política regional nacional, pero el estudio sistemático de cada uno de ellos resulta esclarecedor y justifica que concluya que, «desde una vertiente normativa, es una realidad escasamente desarrollada, carente de coordinación, con amplias lagunas» (pág. 385). Interesa ahora destacar sus críticas más agudas.

Comienza por la Ley Orgánica de Financiación de las CC.AA. Ley que, a pesar de sus ampulosas declaraciones referidas al principio de solidaridad, no está diseñada para la corrección de los desequilibrios, y menos aún si se considera que la financiación depende de las competencias efectivamente asumidas por cada Comunidad Autónoma. Por cierto que, desde esta perspectiva, la cesión del 15 por 100 del IRPF, que ahora se plantea, supone incidir en la misma línea. Tampoco la Ley 29/1990, reguladora del Fondo de Compensación Interterritorial (art. 158.2 CE), hace de éste un instrumento de solidaridad. Aparentemente, su destino es financiar las políticas regionales autonómicas y, en concreto, actuaciones de desarrollo regional en CC.AA. clasificadas como «regiones objetivo 1» según el Reglamento (CEE) 2052/88. Este bienintencionado propósito puede ceder ante la coyuntura económica de cada año, puesto que las leyes de presupuestos están habilitadas para aplicar el FCI a otros objetivos. Critica que la adscripción de fondos a cada Comunidad Autónoma se condicione a los acuerdos a los que pueda llegar la Administración central y la Administración de las CC.AA. en el Comité de Inversiones Públicas, acuerdos desvinculados de los pdr o de las políticas inversoras de las CC.AA. En la práctica, la necesidad del acuerdo implica una tutela del Estado respecto de las inversiones autonómicas cofinanciadas por el FCI.

Es especialmente duro con la política de reconversión y reindustrialización y con la Ley 50/1985, de Incentivos Regionales. La única virtud que reconoce a esta última es la de servir para ensamblar las políticas ministeriales de inversiones espacialmente localizadas. Su

gran defecto es su estrecho ámbito de aplicación: sólo sirve para las inversiones estatales y no para las de cualquier otra instancia pública. Deslegaliza aspectos como zonas promocionales o sectores prioritarios y si, para GÓMEZ BARAHONA, esta deslegalización es excesiva es por dejar en manos del Gobierno cuestiones que si hubieran sido reguladas conforme al procedimiento del artículo 131.2 CE, no habría sido burlada la participación de las CC.AA. Sobre este tema ha vuelto el autor en un reciente artículo (*La legislación sobre incentivos económicos regionales*, «REALA», núms. 255-256 [1992], págs. 777-811).

8. La tercera y última parte es la «Conformación jurídica de la planificación económica regional», distinta de la política territorial estatal, pero también coordinada por el Estado. Puesto que se trata de realidades distintas, las políticas de planificación llevadas a término por las CC.AA. podrán suavizar algunas de las deficiencias, ya apuntadas, de la política regional estatal (en España no cabe hablar de planificación regional sino sólo de cierta política regional en los planes). Para que ello fuera posible, y con base en el principio comunitario de complementariedad financiera, el Estado —entiende el autor— debería asumir su papel de «coordinador». Esta coordinación debe manifestarse tanto en la estructura organizativa como en la definición de una verdadera metodología común, que hasta ahora no ha sido más que un «escuálido método de trabajo».

El remate es la visión de la planificación económica regional en los ordenamientos autonómicos. Aquí no se trata tanto de un estudio de lo que hay, como de lo que debería ser. Como a lo largo de toda la obra, llama la atención el realismo con que el autor destaca la disociación del modelo teórico constitucional y el modelo real. No se pronuncia por unos procedimientos con preferencia sobre otros. Lo que tienen en común estas políticas practicadas por las regiones es que carecen de fuerza de obligar para las administraciones de las CC.AA. La comunitarización de las políticas regionales complica los procedimientos sin que se mejoren los resultados.

Por último —y para un de *lege ferenda*— vuelve a recalcar en el fondo de su tesis: la defensa del procedimiento de planificación económica general. Ahora se detiene en la aprobación, ejecución, seguimiento y control. El afán del autor por desmigajar todas las posibilidades de la planificación económica regional le lleva, en ocasiones, a reiterar algunas de sus ideas principales. Lejos de quitar méritos a esta voluminosa obra, redundante en el análisis exhaustivo, pero sobre todo rotundo, de un tema que agota.

Isabel CARO-PATÓN CARMONA
Dpto. Derecho Administrativo
Universidad de Valladolid

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, y GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco: *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, Ed. Cívitas, Madrid, 1993, 1.639 págs.

I

No resulta nada fácil, desde luego, realizar una recensión a una obra como la recientemente escrita por los profesores Jesús GONZÁLEZ PÉREZ y Francisco GONZÁLEZ NAVARRO. La tarea no es sencilla, no ya por el volumen de la obra (son 1.401 páginas de texto, además de los interesantes y completos apéndices legislativos) ni tan siquiera por su naturaleza o carácter, ya que se trata de unos completos comentarios, si no artículo por artículo, sí de cada uno de los títulos, capítulos y secciones en que se halla estructurada la Ley, de un análisis pormenorizado y detallado de cuantas cuestiones se hallan reguladas en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJPA, como abreviadamente la designan los autores), sino por la multiplicidad de temas y asuntos que se estudian y sobre los que reflexionan, que van desde el concepto mismo de Administración pú-

blica o el de la personalidad jurídica del Estado o de la Administración hasta la responsabilidad de la misma y de sus servidores, pasando por los problemas de la organización administrativa y sus técnicas, los siempre sugerentes y capitales temas del acto administrativo, del procedimiento administrativo o, los menos tratados por la doctrina, de las lenguas en el procedimiento, el uso de la informática en este campo, etc. De, casi, un compendio de temas de la parte general de Derecho administrativo podría calificarse, sin exageración, la obra objeto de la presente recensión. La mera lectura de su extenso índice demuestra cuanto decimos.

Por lo expuesto, no cabe extenderse aquí más allá de apuntar y destacar algunas de las cuestiones más sobresalientes, a juicio de quien esto escribe, de las muchas que son tratadas con profundidad y rigor en la presente obra. Y a dar una impresión general de su totalidad. A ofrecer al lector una reducida síntesis de lo que contienen sus páginas.

Los autores de este *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)* no precisan a estas alturas de ninguna presentación. Su obra, su quehacer docente e investigador es perfectamente conocido no ya por los que hemos hecho del Derecho administrativo nuestra profesión, sino por todos aquellos que de una u otra manera se han relacionado activamente con el mundo de la Administración pública y del Derecho. No es necesario que recordemos los siempre útiles Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo o a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa del profesor GONZÁLEZ PÉREZ o los relevantes trabajos sobre el procedimiento administrativo o el manual del profesor GONZÁLEZ NAVARRO, por sólo citar unos ejemplos que rápidamente acuden a nuestra memoria. Seguramente estos dos catedráticos de Derecho administrativo no sólo han coordinado sus esfuerzos para producir este trabajo por la amistad que los une, sino porque se han conjuntado dos expertos en las materias trabajadas en este magnífico tomo.

II

Como acabamos de manifestar en líneas precedentes, son muy numerosos y muy diferentes los temas expuestos en esta obra. Se trata —ya lo hemos dicho— de unos extensos comentarios de la LRJPA. Y más que unos comentarios, nos vamos a encontrar con un estudio minucioso de muchas, importantes e interesantes cuestiones, todas ellas de plena actualidad con el dictado de esta Ley.

La Introducción que precede al trabajo de los profesores GONZALEZ PÉREZ y GONZÁLEZ NAVARRO es ilustrativa de lo que el lector va a encontrar a lo largo de esas más de mil cuatrocientas páginas. En ella se encuentran tratadas, quizás, las más relevantes aportaciones de la nueva Ley. Y, también, la crítica más importante que se puede hacer a la LRJPA, es decir, que no representa ningún avance con respecto a la situación anterior; es más, que las garantías y defensas de los ciudadanos se ven debilitadas, por utilizar un término empleado por los autores.

Partiendo de la exposición y recordatorio, en algunos casos, de una serie de nociones generales: vía administrativa, procedimiento administrativo, procedimiento administrativo común, grupo normativo regulador del procedimiento administrativo antes y después de la promulgación de esta Ley, etc., los autores pasan después a estudiar y explicar cada uno de los títulos que componen la Ley, con oportunísimas referencias al régimen jurídico que se abandona.

Así, el difícil tema de la naturaleza de la Ley, sobre el que se resalta que lo único claro es su carácter de Ley básica, aunque no se hagan constar —y, por ello, lo critican— los preceptos que tengan tal carácter, lo que indudablemente producirá conflictos con las Administraciones autonómicas. O su ámbito de aplicación tanto subjetivo —tratando su incidencia en las distintas Administraciones públicas y resaltando los problemas que se presentarán— como temporal, analizando —destaquémoslo— las nada fáciles de entender disposiciones derogatoria, final y, sobre todo, transitoria segunda, relativa, como es de todos conocido, al régimen transitorio de

los procedimientos, y que, desde el primer momento, han motivado interpretaciones y soluciones diversas por parte de las distintas Administraciones públicas. Los principios de la actuación administrativa, con especial referencia al nunca bien comprendido principio de coordinación y el tema de la personalidad jurídica de las Administraciones públicas, son también cuestiones que se analizan con inteligencia y claridad en la presente obra.

Merece que destaquemos, asimismo, el tratamiento dado a los preceptos de la Ley dedicados al tema de las relaciones entre las Administraciones públicas, donde se analiza —fundamentalmente, aunque no de modo exclusivo— las relaciones Administración del Estado-Administraciones autonómicas, resaltando el llamado por la doctrina «Federalismo de ejecución» y analizándose la reciente propuesta de reforma administrativa que, abreviadamente, se designa con la expresión Administración única, manifestándose partidarios de la misma y declarando su coherencia con el sistema constitucional español.

El régimen jurídico de los órganos administrativos con escasas novedades; los principios y las técnicas de organización administrativa, entre las que destacamos por lo que de novedosa pueda tener en una Ley de este tipo la encomienda de gestión; el título dedicado a los interesados en el procedimiento administrativo; la actividad de las Administraciones públicas regulada en el Título IV de la Ley, al que acertadamente califican de desordenado cajón de sastre legislativo; toda la rica y abundante problemática del acto administrativo; los procedimientos administrativos; la revisión de los actos con especial hincapié en el tema de los recursos administrativos; la potestad sancionadora y el problema de la ausencia de procedimiento administrativo sancionador y la responsabilidad de las Administraciones públicas son, por sólo citarlas por sus epígrafes generales, otras tantas grandes cuestiones abordadas con profundidad por la pluma y la reflexión de estos autores.

En definitiva, son tantos los temas con que el lector se va a encontrar, tan amplia y profundamente expuestos, que

un tratamiento de cada uno de ellos, por muy sucinto que fuera, desbordaría los límites razonables de una recensión que lo único que pretende es dar cuenta al lector de la REVISTA de la publicación de la obra y aconsejarle vivamente su lectura y su consulta.

III

Ya desde las páginas introductorias de su trabajo, los autores manifiestan con rotundidad y claridad cuál es su pensamiento y opinión, su posición sobre una de las Leyes que, pienso, nadie puede dudar en calificar de más trascendentales para los ciudadanos desde la promulgación de la vigente Constitución de 1978. En esta Ley 30/1992, de 26 de noviembre, aprobada casi de «tapadillo» y sin discusión y debate, no ya público, sino ni siquiera entre los profesionales del Derecho, y casi también sin debate parlamentario (recuérdese que fue aprobada por la Comisión correspondiente con competencia legislativa plena como si se tratara de una norma meramente técnica poco interesante para los representantes del pueblo), se encuentran en gran medida las garantías de los administrados frente al actuar de la Administración pública o de las Administraciones públicas como gusta de decir la Ley y, desde luego, resulta mucho más correcto hablar después del texto constitucional y de la organización territorial del Estado en él establecida.

Pues bien, esas garantías y derechos de los ciudadanos en esta nueva regulación, como bien pronto afirman los autores y a lo largo de las páginas de esta obra prueban con contundencia, más que reforzadas y ampliadas, resultan debilitadas y reducidas. En efecto, simplemente desde las cuatro perspectivas que se analizan en la Introducción (acceso al procedimiento administrativo, garantías en el procedimiento, terminación del procedimiento administrativo y el procedimiento como obstáculo a la tutela judicial efectiva) queda plenamente acreditada para el lector la afirmación que los dos catedráticos han realizado en las primeras páginas de este trabajo y desarrollan con toda coherencia. Pero,

a través de las múltiples restantes páginas y casi en cada técnica y fase concreta, los autores van comprobando que apenas nada se ha avanzado en la defensa y protección de las garantías y derechos de los administrados; en definitiva, en la consolidación y reforzamiento del Estado de Derecho proclamado, como de todos es sabido, en el artículo 1.1 de nuestra Carta Magna. Como se dice en mi tierra: «para este viaje no se necesitaban estas alforjas». Desde luego, ésta es una de las características más acusadas de esta Ley y que los autores van denunciando a cada momento en esta obra.

No es de extrañar, por ello, que el texto del trabajo de los profesores GONZÁLEZ PÉREZ y GONZÁLEZ NAVARRO, pese al talante explicativo y constructivo que parece haberlos animado a la hora de escribir sobre esta Ley, para extraer cuanto de bueno pueda haber en ella, esté plagado de calificativos negativos (y algunos muy duros) para este producto del Poder Legislativo, hasta el punto de manifestar antes de la página 100 de la obra que «lo único que hay que desear —y pedir, y exigir, y luchar por ello— es su pronta modificación parcial, a fin de suprimir lo que hay en ella de erróneo o de pernicioso, añadiendo además aquellas reformas que venía demandando la doctrina»; uniéndose de este modo a las voces alzadas por otros maestros del Derecho administrativo como el mismo profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, quien es citado a pie de página en este sentido.

Resulta evidente, en mi opinión, después de haberse leído y estudiado con detenimiento la LRJPA, y más después de haber leído y reflexionado sobre el trabajo llevado a cabo por estos ilustres administrativistas, que sólo razones políticas han podido impulsar al Legislador a derogar, casi en su totalidad, la vieja Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 y sustituirla por esta —imperfecta por muchas razones brillantemente expuestas en la obra— Ley 30/1992, que, como denuncian los profesores GONZÁLEZ PÉREZ y GONZÁLEZ NAVARRO, no va a hacer sino introducir confusiónismo (y hasta situaciones caóticas, si se me permite utilizar este término tan fuerte) tanto en las propias

Administraciones públicas como entre sus servidores y entre los ciudadanos, al servicio de los cuales, se supone, ha sido dictada esta importante Ley (el lector, a buen seguro, ya tendrá conocimiento de ellas). Las disposiciones transitorias, sobre todo la referente a la entrada en vigor de los procedimientos administrativos, es un ejemplo claro del confusionismo introducido, confusionismo que, como se destaca en la obra, está en los mismos redactores de esta Ley.

De otro lado, resulta también meridianamente claro, como van señalando de modo reiterado los autores, que las novedades introducidas en la Ley no son ni mucho menos tales o, mejor dicho, no se las puede otorgar tal carácter. La mayoría de ellas no son sino plasmación en un texto normativo de criterios jurisprudenciales absolutamente consolidados y que constituían el normal actuar administrativo. El tema de la suspensión de los actos administrativos, por sólo citar un ejemplo, es claro exponente de lo que manifiestan los autores. En efecto, en la nueva regulación que se hace de la suspensión no se hace sino incluir los parámetros, los criterios con que los tribunales de lo contencioso-administrativo venían otorgando esta medida cautelar. Que esto es un avance nadie lo pone en duda, pero frente a lo que viene demandando insistentemente la doctrina no constituye sino llevar a un texto legislativo algo que ya está por todos, prácticamente, superado.

Expuesto esto, no queda sino que, al igual que hacen los autores, confrontemos estas críticas, que no son todas las que los profesores realizan, con alguna de las regulaciones que se hacen en la nueva Ley y que han sido tratadas con extensión en esta obra. Me referiré tan sólo a una cuestión que, probablemente, no sea ni mucho menos la más importante, pero sí paradigmática porque de ella se ha pretendido hacer bandera por los redactores de la Ley de su bondad y del nuevo concepto de relaciones Administración-ciudadano que decía sentar esta Ley. Me refiero, claro es, al tema del silencio administrativo. Muchas otras cuestiones, y quizás con más enjundia, pudieran ser tratadas aquí para dar cuenta del trabajo llevado a cabo

por los profesores GONZÁLEZ PÉREZ y GONZÁLEZ NAVARRO. Pero me parece que con el tratamiento de esta cuestión el lector podrá darse cuenta de la rigurosidad y exactitud de la obra objeto de esta recensión.

IV

Uno de los aspectos más llamativos de la Ley, como dicen los profesores GONZÁLEZ PÉREZ y GONZÁLEZ NAVARRO, es, sin duda alguna, la nueva regulación del silencio administrativo. En efecto, como acabamos de indicar, los redactores de la Ley han hecho bandera de esta cuestión hasta el punto de que la hemos podido ver anunciada como titular en los periódicos de difusión nacional cuando se ha dado a conocer al gran público la aprobación de la Ley. Pero no es esto lo que nos interesa, sino resaltar que la propia Exposición de Motivos la considera una de las más importantes y principales novedades de la Ley al manifestar lo siguiente: «La Ley introduce un nuevo concepto sobre la relación de la Administración con el ciudadano, superando la doctrina del silencio administrativo. Se podría decir que esta Ley establece el silencio administrativo positivo cambiando nuestra norma tradicional. No sería exacto...»

Pues bien, como escriben los autores, nadie puede dudar que la Ley aporta novedades en este tema; que el funcionamiento de la institución se verá afectado; que el problema que motiva esta reforma es real (la doctrina administrativista lleva largo tiempo denunciándolo) y que, por tanto, es necesario encontrar una solución. Ahora bien, como continúan diciendo, que la solución seguida por el legislador sea la acertada eso ya es harina de otro costal.

Así es, no está nada claro qué quiere decir el Legislador con eso de «superar la doctrina del silencio administrativo». Hacen muy bien, en mi criterio, los profesores GONZÁLEZ PÉREZ y GONZÁLEZ NAVARRO, en recordarnos a todos la naturaleza del silencio, esto es, que se trata de una ficción jurídica y no de una presunción legal. Lo que sí resulta claro de la regulación que de esta figura se hace es

que al desprecio hacia el interesado que suponía el no resolverle se añade ahora la burla de decirle que no se le responde y que esta reforma va a originar una balcanización de nuestro Derecho administrativo. Así las cosas, tienen toda la razón los autores cuando dicen sobre esta cuestión que la reforma empieza a parecernos una broma pesada, calificación que a mí se me antoja ciertamente generosa.

La deslegalización que hace la Disposición adicional tercera de toda la regulación sobre el procedimiento administrativo y, en lo que ahora interesa, del silencio administrativo, nos lleva, como de manera muy certera dicen los autores, a la situación anterior a la vieja Ley de Procedimiento Administrativo de 1958. Prácticamente todo lo conseguido desde ese tiempo en esta materia parece ahora desvanecerse, porque va a ser cada Administración pública la que señale los efectos del silencio administrativo en cada procedimiento, con las salvedades establecidas en el apartado 2.º del artículo 43 de la Ley. No resulta necesario ser profeta o adivino, como quieran, para asegurar que la inmensa mayoría tendrán efectos negativos. ¿Dónde está, por tanto, ese nuevo concepto sobre la relación de la Administración con el ciudadano?

Los calificativos que otorgan los autores a esta nueva regulación del silencio administrativo pudieran parecer, a primera vista, muy duros. Como hemos visto, hablan de «broma pesada», de «despotismo de la Administración», de «balcanización del Derecho administrativo», etc. Pero, después de leer las interesantes páginas que los autores dedican a esta cuestión, nos parecen más que apropiados y correctamente justificados, en modo alguno gratuitos; si acaso, como hemos indicado, generosos para con los redactores de la Ley.

Con esta regulación no se resuelve, ni mucho menos, el problema. Antes bien, ahora se añade la burla al administrado de certificarle, por quien además tenía la obligación de resolver, que no se le ha contestado, ni se le piensa contestar, faltaría decir.

¿Dónde está el avance? ¿Dónde ese nuevo concepto de relación? ¿Dónde la

defensa del administrado? Quien esto escribe no lo ha encontrado. Pero, lo que resulta más importante, estos dos prestigiosos administrativistas no sólo no lo han hallado, sino que nos demuestran, con su impecable argumentación, justamente lo contrario. Quizás ese progreso esté solamente en el consciente del redactor de la Ley.

Pues bien, muchos otros ejemplos extraídos de lo escrito por los dos catedráticos pudieran traerse a colación aquí para justificar las críticas generales y concretas que ambos realizan a los distintos preceptos de la nueva Ley; críticas, por cierto, que son lugar común en la doctrina. Pero considero que estos apuntes son suficientemente demostrativos de lo que el lector se va a encontrar en las páginas de esta obra.

V

Por último, no me resta sino dar cuenta de la abundancia de citas doctrinales y jurisprudenciales en las que los autores basan muchos de los argumentos expuestos, expresión de la rigurosidad científica con que la obra ha sido escrita; así como del estilo directo y templado utilizado. No es esta obra, ni mucho menos, un comentario apresurado de una reciente Ley, sino, por el contrario, el fruto del saber y de la experiencia acumulados de los autores en sus años de dedicación al estudio del Derecho administrativo. Sus anteriores trabajos lo avalan.

En resumen, nos encontramos ante una obra bien hecha, ejemplo del bien hacer de los profesores GONZÁLEZ PÉREZ y GONZÁLEZ NAVARRO. Su lectura es obligada para tratar de entender muchas de las regulaciones contenidas en la LRJPA. Del mismo modo, resulta igualmente obligada su permanente consulta por parte de todos aquellos que, por una u otra razón, nos enfrentamos con las cuestiones del Derecho administrativo. Desde las páginas que me brinda esta REVISTA lo aconsejo vivamente.

Antonio CALONGE VELÁZQUEZ
Profesor Titular
de Derecho Administrativo

JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, y MESA DEL OLMO, Adela: *La libre designación en la Función Pública Vasca*, Ed. Instituto Manu Robles-Arangiz, Bilbao-Donostia, 1993, 102 págs.

Resulta consolador poder dar noticia de un nuevo libro sobre funcionarios y que, además, es excelente no obstante su brevedad o quizás precisamente por ella. Los autores son profesores de la Universidad del País Vasco a quienes han atraído desde siempre las cuestiones de la Función Pública, con publicaciones muy acreditadas en este terreno (aunque no sólo en él), y que ahora se han juntado para estudiar la figura de la libre designación desde una perspectiva inédita: el análisis empírico.

1. El sistema de libre designación se ha practicado siempre en España pero de una manera vergonzante. Quiere esto decir que se practicaba en efecto, y de manera consciente y muy extendida, pero que, al tiempo, se consideraba por quienes así obraban como algo vergonzoso que en ningún caso convenía airear. La libre designación venía a ser tratada, pues, como un «pecado necesario», como un abuso inevitable, que la opinión pública y los propios funcionarios han denunciado siempre con indignación. Tan es así que la generalización del sistema ha sido utilizada como bandera permanente de crítica y en ocasiones los Poderes públicos han declarado oficialmente un propósito de enmienda, de ordinario nunca cumplido, pero que manifestaba muy a las claras la mala conciencia de quienes lo practicaban.

Esto es cosa sabida; pero lo que no se ha sabido nunca, en cambio, es el alcance exacto de la indicada práctica: ignorancia que provoca necesariamente una cierta (aunque libre de culpa) frivolidad en las discusiones. Porque hasta ahora nunca se ha sabido de cierto si es real la denunciada gravedad de la situación.

Los autores del libro recensionado han venido a aclarar esta duda, aunque sea en el reducido ámbito de la Función Pública Vasca y, más concretamente, de la Administración de la Comunidad Autónoma, de las tres Diputaciones Forales y del Ayuntamiento de Bilbao. La

muestra es, por desgracia, harto reducida y de arriesgada traspolación; pero, con todas sus limitaciones, asombrosamente iluminadora: muchas afirmaciones convencionales se han venido abajo mientras otras se han confirmado plenamente. Pero ahora ya lo sabemos con datos seguros en la mano; lo que no es corriente ni en los estudios jurídicos ni en los de polémica política. Para comprobar lo que se está diciendo basta lanzar una ojeada sobre la Tabla primera de resumen de los resultados del análisis empírico: Administración Vasca: 234 puestos de libre designación, que representan el 5,1 por 100 del total de funcionarios; Diputación de Alava: 71, 7,8 por 100; Diputación de Vizcaya: 111, 4,5 por 100; Diputación de Guipúzcoa: 82, 5 por 100; Ayuntamiento de Bilbao: 199, 7,7 por 100.

A la vista de tales datos habrá que replantearse la manida discusión de si la libre designación es un abuso intolerable, como unos afirman, o si, por el contrario, es una manifestación marginal y legítima del ejercicio del poder. Sin olvidar, no obstante, que, en un planteamiento global, estos datos deberían ser complementados con los correspondientes a los cargos políticos, y que son: 303 para la Administración Autónoma Vasca, 25 para la Diputación de Alava, 31 para la de Guipúzcoa y 39 para la de Vizcaya. Y también habría que tener en cuenta, en fin, los puestos ocupados formalmente por concurso y realmente provistos por libre designación gracias a un concurso debidamente manipulado. Lo que desgraciadamente es muy frecuente pero que no puede objetivarse de manera sencilla. La zona de incertidumbre sigue existiendo, por tanto, si bien ahora haya sido reducida muy sensiblemente gracias al trabajo que se está comentando.

La utilidad de los datos no se detiene, con todo, en lo ya dicho, puesto que las desagregaciones estadísticas nos proporcionan unas conclusiones no menos interesantes. Por ejemplo: si se tienen en cuenta los grupos, resulta que en la Administración autonómica, al Grupo A corresponden apenas la cuarta parte de los puestos de libre designación en su conjunto; mientras que en las Diputa-

ciones y Ayuntamiento de Bilbao, la pirámide se invierte y en el Grupo A se llega a cotas que superan el 75 por 100. Los datos de la Administración Autonómica cuestionan entonces todo lo que siempre se está diciendo (empezando por el Legislador) a propósito de estos cargos, puesto que nos encontramos con que son los de los grupos inferiores quienes, sorprendentemente, ocupan esos cargos de «mayor responsabilidad» que, según la ley, son los que justifican la libre designación.

La lectura de este libro es, en definitiva, enormemente útil, pero ahonda todavía más la curiosidad por saber qué es lo que *realmente* está sucediendo en las demás Administraciones Públicas, empezando por la General del Estado. Lo único seguro, en cualquier caso, es que unas tablas estadísticas pueden echar por tierra miles de páginas literarias, de la misma manera que unos simples números pueden derribar sin apelación a los campeones que defienden o atacan el sistema sin otras armas que su imaginación, sus experiencias personales y su devoción o animadversión al Poder.

2. JIMÉNEZ ASENSIO Y MESA DEL OLMO no se han limitado al trabajo empírico a que acaba de aludir, sino que lo presentan precedido de unas consideraciones legales a las que se refiere sin duda el subtítulo del libro: *Un estudio de la provisión de puestos de trabajo en las Administraciones Públicas*. Se trata de unas páginas tan reducidas como precisas que ponen a punto el «estado de la cuestión». En una primera parte se lanza una ojeada histórica, que JIMÉNEZ ASENSIO había demostrado ya en su tesis doctoral conocer muy bien; aunque en un punto me permito no estar de acuerdo: por mi experiencia personal —que no puedo objetivar—, creo que la libre designación dejó de ser frecuente a partir de la Ley de 1964, aunque sólo fuera por el riguroso autocontrol de muchos cuerpos de funcionarios, que tendían a premiar la antigüedad.

En la segunda parte se describe y analiza lo que llaman marco jurídico de la libre designación, donde, por cierto, se echa de menos la situación establecida para los funcionarios locales con habili-

tación de carácter nacional en este mismo año de 1993: cuantitativamente poco importante pero de gran significación dentro de la política funcional general.

En este contexto me gustaría detenerme un momento en un punto —la superposición de puestos de libre designación y de designación política—, aunque sólo sea por la circunstancia de que ha sido tratado de forma paralela, pero con rigurosa coincidencia temporal y geográfica, por D. LÓPEZ GARRIDO (en el núm. 35, 1993, de la «Revista Vasca de Administración Pública», págs. 159-163). La diferenciación de ambas figuras es evidente: en un supuesto se trata de «confianza administrativa» y en el otro de «confianza política» (en la terminología de LÓPEZ GARRIDO) o, si se quiere, de «sistema de mérito» frente a «sistema de confianza»; de la misma manera que en un supuesto se selecciona entre funcionarios y en el otro la legitimación para el puesto es abierta.

El problema, sin embargo, es el siguiente: LÓPEZ GARRIDO entiende que en los puestos de libre designación, junto a la dimensión psicológica expresada en la confianza (política) existe una «dimensión administrativa, objetivada, del mérito y la capacidad que es perfectamente medible y controlable». Afirmación que le lleva a concluir que «una supuesta pérdida de confianza, basada simplemente en razones psicológicas no acreditadas y, por definición incontrolables, no permite hacer cesar esa relación... que significaría entrar en la pura arbitrariedad».

A mí no me convence este argumento, cuyo expositor basa en el alcance preciso de la discrecionalidad, opuesta a la arbitrariedad, y que, en definitiva, parece ofrecer una mayor garantía a los afectados. Mi opinión es radicalmente opuesta ya que con esta tesis se llegaría a una estúpida contradicción (que sí puede calificarse de «arbitraria»): el funcionario para ser nombrado libremente no tiene que acreditar especial mérito o capacidad, ya que no son éstas las reglas del juego (y que, por el contrario, forman parte del sistema de concurso, que expresamente se excluye). Ahora bien, una vez dentro, una vez que ha pasado por delante de otros funcionarios

que tienen mayor mérito y capacidad, entonces se apalanca el funcionario en su puesto y, olvidándose de que no llegó a él por mérito y capacidad sino por confianza, pretende cerrar el paso a otros competidores. Esto es absurdo y va contra todas las reglas del juego. Con ello se ata las manos al Poder político que, una vez que ha hecho uso de su opción, no puede cesar al beneficiado (lo que en roman paladino significa que el elegido ya tiene el puesto seguro aunque sus patronos hayan desaparecido en unas elecciones).

Volviendo, para acabar, al libro recensionado: de desear es que otros autores se animen a continuar esta tarea empírica, puesto que gracias a la roca firme de los datos que nos proporcionan podrá reanudarse con sentido el análisis técnico y la polémica política del sistema de libre designación.

Alejandro NIETO

LÓPEZ-FONT MÁRQUEZ, José Francisco: *Aspectos procesales de la tutela jurisdiccional contencioso-administrativa de los derechos fundamentales*. Estudio de la Jurisprudencia del Tribunal Supremo surgida del proceso especial regulado en la Ley 62/1978. Años 1978 a 1991 (Prólogo de Antonio JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ), Ed. Comares, Biblioteca Comares de Ciencia Jurídica, Colección Derecho Administrativo, 1993, 137 págs.

Son muchos los libros y obras que sobre todo desde los comienzos de actuación de nuestro Tribunal Constitucional se han ido publicando, número que ha ido aumentando como es natural a medida que han pasado los años, al irse contando con mayor número de pronunciamientos de tan alto Tribunal sobre las diversas materias competenciales del mismo y que, en algunos casos, se ha traducido por gruesos volúmenes de pronto empacho y no fácil manejo aunque útiles en su misma presentación

unitaria, lo que siempre agradece el lector que concreta sus posibilidades en un solo texto.

La obra que recensionamos ofrece ya de salida la extraordinaria ventaja de ser como un breviario que, de modo resumido, busca la exhaustividad de la problemática examinada desde la perspectiva enumerativa del material jurisprudencial recogido más que en el comentario pormenorizado de carácter casuístico de cada sentencia o pronunciamiento habido en cada punto. Un libro por esto agradable tanto en su aspecto material, como en el formal, por lo demás, este último tan cuidado en la editorial que le patrocina.

Hay que subrayar que la parte de la temática jurisprudencial que se analiza por su misma importancia es una de aquellas más selectiva y cuantitativamente entrevistas y estudiadas por la doctrina más reconocida y prestigiosa, por lo que en esta parcela, el autor ha sabido enfrentarse con tan gran aparato crítico y científico, para aportar su grano de arena en lo que nunca estará definitivamente consolidado, por definición (1).

A lo anterior hay que añadir, como precisa en su magnífico Prólogo el profesor JIMÉNEZ-BLANCO, que la regulación legal que se estudia, de las singularidades contencioso-administrativas respecto al proceso común, pusieron el dedo en la llaga de las carencias que en este campo revelaban la reglamentación «... y práctica de los instrumentos judi-

(1) Es evidente que en la materia de derechos fundamentales, siempre hay en vivo o en situación larvada, una controversia sobre su alcance, sistemas de protección, etc., que mantienen permanentemente vigente la cuestión de su estudio, puesto que sólo en un supuesto país idílico podría darse la situación opuesta de quietud y silencio. Si alguien tan ajeno a la ciencia jurídica como Mark Twain pedía para uno de sus personajes, como ser humano, la misma libertad de que gozan los pájaros y mariposas, no siempre tal obviedad, que es lógica y natural, ha sido y es reconocida, incluso en aquellos países que tienen un texto constitucional, como lo demuestra la misma variación de este último, en el espacio y en el tiempo.

ciales de control del poder político...» en España.

El pesimismo que el referido profesor extrae de esta larga práctica y experiencia jurisprudencial, tal como se recoge en las páginas posteriores, es digno de tenerse en cuenta y que seguramente ha pasado y seguirá por muchas cabezas de nuestros mejores y más destacados estudiosos, que comprueban el marasmo, por no decir la parálisis en que muchos de los caminos abiertos por la Ley objeto de estudio, no han tenido la oportuna ampliación a los terrenos del proceso común contencioso-administrativo, así como también en la nadería en que tales caminos se han convertido en manos de Jueces y Tribunales que siguen sin declararse o exigir la ejecución de anteriores pronunciamientos. En nuestro país todos estos defectos e impotencias habitualmente se achacan e imputan, en este específico campo como en cualquier otro de conflictividad social, a la mala organización de la justicia, mal general, que como todos los formulados en parecidos términos, no parece metodológica ni correctamente, de recibo, pero que sirven, para el momento, de excusa a sus manipuladores (palabra que en esta ocasión empleamos únicamente en su alcance etimológico).

Otra singular característica de esta obra, que motiva la misma brevedad ya subrayada, es que los comentarios que de cabecera y en su parte principal, lógicamente superior, extraen lo mejor y más conveniente del material examinado, dejando para la parte inferior, en forma de notas a pie de página, toda la cita de las múltiples sentencias producidas en las distintas cuestiones enjuiciadas, de cuya lectura y contemplación se deduce la observación de la exhaustividad que el lector tiene la impresión de haberse conseguido (2).

(2) Punto éste en el que conviene andarse con cuidado pues no siempre es posible su aseguramiento, siendo más bien una presunción *iuris tantum* que *de iure*, recordando aquella anécdota real de aquel famoso escritor local que en una de sus colaboraciones diarias, habló un año, finalizado el verano, de la última mosca de la estación, viéndose al día siguiente inunda-

Dividida la obra en seis (VI) grandes rúbricas y subdivididas algunas de ellas, alfabéticamente, por diversas cuestiones relacionadas con aquéllas, el profesor LÓPEZ-FONT va pasando revista entre otras al estudio del «ámbito de la competencia jurisdiccional del recurso contencioso-administrativo de protección de derechos fundamentales que se inicia, como es evidente, con los primeros pronunciamientos jurisprudenciales, tanto por las mismas necesidades que el Tribunal tenía de definirse como por las propias exigencias lógicas y dialécticas del proceso en cuestión, «basándose en la posibilidad razonable y no arbitraria de que un derecho constitucionalmente protegido pueda haber sido vulnerado, sin perjuicio de que la resolución definitiva sea favorable o adversa...»; la legitimación de los actos administrativos impugnables, los efectos de la sentencia; la suspensión (3) de la ejecutividad del acto administrativo impugnado y, por último, la suspensión impropia de dicha ejecutividad. Bastaría en estos dos últimos capítulos, enumerar los supuestos analizados, para que nos diéramos cuenta del rico abanico de opciones y alternativas que la materia principal y básica de los derechos fundamentales encierra y que es una de las razones del porqué de su constante actualidad (4).

do por múltiples cartas de lectores, avisándole de que la suya no había sido la última.

(3) El autor limita a algunos supuestos este punto de la suspensión y que son los de más notable alcance, aunque algunos de ellos se circunscriben, como en el caso de la Hacienda municipal, al área local (parecería conveniente su extensión a la central, dadas las continuas advertencias que se lanzan desde ella sobre los administrados a los que se parece imputar, con ellas, una especie de presunción de culpabilidad defraudatoria) (ver, en general, sobre este punto, PONT MESTRES, MAGÍN y otros, *El contribuyente ante las anomalías en la actividad de la Administración Tributaria*, Pamplona, Aranzadi, 1992, 209 págs.).

(4) La misma vida social de cada día va poniendo de relieve que estos derechos fundamentales pueden incluso colisionar entre sí, al menos potencialmente, si no se hace o se ha hecho, una labor previa de jerarquización entre ellos. Un día es el derecho a la

Algunas de estas cuestiones han sido ya desbrozadas entre otros por el gran maestro, *primus inter pares*, de nuestro Derecho Administrativo como es el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, de cuyo magisterio me vanaglorío, que tanto ha dicho sobre los abusos administrativos en materia de ejecución de sentencias (5) y

salud frente al derecho de la vida —caso de las prácticas abortivas— otro el de la paz social frente a posibles situaciones de alteración de aquélla, con ejercicio del derecho de huelga de modo ilimitado o con una amplitud que aparentemente choca con el derecho de los ciudadanos al disfrute de los servicios públicos o el mismo derecho de libertad con retenciones procesales —diríamos carcelarias— por reiterados aplazamientos procedimentales, etc., etc. Cualquiera puede ampliar el *curriculum*.

(5) Para los que trabajan *intra muros* de la Administración Pública, habrán podido observar y comprobar la sorpresa que algunos pronunciamientos jurisprudenciales han tenido en los propios órganos administrativos, al condenar a costas a los mismos, por considerar los Tribunales y jueces que tales órganos eran contumaces en las defensas de posturas contrarias a otros repetidos pronunciamientos judiciales (en algunos casos, como el de los tributos locales, y sobre todo, respecto a algunos de ellos), sólo ha sido hace dos o tres años, cuando tales Tribunales se han atrevido a condenar a costas a unos entes públicos que se venían revelando sumamente contrarios a reconocer derechos a sus ciudadanos (si el poeta Dylan Thomas se rebeló contra la privación de la luz, los administrados se rebelaron contra las correspondientes decisiones ejecutivas de los centros administrativos locales mediante sus reclamaciones impugnatorias). Es lamentable cómo en este campo se han producido y se siguen produciendo disparates como duplicidad en la aplicación de porcentajes, sólo motivado en base a unos impulsos recaudatorios que pretenden compensar y dar gusto a todos los entes públicos territoriales, como si del festín tributario se quisiese que participasen el mayor número de comensales en claro detrimento de los siempre tan alabados principios de justicia tributario y sobre los que tanta tinta han caído desde la misma existencia inicial de la ciencia jurídico-tributaria; ver como muestra el libro de las *XIX Jornadas de Derecho Tributario*, organiza-

que el autor en este caso ha tenido a bien destacar con primacía, por el gran número de páginas a ello dedicado, en función además de la misma variedad temática que abarca y comprende.

Probablemente sea en este campo, el de la suspensión, donde mayor eficacia deben demostrar las normas procesales reguladoras del proceso tutelar de los derechos fundamentales, porque, a la postre, con ellas se evitarán los posibles perjuicios derivados de la misma mecánica aplicativa de las respectivas leyes que con tanta prontitud y a veces urgencia inciden en la misma vida ciudadana, teniendo como un cierto carácter interdicial con la que se pretenden evitar como decimos los potenciales perjuicios, con las notas que tal medida posee desde el mismo montaje del proceso común contencioso-administrativo y a la que los mismos particulares denuncian-tes acuden con preferencia.

Extraordinario el esfuerzo del autor al sintetizar en la mayoría de las ocasiones los pronunciamientos de las sentencias estudiadas, lo cual, junto con la misma diversidad de supuestos y casos entrevistados, ayuda y contribuye a que el futuro consultor del presente texto, encuentre en él el adecuado resumen que le permita con rapidez hacerse cargo de la situación actual y que el profesor LÓPEZ-FONT completa al final, al agregar las sentencias emitidas casi en las vísperas de publicación de su trabajo, como ha sido el año 1992. Esmerado propósito de colaborar al máximo de sus fuerzas, con el adquirente del libro, en un impulso de actualización que colma todas las esperanzas de conocimiento que cualquier profesional de nuestro Derecho Administrativo tenga en la materia.

Hay que señalar que, como en todas

das por la entonces llamada Mutualidad Benéfica de Inspectores de Hacienda —los hoy llamados Inspectores de Finanzas—, en la ya lejana fecha de 1974 y en la que nos honramos participar con una colaboración sobre la equidad como fuente del Derecho Tributario. Libro profundo y emblemático, de enorme actualidad, en una época como la presente que tanto exige el retorno a las fuentes, a lo que tanto se refería otro maestro como es COLMEIRO.

las cuestiones públicas en donde el interés público parece muy relevante, la acción pública o popular es una de las vías de la legitimación activa en que resulta más justificada, aunque cierta postura maximalista apostaría por su exclusividad en función del citado interés en cualquier iniciativa tutelante de algún derecho fundamental y que hay que pensar que una de las razones para su no postulación positiva reside en su misma complejidad. Sobre la concurrencia legitimadora para recurrir, no es de extrañar cierta actitud rigorista del Tribunal Supremo por la misma razón de ser de la particularidad procesal que se arbitra, para llevar «... al convencimiento del Tribunal de que los recurrentes, actuando de una forma lícita, han sido tratados de forma discriminada...» (sentencia de 11-3-83). El autor, quizás en este apartado más que en ninguno otro, matiza con celo las palabras referenciales a los textos jurisprudenciales, reflejo de la misma postura del Alto Tribunal, que con igual celo ha ido emitiendo su parecer en este extremo en cuestión, subrayando así la gran fuerza que la palabra tiene en el mundo jurídico y que al exteriorizarse normalmente a través de la formalidad escrita, reverdece de una manera permanente la tesitura del viejo brocardo canónico que identificaba la existencia del Derecho con su constancia escrita.

Al socaire de las distintas cuestiones debatidas se van replanteando las mismas que con carácter más general son las propias de la estructura científica del Derecho administrativo y que ya forman parte de modo indeleble de su esencia, en sentido zubiriniiano, por lo que con su transparencia se van confirmando o ratificando las soluciones que éstas han tenido en la doctrina más prestigiosa, configuradora de un *corpus* ya autónomo en los estudios jurídicos y que con cierta antelación a la realidad que hoy encubre la ley objeto de este estudio, logró conseguir elevadas cotas de protección de los derechos de los administrados (que alguna sentencia ordinaria califica de todo rigor como «ciudadanos» superando aquel viejo cliché identificador de la condición del administrado con la del subordinado). Así

hemos tenido la oportunidad de leer la sentencia 34/1993 del Tribunal Constitucional, de 8 de febrero (publicada en el «BOE» del 11 de marzo del mismo año, núm. 60, suplemento), en cuyos antecedentes se trae a colación uno de los Autos impugnados, en donde la terminología del órgano judicial *ad quem* es de ilustrativo interés, como se puede verificar con la transcripción literal de los siguientes textos; siendo la cuestión litigiosa un arrendamiento:

«... es un dato de especial importancia social (en el local arrendado desarrollaban su trabajo varias personas) y no puede pensarse que el órgano jurisdiccional esté al margen de la sociedad, sino que "la justicia emana del pueblo", como dice el artículo 117.1 de la Constitución».

Y más adelante se añade:

«... La naturaleza del contrato no varía las normas de la Ley de Arrendamientos Urbanos, pero el hecho de que se trate de un lugar donde tiene la vivienda un ciudadano, es importante» (6).

Con su obra, el autor ha abierto a todos el camino para ir completando su estudio con una jurisprudencia posterior que con toda seguridad se irá pronunciando sobre similares o parecidas cuestiones, así como sobre otras nuevas, en un mundo tan cambiante como el que nos ha tocado vivir y en donde nada permanece incólumne con el mero

(6) Parece evidente que la lectura de estas en aparente sencillas pero solemnes palabras, tal como están escritas, nos pueden retrotraer a un planteamiento de nuestro sistema jurídico en principio bastante distinto del que creemos está vigente, por la misma rotundidad expresiva, pero más allá de esta *objeción —obiter dicta—*, nos encontramos con un lenguaje jurídico que ha superado cualquier traumatismo ideológico y se ancla más en el mundo o esfera de las vivencias personales que en el puro de la misma realidad jurídica, aunque, sin embargo, en un plano muy diferente al de las tendencias personalistas y humanistas, según el estilo mouneriano, más el uso.

transcurso del tiempo, con una sistemática que ha eliminado la parafernalia para buscar —y conseguir— la sustancia y del que se pueden extraer algunas conclusiones que en definitiva nos remiten a la provisionalidad que tiene toda norma jurídica, cualquiera que sea su forma (y no excluyéndose por tanto cuando revista la forma legal) (7), y cuya bondad o imperfección va confirmando la misma práctica y la misma Jurisprudencia que con sus pronunciamientos va destacando los lados necesitados de la consiguiente reforma. Casi como un libro de bolsillo, podría predicarse de su libro aquello que publicitariamente se afirma de una conocida editorial jurídica: pocas veces hemos visto que texto tan corto, contenga tantas cosas, elogio grande, en nuestra modesta manera de pensar, para quien la riqueza, en el lenguaje como en el tratamiento de toda cuestión científica, está más en la calidad, que en la cantidad, nueva formulación del viejo principio de Gracián.

V. R. RODRÍGUEZ VÁZQUEZ DE PRADA

OSBORNE, David, y GAEBLER, Ted: *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Ed. Addison-Wesley Pub., 1992, 405 págs.

Reinventing government —que traduciremos por «Reinventar la Administración» (1)— es, sin duda, el libro más im-

(7) Como ya hemos destacado en otro lugar y ocasión, nunca como ahora, las nuevas leyes son puestas en tela de juicio, hasta el punto que apenas publicadas en el Diario Oficial, se demanda su revisión, tendencia de la que apenas se libra ningún texto legal y que pone en solfa las mismas técnicas legislativas.

(1) La traducción de términos técnico-jurídicos extranjeros es siempre problemática. No obstante, en este caso, hay que evitar la trampa, tan frecuente en la literatura española, de traducir la palabra *Government* por la parecida castellana «gobierno». En primer lugar, los Estados Unidos

portante que se ha escrito en los Estados Unidos de Norteamérica, al menos en los últimos meses en el campo de la gestión y administración públicas. Sus propuestas han sido asumidas por la Administración Clinton y discutidas ampliamente en las revistas especializadas.

Sus autores —que se han integrado en los más cualificados grupos de trabajo para asesoramiento y apoyo del nuevo Presidente— cuentan con trayectorias profesionales dilatadas en el sector público. David OSBORNE es un colaborador habitual del diario «The Washington Post» y consultor de numerosos Ayuntamientos y Estados de la Unión. Ted GAEBLER, por su parte, ha sido *manager* (gerente) de los Municipios de Visalia (California) y Vandalia (Ohio) y es Presidente de una empresa de consultoría especializada en el sector público.

Reinventing Government es un libro sobre la reforma administrativa. El punto de partida de los autores es una firme fe en el significado y funciones de la Administración Pública. Basten estas dos frases: «no vemos la Administración como un mal necesario» (pág. XVIII); «los que abogan por la privatización sobre bases ideológicas, porque creen que el sector privado es siempre superior a la Administración, están vendiendo veneno al pueblo americano» (pág. 45). La Administración es necesaria pues no es otra cosa que la estructura que permite articular decisiones colectivas para la satisfacción de necesidades comunes.

El libro es una reflexión sobre la productividad y eficacia de la Administración, sobre cómo ésta trabaja «por dentro», y sobre el aprovechamiento racional de recursos públicos escasos. No es una pura receta neoliberal en tiempos de crisis (un epígrafe del libro se llama «privatizar es una respuesta, no la respuesta») (2). Precisamente los autores

no tienen Gobierno en su sentido objetivo, es decir, entendido como el órgano colegiado que tiene el régimen español. Por otro lado, *Governance* es el «gobierno» en sentido dinámico, es decir, como la acción de gobernar. *Government*, pues, debe traducirse como todo el aparato de poder público o, en sentido técnico más restringido, como la «Administración Pública».

(2) Los autores no creen, por ejemplo, que sea una solución a la crisis la reducción sin más de la Administración aplicando reglas o criterios cuantitativos. Reco-

resaltan la existencia de importantes diferencias entre la empresa privada y la Administración, centradas en los fines y el entorno de ambas organizaciones. Concluyen que «la Administración no se puede gestionar como una empresa privada» y desautorizan la traslación automática a la Administración de técnicas de gestión acuñadas para el mundo de los negocios, como la *Total quality management* (dirección basada en la calidad total), de W. EDWARDS DEMING (3).

OSBORNE y GAEBLER, sin embargo, certifican en cualquier caso el fracaso de la Administración tradicional —forjada sobre el modelo jerárquico/centralizado/weberiano— para hacer frente a la sociedad y economía actuales. Estas se hallan sujetas a un ritmo vertiginoso de cambio, están basadas en el conocimiento y la información y compiten en un macroescenario global (4). El entorno demanda organizaciones flexibles, adaptables, capaces de suministrar bienes y servicios de alta calidad, «extrañando más sustancia de cada dólar»; responsables ante sus clientes; ordenadoras de la realidad social con nuevas técnicas, más incentivadoras y catalizadoras de esfuerzos comunes que meramente imperativo-coercitivas.

miendan, más bien, mejorar su funcionamiento para que produzca más con menor coste. La supresión indiscriminada de programas y efectivos es, para los autores, como si una persona preocupada por su peso, en vez de comer menos y hacer más ejercicio, decidiera amputarse varios dedos con el fin de perder algunos gramos.

(3) Véase, en esta línea, el interesante artículo de James E. Swiss, *Adapting total quality management (TQM) to Government*, publicado en «Public Administration review», July/August 1992, vol. 52, núm. 4.

(4) La competitividad mundial repercute en las responsabilidades de la Administración. Para los autores, en una economía que demanda los recursos humanos más formados la Administración debe procurar Educación con más intensidad, pues es un tangible que proporciona una ventaja competitiva. En 1960, dicen, pocos se preocupaban de que el 20% de la mano de obra de *General Motors* o *Ford* fueran analfabetos funcionales. Cuando los fabricantes japoneses, empleando trabajadores con una tasa de analfabetismo prácticamente nula, conquistaron los mercados, aquéllas ya no podían competir.

Los autores parten de la premisa de que los recursos humanos de la Administración no son *burocrático-ineficientes per se*. Son, en cambio, las viejas fórmulas y procesos operativos los responsables del mal funcionamiento de la Administración. Es necesario reconsiderar, «reinventar» la Administración, reconfigurar sus reglas operativas tradicionales para que pueda manifestarse libre, naturalmente, lo que los autores llaman «espíritu emprendedor» (*entrepreneurial spirit*), que es ahogado por estructuras organizativas y funcionales inadecuadas. Ese espíritu no es equivalente a la mera «asunción de riesgos» y puede darse tanto en el sector público como en el privado. Consiste en la búsqueda permanente de fórmulas que optimicen la utilización de los recursos. Para los autores, la Administración «empresarial» es, pues, aquella que utiliza constantemente sus recursos de maneras nuevas, para elevar exponencialmente su eficiencia y su efectividad. El libro contiene una sucesión vertiginosa de ejemplos extraídos de la vida real —apoyados en datos, cifras y nombres— en los que el gestor o político ha sido creativo y emprendedor en el desafío a las fórmulas rutinarias y tradicionales para afrontar situaciones difíciles para sus respectivas entidades públicas. El libro es el resultado de más de cuatro años de trabajo de campo, en el que los autores han recorrido el país detectando y estudiando esas iniciativas, que se han ido desarrollando en todos los niveles de la Administración (local, comarcal, estatal y federal). Merecen destacarse, por su repercusión, las innovaciones que se desarrollaron en la ciudad de Sunnyvale (California). Desde 1973 se pusieron en marcha proyectos de planificación, medición y evaluación del rendimiento, que han ganado numerosos premios a la productividad y han inspirado posteriormente recentísima legislación federal (5).

Del examen y sistematización de esas experiencias, OSBORNE y GAEBLER extraen una serie de principios básicos. Estos informarían la actuación de esa Administración «empresarial», que:

(5) Nos referimos a la «Government Performance and Results Act of 1993», firmada por el Presidente Clinton el pasado 3 de agosto.

1. Conformar la realidad social de manera más sutilmente directiva que presencial, principio que los autores describen gráficamente diciendo que aquélla maneja el timón en vez de remar (*steering rather than rowing*).

2. Atrae, implica a la comunidad en su actividad, en vez de limitarse simplemente a prestar servicios en una dinámica unívoca.

3. Alienta la competitividad en vez del monopolio.

4. Está guiada por su misión, más que por sus normas.

5. Se interesa más por resultados (¿se ha solucionado realmente el problema?, ¿se ha prestado adecuadamente el servicio?) que por *inputs* (volumen del presupuesto que se maneja, número de subordinados, etc.).

6. Satisface las necesidades del cliente (nuestro *administrado*), no las de la Administración.

7. Se concentra en captar recursos, más que en gastarlos.

8. Invierte en prevenir, no sólo en curar.

9. Descentraliza la autoridad y el poder de decisión en unidades inferiores.

10. Resuelve problemas influenciando el mercado, más que a través de la mera creación de programas públicos.

El libro dedica un capítulo a cada uno de estos principios, acompañados de los correspondientes ejemplos reales que acreditan su manifestación práctica. Dada la extensión y naturaleza de una reseña, no es posible dar cuenta de todos esos ejemplos, de difícil homogeneización dada la disparidad de situaciones y lugares en los que se materializaron. No obstante, nos extenderemos brevemente en uno de los principios informadores de esa Administración reinventada, el que la hace «llevar el timón en vez de remar».

Este principio articula una nueva estrategia sobre el papel de la Administración en la sociedad. Los autores determinan que una Administración que gasta demasiados recursos en producir o proveer directamente bienes y servicios (es decir, rema) se halla inhabilitada para dirigir, gobernar realmente la sociedad (es decir, manejar el timón). El resultado es que la planificación y dirección estratégica públicas se realizan a la carrera (*on the fly*).

Los autores recopilan fórmulas alternativas de prestación —o garantía, que tanto valdría— de servicios públicos, o, mejor dicho, de satisfacción de necesidades comunitarias, articuladas fuera de la ecuación tradicional «prestación-directa-financiada-con-impuestos». Todas ellas tienen un denominador común: se vieron forzadas por recortes presupuestarios severos en los respectivos presupuestos públicos.

Todas son, además, la consecuencia de un nuevo papel de la Administración. Esta, en vez de implicarse en la prestación directa del bien o servicio, se dedica a catalizar y coordinar aquellos esfuerzos comunitarios que resultan ser complementarios en la satisfacción de necesidades colectivas. De ese modo, la Administración gasta menos recursos en «remar» y más en manejar el timón, limita la actividad «motriz» y la sustituye por la «directriz», estando, al final y como consecuencia de ese proceso, en mejor situación para conformar la realidad social. El resultado es menos Administración en términos cuantitativos, pero más gobierno. El Estado así no se retrae respecto de la sociedad, sino que se transforma cualitativamente. Citando a DRUCKER, se trata «no de una Administración que hace, no de una Administración que administra, sino de una Administración que gobierna».

Muchos de los ejemplos que se recogen en el libro, obviamente, sólo pueden explicarse (y aplicarse) en el contexto socio-cultural y jurídico-público norteamericano.

Por ejemplo, varias propuestas y experiencias recogidas en *Reinventing government* descansan en la colaboración de voluntarios y organizaciones sin ánimo de lucro (*non-profit organizations*). En los Estados Unidos, es éste un sector de la economía que ya en 1982 empleaba el 8% de la población activa. Una encuesta Gallup realizada en 1989 reveló que casi la mitad de los norteamericanos mayores de catorce años dedicaba alguna parte de su tiempo a actividades voluntarias. El valor de ese tiempo se estimó en 170.000 millones de dólares. En España, la realidad parece ser muy diferente.

Otras, en cambio, parecen susceptibles de traslación a otros contextos administrativos, sencillamente porque están dotadas de un sentido común que desafía la irracionalidad de prácticas

administrativas inveteradas, que son comunes a las Administraciones de muchos países. Buen ejemplo son varios principios de gestión presupuestaria, como el que impide con carácter general las transferencias de crédito entre diversas partidas presupuestarias o el principio de ejecución presupuestaria según el cual los créditos que al final de año no se hallan comprometidos quedan anulados.

La situación que produce el segundo de los mencionados principios es ciertamente absurda. Si una unidad administrativa no ha gastado al final del año todo el dinero asignado al empezar el ejercicio (es decir, ha ahorrado) le ocurrirá lo siguiente:

1. Pierde el dinero ahorrado.
2. Se le llama la atención desde la oficina presupuestaria por haber presupuestado por encima «de las necesidades reales».
3. Su propuesta de presupuesto para el año siguiente es revisada a la baja, ya que en el presente ejercicio «le ha sobrado dinero».

Esta situación es descrita por OSBORNE y GAEBLER en la Administración norteamericana, pero es la misma que acontece en nuestro país. Todos los que han trabajado en la Administración en algún centro directivo con responsabilidad de gasto conocen perfectamente el furor consuntivo que se apodera de las oficinas públicas al aproximarse el final del ejercicio, pues hay que gastar o comprometer el crédito disponible a toda costa antes del día 1 de diciembre, ya que de lo contrario «se perderá» (6).

Precisamente tras cuestionarse la racionalidad de este principio presupuestario, los autores dan cuenta de una iniciativa llevada a cabo en Vesalia (siendo *manager* precisamente Ted GAEBLER), donde se permitió a las distintas unidades administrativas conservar el dinero ahorrado para ulteriores ejercicios. El resultado fue el de una mayor racionalidad en el gasto público.

Como en casi todas las obras de este estilo, las propuestas de *Reinventing go-*

(6) En España este principio se halla recogido en el artículo 62, con las excepciones del artículo 73, del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria (RD Legislativo 1091/1988).

vernment adolecen de simplicidad y a veces de abierta ingenuidad, pues minusvaloran elementos clave en toda reforma administrativa como la cultura organizativa imperante o las presiones de los intereses organizados. Así se ha indicado en los medios especializados. Thomas VOCINO, por ejemplo, afirmaba en el momento de mayor popularidad del libro que lo que éste abogaba

«... parece carente de realismo. Pensar que la sociedad americana va a ser capaz de afrontar eficazmente una gran variedad de problemas públicos simplemente mediante arreglos organizativos que permitan a los administradores públicos convertirse en emprendedores es una ingenuidad política de primer orden» (7).

Es cierto que el libro traza a veces con demasiada alegría una línea directa entre modestos éxitos municipales y la factible reforma de una Administración mastodóntica. Sea como fuere —y por encima de las diferencias de contexto ya señaladas— *Reinventing government* es cuanto menos una deliciosa recopilación de ideas frescas encaminadas a renovar la operatividad de la Administración Pública y a mejorar su rendimiento, algo que, especialmente en estos tiempos, es —como siempre— de urgente necesidad.

Angel MANUEL MORENO
Ayudante de Universidad,
Universidad Carlos III de Madrid
Master of Laws
por la Harvard Law School

PAREJO ALFONSO, Luciano: *Administrar y juzgar: dos funciones constitucionales distintas y complementarias*, Ed. Tecnos, Madrid, 1993.

El profesor PAREJO ALFONSO, Catedrático de Derecho administrativo de la

(7) Thomas VOCINO, *Is reinventing government the answer?*, «PA TIMES», may 1993, vol. 16, núm. 5.

Universidad Carlos III de Madrid, nos ofrece con el libro objeto de esta recensión una nueva contribución al interesante debate que se ha abierto recientemente en nuestra doctrina científica acerca del alcance y los límites del control judicial de la actividad de las Administraciones públicas. Hay que empezar destacando que estamos ante una obra breve (131 págs.), lo que se explica por tratarse de un estudio parcial, que, a pesar de que se enmarca en un proyecto de investigación más amplio, el autor ha decidido publicar de forma independiente, sin duda con la intención de matizar y clarificar su postura sobre un tema que ha cobrado gran actualidad. Así pues, merece la pena que, en beneficio del lector que no haya tenido la oportunidad de tomar conocimiento de la polémica citada, dediquemos los primeros párrafos de este comentario a una somera descripción del *status quaestionis*.

El modelo de Administración pública que predomina en la Europa continental, de origen básicamente francés, se caracteriza, entre otros rasgos, por la especial posición que aquélla ocupa ante los Tribunales de Justicia, distinta a la de los demás sujetos de Derecho. Hoy día, la explicación técnico-jurídica que se le suele dar a este hecho en nuestro país se fundamenta en el llamado principio de autotutela administrativa, como privilegio que el Ordenamiento concede a las Administraciones públicas para que puedan desarrollar las funciones que les asigna la Constitución con la máxima eficacia. Históricamente, sin embargo, esas peculiaridades de la posición procesal de la Administración, que incluían auténticas inmunidades, se recondujeron más bien al principio de separación de poderes, el cual, entendido según la concepción de los revolucionarios franceses, implicaba que la Administración pública cuenta con una legitimidad propia, por ser parte del Poder ejecutivo, cuya titularidad se conectaba de manera indirecta con el Pueblo soberano en los regímenes de carácter republicano-parlamentario, o de forma directa con el Rey en las monarquías constitucionales limitadas.

En cualquier caso, sectores muy am-

plios de la actividad de la Administración, en concreto todos los relacionados con el ejercicio de potestades discrecionales, quedaron tradicionalmente al margen del control judicial. En España, esta situación se mantuvo hasta una época tan reciente como es el año 1956, en el que la aprobación de una nueva Ley reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa puso las bases para una transformación sustancial de las relaciones entre Administración pública y Tribunales de Justicia. No obstante, la aplicación de esa Ley por los órganos judiciales resultó durante muchos años excesivamente tímida, quizás por las circunstancias políticas imperantes, y fue la doctrina científica la que luchó por extraer de ella todas sus potencialidades y por recibir en nuestro país técnicas de control judicial que habían dentro de la legalidad vigente y que ya se habían implantado con éxito en otros Ordenamientos. En esta línea, se propusieron métodos cada vez más sutiles de reducción y de control de la discrecionalidad, se reclamó con insistencia la efectiva ejecución de las sentencias por la Administración, se propugnó una apreciación más amplia de la legitimación para recurrir, una mayor variedad de los fallos pronunciables, etc.

Con la entrada en vigor de la Constitución de 1978, que proclama expresamente, por una parte, el derecho de todos a obtener la tutela efectiva de los Jueces y Tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos y, por otra, la sujeción a la Ley y al Derecho de la Administración pública y el control por los Tribunales de la legalidad de su actuación, así como del sometimiento de esta última a los fines que la justifican, la corriente doctrinal a la que nos referimos recibió un nuevo y definitivo impulso. En los últimos años, la «batalla» se ha centrado en la introducción de las medidas cautelares en el ámbito del proceso contencioso-administrativo, en el desarrollo del principio de interdicción de la arbitrariedad para terminar con los últimos reductos de discrecionalidad inmune al control judicial y en la invitación a los Tribunales de Justicia a que no se limiten en sus fallos a anular los actos recurridos, sino que

también los sustituyan, siempre que en los autos cuenten con los datos necesarios para hacerlo, aun en el caso de ejercicio por la Administración de potestades discrecionales. Un simple repaso del conocido *Curso de Derecho administrativo* de los profesores E. GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás-Ramón FERNÁNDEZ ilustra a la perfección el proceso que estamos narrando.

El resultado final ha sido que, desde mediados de los años ochenta, cuando comenzaron a acceder al Tribunal Supremo magistrados perfectamente integrados en los valores y principios constitucionales, lo que había sido hasta entonces un esfuerzo doctrinal meritorio, pero acompañado de un éxito bastante irregular, se convirtió en jurisprudencia, en el sentido del artículo 1.6 del Código Civil. Fue seguramente este giro decisivo, ejemplo de colaboración entre doctrina y jurisprudencia, el acontecimiento que hizo que ciertos autores, que consideraban excesivas algunas de las «conquistas» logradas, se empezaran a preocupar seriamente por las consecuencias que conlleva la teoría de la indefinida progresión del perfeccionamiento del control de la actividad de las Administraciones públicas por los Tribunales de Justicia y, en particular, por el «activismo» judicial surgido al amparo de la misma, cuestionándose la misma legitimidad constitucional de estas tendencias.

Así, en el mismo año 1991 en que el profesor Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, uno de los autores que más se ha destacado por su defensa de la ampliación de las facultades de los Tribunales del orden contencioso-administrativo, publicaba la obra *Arbitrariedad y discrecionalidad*, en la que, entre otras cosas, analiza la aplicación del principio de interdicción de la arbitrariedad como técnica de control de la discrecionalidad administrativa, aparecían otros dos estudios, *El control de las Administraciones públicas y sus problemas*, del profesor SÁNCHEZ MORÓN, y *Crisis y renovación en el Derecho público*, del propio profesor PAREJO, que planteaban el nuevo punto de vista sobre los límites del control judicial. Otro hito resaltable de la polémica que estaba naciendo fue el

artículo del profesor Tomás-Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Juzgar a la Administración contribuye también a administrar mejor*, publicado en el número 76 de la «Revista Española de Derecho Administrativo» y que ya está concebido como réplica frente a las voces discrepantes que hemos mencionado. Finalmente, la discusión acabó por abandonar el terreno académico, adquiriendo connotaciones políticas, y de ahí que en el Preámbulo del libro que ahora comentamos el profesor PAREJO ALFONSO se ocupe de deshacer lo que considera que han sido tergiversaciones de sus argumentos por parte de personas ajenas al mundo universitario.

Con los antecedentes que hemos relatado, se comprende que la intención del profesor PAREJO en este *Administrar y juzgar* sea doble: clarificar su posición, eliminando equívocos, y desarrollar ciertas derivaciones de la misma, que aportan nuevas bases para la continuación de la discusión. Asimismo, resultaba imprescindible para su propósito dar una breve noticia del *status quaestionis*, al igual que hemos tenido que hacer nosotros en la parte inicial de esta recensión. Por ello, dejaremos de lado, dándolo por analizado, todo lo referente a los precedentes del tema, y nos centraremos de manera principal en el comentario del capítulo cuarto del libro, que es propiamente donde el autor desenvuelve sus teorías.

El profesor PAREJO inicia lo que llama el «reexamen» de la cuestión con un estudio de los fundamentos del control judicial de la actividad de las Administraciones públicas. Para ello, parte de que en la actualidad no es suficiente la mera referencia genérica al principio del Estado de Derecho, del que derivaría como consecuencia pretendidamente inevitable la necesidad de la progresión indefinida del perfeccionamiento del control judicial de la actividad administrativa, porque la Constitución de 1978 ha supuesto la desaparición de la situación jurídico-política que justificaba ese modo de proceder: en efecto, no se trata ya, como ocurría en el anterior Régimen político, de buscar subterfugios técnicos que introdujesen una cierta sujeción del Poder al Derecho, sino de organizar el

control jurídico de aquél con arreglo a las expresas previsiones constitucionales que lo contemplan. Además, en nuestra Constitución es evidente que la cláusula del Estado de Derecho resulta inseparable de la del Estado social y democrático, con las consiguientes repercusiones sobre el papel que les corresponde jugar dentro del sistema político y del Ordenamiento jurídico a las Administraciones públicas y a los órganos judiciales.

En primer lugar, el autor recupera la idea de que las Administraciones públicas gozan de una legitimidad democrática indirecta de la que, por lo demás, carecen los Tribunales de Justicia. La conexión de estos últimos con la voluntad popular se realiza exclusivamente a través del principio de legalidad, entendido como sometimiento y aplicación del Ordenamiento jurídico. Así pues, no cabrían en el sistema diseñado por la Constitución española los controles judiciales de oportunidad, sino únicamente los de legalidad. En esta misma línea, el autor coloca bajo sospecha la compatibilidad con la Constitución de la técnica de control de la discrecionalidad por medio del principio de interdicción de la arbitrariedad, o de criterios de razonabilidad o similares, propugnando la reducción de su alcance a unos términos semejantes a los delimitados por el Tribunal Constitucional cuando se trata de aplicar estos principios a la actividad legiferante del Poder legislativo.

En segundo lugar, señala la diferencia que, a su juicio, la Constitución establece entre las competencias que asigna a las Administraciones públicas y las que reserva para el Poder judicial. En efecto, de acuerdo con la cláusula del Estado social y democrático de Derecho, corresponde de manera muy especial a las Administraciones públicas la responsabilidad de conformar la realidad para alcanzar un orden económico y social más justo, donde los derechos y libertades de los ciudadanos se hagan reales y efectivos, y esto exige que se dote a aquéllas de los instrumentos jurídicos apropiados para llevar a cabo esa misión de integración social, entre los que se encuentran las potestades discrecionales. Así pues, en el ejercicio de estas

últimas debería quedar claro que, si bien pueden aparecer, como siempre ocurre cuando actúa una Administración pública y esa actuación es revisada por los Tribunales de Justicia, dos decisiones vinculantes sucesivas, producto de diferentes poderes estatales, la primacía corresponde constitucionalmente al órgano que ha procedido en primer lugar, pues las facultades del segundo son sólo de control *a posteriori* de lo actuado, y de control exclusivamente jurídico.

En resumen, el autor sostiene que, con la Constitución en la mano, no es posible admitir la existencia de una discrecionalidad judicial que sucedería en el tiempo a la administrativa y tendría el mismo alcance que ésta; no cabe, en fin, ni la anulación de un acto administrativo por motivos de mera oportunidad, aunque se disfracen bajo la veste jurídica del principio de interdicción de la arbitrariedad, ni mucho menos la sustitución de la decisión discrecional de la Administración actuante por la del Tribunal.

Pero el profesor PAREJO no se conforma con hacer este análisis, sino que dedica el núcleo central de su libro a estudiar más en profundidad la delicada cuestión del sentido y de las consecuencias del principio de legalidad en el Estado de Derecho de nuestros días. En efecto, para él no es válida la concepción tradicional, mantenida por una parte muy influyente de la doctrina administrativista española, de los principios de legalidad y de reserva de ley, e invoca como alternativa la reelaboración de los mismos que ha efectuado el Tribunal Federal Constitucional alemán. Concretamente, rechaza la idea de que la finalidad de la reserva de ley sea garantizar la libertad y la propiedad de los ciudadanos, mediante el expediente técnico-jurídico de hacer obligatorio que toda injerencia en aquéllas sea decidida por los mismos que han de sufrirla a través de sus representantes parlamentarios, puesto que esa función protectora la cumplen hoy los derechos y libertades fundamentales, convertidos en verdaderas normas jurídicas directamente aplicables y que vinculan a todos los Poderes públicos. Además, afirma

que, si se siguiese manteniendo en el complejo mundo moderno la regla de que toda invasión de la esfera de libertad de los particulares exige una ley previa, las Cortes generales y las Asambleas legislativas autonómicas se verían absolutamente desbordadas y la actividad de las Administraciones públicas (cuya trascendencia constitucional ya se ha expuesto) sufriría graves entorpecimientos, por no hablar de los problemas que produciría para las cámaras parlamentarias el tener que legislar sobre cuestiones cuya regulación requiere conocimientos técnicos de los que ellas no disponen. En definitiva, afirma el profesor PAREJO que la reserva de ley en la actualidad debe entenderse simplemente como la decisión del constituyente de singularizar determinadas materias cuya normación precisa de ciertas garantías de solemnidad y de especial publicidad, bien por su importancia para toda la comunidad, bien por otros motivos de conveniencia política.

Llegados a este punto, las demás conclusiones del autor no pueden resultar sorprendentes: niega la doctrina de la vinculación positiva de las Administraciones públicas a la legalidad, propugna y justifica amplias deslegalizaciones a favor de las mismas y, sobre todo, pide la revisión de la doctrina dominante sobre la naturaleza jurídica y el alcance de las normas reglamentarias emanadas por las Corporaciones locales. Particular atención dedica el profesor PAREJO a este último aspecto, trayendo de nuevo a colación la función del principio democrático, unido en este caso al de autonomía territorial. En este sentido, aunque reconoce que las Corporaciones locales son entidades de carácter administrativo, mantiene que no se puede olvidar que, por un lado, gozan de una autonomía constitucionalmente garantizada y que, por otro, en ellas la legitimidad democrática indirecta que poseen las Administraciones central y autonómica se convierte en legitimidad directa. De aquí deduce el profesor PAREJO que la posición de las Ordenanzas locales frente a las Leyes que desarrollan y regulan el régimen de la autonomía local no se debe equiparar sin más a la de los reglamentos gubernamentales, que están

constreñidos en esta materia, debido a la reserva de ley que impera, a funciones estrictamente ejecutivas.

El que los reglamentos o prescripciones autonómicas, como son denominadas este tipo de normas por algunos autores (el adjetivo «autonómico» no hace referencia aquí a las Comunidades autónomas, sino a otros entes también dotados de autonomía, sea territorial o funcional), no deban ser siempre la simple ejecución de una ley, sino que por lo general puedan actuar con libertad dentro del marco autónomo delimitado por el conjunto normativo que define las competencias del ente de que se trate, es una cuestión admitida de forma pacífica por la mayoría de la doctrina científica. Incluso se han dirigido críticas al Tribunal Constitucional y al legislador en aquellas ocasiones en que han restringido de una manera que se entiende excesiva el ámbito de las normas reglamentarias locales (cita el autor a este respecto las reacciones habidas frente a las sentencias del Tribunal Constitucional de 19 de diciembre de 1985 y de 17 de febrero de 1987 y a la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas locales). Sin embargo, el profesor PAREJO da un paso más con respecto a la doctrina apuntada, y no duda en defender, literalmente, «la posibilidad de una normación interventora de la actividad de los particulares» por parte de las Corporaciones locales (se entiende que sin necesidad de que tal reglamentación sea el desarrollo ejecutivo de una ley previa) y también la posibilidad de «la extensión de dicha normación, con toda normalidad, a los ámbitos constitucionalmente construidos como derechos y libertades constitucionales, ya que, en otro caso, aquélla carecería, en la práctica, de espacio practicable» (pág. 95 del libro).

En el último apartado de este capítulo cuarto que estamos comentando, el autor retoma de nuevo un par de cuestiones que había apuntado con anterioridad. En primer lugar, expone su concepción del significado jurídico de la discrecionalidad administrativa, que para él implica, como ya se ha dicho, vinculación negativa y no positiva a la legalidad, y hace una explícita reivindi-

cación de esa discrecionalidad, en la que cree encontrar una posible alternativa al fenómeno de «huida» del Derecho administrativo, dada la flexibilidad que puede introducir en la actuación de las Administraciones públicas si se desarrollan todas sus potencialidades (y se aceptan las propuestas del libro sobre los límites de las facultades de los órganos judiciales). Esta idea se debe poner en relación con la analogía que el profesor PAREJO enuncia en otro lugar de la obra (la nota a pie de página con la que pone fin al capítulo tercero) entre la posición de las Administraciones públicas en el ejercicio de potestades discrecionales y la de los particulares en el uso de la autonomía de la voluntad que el Ordenamiento jurídico les reconoce en el terreno contractual: en ambos casos, según él, se producirían similares consecuencias jurídicas, al existir una pluralidad de soluciones igualmente justas que puede elegir el sujeto actuante y al estar vedada a los Tribunales la sustitución de la voluntad de éste.

El otro punto sobre el que vuelve ahora el autor es el del alcance del principio de interdicción de la arbitrariedad en el control judicial de la discrecionalidad administrativa. Para intentar rebatir los argumentos con que se defiende la extensión de su aplicación por los Tribunales, nos muestra la práctica jurisprudencial norteamericana al respecto, ya que con frecuencia es presentada como ejemplo que deberían seguir los órganos judiciales españoles, a pesar de las evidentes diferencias entre los sistemas jurídicos implicados. Así, el profesor PAREJO pone de manifiesto, con profusión de citas de normas legales, doctrina científica y sentencias de los Tribunales norteamericanos, el profundo respeto que por lo general estos últimos guardan hacia las decisiones de las Agencias independientes especializadas que conforman buena parte de la Administración pública de los Estados Unidos. En efecto, en todo el campo de lo que en nuestro Ordenamiento se conoce por «juicios técnicos», que es precisamente uno de esos reductos de difícil control de la discrecionalidad administrativa donde el empleo del criterio de la racionalidad o razonabilidad estaría llamado

a producir mayores frutos, se aplica en Norteamérica la doctrina de la «deferencia» judicial hacia las Agencias, que supone una especie de presunción de corrección de las decisiones adoptadas por ellas, basada en la superioridad de sus datos y conocimientos especializados sobre las posibilidades revisoras de los Tribunales, e impide que éstos hagan un uso tan amplio y habitual del mencionado control de razonabilidad como a veces se cree en España.

Por último, en los dos subapartados que cierran este capítulo y la obra entera, el profesor PAREJO expone sus conclusiones, que resumen todo lo que hemos venido viendo hasta el momento. Resulta destacable el hecho de que esta recapitulación, que consiste en una propuesta de reconstrucción del concepto de discrecionalidad administrativa, se realice a través de una nueva referencia al Derecho comparado, en este caso a la situación alemana. En efecto, en toda la obra subyace una importante influencia de la doctrina y del ambiente jurídico alemán, que el autor justifica en la cercanía existente entre ese Ordenamiento y el nuestro, especialmente palpable en el campo constitucional, por haber sido la Ley fundamental de Bonn uno de los modelos tenidos en cuenta por el constituyente español de 1978.

Llegamos con esto al final del libro y de nuestro análisis sobre él. Como conclusión podemos decir que nos hallamos ante una aportación valiosa a un debate no sólo interesante, sino también de gran importancia, dada la sensibilidad que está demostrando la jurisprudencia contencioso-administrativa española actual hacia las opiniones y teorías de la doctrina científica. Ahora bien, este trabajo del profesor PAREJO, según él mismo advierte, debe ser entendido en su contexto y no malinterpretado. Sería tergiversar gravemente el pensamiento del autor tratar de presentarlo como una especie de paladín de la causa, que hoy nadie defiende ni puede defender en términos jurídicos, de la inmunidad del Poder administrativo frente a los Tribunales de Justicia. Es más, una lectura cuidadosa y desapasionada del libro nos enseña que las discrepancias del profesor PAREJO con la doctrina dominante, a

pesar de que puedan parecer casi de principio, en lo que se refiere a la práctica judicial se reducen a puntos muy concretos: principalmente, a la cuestión de si pueden o no los Tribunales sustituir las decisiones discrecionales de las Administraciones públicas cuando las tienen que anular por no ser ajustadas a Derecho y cuentan al mismo tiempo con datos suficientes en los autos para decidir por sí mismos. En otros extremos, en cambio, la coincidencia del autor con sus contradictores es total; así, en la posibilidad de esa sustitución cuando lo que se enjuicia es el ejercicio de potestades regladas o en el necesario desarrollo de las medidas cautelares en el proceso contencioso-administrativo. De todas formas, es de suponer que la polémica va a continuar enriqueciéndose con nuevas aportaciones, que podrán traer un gran beneficio para el Derecho administrativo español si, como es el caso de esta obra, contribuyen a aclarar la cuestión discutida con rigor científico, y no se dejan arrastrar por la tentación de politizar el debate o de convertirlo en un enfrentamiento de carácter personal.

Luis MIGUEZ MACHO
Universidad de
Santiago de Compostela

QUINTANA LÓPEZ, Tomás: *Derecho veterinario: epizootias y sanidad animal*, Ed. Marcial Pons / Universidad de León, Madrid, 1993, 196 págs.

1. El autor de la monografía que damos a conocer, Catedrático de Derecho administrativo en la Universidad de León, es, sin la menor duda, sobradamente conocido por cuantos han mantenido un mínimo contacto con estudios especializados en esta disciplina. El afán científico o profesional, o la simple curiosidad acerca de los muchos temas que componen la presencia y la actividad de las Administraciones públicas, han generalizado a buen seguro la oportunidad de conocer y valorar sus numerosas aportaciones a esta rama de la

Ciencia jurídica. Creo oportuno, además, destacar aquí su juventud, una condición que, unida a lo cuantioso e intenso de su obra, hace de él un modelo de dedicación universitaria, doblemente valioso en estos tiempos en que tanto escasean.

En esta ocasión, el profesor QUINTANA LÓPEZ centra su atención en un tema que no ha recibido tratamiento doctrinal por considerarse, a primera vista, «carente de sustancia jurídica»: se trata del estudio de las normas zoonosológicas y de su aplicación. Pese a todo, cada vez es más evidente, y este trabajo lo demuestra de modo definitivo, que estamos ante una materia relevante para la Administración y para el Derecho, tanto por afectar a un sector económico destacado, como porque con frecuencia el ciclo se cierra en el campo de la alimentación humana. La multiplicidad de aspectos ligados, de modo directo o indirecto, a la sanidad animal se reducen deliberadamente en este estudio a la perspectiva clásica del tratamiento de las enfermedades infecto-contagiosas de origen o transmisión animal, aunque se subrayan también aquellos otros puntos de interés en el marco de una concepción global de la sanidad animal —de la que es firme defensor el autor— como son las condiciones ambientales de desenvolvimiento de la ganadería como medio de garantizar las producciones de este sector, y la calidad de la cabaña ganadera de cara a los intercambios comerciales en el mercado nacional e internacional.

A lo largo de la obra se evidencian las notas más destacadas de una intensa y ya tradicional actividad administrativa de vigilancia, control, prevención y cura de las enfermedades epizooticas, así como de los procesos de producción, distribución y comercialización de los productos zoonosológicos a utilizar con aquellos mismos fines; así, el autor da fiel reflejo del gran volumen normativo, integrado por leyes y, sobre todo, por reglamentos, que ha ordenado las diferentes técnicas de intervención en la materia; da cuenta también de la compleja traducción orgánica de los cometidos administrativos en materia de sanidad animal; analiza la peculiar inciden-

cia en la esfera de competencias del Estado de los más recientes ámbitos competenciales autonómicos y comunitario; y, en definitiva, nos ofrece un análisis detallado y sistemático de un sector del ordenamiento que ha surgido, al menos hasta fechas recientes, a golpe de voluntarismo administrativo expresado con total carencia de técnica y con un acentuado carácter fragmentario. De este modo, queda plenamente satisfecha una de las principales metas a que puede aspirar la obra del jurista: reconducir al sistema constituido por el ordenamiento jurídico global la producción normativa aparentemente desgajada del mismo y abandonada al casuismo a través de la interpretación conforme a los principios rectores de aquél y eliminando los elementos distorsionadores.

2. El primer capítulo de la obra se dedica a informar y reflexionar sobre la evolución histórica de esta parcela del ordenamiento jurídico-administrativo desde el punto de vista de las técnicas de intervención y las opciones organizativas adoptadas, claves que explican en gran medida el tratamiento normativo actual de la materia.

Así, desde las actuaciones del Concejo de la Mesta, Asociación General de Ganaderos desde 1836, hasta bien entrado el presente siglo, se construye un cuerpo normativo que, aunque inicialmente sólo contempla intervenciones públicas de corte policial, consistentes en la imposición de obligaciones de información, aislamiento y erradicación de los focos de enfermedades contagiosas, pronto incorpora también previsiones normativas de higiene en los medios de transporte y albergue de animales, así como prácticas bacteriológicas, tanto en sentido preventivo como curativo, gracias a los avances científicos en el conocimiento del sistema inmunológico de los seres vivos.

En la evolución orgánica de la Administración zoonosanitaria, destaca la intervención inicial de dos Departamentos ministeriales. Como acertadamente señala el profesor QUINTANA LÓPEZ, el hilo conductor de tal concurrencia viene representado por la división implícita de la ordenación normativa de esta materia

en dos campos diferenciados: con carácter básico o principal, la lucha contra las epizootias, y en general la mejora de las condiciones generales de salud en el sector ganadero, funciones que se atribuyen al Departamento ministerial con competencia sobre ganadería —inicialmente el Ministerio de Fomento—; y, como excepción, el tratamiento de las zoonosis que, por su incidencia en la vida humana, pasa a vincularse, desde el principio e invariablemente, a la Administración sanitaria, ubicada en un principio en el seno del Ministerio de la Gobernación, que, por otra parte, monopoliza la gestión zoonosanitaria.

Las actuaciones simultáneas de ambos Departamentos ministeriales, sin embargo, no reciben el primer intento de racionalización conforme a esta *ratio* material hasta 1909 y el plano de la gestión no ve modificada su inicial adscripción en bloque al Ministerio competente en sanidad hasta la reforma administrativa de 1931, año en que, además, nace el Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio, que, en adelante, asumirá la competencia general en esta materia.

La variable y confusa manifestación inicial de esta doble lectura competencial de la sanidad animal tuvo, por lo demás, especial reflejo en la Función Pública y particularmente en la adscripción orgánica y funcional de los Subdelegados de Veterinaria, sustituidos por el Cuerpo Nacional Veterinario a partir de 1931, y del Cuerpo de Veterinarios Titulares, denominado después de Inspectores Municipales Veterinarios.

3. El segundo capítulo plantea los antecedentes organizativos inmediatos y la actual distribución de competencias entre los diferentes Entes primarios, así como la actividad comunitaria y su incidencia en el reparto interno de poderes.

La doble vertiente zoonosanitaria ya mencionada, desde la sanidad y desde la ordenación de la producción ganadera, va a ser relevante a la hora de precisar el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, labor que acomete el autor valorando la globalidad de los títulos competenciales favorables a cada uno de estos entes, así como el conjunto de sentencias del Tri-

bunal Constitucional en interpretación de los mismos o relacionadas directamente con la sanidad animal. Con estos instrumentos puede conluir el profesor QUINTANA LÓPEZ que la ordenación normativa y la propia gestión en el tratamiento de la zoonosis está sometida a una distribución de competencias basada en títulos diferentes a los que corresponden al resto de la materia.

Por lo que hace a la sanidad animal en general, es decisivo, a favor de la totalidad de las Comunidades Autónomas, el título relativo a la ganadería contemplado en el artículo 148.1.7.ª de la Constitución y en cada uno de los Estatutos de Autonomía. Sin embargo, ello no supone excluir toda actividad estatal en la vertiente sanitaria del sector ganadero. El profesor QUINTANA LÓPEZ procede en este punto a realizar un completo y detallado estudio de las coordenadas que legitiman este tipo de actividad por parte del Estado. Así, en primer lugar, los propios Estatutos hacen la salvedad de la competencia estatal sobre bases y coordinación de la planificación económica, de la que, como es conocido, el Tribunal Constitucional ha hecho una lectura expansiva. Pero también se destacan otros títulos recogidos en el artículo 149 de la Constitución que pueden entenderse afectados y su alcance: se trata de la preservación de las condiciones de igualdad en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales frente a posibles limitaciones económicas derivadas de las medidas autonómicas de saneamiento; el comercio exterior, dada la trascendencia de la sanidad animal en el intercambio comercial de este tipo de productos; y, finalmente, la sanidad exterior.

En relación a la competencia estatal sobre comercio exterior, sostiene el autor un criterio interpretativo opuesto al que se puede deducir de la jurisprudencia constitucional, fundamentado con toda corrección y especialmente orientado a dinamizar el contenido de los conceptos jurídicos de acuerdo con la evolución de las circunstancias socio-jurídicas, una meta que estimo de gran valor dado el ritmo vertiginoso en que cambian éstas. Concretamente, se subraya en este trabajo la inoportunidad

de situar el comercio intracomunitario bajo la categoría de comercio exterior, en la medida en que se desarrolla en un ámbito caracterizado precisamente por la ausencia de fronteras interiores. La propia Comunidad Económica Europea ha restringido los controles de los productos que deben circular en el espacio comunitario a los puntos de salida y destino de la mercancía. Desde este punto de vista, que creo completamente válido, la competencia estatal nunca se debería extender a esta materia, sino sólo al intercambio de productos con terceros países; e incluso en este último caso se defiende, por motivos de eficacia, encomendar la gestión a las Comunidades Autónomas correspondientes, lo que estaría en línea con la colaboración preconizada por el supremo intérprete de la Constitución para el correcto funcionamiento del Estado autonómico.

El tratamiento de la zoonosis, sin embargo, se ha de considerar parte de la competencia estatal para establecer las bases de la sanidad. Además, la competencia exclusiva del Estado en materia de sanidad exterior puede justificar también en algún caso que éste asuma el desarrollo normativo y la ejecución.

Repara también el autor en las funciones a realizar por las Corporaciones locales, y señala que aunque las diversas leyes sobre régimen local no han prestado atención directa al tema, la legislación sectorial prevé una destacada intervención de los órganos municipales, particularmente del Alcalde. Pero también subraya el profesor QUINTANA LÓPEZ que carácter preconstitucional de la legislación sobre epizootias, muchos de los cometidos atribuidos al Presidente de la Corporación local por la legislación vigente sobre epizootias, que fue aprobada en los años cincuenta, no se adecúan ya al marco jurídico de funcionamiento de estos entes.

Más allá de las fronteras nacionales, se deja constancia de la amplia intervención de la Comunidad Económica Europea, de acuerdo con su Tratado constitutivo, en el acercamiento de los criterios de actuación de los Estados miembros en materia de sanidad animal, dentro del marco de la política agrícola comunitaria. Asimismo, se re-

BIBLIOGRAFIA

para en el fenómeno de concentración en manos del Estado de la trasposición de las Directivas comunitarias por razones técnicas derivadas de los propios fines homogeneizadores de estas normas.

4. Una vez precisados los criterios definitorios del ámbito competencial correspondiente a la Comunidad Europea, el Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales, el autor desgana el ordenamiento regulador de la actividad administrativa de lucha contra las epizootias, y la intervención en materia de medicamentos, de signo instrumental respecto a la primera, en los capítulos cuarto y tercero, respectivamente.

El estudio del segundo de los temas requiere un nuevo esfuerzo de retrospectiva histórica y delimitación competencial, dadas sus características peculiares. Se sitúa la aparición de una reglamentación estable en la materia en el año 1934, con el Reglamento sobre Elaboración y Venta de especialidades farmacéuticas, Desinfectantes, Sueros y Vacunas para la Ganadería, norma que sirve de soporte para otras disposiciones generales y que hasta la década de los ochenta no comienza a ser modificada.

El autor se detiene en tres previsiones del citado conjunto reglamentario que han dado lugar a una aplicación conflictiva, a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que es objeto de comentario detallado. La primera de ellas es la obligatoria inscripción de los medicamentos en un Registro creado en 1944 en el Ministerio de la Gobernación. La conflictividad deriva su inaplicación hasta la década de los sesenta, en que se recurrió a la sistemática represión de los incumplimientos para recuperar la conciencia de obligatoriedad de la norma. Destaca el autor que la pasividad de la Administración durante casi veinte años sirvió al Tribunal Supremo para mitigar las sanciones impuestas en estos casos.

La segunda es la determinación de los puntos de venta de especialidades farmacéuticas para ganadería, que en las normas sanitarias comportaba la exclusión de los laboratorios productores, en beneficio de las farmacias, mientras que

desde la ordenación de la agricultura se admitió la comercialización en aquéllos. En menor rango normativo de esta última regulación determinó su anulación por el Tribunal Supremo, aunque del numeroso conjunto de Sentencias del mismo órgano judicial que versan sobre sanciones administrativas impuestas por dispensación de dichos productos en los propios laboratorios o almacenes puede deducir el autor que la práctica se negó durante mucho tiempo a asumir aquellas limitaciones.

El tercer punto de atención viene dado por una variante curiosa de responsabilidad civil entre particulares instrumentada a través de la Administración. El Reglamento de 1934 estableció la posición arbitral de la Administración entre el productor de fármacos y el sujeto que ha sufrido daños derivados de los mismos, encomendándole fijar el *quantum* de la indemnización, en su caso. Esta atribución ha dado lugar, incluso, a alguna Sentencia del orden contencioso-administrativo, que el autor refiere cumplidamente.

Asimismo se precisa que este conjunto normativo sigue siendo de aplicación tras la reciente aprobación de la Ley del Medicamento de 20 de diciembre de 1990, si bien sólo en lo relacionado con el material y utillaje zoonosanitario, ya que el resto de los productos con implicaciones en la sanidad animal quedan incluidos, junto a los productos farmacológicos estrictos, en el concepto amplio de medicamento introducido por la nueva norma.

Desde el punto de vista competencial, la Ley de 1990 descansa en el protagonismo normativo absoluto del Estado. En el plano de la gestión, en cambio, el Tribunal Constitucional ha considerado legítima la intervención estatal sólo en la medida en que pueda encontrar apoyo en los títulos de comercio exterior —título cuyo significado ya había moderado el autor en relación al comercio intracomunitario— y seguridad pública.

De los diversos aspectos del régimen jurídico actual del medicamento estudiados en profundidad en este trabajo, es posible resaltar aquí el excelente análisis de la responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de sus

funciones de vigilancia en los procesos de producción, distribución y comercialización de las sustancias medicamentosas.

5. Como decíamos, el autor analiza en el capítulo cuarto el Derecho estatal en materia de epizootias, constituido por la Ley de Epizootias de 20 de diciembre de 1852 y su Reglamento de 1955, que aún deben considerarse vigentes y de aplicación directa en los territorios autonómicos en la medida en que lo permitan los títulos competenciales estudiados. Al tiempo, aísla cuidadosamente aquellos preceptos desplazados por las más actuales exigencias comunitarias, así como aquellos que contemplan actuaciones que hoy deben provenir de las Comunidades Autónomas.

Entre las medidas dispuestas por aquellas normas sobresale la intervención radical a través del sacrificio obligatorio de animales que debe ir acompañada de indemnización, salvo aquellos casos en que el propietario no ha comunicado diligentemente a las autoridades la existencia de la propia enfermedad. El autor valora las diferentes líneas jurisprudenciales sobre la naturaleza de esta figura y se decanta por considerarla «un supuesto evolucionado de responsabilidad patrimonial de la Administración», mientras que la exclusión del resarcimiento en algunos casos se considera una tosca valoración de la concurrencia de culpas, que ha de ser perfeccionada de acuerdo con algunos principios sancionadores, principios que encuentran apoyo suficiente en «la amplia jurisprudencia del Tribunal Supremo que reconoce naturaleza punitiva a la liberación de la Administración del pago indemnizatorio, exoneración que va ligada a la paralela vulneración de la normativa de higiene pecuaria por parte del ganadero».

A subrayar también la inadecuación, puesta de manifiesto en la obra, del régimen sancionador propiamente dicho a los principios constitucionales de legalidad y tipicidad, así como la operatividad del principio *non bis in idem* ante la posibilidad de represión penal de algunas infracciones previstas en el Reglamento.

Finalmente, se dedica un apartado a la respuesta normativa a la enfermedad epizootica padecida en nuestro país en los últimos tiempos que más preocupación y expectación ha despertado, en parte por su relación directa con el normal desenvolvimiento de algunas pruebas de los Juegos Olímpicos de 1992: se trata, claro está, del azote reiterado de peste equina. En este punto se refiere de modo exhaustivo el contenido de las recientísimas normas comunitarias y españolas en la materia.

6. Esta excelente monografía, que aporta una claridad sobresaliente al oscuro conjunto de normas sobre sanidad animal, concluye con un capítulo dedicado íntegramente a analizar la extensa actividad comunitaria sobre sanidad animal y su recepción en el ordenamiento interno español, así como los órganos técnicos, creados por las Instituciones comunitarias, con funciones de apoyo en la armonización de las disposiciones sobre sanidad de los Estados miembros.

Rufina C. SÁNCHEZ MARÍN
Universidad de Oviedo

SCOFFONI, Guy: *Le droit à l'information administrative aux Etats-Unis. Du modèle américain au système français de transparence* (Préface de Jean-Claude VENEZIA), Ed. Economica. Collection Science et Droit Administratif, París, 1992, 379 págs.

1. La obra objeto de estas líneas consiste principalmente en un estudio profundo —tiene su origen en una tesis doctoral del autor— de la Ley federal de Estados Unidos sobre el acceso a los documentos administrativos —la *Freedom of Information Act* de 1966, FOIA—. Es un estudio impecablemente documentado sobre las reformas de que ha sido objeto la Ley, la experiencia de su aplicación, sus relaciones con otras normas —en particular, con la *Privacy Act* de 1974—, y las cuestiones que suscita hoy en día el modelo norteamericano de transparencia administrativa.

BIBLIOGRAFIA

Ahora bien, la obra, en lengua francesa, es un estudio de Derecho comparado. Su autor tiene presente en todo momento el hecho de que la Ley francesa núm. 78-753 de 17-7-1978 —la cual contiene en su título I una regulación general sobre la *liberté d'accès aux documents administratifs*—, se inspiró básicamente en el sistema instaurado en Estados Unidos por la FOIA. En este sentido, el autor a lo largo de la obra ofrece las observaciones oportunas al Derecho francés, pero siempre a los efectos de la mejor comprensión del Derecho norteamericano, es decir, sin caer en una exposición comparativa que desviaría la obra de su objeto principal de estudio.

2. La obra, con un capítulo preliminar, se estructura en dos partes. En dicho capítulo preliminar el autor, tras subrayar el valor democrático del «derecho del público a saber», aborda la cuestión del fundamento constitucional del derecho a la información administrativa. El punto de partida es la falta de consagración expresa en el texto constitucional del derecho a la información. La primera enmienda a la Constitución de 1791 se limitó a reconocer la libertad de expresión —de palabra y de prensa—. No obstante, el autor subraya la existencia de una fuerte corriente doctrinal —aun no ratificada por el Tribunal Supremo— que, a partir de una interpretación funcional de la libertad de expresión, entiende que el objeto de la misma no es otro que proteger la libre discusión de los asuntos públicos, y dado que es evidente que los ciudadanos no pueden discutir libremente de los asuntos públicos si no están suficientemente informados para formar su propia opinión, de aquí se infiere que el derecho a la información es el corolario indispensable de las libertades de palabra y prensa.

3. La primera parte de la obra consiste en una exposición del contenido del derecho a la información y de los límites al mismo. El contenido del derecho a la información es analizado mediante el estudio del principio general —sus corolarios y complementos— y del

ámbito de aplicación —subjetivo y objetivo— del derecho.

El sistema norteamericano de transparencia tiene por principio el reconocimiento de un derecho general de acceso del público a los documentos administrativos, únicamente limitado por excepciones previamente definidas. Ahora bien, como corolario ineludible de este principio, el dispositivo de transparencia prevé determinados deberes a cargo de la Administración: de publicación de ciertas informaciones de interés general, de puesta a disposición permanente de los ciudadanos de ciertas categorías de documentos —tales como guías administrativas— y, sobre todo, de señalización de los documentos, mediante la publicación periódica de índices o repertorios regularmente actualizados. La efectividad del derecho a la información está condicionada por el puntual cumplimiento de este deber de señalización, pues es evidente que sin el conocimiento previo de la existencia del documento no puede ser ejercitado el derecho de acceso. A pesar de que este deber representa una carga considerable para la Administración, el autor señala que su grado de cumplimiento es notable.

El dispositivo de transparencia diseñado por la FOIA fue completado en 1972 y en 1976 mediante la adopción de dos textos legales —la «*Federal Advisory Committee Act*» y la «*Government in the Sunshine Act*», respectivamente—, dirigidos a asegurar la publicidad de las sesiones de determinados organismos federales, salvo ciertas excepciones inspiradas en la FOIA. De este modo, mientras la FOIA garantiza el acceso a los documentos definitivos, llamados en Estados Unidos documentos «posdecisionales», ambas leyes extienden el sistema de transparencia a la fase «prodecisional» del procedimiento administrativo.

En general, el campo de aplicación de la Ley es muy amplio. En cuanto al ámbito subjetivo, el autor trata, de un lado, la cuestión de los organismos sujetos al deber legal de comunicación de los documentos, y, de otro lado, de los beneficiarios del derecho de acceso. Respecto a los primeros, resultan de especial interés las consideraciones relativas a la exclusión del Presidente de los EE. UU., a

la inclusión o no de determinados organismos vinculados al Congreso, así como a la influencia de la FOIA —y de su desarrollo jurisprudencial— en la legislación de los Estados.

En el análisis de los beneficiarios del derecho, junto al estudio de las generosas previsiones de la Ley, que contempla a toda persona —nacional o extranjera, privada o pública— y no requiere acreditación de un interés específico —a diferencia de la «*Administrative Procedure Act*», APA—, el autor desvela a los usuarios reales del sistema: principalmente las grandes empresas con objeto de obtener información de la competencia, lo cual —señala— no ha dejado de plantear serias controversias acerca de los posibles efectos perversos de la Ley.

El ámbito de aplicación objetivo de la Ley viene determinado por la noción de documento administrativo. El autor analiza esta noción tanto desde un punto de vista de la forma —perspectiva amplia, que permite abrir el campo de la comunicación a los documentos preparatorios—, como desde el punto de vista del contenido —criterio utilizado en ocasiones para limitar la comunicación a los documentos que tengan un objeto general «administrativo»—. Asimismo, son de interés las orientaciones jurisprudenciales en relación al requisito de la posesión actual y efectiva del documento por la Administración a la cual es reclamado.

Respecto a los límites del derecho a la información administrativa, el autor, de un modo razonable desprovisto de maximalismos, pone de manifiesto la necesidad permanente de búsqueda de un equilibrio entre la transparencia y el secreto en un sistema en el cual las fronteras entre uno y otro son poco precisas. Con carácter general, el autor advierte que la Ley únicamente consagra un dispositivo, el de la transparencia, pues las excepciones previstas no constituyen un mecanismo imperativo de secreto. La FOIA autoriza pero no obliga a la Administración a retener toda información cubierta por una de las excepciones.

En el análisis de las distintas excepciones, el autor ofrece una acertada sistemática, distinguiendo entre la protección del secreto en interés público y en

interés de terceros. En el tratamiento de las excepciones en interés público, el autor distingue, a su vez, según se trate de la protección del secreto de la Defensa nacional y de la política extranjera —lo que podría denominarse el secreto de Estado en sentido propio— y la protección del secreto ligado a las necesidades de eficacia de la acción administrativa. Respecto al primer orden de imperativos, el autor, junto al análisis de las disposiciones de la FOIA, ofrece una exposición de las bases tradicionales del secreto, tanto no escritas —en particular el llamado «privilegio del Ejecutivo», como escritas —mediante disposiciones legales específicas y a través de la técnica de las *Executive orders* presidenciales—. En este punto son de particular interés las consideraciones relativas a la posibilidad y alcance de la fiscalización jurisdiccional en materia de clasificación de los documentos oficiales.

Respecto a la protección del secreto vinculado a las necesidades de la acción administrativa, la FOIA contempla dos tipos de excepciones. De un lado, la ley establece diversas excepciones dirigidas a proteger la organización y funcionamiento internos de los servicios administrativos —lo cual ha permitido excluir de la comunicación a los documentos internos—, y, de otro lado, con objeto de proteger ciertas técnicas de investigación o fuentes de información, la FOIA dispone la confidencialidad de ciertos expedientes de investigación instruidos para la aplicación de las leyes, excepción ésta que ha experimentado diversas modificaciones, tanto en sentido favorable a la comunicación —enmiendas de 1974— como en el sentido contrario —enmiendas de 1986—. En todo caso, advierte el autor, que la tendencia reciente del Tribunal Supremo —profundamente renovado durante las Administraciones de Reagan y Bush— se orienta hacia una notable «comprensión» de las necesidades de secreto planteadas por la Administración.

La protección del secreto en interés de terceros presenta dos grandes vertientes: de un lado, la protección del secreto de la vida privada, y, de otro lado, la protección del secreto industrial y comercial. Respecto a la primera, destaca

el autor el sentido amplio que se ha dado a la misma parte de los tribunales, aplicando la excepción a todo dato individual en poder de la Administración referente a una persona identificada, y no sólo a aquellas informaciones que contengan una apreciación o juicio. Y como, en general, en la evaluación comparativa de los intereses en presencia —el derecho a la información y el derecho a la vida privada—, la tendencia actual de la jurisprudencia se orienta hacia una mayor protección de la *privacy*.

En cuanto a la protección del secreto industrial y comercial, el autor advierte como la fuerte utilización de la FOIA por las empresas para obtener información sobre los competidores ha provocado una evolución jurisprudencial netamente favorable a la protección de estos intereses. Así los tribunales reputan confidencial toda información comercial o financiera cuya divulgación pueda comprometer la capacidad de la Administración de obtener la información indispensable a su acción o pueda causar un perjuicio sustancial a la competitividad de la empresa.

4. La segunda parte de la obra está dedicada al ejercicio del derecho a la información administrativa y a sus garantías o salvaguardias. De modo previo, el autor trata la cuestión de relaciones entre la FOIA y la *Privacy Act*, pues en el caso de documentos que contienen datos personales las personas afectadas pueden acudir tanto a una como a otra Ley, existiendo importantes diferencias de régimen entre ambas vías, y sin que existan —según el autor— perspectivas de armonización entre ambos textos.

Entrando ya en el procedimiento para el ejercicio del derecho contemplado en la FOIA, la principal cuestión viene determinada por la exigencia de identificación del documento en la petición de comunicación. El autor, tras explicar la flexibilización de este requisito introducida por las enmiendas de 1974, señala cómo la jurisprudencia exige que la petición testimonee un esfuerzo mínimo de descripción del documento; si bien, los tribunales añaden que la Administración debe razonablemente participar en el proceso de identificación del documento.

En cuanto a la tramitación de la petición, el autor subraya, de un lado, la atención prestada al aspecto organizativo a través de la existencia en cada Administración de personal especializado —*Public Information Officers*—, y, de otro lado, la preocupación manifestada por el legislador —sobre todo a partir de las enmiendas de 1974— por la celeridad, si bien los breves plazos previstos por la Ley han sido objeto de una cierta flexibilización por parte de los tribunales.

Respecto a las modalidades de ejercicio del derecho, junto a lo que denomina formas tradicionales de comunicación —la consulta directa del documento y la expedición de copias del mismo, ambas de libre elección—, el autor trata las llamadas «formas particulares de comunicación»: la comunicación parcial —una vez suprimidos los pasajes que deben permanecer confidenciales—, sancionada por las enmiendas de 1974, y la comunicación diferida, de creación jurisprudencial y cuestionada a nivel doctrinal.

Uno de los aspectos más originales del modelo norteamericano está constituido por la previsión de que el solicitante debe cargar con una parte al menos de los costes de la tramitación de su petición. El autor analiza las lagunas e indeterminaciones del texto original de la Ley y las precisiones aportadas por sus sucesivas reformas, tanto de 1974 —dirigidas a reducir los costes de la comunicación y a permitir un mayor control jurisdiccional— como de 1986 —en el sentido de discriminar según se trate de una utilización con fines comerciales o de interés público—, todo lo cual no ha impedido que en la práctica la imputación de costes al solicitante presente un carácter disuasorio. En todo caso, el autor señala la importancia concedida en Estados Unidos —propia de la mentalidad pragmática anglosajona a los análisis de la aplicación de la Ley desde la perspectiva costes-beneficios.

En caso de denegación de la comunicación del documento, la Ley exige la motivación de la decisión, si bien en la práctica tal motivación es sumaria e imprecisa, lo cual constituye, según el autor, un fallo no despreciable del sistema

norteamericano. El autor inicia el análisis de las garantías del derecho a la información administrativa con la exposición de las distintas razones —principalmente la tradicional desconfianza hacia los intermediarios de corte «burocrático»— que han pesado en la ausencia de un procedimiento pre-contencioso frente a una instancia externa a la Administración; no obstante lo cual plantea la eventualidad de la creación de una instancia federal de control encargada del acceso a los documentos administrativos, a semejanza de las experiencias llevadas a cabo en algunos Estados, aunque admite la falta —hasta entonces— de voluntad política para consagrar tal posibilidad a nivel federal.

En todo caso, la garantía de la libertad de acceso a los documentos administrativos, como cualquier otra libertad civil, reposa sobre los tribunales. Ahora bien, como requisito previo a la vía judicial, la Ley exige el tradicional agotamiento de los recursos administrativos ante los órganos jerárquicos superiores; condición ésta que ha sido interpretada de un modo riguroso por la jurisprudencia, al considerar que la vía administrativa no ha sido agotada mientras sea posible una acción ante una autoridad jerárquicamente superior, lo cual ha llevado a un sector de la doctrina a estimar que este requisito del agotamiento de la vía administrativa entorpece el procedimiento de comunicación, y propugnar, en consecuencia, la configuración como facultativa dicha vía administrativa.

En cuanto al recurso jurisdiccional, tras destacar la gran importancia de la cuestión del tiempo en el contencioso de la información —de aquí la regla de preferencia de estos procesos—, el autor analiza la posición de las partes y del juez. Así destaca la situación de privilegio del demandante —pues la demanda no está sujeta a un plazo estricto y está dispensado de asistencia de letrado— y la imposición a la Administración de la carga de la prueba, lo cual ha permitido ciertos desarrollos jurisprudenciales frente a la práctica corriente de la Administración de prestar justificaciones de carácter genérico.

En lo relativo a los poderes del juez,

el autor destaca la facultad —reconocida expresamente a partir de 1974— de examinar a puerta cerrada los documentos solicitados para determinar si están en su totalidad o en parte protegidos por una de las limitaciones de la Ley, como una excepción al carácter público del proceso consagrado por sexta enmienda de la Constitución, si bien —señala— los tribunales no realizan una aplicación automática de esta facultad discrecional. Además, los tribunales pueden determinar —en el marco de sus poderes de *equity*— las medidas cautelares que consideren apropiadas para la aplicación de la FOIA, en particular, la suspensión de un procedimiento administrativo cuando su correcto desarrollo está ligado a la comunicación de un documento denegado por la Administración.

La cuestión de la extensión del control jurisdiccional es abordada por el autor desde un doble punto de vista: el control ejercido en virtud de un fundamento legal expreso —en este caso, conferido por la FOIA—, del cual destaca que se trata de un control pleno —pues alcanza la apreciación de los hechos y su cualificación jurídica—; y el control jurisdiccional ejercido sobre el fundamento tradicional de *equity*, el cual permitiría al juez ir más allá de los límites establecidos por la Ley.

En el caso de que el tribunal declare la ilegalidad del acto de denegación del documento, podrá —a diferencia del juez administrativo francés— ordenar a la Administración su comunicación. Además, como una manifestación típica de la preocupación de los ordenamientos anglosajones por el aspecto práctico de las previsiones legales, se establece que del recurso judicial pueden derivarse distintas sanciones contra la Administración —el reembolso al demandante de los gastos ocasionados por el proceso— y sus agentes —en caso de apreciación de un comportamiento arbitrario o caprichoso—.

Por lo demás, en el caso de incumplimiento por parte de la Administración de la resolución judicial, la ley prevé la aplicación de sanciones penales a las autoridades y agentes responsables en virtud del tradicional procedimiento de

BIBLIOGRAFIA

ultraje al tribunal, si bien el autor indica que tales sanciones son escasamente aplicadas.

Finalmente debe señalarse que, dado el carácter discrecional de las excepciones, la FOIA no contempla una acción judicial contra una decisión que autorice la comunicación. No obstante, las necesidades derivadas de la protección de la vida privada y de los intereses comerciales han dado lugar a una fuerte polémica sobre la oportunidad de modificar la FOIA para instituir un derecho de recurso «invertido».

5. En general, el autor explica que el derecho a la información administrativa está sólidamente implantado en Estados Unidos, de modo que constituye un elemento capital del control democrático y un fermento esencial del debate público. Así, este dispositivo ha permitido poner en evidencia casos de errores, de despilfarro, de abusos de poder, o llevar al conocimiento del público informaciones de interés general, tales como los resultados de los controles de contaminación —la protección de instalaciones nucleares, la utilización de productos tóxicos—, informes sobre la seguridad de ciertos productos —por ejemplo, de medicamentos susceptibles de provocar el cáncer—, o sobre el empleo de créditos federales, la fiabilidad del radar utilizado por la policía para controlar la velocidad de los vehículos...

6. La obra comentada es de viva actualidad. Su temática, el derecho a la comunicación de los documentos administrativos, despierta hoy en día un interés generalizado en todos los países preocupados por mejorar las relaciones entre los ciudadanos y las Administraciones Públicas, tal como testimonia la reciente comunicación de la Comisión de la Comunidad Europea, relativa precisamente al «acceso de los ciudadanos a los documentos de las instituciones» —DOCE C 156, de 8-6-93—.

Nuestro país, uno de los pocos que cuenta con una referencia explícita a la institución en su texto constitucional, no ha podido ser ajeno a esta tendencia, y, por fin, la nueva Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones

Públicas y del Procedimiento Administrativo Común contiene una regulación general del derecho de acceso —art. 37—, inspirada en el derecho francés, en el cual se ha inspirado también la Ley italiana 241-1990 relativa al procedimiento administrativo y al derecho de acceso a los documentos administrativos.

De este modo, no es preciso argumentar excesivamente sobre la oportunidad que nos brinda G. SCOFFONI de conocer un sistema que acredita más de veinticinco años de funcionamiento efectivo, y que directa o indirectamente —con mayor o menor fidelidad— ha servido y aún puede servir— al legislador español —como a otros de nuestro entorno— de modelo de inspiración.

Severiano FERNÁNDEZ RAMOS
Universidad de Cádiz

SORIANO, José Eugenio: *Desregulación, privatización y Derecho administrativo*, (Prólogo de Evelio VERDERA), Publicaciones del Real Colegio de España, Studia Albornotiana, Bolonia, 1993.

El libro del profesor SORIANO es el primer trabajo que, desde la óptica del Derecho público, aborda valientemente de una manera frontal, un problema que se detecta cada día de forma más evidente y que hasta ahora sólo había sido objeto de tímidas reflexiones por parte de la doctrina especializada; trata como su título indica de la desregulación y privatización. A través del análisis de esos dos conceptos denuncia la grave crisis del Derecho administrativo, crisis que se está produciendo por el abandono, de los añejos y bien consolidados principios generales que regían el actuar de nuestras Administraciones e incluso el concepto mismo de Administración Pública. Es la visión pormenorizada y rigurosa que un administrativista realiza sobre algunos aspectos del poder extra-

yendo unas consecuencias sumamente interesantes.

En estos momentos en los que la privatización se detecta sobre empresas públicas como un fenómeno generalizado, la oportunidad del tema es otro de los elementos positivos que nos ofrece, supone un valor añadido a sumar a su ya jugoso contenido material.

Otros países que han optado por esa vía, como el Reino Unido, se apoyan en concepciones jurídicas que nacen de su pertenencia al *common law* lo que implica que operan en el marco de un sistema equilibrado tanto en lo que respecta a prerrogativas reconocidas a favor de la Administración como en el sistema de garantías que frente a ellas gozan los particulares; o como en el caso de Francia que respondió, por decirlo de forma esquemática, a criterios político-económicos derivados de las guerras mundiales acaecidas en este siglo y sociales derivados a su vez de las reivindicaciones formuladas por la clase obrera, parece que ambos se separan de la utilización de esas técnicas en nuestro país. Esta conclusión la avala el hecho que se apliquen las técnicas indicadas sobre verdaderos servicios públicos materiales que no es imaginable que puedan funcionar sin someterse al Derecho público, invocando como justificación de estas decisiones una mejor gestión y una mayor modernidad en la forma de prestarlos, importando modelos del exterior sin ponderar y sin estudiar el choque que con nuestro sistema jurídico pueden ocasionar, mientras se mantiene, por poner un ejemplo chocante, que el Estado siga vendiendo pendientes y zapatos en los Aeropuertos. Resulta imprescindible realizar un análisis global de los objetivos que se quieren alcanzar para plantearse *a posteriori* qué técnicas son las más idóneas de aplicar y aplicarlas hasta sus últimas consecuencias para el ciudadano pero también para el Poder; de otro modo puede suceder que las actuaciones circunstanciales, pragmáticas y parciales trasladen a la sociedad el sentimiento de ser utilizada e instrumentalizada por el Estado cuando le conviene. Como dice el autor, citando a ALESSI y a T. R. FERNÁNDEZ haciendo del interés general su interés propio, o lo

que es lo mismo, del interés propio el interés general.

Este es el problema que esta obra plantea. Pero la obra contiene también una parte didáctica en la que tras plantear la situación del Derecho administrativo frente a la utilización sistemática del Derecho privado por parte de las Administraciones Públicas, aborda los caminos alternativos que para el Estado ofrece nuestro sistema jurídico. Se estudia en qué consiste la privatización que hoy aparece como medida justificada para devolver a los operadores económicos multitud de sectores en manos del Estado, si bien, cuidando que estos procesos de devolución a la sociedad se hagan sin privilegios ni con los poderes añadidos que tenía tradicionalmente el Estado para distinguir el autor a continuación la privatización de otras figuras afines, realizando un detenido análisis del proceso desregulador, reiterando que éste no consiste en una pura supresión de normas sino, en la mayoría de las ocasiones, en el paso de una Administración de intervención a una Administración de supervisión. Cuáles han de ser los límites a la privatización, desde la perspectiva del Estado, cuáles los límites de actuación del Estado sobre la sociedad y por último los que ésta ha de tener sobre el Estado estudiando las aportaciones comparadas, forman también parte de este trabajo.

El estudio del derecho de la libre competencia, materia sobre la que el autor tiene ya bastantes trabajos publicados —no en vano es Vocal del Tribunal de Defensa de la Competencia—, merece una lectura detenida ya que es la primera reflexión que se hace por un administrativo sobre este tema en España.

La segunda parte del libro se dedica a justificar el concepto de derecho administrativo que permita una mejor adecuación para servir a estos fines. Naturalmente es una aportación hecha desde la visión, necesariamente liberal, que permite llegar a J. E. SORIANO a una concepción del Derecho administrativo que sostenga sin problemas constitucionales las conclusiones sobre las que apoya su tesis.

Se hace un largo recorrido sobre el Derecho comparado para arribar al final

a una concepción válida constitucionalmente sobre el concepto de Derecho público más apto en nuestros días para fundar esa devolución a la sociedad civil del protagonismo que en realidad siempre le ha pertenecido.

Como concluye el profesor VERDERA en su Prólogo: «... sólo quisiera añadir, que he releído, con interés creciente, su manuscrito sugerente y que no dudaría en recomendar la monografía a todos mis amigos.»

Rosa Elena MUÑOZ BLANCO

VALENCIA MARTÍN, G.: *La defensa frente al neoproteccionismo en la Comunidad Europea*, Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Alicante, Alicante, 1993, 292 págs.

La monografía que comentamos constituye la tesis doctoral del profesor VALENCIA MARTÍN leída en la Universidad de Alicante en junio de 1992, obteniendo la máxima calificación con toda justicia por los muchos méritos que encierra este trabajo de investigación.

La excelente formación técnico-jurídica de su autor se pone de manifiesto al enfrentarse con un tema tan complicado como el de las medidas o barreras técnicas al libre comercio en el seno de la Comunidad Europea. Tema cuyo tratamiento por la doctrina administrativa carecía de un estudio completo, en el que con el rigor y detalle propios de un hermenéuta estudioso y formado en la materia comunitaria, se abordasen las distintas implicaciones que plantea y se anunciase planteamientos de solución. Lo complejo y complicado de la temática anunciada no es, como pareciera, un obstáculo en la tarea de este investigador, sino más bien un aliciente que le permite mostrar su estupenda preparación teórica, el dominio de las fuentes comunitarias, la extraordinaria labor de documentación; selección y ordenación de la bibliografía —por cierto, en buena medida en lengua extranjera— y juris-

prudencia, su capacidad de análisis y síntesis jurídica sin rehusar las derivaciones o componentes de índole económica y, como lógico corolario, las deducciones consecuentes y las propuestas que posibilitan orientar sobre inmediatas o futuras respuestas que den soluciones compatibles con los objetivos de la implantación del Mercado Unico Europeo.

El esfuerzo «hércúleo» —utilizando el término que el maestro MARTÍN MATEO emplea en el Prólogo— que para el autor ha supuesto culminar su investigación, luce clara y objetivamente en esta obra, tanto en la forma como en el fondo. Y si bien en este último plano, las conclusiones podrán ser objeto de valoraciones dispares aunque sin poder prescindir de los sólidos fundamentos en que descansan, en la metodología y sistemática resultará difícil oponer otra técnica más apropiada. Como igualmente merece que se destaque la impecable factura literaria del texto, que facilita a cuantos nos acercamos a él seguir el hilo de la exposición con sumo interés y satisfacción, sin renunciar para nada a las más exigentes concepciones técnicas. El propio autor ha preferido utilizar el lenguaje directo, en primera persona, consciente de que no es convencional pero que acompaña y acerca al lector a las propias reflexiones vertidas, y ha mantenido al final las conclusiones del texto originario de la tesis, manteniendo con ello el formato de ésta y asegurando una recopilación muy útil para el estudioso.

La obra que reseñamos se estructura en nueve grandes capítulos. En ellos se aborda el conjunto de la problemática inherente a las barreras técnicas al libre comercio intracomunitarias que es el núcleo rector del trabajo. Sin embargo, por razones que son plenamente coherentes con ese objeto, junto al análisis particularizado de las nociones técnicas de esas medidas, su justificación cuando procede conforme al derecho comunitario, las medidas concretas y su alcance, y las estrategias, procedimientos y decisiones que pretenden su eliminación con la armonización de legislaciones, el estudio repara, de una parte, en la contextualización internacional situando el

tema en el marco del neoproteccionismo con inclusión de las expectativas del GATT pendientes todavía de cerrarse; y de otra parte, aproximando el estudio a ciertos ámbitos estatales significativos, entre ellos, el español.

En la Introducción, muy sucinta y descriptiva, se traza una evolución histórica de los planteamientos básicos aplicables al comercio internacional, sucesivamente fluctuantes entre el libre-cambio y el proteccionismo como polos extremos y en tensión. Su objeto se limita a enmarcar el estado de la cuestión para reparar de inmediato en las nuevas formas de proteccionismo —lo que se ha dado en llamar neoproteccionismo—. Al hilo de ello se exponen por separado las reglas de juego amparadas por el GATT vigente, —los efectos esenciales de ellas derivados (sobre todo la reducción de los derechos aduaneros), las causas que motivan la generación de nuevas medidas (genéricamente conocidas como barreras no arancelarias) y el examen de algunas de las más relevantes (acuerdos de limitación de las exportaciones, derechos *antidumping*, etc.)— aspectos que se completan en el capítulo IX con otras previsiones de este acuerdo internacional; y las específicas del ámbito comunitario. En torno a este último cabe destacar la delimitación conceptual de las barreras no arancelarias en el seno comunitario (físicas, técnicas y fiscales), el proceso armonizador seguido para restringirlas y el convencimiento de que para consolidar el mercado único interior —dispuesto en el artículo 8 A del TCEE (hoy 7 A del TCE) y en vigor desde el pasado 1 de noviembre de 1993— la eliminación de las barreras intracomunitarias es un imperativo jurídico.

Con esas premisas, el profesor VALENCIA se adentra en el estudio exhaustivo de las barreras técnicas, no sin antes advertir que el proceso evolutivo de la materia en la Comunidad Europea se ha dirigido a eliminar las barreras que podrían denominarse lícitas porque no vienen directamente prohibidas por el TCEE, pero que subsiste la problemática respecto de aquéllas que cabe denominar ilícitas en virtud de distintas disposiciones del propio texto constitutivo (especialmente arts. 30 a 36).

Tras sistematizar las distintas nociones de medidas de efecto equivalente manejadas por la doctrina, se centra en los criterios jurisprudenciales del TJ, considerando que los hitos fundamentales residen en las Sentencias Dasonville y Cassis de Dijon. En la primera, al adoptar una noción amplia, mantenida invariable en relación a las importaciones; la segunda en cuanto el Tribunal comunitario aborda por vez primera el problema de las barreras técnicas, fijando una doctrina desde entonces generalizada.

Sin embargo, esa jurisprudencia ha generado interpretaciones encontradas por muchas razones (que transitan desde la falta de claridad de la opción de técnica elegida hasta la determinación de las medidas indistintamente aplicables), por lo que resulta de interés apreciar las posiciones que de ella han derivado. En el trabajo se resumen las principales posturas antes de ofrecer un pronunciamiento o parecer personal. Este puede concretarse en las siguientes consideraciones: la noción de obstáculo para la importación no precisa la imposibilidad total de las importaciones, basta con que se vean dificultadas; a ese fin, cabe distinguir entre obstáculos reales y potenciales, ambos no obstante son calificados como medida de efecto equivalente; los obstáculos pueden derivar de normas de muy variado tipo; la magnitud o entidad de aquéllos tiene distinto alcance en materia de competencia y en materia de libre circulación de mercancías. En otro orden, los destinatarios de estas «prohibiciones» resultan ser directamente los Estados miembros y los órganos comunitarios, sin perjuicio de que, en ocasiones, también lo sean las empresas o particulares.

Una vez delimitados esos extremos y como quiera que en el Derecho comunitario se contienen algunas causas y condiciones que justifican prohibiciones o restricciones al libre comercio intracomunitario, el estudio analiza tanto su naturaleza jurídica como cada uno de los motivos en que radica su fundamentación. Para ello no se limita a las causas que figuran en el soporte normativo básico (el art. 36 TCEE) que incluye, entre otras: orden público, moralidad pú-

blica, seguridad pública, protección de la salud, etc., sino que comprende también otras exigencias imperativas de creación jurisprudencial, tales como: protección del consumidor, lealtad en las transacciones comerciales, etc. Conectando a su vez todas ellas con los principios determinantes de su aplicación: territorialidad, proporcionalidad, desviación de poder, etc.

Y ya sentado qué constituye una medida de efecto equivalente y cuándo puede estar justificada conforme a las previsiones comunitarias, se procede a concretar medidas de aquel efecto delimitando las aplicables a las importaciones y a las exportaciones en la medida en que no siempre son coincidentes. Utiliza a ese propósito la doctrina del TJ ofreciendo un análisis pormenorizado y sugestivo que permite tratar las más diversas medidas discriminatorias como las que cabe ejemplificar en las campañas publicitarias para incitar a la compra de productos nacionales, los procedimientos de autorización previa para la comercialización o el etiquetado y marcado de los productos. Ese mismo carácter atractivo deviene de la correspondencia que entabla en el caso español y la regulación al respecto. Si bien, a juicio del autor «el nuestro no es un país particularmente proteccionista, sino más bien en ocasiones algo ingenuo».

El estudio no se detiene en las restricciones cuantitativas y medidas de efecto equivalente, sino que profundiza en el resto de barreras comerciales de signo distinto, también prohibidas por el Tratado de Roma. Queda así constancia del especial empeño en esclarecer el alcance de esas prohibiciones (entre otras, las exacciones de efecto equivalente, los tributos internos discriminatorios, los monopolios de carácter comercial, las ayudas públicas a las empresas), y su correlativa conexión con la adaptación de la legislación española (v. gr. el tema de los monopolios de tabacos y petróleos).

Ya delimitado que el comercio intracomunitario no está exento de restricciones, que éstas están previstas en el propio Tratado, pero que el proceso de integración tiende a la eliminación de todas las barreras, resulta esencial estudiar con qué instrumentos puede alcan-

zarse ese objetivo, especialmente respecto de las barreras técnicas que constituyen como hemos visto el centro de esta investigación.

No duda el autor que en esa dirección juega un importante papel la armonización de las legislaciones que ha sido la estrategia original, pero pone de manifiesto que esa técnica no ha dado los resultados esperados. Por eso nuevos enfoques pretenden corregir las disfunciones anteriores y potenciar la normalización. En ellos se detiene para destacar las bases que sustentan la estrategia vigente, así como el procedimiento de información adoptado en materia de normas y reglamentaciones técnicas con todas sus implicaciones, para pasar luego a formular un balance de la armonización en algunos sectores relevantes. También en este punto se hace evaluación de las adaptaciones acometidas en España, descendiendo incluso a la polémica suscitada en torno al reparto de competencias internas para la ejecución del Derecho comunitario entre el Estado y las CC.AA. Creo, en este sentido, que es interesante retener que como señala el profesor VALENCIA «el perfeccionamiento del mercado único está reslando virulencia a este problema de la distribución de competencias».

Más allá de la temática estrictamente comunitaria, aporta especial interés la visión comparativa efectuada a propósito de las medidas de efecto equivalente, entre las decisiones jurisprudenciales comunitarias y las de algunos altos Tribunales de Estados de estructura federal o cuasi-federal. El paralelismo de los conflictos derivados de la existencia de un mercado único (estatal), con diversas instancias territoriales de poder (Estados federados o CC.AA.), y el planteado en el seno comunitario, justifica de sobra ese análisis. De igual modo, escoger modelos no equivalentes, como el norteamericano y el australiano, en los que ya existe una importante jurisprudencia que puede suministrar influjos positivos en el devenir comunitario en la materia. Cerrar el círculo comparativo con el caso español culmina el acierto, a pesar del severo juicio que al autor le merecen algunas decisiones del TC recaídas en este asunto.

RECENSIONES Y NOTICIA DE LIBROS

El encomiable valor global de la obra reseñada podría resumirse en las palabras del profesor MARTÍN MATEO que destaca su «extraordinaria rentabilidad social» no sólo para los universitarios, sino, sobre todo, para los medios em-

presariales ya que «encontrarán aquí un sólido apoyo para superar dificultades y obstáculos que no son meramente teóricos».

Juan José Díez SÁNCHEZ

derecho privado

y constitución

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

Sumario del número 2 (enero-abril 1994)

ESTUDIOS

Clara I. ASÚA GONZÁLEZ, Jacinto GIL RODRÍGUEZ y José Javier HUALDE SÁNCHEZ: *El ejercicio de la competencia en materia civil por parte de la Comunidad Autónoma del País Vasco.*

Miguel COCA PAYERAS: *El despliegue del artículo 149.1.8.º de la Constitución en el ámbito jurídico balear.*

Enrique RUBIO TORRANO: *Constitución y Derecho civil navarro.*

Fernando José LORENZO MERINO: *El Derecho civil de Galicia y la Constitución de 1978.*

Juan José MARÍN LÓPEZ: *La ordenación de los registros e instrumentos públicos como título competencial del Estado.*

Susana NAVAS NAVARRO: *La adquisición de bienes inmuebles vacantes por la Generalidad de Cataluña.*

Antoni VAQUER ALOY: *Los conceptos de «conservación», «modificación» y «desarrollo» del artículo 149.1.8.º de la Constitución: su interpretación por el legislador catalán.*

Francisco José BARBANCHO TOVILLAS: *Competencias de las Comunidades Autónomas en la regulación del régimen del suelo urbano.*

COMENTARIOS Y NOTAS

CRONICA

MATERIALES

PRECIOS DE SUSCRIPCIÓN ANUAL

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

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

REVISTA DE ESTUDIOS POLITICOS

(NUEVA EPOCA)

Director: Pedro DE VEGA GARCÍA

Secretario: Juan J. SOLOZÁBAL

Sumario del número 83 (enero-marzo 1994)

ESTUDIOS

- Pablo Lucas VERDÚ: *Reflexiones en torno y dentro del concepto de Constitución. La Constitución como norma y como integración política.*
- Raúl MORODO: *Reformismo y regeneracionismo: el contexto ideológico y político de la Constitución de Bayona.*
- José Ramón MONTERO: *Religiosidad, ideología y voto en España.*
- Peter BORSCHBERG: *De societate publica cum infidelibus. Una obra juvenil de Hugo Grocio.*
- Eduardo VÍRGALA FORURIA: *La organización interna del poder ejecutivo en los Estados Unidos: el Presidente, el Gabinete y la Presidencia institucionalizada.*

NOTAS

- Jacinto CHOZA: *El problema de la aceptación del extranjero.*
- Pilar DEL CASTILLO y Giacomo SANI: *Competencia interpartidista.*
- Javier BILBAO UBILLOS: *Sector público y economía de mercado: rasgos metodológicos.*
- Jesús J. SEBASTIÁN LORENTE: *La idea de Europa en el pensamiento político de Ortega y Gasset.*
- Benjamín TEJERINA MONTAÑA: *El proceso de institucionalización política y la política lingüística en el País Vasco.*
- Tomás GUILLEN VERA: *Bases filosóficas para la ética y la política en Leibniz.*

CRONICAS Y DOCUMENTACION

- Pedro CASAS ALVAREZ: *Elecciones Generales de 1993: una visión en perspectiva.*

RECENSIONES. NOTICIAS DE LIBROS

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España	4.800 ptas.
Extranjero	61 \$
Número suelto: España	1.400 ptas.
Número suelto: Extranjero	22 \$

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

REVISTA ESPAÑOLA DE DERECHO CONSTITUCIONAL

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

Sumario del año 14, núm. 40 (enero-abril 1994)

ESTUDIOS

- Luis María DIEZ-PICAZO: *Dificultades prácticas y significado constitucional del recurso de amparo.*
Miguel SÁNCHEZ MORÓN: *Racionalización administrativa y organización territorial.*
Eduardo VIRGALA FORURIA: *La suspensión de derechos por terrorismo en el ordenamiento español.*
Miguel Ángel PRESNO LINERA: *La reforma electoral en Italia.*

NOTAS

- Francisco LÓPEZ RUIZ: *Sistema jurídico y criterios de producción normativa.*
Ricardo HARO: *El constitucionalismo argentino en el último medio siglo.*

JURISPRUDENCIA

Estudios y Comentarios

- Javier OLIVÁN DEL CACHO: *Sobre el fuero procesal de los consejeros autonómicos.*
Antonio LÓPEZ CASTILLO: *De integración y soberanía. El Tratado sobre la Unión Europea ante la Ley Fundamental Alemana..*
María Luisa FERNÁNDEZ ESTEBAN: *La noción de Constitución europea en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.*
José Antonio MONTILLA MARTOS: *Defensa judicial versus ley singular de intervención: Comentario a la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 23 de junio de 1993 sobre el Caso Rumasa.*

Crónica, por el DEPARTAMENTO DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID.

CRONICA PARLAMENTARIA

Por Nicolás PÉREZ-SERRANO JAUREGUI.

CRITICA DE LIBROS

RESEÑA BIBLIOGRAFICA. Noticias de Libros. Revista de Revistas

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

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

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

REVISTA DE INSTITUCIONES EUROPEAS

Directores: Manuel DIEZ DE VELASCO, Gil Carlos RODRIGUEZ IGLESIAS
y Araceli MANGAS MARTÍN
Directora Ejecutiva: Araceli MANGAS MARTÍN
Secretaria: Nila TORRES UGENA

Sumario del vol. 21, núm. 1 (enero-abril 1994)

ESTUDIOS

- Alberto NAVARRO GONZÁLEZ: *La política comunitaria de cooperación al desarrollo.*
Manuel PÉREZ GONZÁLEZ: *Algunas observaciones sobre el Comité de las Regiones y su función en el proceso de construcción de la Unión Europea.*
Eduardo VILARINO PINTOS: *La cooperación en los ámbitos de justicia e interior en el Tratado de la Unión Europea. Los aspectos básicos para su realización.*
Enrique GONZÁLEZ SÁNCHEZ: *La evolución institucional de la Unión Europea: del sistema cuadripartito previsto en los Tratados originarios a un sistema institucional tripartito en la perspectiva de realización de la unificación europea.*

NOTAS

- Juan Antonio CARRILLO SALCEDO, Ana SALADO y M.^a CRUZ ARCOS: *La Declaración de Viena de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros del Consejo de Europa de 9 de octubre de 1993.*
Carlos FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANI: *El incumplimiento del Derecho comunitario en las marismas de Santoña (Comentario a la sentencia TJCE de 2 de agosto de 1993, Comisión c. España, C-355/90).*
Fanny CASTRO-RIAL GARRONE: *El derecho a un juicio equitativo (Comentario a la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 23 de junio de 1993 en el asunto Ruiz Mateos c. España).*
F. Jesús CARRERA HERNÁNDEZ: *La indefensión de los particulares en España ante el incumplimiento del Derecho Comunitario (Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional español 180/1993, de 31 de mayo, en el asunto FOGASA)..*

JURISPRUDENCIA

Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas

BIBLIOGRAFIA

DOCUMENTACION

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

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

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

REVISTA DE HISTORIA ECONOMICA

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

Sumario del año XII, núm. 1 (Invierno 1994)

PANORAMAS DE HISTORIA ECONOMICA

Vicent LLOMBART (Universidad de Valencia): *La política económica de Carlos III. ¿Fiscalismo, cosmética o estímulo al crecimiento?*

ARTICULOS

James SIMPSON (Universidad Carlos III de Madrid): *La producción y la productividad agraria española, 1890-1936.*

Rafael DOMÍNGUEZ MARTÍN (Universidad de Cantabria): *La mercantilización de factores en la agricultura española, 1860-1880: Un intento de estimación de los contrastes regionales.*

Antonio SANTAMARÍA GARCÍA (Instituto Universitario Ortega y Gasset): *Azúcar y Revolución. El sector azucarero de la economía cubana durante los primeros doce años de la Revolución (1959-1970).*

MATERIALES DE INVESTIGACION

Cándido ROMÁN CERVANTES (Universidad de Murcia): *Evolución de los precios de la tierra en un mercado local: La comarca del campo de Cartagena (1866-1974).*

NOTAS

RECENSIONES

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

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

Suscripciones y números sueltos:

ALIANZA EDITORIAL

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

28027 MADRID (España)

REVISTA DE LAS CORTES GENERALES

CONSEJO DE REDACCION

Presidentes: Félix PONS IRAZABAL y Juan José LABORDA MARTÍN

Presidente de Honor: Gregorio PECES-BARBA MARTÍNEZ

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

Director: Ignacio ASTARLOA HUARTE-MENDICOA

Subdirector: Manuel ALBA NAVARRO

Sumario del núm. 29 (segundo cuatrimestre 1993)

I. ESTUDIOS

Margarita RETUERTO BUADES: *El Defensor del Pueblo, institución de garantía no jurisdiccional del Derecho Nacional y Comunitario.*

Agustín S. DE VEGA: *Constitución, pluralismo político y partidos.*

Helena BOYRA AMPOSTA: *El Parlamento Español y la cesión de soberanía a la Comunidad Económica Europea.*

Antonio J. PORRAS NADALES: *Parlamento y proceso político en el contexto autonómico (a propósito del Parlamento de Andalucía).*

Rafael Luis PÉREZ DÍAZ: *La práctica parlamentaria en España (1875-1879).*

II. NOTAS Y DICTAMENES

Francisc PAU: *La pragmática de Carlos III sobre matrimonios desiguales, el artículo 57.4 de la Constitución y la monarquía parlamentaria.*

Marcos MASSÓ GARROTE: *Aspectos constitucionales de la inviolabilidad del domicilio a la luz de la nueva regulación procesal y material.*

III. CRONICA PARLAMENTARIA

Salvador MONTEJO VELILLA: *Conferencia de las Comisiones de Presupuestos de los Parlamentos de Estados de la Comunidad Europea y del Parlamento Europeo.*

José Antonio SARMIENTO MÉNDEZ: *Crónica parlamentaria del final de la legislatura en el Parlamento de Galicia (primer periodo de Sesiones 1993).*

IV. DOCUMENTACION

V. LIBROS

VI. REVISTA DE REVISTAS

Suscripciones:

SECRETARIA GENERAL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

(Servicio de Publicaciones)

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

DEFENSOR DEL PUEBLO

PUBLICACIONES

Informe anual

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

Informe anual 1991: 2 vols. (6.250 ptas.).

Informe anual 1992: 2 vols. (6.500 ptas.).

Recomendaciones y sugerencias

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

1991 (2.200 ptas.).

1992 (en prensa).

Informes, Estudios y Documentos

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

«Situación penitenciaria en España» (agotado).

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

«Situación penitenciaria en Cataluña» (agotado).

«Menores» (agotado).

«Situación jurídica y asistencial del enfermo mental en España» (3.500 ptas.).

Recursos ante el Tribunal Constitucional

1983-1987 (2.600 ptas.).

1988-1992 (1.400 ptas.)

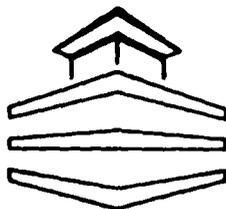
Distribuye:

LA LIBRERIA DEL BOE

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

DORSA

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



DOCUMENTACION JURIDICA

Iglesia y Estado en la República Federal Alemana (El caso del Gran Berlín)

Carlos Corral Salvador
Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid
y de la Universidad Pontificia Comillas de Madrid

Tomo XIX
Enero-Marzo 1992

73



MINISTERIO DE JUSTICIA
Secretaría General Técnica

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

ANUARIO DE DERECHO CIVIL

Sumario del tomo XLVI, fasc. III (julio-septiembre 1993)

ESTUDIOS MONOGRAFICOS.

Carlos VATTIER FUENZALIDA: *La propiedad intelectual (estudio sistemático de la Ley 22/1987).*

Santiago ALVAREZ GONZALEZ: *Objeto del Derecho Internacional Privado y especialización normativa.*

Francisco Javier ROVIRA JAÉN: *El pacto de la «Lex Commisaria» en la venta de bienes inmuebles en el derecho antiguo y moderno.*

ESTUDIO LEGISLATIVO

Lourdes FERNÁNDEZ DEL MORAL DOMÍNGUEZ: *Notas sobre el derecho de tanteo en la Ley de Arrendamientos Urbanos (con referencias al ordenamiento italiano).*

INFORMACION LEGISLATIVA

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

BIBLIOGRAFIA

JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

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

Pedidos:

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

ANUARIO DE DERECHO PENAL Y CIENCIAS PENALES

Sumario del tomo XLVI, fasc. I (enero-abril 1994)

SECCION DOCTRINAL

José CEREZO MIR: *El finalismo, hoy.*

Diego-Manuel LUZÓN PEÑA: *La relación del merecimiento de pena y de la necesidad de pena con la estructura del delito.*

Winfried HASSEMER: *La Ciencia Jurídico Penal en la República Federal Alemana.*

Adela ASÚA BATARRITA: *El daño patrimonial en la estafa de prestaciones unilaterales (subvenciones, donaciones, gratificaciones). La teoría de la frustración del fin.*

Bartolomé VARGAS CABRERA: *La Ley Orgánica 4/92 sobre competencia y procedimiento de los Juzgados de Menores: estudio de sus normas sustantivas y procesales.*

José ADELANTADO GIMENO: *De la resocialización a la nueva custodia. Teoría y práctica del tratamiento en Cataluña.*

CRONICAS EXTRANJERAS

Ernesto CHIESA APONTE y Jaime E. GRANADOS PEÑA: *Apéndice: Texto en español de la Parte General del C.P.M..*

Günter HEINE: *Accesoriedad administrativa en el Derecho Penal del Medio Ambiente.*

Félix HERZOG: *Límites al control general de los riesgos sociales (una perspectiva crítica ante el Derecho Penal en peligro).*

SECCION LEGISLATIVA

Disposiciones.

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

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

Pedidos:

CENTRO DE PUBLICACIONES DEL MINISTERIO DE JUSTICIA

Gran Vía, 76 - Tels. 547 54 22 y 390 45 56

28013 MADRID

ANUARIO DE FILOSOFIA DEL DERECHO

Sumario del tomo X (Nueva época), 1993

I. DERECHO Y ESTADO ENTRE NEOLIBERALISMO Y SOCIALDEMOCRACIA

José MONTOYA y Pilar GONZÁLEZ ALTABE: *Estado, Derecho y Libertad según F. A. Hayek.*

María ELÓSEGUI ITXASO: *El contractualismo constitucional de James Buchanan.*

María Encarnación FERNÁNDEZ RUIZ-GÁLVEZ: *Igualdad, diferencia y desigualdad. A propósito de la crítica neoliberal de la igualdad.*

Francisco PUY: *La socialdemocracia y su parentela ideológica.*

Ernesto J. VIDAL GIL: *Sobre los derechos de solidaridad. Del Estado liberal al social y democrático de Derecho..*

Emilia BEA PÉREZ: *Los derechos sociales ante la crisis del Estado del Bienestar.*

José María ROSALES: *Europa y la esperanza del orden: la democracia más allá de las coordenadas de la Unión Europea.*

José Luis SERRANO MORENO: *Ecología, Estado de Derecho y Democracia.*

II. ESTUDIOS

1. Sobre la Filosofía del Derecho

Rafael HERNÁNDEZ MARÍN: *Concepto de la Filosofía del Derecho.*

Marina GASCÓN ABELLÁN: *Consideraciones sobre el objeto de la filosofía jurídica.*

Fernando GALINDO, José Ángel MORENO y José Félix MUÑOZ: *El concepto de Derecho. De la argumentación a la comunicación.*

Francisco GARRIDO PEÑA: *Notas sobre la asignatura de Teoría del Derecho como biografía crítica de la Ley.*

2. Derecho y lenguaje

3. Derecho y valores

4. Historia del pensamiento jurídico

III. DEBATES

IV. INFORMACIONES

V. CRONICA BIBLIOGRAFICA

VI. CRITICA BIBLIOGRAFICA

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

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

Pedidos:

CENTRO DE PUBLICACIONES DEL MINISTERIO DE JUSTICIA

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

28013 MADRID

ANUARIO DE HISTORIA DEL DERECHO ESPAÑOL

Sumario del tomo LXII (Madrid, 1992)

Francisco TOMÁS Y VALIENTE: Al lector

ESTUDIOS

- Jesús LALINDE ABADÍA: *Las Cortes de Barcelona, de 1702.*
Vicente MONTOJO MONTOJO: *Crecimiento mercantil y desarrollo corporativo en España: Los consulados extraterritoriales extranjeros (ss. xvi-xvii).*
Santosa M. CORONAS GONZÁLEZ: *Espíritu ilustrado y liberación del tráfico comercial con Indias.*
Ramón FERNÁNDEZ-GUERRA FERNÁNDEZ: *El Fletamiento en las ordenanzas del Consulado de Bilbao de 1737.*
José Luis BERMEJO CABRERO: *Dos aproximaciones a la Hacienda del Antiguo Régimen.*
Tomás DE MONTAGUT ESTRAGUÉS: *El testamento inoficioso en las Partidas y sus fuentes.*
Eugenio CISCAR PALLARES: *La «Ferma de Dret» en el Derecho Foral Valenciano.*
Carmen MUÑOZ DE BUSTILLO ROMERO: *Asturias, Cuerpo de Provincia. (De la Corporación provincial en la Castilla Moderna).*
Rafael VALLEJO POUSADA: *Redención y pervivencia del foro durante la desamortización de Mendizábal (1836-1854).*

DOCUMENTOS

- Joseph F. O'CALLAGHAN: *Catálogo de los Cuadernos de las Cortes de Castilla y León 1252-1348.*
Elena NAHARRO QUIRÓS: *Relaciones entre dinero, trabajo y condición nobiliaria.*

MISCELANEA

- José M.ª ORTUÑO SÁNCHEZ-PEDREÑO: *Bartolomé Colón, primer adelantado de las Indias.*
Luis GONZÁLEZ ANTÓN: *El Justicia de Aragón en el siglo xvi.*
José Luis BERMEJO CABRERO: *Textos normativos hispánicos en la obra de Jean Bodin.*
Antonio JARA FUENTE: *Para sujetar a vasallos rebeldes.*

HISTORIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

PRECIOS DE SUSCRIPCIÓN ANUAL

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

Pedidos:

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

REVISTA DE ESTUDIOS DE LA ADMINISTRACION LOCAL Y AUTONOMICA

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

Sumario del núm. 258 (abril-junio 1993)

I. SECCION DOCTRINAL

Jesús LEGUINA VILLA: *Notas sobre los principios de competencia y prevalencia en la legislación compartida.*

José María BOQUERA OLIVER: *La revisión de oficio de las concesiones y licencias urbanísticas.*

Antonio EMBID IRUJO: *La actividad de gobierno de las entidades locales y su control jurisdiccional. Nuevas reflexiones sobre el control de la actividad de gobierno de los poderes públicos.*

Eloy COLOM PIAZUELO: *Consecuencias de la implantación rígida de las municipalidades en la titularidad de los bienes de aprovechamiento vecinal.*

II. SECCION CRONICAS

Carmen FERNÁNDEZ: *Legislación Financiera y Tributaria de las Comunidades Autónomas (enero-junio 1993).*

III. SECCION JURISPRUDENCIA

María Concepción BARRERO RODRÍGUEZ: *Reseña de Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía correspondientes al año 1991.*

José Manuel BANDRÉS: *Dominio público marítimo-terrestre y propiedad privada en la Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, de 4 de julio.*

Araceli MANGAS MARTÍN: *Jurisdicción europea y Administración local.*

IV. SECCION BIBLIOGRAFICA

V. SECCION REVISTAS

Suscripción anual: 4.000 pesetas • Número suelto: 1.200 pesetas

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

REVISTA DE ESTUDIOS DE LA ADMINISTRACION LOCAL Y AUTONOMICA

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

Sumario del núm. 259 (julio-septiembre 1993)

I. SECCION DOCTRINAL

- Luis ORTEGA ALVAREZ: *La Carta Europea de la Autonomía Local y el ordenamiento local español.*
Juan RAMALLO MASSANET y Juan ZORZONA PÉREZ: *Autonomía y suficiencia en la financiación de las Haciendas Locales.*
Rufina SÁNCHEZ MARÍN: *La potestad sancionadora de las Administraciones Públicas en la Ley 30/1992.*
Julio César TEJEDOR BIELSA: *La subrogación como técnica de protección de la legalidad urbanística en la legislación autonómica.*

II. SECCION CRONICAS

- Juan Manuel ALEGRE AVILA: *El fenómeno metropolitano: el proyecto de ciudad metropolitana de Bolonia.*
Miguel BELTRÁN DE FELIPE: *La nueva Ley electoral local italiana (Ley de 25 de marzo de 1993, núm. 81, de elección directa de los Alcaldes y Presidentes Provinciales).*

III. SECCION JURISPRUDENCIA

- Francisco Javier FERNÁNDEZ GONZÁLEZ: *Reseña de Sentencias del Tribunal Constitucional sobre la Administración Local y Autonómica que aparecen publicadas en el BOE durante el segundo semestre de 1992 (meses de julio a octubre).*
José Manuel BANDRÉS: *Relaciones interadministrativas de cooperación y coordinación y áreas metropolitanas (Comentario a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 30 de diciembre de 1991).*
Alba NOGUEIRA LÓPEZ: *La competencia autonómica sobre expedición de documentos con validez comunitaria en materia de comercio exterior (Comentario a la STC 80/1993).*

IV. SECCION BIBLIOGRAFICA

V. SECCION REVISTAS

Suscripción anual: 4.000 pesetas · Número suelto: 1.200 pesetas

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

AUTONOMIES

Revista Catalana de Derecho Público

Generalitat de Catalunya
Escola de Administració Pública
Institut d'Estudis Autònoms
Director: Joaquim FERRET JACAS

Sumario del núm. 16 (1993)

ESPECIAL MEDIO AMBIENTE

a) Estudios

Joaquín TORNOS Y MAS: *Algunas reflexiones sobre la Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.*

Francisco LÓPEZ MENUÑO: *Naturaleza y significación general de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.*

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

María Jesús MONTORO CHINER: *La responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas en la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.*

Dictamen núm. 181 del Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña en relación con la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

b) Crónica

M. ANGELS SOTOIRA i Serra: *Iter legislativo de la Ley 30/1992.*

ESTUDIOS

Caterina GARCÍA I SEGURA: *La actividad exterior del Quebec: giro económico y consolidación.*

Nicoletta MARZONA: *Regulación y disciplina del mercado de valores.*

Jean-Louis AUTIN: *Medios de comunicación y autoridades administrativas independientes. El ejemplo francés del Consejo Superior del Audiovisual.*

COMENTARIOS Y NOTAS

Francesc GUILLÉN I LASIERRA: *La competencia sobre coordinación de las policías locales a la luz de la reciente jurisprudencia constitucional.*

ACTIVIDAD NORMATIVA, JURISPRUDENCIAL Y CONSULTIVA

CRÓNICA

NOTICIA DE LIBROS Y REVISTAS

Suscripción:

AUTONOMIES
Escola d'Administració Pública de Catalunya

Av. Pearson, 28 - 08034 BARCELONA
Precio: 3.800 ptas. (2 números, un año)

PUBLICACIONES INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

IIDH

- Alejandro WITKER: *Bibliografía latinoamericana de política y partidos políticos*. 9,50 \$.
- Jean-Marc B. et al.: *Coloquio sobre la protección jurídica internacional de la persona en situaciones de excepción*. 10,30 \$.
- Lorena GONZÁLEZ P. (compiladora): *Discapacidad y Derechos Humanos*. 8,00 \$.
- Lorena GONZÁLEZ P. (editora): *El juez y la defensa de la democracia*. 15,00 \$.
- José L. BRUNO et al.: *El referéndum uruguayo del 16 de abril de 1989*. 8,50 \$.
- José E. MOLINA VEGA: *El sistema electoral venezolano y sus consecuencias políticas*. 9,00 \$.
- Dieter NOHLEN (editor): *Elecciones y sistemas de partidos en América Latina*. 15,00 \$.
- Pedro NIKKEN: *En defensa de la persona humana*. 10,00 \$.
- Dieter NOHLEN (compilador): *Enciclopedia electoral de América Latina y El Caribe*. 20,00 \$.
- Rodolfo STAVENHAGEN y Diego ITURRALDE: *Entre la Ley y la costumbre*. 8,00 \$.
- Héctor GROSS E.: *Estudios sobre Derechos Humanos II*. 18,00 \$.
- Rafael NIETO NAVIA: *Introducción al sistema interamericano de protección a los Derechos Humanos*. 10,00 \$.
- Raúl ZAFFARONI: *Muertes anunciadas*. 15,00 \$.
- Héctor GROSS ESPIEL: *La Corte Electoral del Uruguay*. 18,50 \$.
- Antonio CAÑADO TRINDADE (en portugués): *La protección internacional de Derechos Humanos*. 30,00 \$.
- Dieter NOHLEN (editor): *La reforma electoral en América Latina: seis contribuciones al debate*. 5,50 \$.
- Elías CARRANZA, Henry ISSA y M.^a Rosario LEÓN: *Sistema penal y Derechos Humanos en Costa Rica*. 8,00 \$.
- Jean AITCHISON (coordinadora): *Tesaurus Internacional de Terminología sobre Refugiados*. 50,00 \$.
- Juan RIAL: *Uruguay: elecciones de 1984. Sistema electoral y resultados*. 5,50 \$.

CENTRO DE ASESORIA Y PROMOCION ELECTORAL (CAPEL)

- Marcos KAPLAN: *Participación política, estatismo y presidencialismo en la América Latina contemporánea*. 3,50 \$.
- Luis Carlos SÁCHICA: *Democracia, representación, participación*. 3,50 \$.
- María Teresa SADEK, et al.: *Educación y ciudadanía: la exclusión política de los analfabetos en el Brasil*. 3,50 \$.
- Mark B. ROSENBERG: *¿Democracia en Centroamérica?* 3,50 \$.
- Francisco QLIART: *Campesinado indígena y Derecho electoral en América Latina*. 3,50 \$.
- Germán BIDART CAMPOS: *Legitimidad de los procesos electorales*. 3,50 \$.
- Mario FERNÁNDEZ: *Sistemas electorales. Sus problemas y opciones para la democracia chilena*. 3,50 \$.
- Julio BREA FRANCO, et al.: *Legislación electoral de la República Dominicana*. 3,50 \$.
- José Enrique MOLINA: *Democracia representativa y participación política en Venezuela*. 3,50 \$.

- Diego VALDÉS: *El desarrollo municipal como supuesto de la democracia y del federalismo mexicanos*. 3,50 \$.
- Augusto HERNÁNDEZ B.: *Las elecciones en Colombia*. 4,00 \$.
- Jean-Claude B., et al.: *Elecciones y proceso de democratización en Haití*. 3,50 \$.
- Domingo GARCÍA B.: *Una democracia de transición (Elecciones peruanas de 1985)*. 3,50 \$.
- Carlos ESCOBAR ARMAS: *La ley electoral de partidos políticos de Guatemala, 1985 (sufragio y democracia)*. 3,50 \$.
- Julio BREA FRANCO: *Administración y elecciones. La experiencia dominicana de 1986*. 3,50 \$.
- Manuel BARQUÍN: *La Reforma Electoral de 1986-1987 en México. Retrospectiva y análisis*. 4,00 \$.
- José A. DA SILVA: *Los efectos corporativos de la representación proporcional en Brasil*. 4,00 \$.
- Manuel ALCÁNTARA SAEZ: *Elecciones y consolidación democrática en Argentina 1983-1987*. 4,00 \$.
- Reflexiones sobre el Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal de México*. 6,00 \$.
- Juan JARAMILLO, Marta LEÓN-ROESCH, et al.: *Poder electoral y consolidación democrática (Estudio sobre la organización electoral en A. L.)*. 5,00 \$.
- José E. MOLINA: *La participación electoral en Venezuela*, 3,50 \$.
- Benjamín ARDITI y Justo PRIETO: *Hacia la consolidación democrática*. 5,50 \$.
- Manuel ALCÁNTARA S. y Carlos FLORÍA: *Democracia, transición y crisis en Argentina*. 5,50 \$.

Pedidos:

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS (IIDH)
Apartado postal 10081
1000 San José - Costa Rica

o

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES
FAX: 547 85 49

REVISTAS DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

REVISTA DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Publicación cuatrimestral

REVISTA DE ESTUDIOS POLITICOS

Publicación trimestral

REVISTA DE INSTITUCIONES EUROPEAS

Publicación cuatrimestral

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

Publicación cuatrimestral

REVISTA ESPAÑOLA DE DERECHO CONSTITUCIONAL

Publicación cuatrimestral

DERECHO PRIVADO Y CONSTITUCION

Publicación cuatrimestral

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

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