

RECENSIONES Y NOTICIA DE LIBROS

AVILA ORIVE, José Luis: *El suelo como elemento ambiental. Perspectiva territorial y urbanística*, Ed. Universidad de Deusto, Bilbao, 1998, 325 págs.

Sorprende agradablemente encontrarse con una publicación cuyo título promete un objeto tan atractivo y de innegable interés como es el del análisis del suelo en calidad de elemento integrante del medio ambiente, y que refleja el progresivo aumento de la concienciación ambiental en un ámbito del cual es gran conocedor el autor del libro que se presenta a través de estas breves líneas, José Luis AVILA ORIVE (1), quien, como en su acertado Prólogo afirma José Manuel CASTELLS ARTECHE (2), «se decanta por la profundización en las técnicas al servicio del mejor de los ambientes» (3).

La división interna del tratamiento de tal objeto queda adecuadamente reflejada en la estructura del propio título del libro, puesto que los cuatro capítulos en que se ordena pueden quedar englobados en dos bloques diferentes: los dos primeros capítulos se dedican al trata-

miento jurídico otorgado al suelo en el ejercicio de la que se ha denominado *función pública de protección de los recursos naturales* (4), mientras que los dos últimos se centran en desentrañar el papel protector que el ordenamiento jurídico vigente asigna, asimismo, a las funciones públicas de ordenación del territorio y ordenación urbanística.

El primero de tales capítulos analiza «*el ambiente como objeto de protección jurídica*», para lo cual parte de una previa noción extrajurídica y omnicompreensiva de medio ambiente, de «textura principal» y «composición utópica y motivadora»: un concepto autónomo e independiente de los diferentes elementos que, a su vez, lo integran. El autor justifica su opción favorable a la inclusión del elemento «suelo» (alguna expresión permite derivar que se identifica, sin más, con el concepto de territorio) dentro de tal noción con la ayuda de una breve referencia doctrinal y, de manera más específica, del tratamiento que, aunque desde perspectivas diversas (en cuanto soporte de actividades, espacio mineral y geológico, espacio natural y espacio forestal), le ha brindado la legislación pre y postconstitucional.

Sólo en un momento posterior indaga acerca del alcance del concepto jurídico indeterminado de ambiente recogido

(1) Dedicado en la actualidad a la labor universitaria, destaca especialmente en su dilatada experiencia profesional el desempeño del cargo de Viceconsejero de Ordenación del Territorio del Gobierno vasco.

(2) Director de la Tesis Doctoral elaborada por el autor del presente libro y publicada bajo el título *La ordenación del territorio en el País Vasco: análisis, ejercicio y delimitación competencial*, Ed. Cívitas-IVAP, Madrid, 1993.

(3) Acerca de la consideración jurídico-ambiental del suelo, vid. R. MARTÍN MATEO, *Tratado de Derecho Ambiental*, vol. II, págs. 451 y ss.

(4) Vid. F. LÓPEZ RAMÓN, *El Derecho Ambiental como Derecho de la Función Pública de Protección de los Recursos Naturales*, en el número monográfico dedicado por la revista «Cuadernos de Derecho Judicial» a la *Protección Administrativa del Medio Ambiente*, núm. 28, 1994, págs. 132 y ss.

por la Constitución de 1978 (5), que, en cuanto bien jurídico, define como «de carácter colectivo y complejo». AVILA ORIVE se decanta por la tesis de la inexistencia *ex constitutione* de un derecho subjetivo al medio ambiente y, por lo que a su carácter de título competencial se refiere, a partir de la base del artículo 149.1.23 CE, entiende, con apoyo en la jurisprudencia constitucional, que la configuración del suelo como bien ambiental implica la atención relativa a otras competencias cuyo ámbito material integra determinadas perspectivas del suelo (la referencia se dirige especialmente, como ya permite prever el título de la obra, al urbanismo y la ordenación del territorio). Finaliza el capítulo con la incursión en una tríada de conceptos constitucionales, de los cuales se predica su carácter de nexo material entre la planificación territorial y el medio ambiente: la calidad de vida como concepto no reducido únicamente a la protección del medio físico o al fenómeno económico, el desarrollo socioeconómico equilibrado cuya realización se entiende ubicada en el ámbito de la ordenación del territorio y la función social de la propiedad (en relación con la cual han de considerarse la multiplicidad de perspectivas de este concreto derecho, los vaivenes del orden social y la concreta delimitación legal del citado concepto en cada caso).

El libro dedica su capítulo segundo a las «bases constitucionales y desarrollo legislativo del medio ambiente», en el cual ofrece primeramente una perspectiva preconstitucional del medio ambiente, para indagar luego en su ordenación constitucional y en el posterior ejercicio de la potestad legislativa estatal en esta materia.

En cuanto a la perspectiva preconstitucional, resume como características principales de tal período el monopolio estatal en el nivel legislativo de la protección ambiental (tal monopolio tiende a afirmarse también en los niveles no normativos de actuación), la sectorialidad en la protección (se comienza, no obstante, a considerar la globalidad en que se encuentra inmersa) y las interferencias de las normas reguladoras del

ambiente en la planificación territorial (aunque los posibles condicionamientos no se producen en cuestión de defensa competencial).

El análisis de la ordenación constitucional se centra básicamente en el título de medio ambiente, a pesar de la preliminar advertencia acerca de la imposibilidad de identificación del Derecho Ambiental con un único título competencial. El autor acompaña el inevitable repaso del reparto competencial con un ejercicio de distinción entre una serie de conceptos primordiales en este orden (bases, legislación básica, legislación de desarrollo y normas adicionales de protección). A partir de ahí, dirige su atención al desarrollo del ejercicio de la potestad legislativa estatal correspondiente (dado que la ingente cantidad de normas autonómicas en la materia podría hacer inabarcable un análisis de este tipo, se comprende la opción de ceñirse a la normativa estatal), tanto desde un punto de vista material como desde la perspectiva de su incidencia en la planificación territorial. Todo ello se desarrolla con base en una división material compleja (acorde con el propio carácter del concepto jurídico de medio ambiente), que a la consideración de una serie de elementos ambientales (biodiversidad, agua, aire y suelo) añade un apartado dedicado a la ordenación de actividades (actividades clasificadas, evaluación de impacto ambiental y residuos), de modo que completa el esquema el elemento histórico, de acuerdo con la posición apuntada por la Sentencia 102/1995 del Tribunal Constitucional. El citado estudio permite a AVILA ORIVE destacar la falta de atención ambiental *estatal* sobre el suelo, que, a diferencia de otros elementos ambientales, ha visto reemplazada su regulación directa por una normación parcial dirigida únicamente a algunos de sus componentes o funciones.

El esquema seguido por este segundo capítulo es trasladado *mutatis mutandi* a la hora de efectuar el análisis de la planificación territorial, que, no obstante, se desarrolla a lo largo de los dos capítulos siguientes.

«La planificación territorial» integra, así, el título otorgado a la materia abordada por el capítulo tercero, que, de

(5) En adelante, CE.

acuerdo con la observación efectuada, comienza con el apartado preconstitucional, especialmente recalcado por el autor, que nos muestra la planificación territorial actual como resultado de la constitucionalización de una previa evolución, materializada a partir de una base urbanística local, y cuyos efectos se traducen en la superación, por un lado, del ámbito municipal como ámbito de planificación y, por otro, en la necesaria conexión de tal planificación con las perspectivas ambiental y económica del territorio. La ulterior producción de una aparente ruptura de carácter unitario de la planificación territorial, con la promulgación de la Constitución de 1978, en el tratamiento jurídico unitario de la planificación territorial es suavizada por el autor, que constata la simultánea consagración por la propia norma de «una atmósfera principal común» al urbanismo y a la ordenación del territorio y, ante todo, la adopción de una concepción unitaria de la protección del ambiente y del gobierno y gestión del suelo. Ahora bien, la existencia de un factor común en el urbanismo y la ordenación del territorio como es el objetivo de la racionalización del uso del suelo tiene consecuencias diversas en función de la diversa escala territorial (local o regional) que corresponde a cada uno de ellos, posición confirmada por el autor a través de un repaso del contenido de las normas autonómicas de ordenación del territorio. En cualquier caso, ante la eventualidad de posibles disfunciones, se confirma la ineludibilidad del adecuado respeto al medio ambiente al hilo de una conveniente articulación entre ordenación territorial y urbanismo.

La distribución competencial, por su parte, se articula en torno al análisis del rol de la noción de interés en este campo (dada la imposibilidad de una total identificación entre interés y competencia): comienza con la definición de una serie de núcleos en torno a los cuales puede articularse el interés estatal, completada con una incursión en dos manifestaciones estimadas como más relevantes de tal interés (el inédito y ya derogado plan nacional de ordenación y la regulación del régimen jurídico del suelo, a cuyo objeto bucea en el conjunto

de títulos competenciales constitucionales, deteniéndose especialmente en el análisis del artículo 149.1.1 CE y en las pautas esbozadas por la Sentencia 61/1997 del Tribunal Constitucional); prosigue con la circunscripción del interés local al fenómeno urbano (sabemos, sin embargo, que el concreto orden competencial depende en cada caso de la opción efectuada por el legislador autonómico correspondiente), y relega premeditadamente el interés autonómico al último lugar, con el objeto de remachar la correspondencia del título referido a la ordenación del territorio con el ámbito reservado a tal interés. El autor defiende la viabilidad del carácter horizontal de la ordenación territorial, ante posturas escépticas mostradas por algún sector doctrinal. Se niega así a otorgar un carácter sustitutivo a la que denomina «ordenación sectorial del territorio», lo cual no obsta a la admisión de sus posibles aportaciones en relación con este ámbito.

Como se ha tenido ocasión de precisar, el cuarto capítulo continúa en el mismo ámbito planificadorio y aborda, finalmente, el tema de la «protección del ambiente desde la planificación territorial». A pesar de su consideración como instrumento fundamental de protección, se parte de la inconveniencia de contemplar la planificación territorial como un instrumento adecuado por sí solo para el tratamiento de los problemas ambientales (se postula, pues, una intervención específica de la planificación ambiental en el supuesto de carencias de la regulación ambiental en relación con el concreto elemento ambiental «suelo»). Tras el análisis de los planes, considerados como «respuesta técnica ineludible para el gobierno del territorio» (se recuerdan asimismo sus caracteres generales: publicidad, ejecutoriedad, obligatoriedad y legitimación expropiatoria, amén de su carácter reglamentario, complementado por una ordenación jerarquizada), se procede en la parte final del capítulo a la consideración separada de las perspectivas del urbanismo y de la ordenación del territorio en relación con la protección ambiental.

Por lo que al punto de vista urbanístico se refiere, remarca el incumplien-

to, en las últimas décadas, de las expectativas de protección que proporcionaba en su momento (y proporciona) la normativa vigente, no sólo por la regulación de las clases de suelo por su relación con la urbanización, sino también por la aportación concreta de técnicas urbanísticas suficientemente conocidas a la protección ambiental: la ya citada clasificación junto con la calificación —contrapuestas entre sí como técnicas de *numerus clausus* o *aperthus*—, la licencia, la orden de ejecución, los catálogos, la expropiación sanción y las sanciones propiamente dichas, así como la acción pública (no obstante el reconocimiento de la modestia de los resultados obtenidos hasta el momento).

En cuanto a la ordenación territorial (de la cual el autor predica su carácter democrático, global, funcional, prospectivo, regional y directivo), acude a la legislación autonómica con el objeto de deducir de ella su finalidad global y objetivos concretos: entiende que, desde el momento en que el medio ambiente se convierte en elemento fundamental (aunque contemplado de modo diverso en las diferentes Comunidades Autónomas), el objetivo de la ordenación territorial autonómica consiste, en un contexto interdisciplinario y global, en el «desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio, de acuerdo con unas directrices». Un estudio más pormenorizado del diseño autonómico muestra (no obstante los problemas de algunas regulaciones en cuanto al suelo no urbanizable) una serie de factores comunes, no todos ellos positivos en relación con el objetivo de protección: la superación e integración de la protección ambiental en los instrumentos de planificación aprobados (6), la generalización de la vinculación en cascada, la falta de mecanismos de gestión —salvo excepciones— y la extensión generalizada de la vigilancia del cumpli-

(6) Como prueba de la asunción de la tutela ambiental por la planificación territorial, se aporta como Anexo la Matriz para la Ordenación del Medio Físico establecida en las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

miento real de las previsiones de los instrumentos de ordenación territorial.

Como puede deducirse de lo hasta ahora apuntado, los problemas, al fin y a la postre, no van a proceder tanto de la inexistencia de medios jurídicos para la protección del suelo, sino de posibles solapamientos o conflictos con la planificación territorial que pueden producirse, principalmente de la adopción del desarrollo autonómico de la normativa ambiental (7). Ya se ha tenido ocasión de apuntar con anterioridad que AVILA ORIVE acota el ámbito de protección ambiental correspondiente a la planificación territorial en relación con «lo que materialmente deja de cubrir, o no puede cubrir, el ordenamiento específicamente ambiental» (8). Con ello parece atajado cualquier peligro de conflicto, máxime cuando tanto la ordenación del territorio y el urbanismo como el desarrollo de la normativa ambiental se encuentran en manos autonómicas (9). Sin embargo, podría plantearse, por ejemplo, como hipótesis, la adopción de

(7) Vid., al respecto, la reciente Tesis Doctoral de A. A. PÉREZ ANDRÉS, publicada bajo el título *La ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías*, Ed. Marcial Pons-Instituto Universitario de Derecho Público García Oviado, Barcelona, 1998, págs. 485 y ss.

(8) Vid. pág. 222. La planificación territorial debe, además, integrar las «múltiples variables que inciden sobre el territorio, entre las cuales se cuenta el conjunto de determinaciones provenientes del ordenamiento ambiental, que condicionan a los planes territoriales».

(9) En cuanto a la normativa de la Comunidad Autónoma del País Vasco, la Ley 3/1998, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco («BOPV», núm. 59, de 27 de marzo), define las funciones naturales y de uso del suelo, así como los principios de actuación de las Administraciones Públicas al respecto, para lo cual prevé el establecimiento reglamentario de estándares de calidad vinculados a los distintos usos (arts. 27 y 28). Es más, su artículo 29 proclama la protección del suelo como deber básico de sus poseedores y propietarios. Cabe apuntar que estos preceptos no han sido objeto del recurso de inconstitucionalidad promovido contra la Ley por el Presidente del Gobierno.

una futura legislación básica estatal de protección específica del suelo como elemento ambiental con base en el artículo 149.1.23 CE... El problema que se plantea entonces es el siguiente: ¿qué es lo que «no puede cubrir» el ordenamiento «específicamente» ambiental? La jurisprudencia constitucional existente ya nos proporciona una serie de pistas al respecto... (10). En última instancia, la decisión acerca de la corrección del empleo del título habilitante quedaría, obviamente, en manos del propio Tribunal Constitucional...

Esta y muchas otras interesantes cuestiones suscita el contenido del presente libro, cuya lectura, por supuesto, se recomienda.

Miren Jasone URKOLA IRIARTE

COLOM PASTOR, Bartomeu: *El derecho de petición*, Ed. Marcial Pons-Universitat de les Illes Balears, Madrid, 1997, 202 páginas.

1. El libro de Bartomeu COLOM, nos dice en un interesante prólogo el profesor Rafael GÓMEZ-FERRER MORANT, «abre una línea de reflexión que constituirá el marco de referencia obligado para cuantos se acerquen al estudio del derecho de petición». Es fácil que el lector llegue a esa misma conclusión, ya que la obra encierra un estudio completo del derecho de petición en un momento de nuestra historia constitucional en el que todavía no se ha llevado a cabo la necesaria regulación del mismo, mediante

(10) De acuerdo con jurisprudencia constitucional anterior, recogida en las Sentencias 149/1991, 36/1994, 61/1997 y 40/1998, la propia Sentencia 149/1998, de 2 de julio, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra diversos preceptos de la Ley 4/1990, de Ordenación del Territorio del País Vasco, reconoce la posibilidad de condicionamiento estatal de la estrategia territorial autonómica, siempre que no se lleve a cabo una ordenación de los usos del suelo o, de alguna manera, se proceda a la ordenación del territorio.

ley orgánica, y en una etapa en la que urgen respuestas a la problemática jurídica que suscita el reconocimiento de este derecho en el artículo 29 de la Norma Fundamental. Por otro lado, se advertirá sin dificultad que no estamos estrictamente ante el trabajo de un administrativista, pues el autor ha dado a su monografía un tratamiento generalista, en el que la perspectiva del Derecho administrativo se ha combinado con la historia de las instituciones y, en mayor medida, con el Derecho constitucional.

2. El estudio del que nos ocupamos se inicia con el examen de los precedentes históricos. Aquí de modo especial, pero también a lo largo de todo el libro, el autor no puede disimular su gusto por la historia, y particularmente por el período de la Revolución francesa. Se trata, sin duda, de un capítulo ampliamente documentado en el que se describen, en lo esencial, las etapas de auge y declive en el reconocimiento del derecho de petición —especialmente se da cuenta de la aversión liberal hacia esta figura—, se destacan los vínculos que lo unen al instituto de la iniciativa legislativa y se confirman las conexiones de este derecho con el de sufragio y con las libertades de reunión y asociación, entre otras. Resulta especialmente interesante el examen de la evolución de la legislación española al respecto, desde la Constitución de 1812 —que, por influencia de la dogmática francesa, no reconoce el derecho de petición— hasta nuestros días.

3. El autor enfila el segundo capítulo del libro acogiendo un concepto amplio de derecho de petición, cuyas notas esenciales extrae en gran medida de la legislación reguladora del mismo, todavía hoy vigente en todo aquello que no se oponga a las determinaciones constitucionales. Ello le permite llevar a cabo una labor de deslinde respecto a figuras afines y, especialmente, respecto a la solicitud, entendida como acto de los particulares destinado a la iniciación de un procedimiento administrativo. Precisamente la distinción entre petición y solicitud en el ámbito del Derecho administrativo constituye una de las bases sobre las que se asienta la configuración del

derecho de petición. Para el autor, la clave para distinguir ambas figuras no se halla en el carácter reglado o discrecional del acto que se pretende, sino en la condición jurídica del sujeto que las promueve o formula: si la actuación (ejecutiva o normativa) que se requiere del poder público se basa en la titularidad de un derecho subjetivo o de un interés legítimo, o se inscribe en la acción pública, se trata de una solicitud; si se carece de legitimación, o no se utiliza la acción pública, se está ejerciendo el derecho de petición.

El criterio expuesto por el autor completa, sin duda, las aportaciones realizadas hasta ahora por la más autorizada doctrina y vierte racionalidad a la regulación contenida en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, cuyo texto no explicita la diferente posición en la que se sitúan el interesado en sentido estricto y el ciudadano que se acoge al derecho de petición precisamente porque no puede obtener de la Administración una determinada respuesta como titular de derechos subjetivos o intereses legítimos. Esta tesis se robustece en el tratamiento del concepto técnico-jurídico de petición y en el análisis de qué tipo de actuación se persigue con el ejercicio de este derecho. Para el profesor COLOM, el acto que se pretende es graciable, desde la perspectiva del peticionario, y discrecional o político, desde la óptica de los poderes públicos. No obstante, sostiene que debe admitirse la posibilidad de deducir una petición respecto de una actuación reglada, en ausencia, claro está, de legitimación.

En este punto, el libro alienta el debate sobre la posición del peticionario que, sin dirigirse a la Administración como interesado, pretende sin embargo de ésta que, en el ejercicio de una potestad reglada, dicte un acto administrativo. Pues bien, cabe referir esta hipótesis, por ejemplo, a quien formula una petición de concesión de una autorización o de un beneficio a favor de otra persona. También a quien pide a la Administración que reprima una determinada conducta e imponga la correspondiente sanción en un procedimiento administrativo de carácter disciplinario. Sin duda, el

acto de contenido exculpativo o inculpativo tendría carácter reglado.

El problema, sin embargo, no se halla en la existencia de este tipo de peticiones, sino en su satisfacción, así como en determinar hasta dónde es posible el control jurisdiccional de los actos dictados por la Administración como respuesta a una petición de tal naturaleza. El autor sugiere la viabilidad de un control positivo, esto es, de una posibilidad de anulación del acto cuando éste no suponga un uso correcto de la correspondiente potestad reglada. La tesis de COLOM, aunque sólo sea en relación con los ejemplos que acaban de citarse, lleva a considerar la existencia de obstáculos de cierta relevancia y, por descontado, a formular nuevos interrogantes, de los que destacaremos los siguientes: *a)* La satisfacción del derecho de petición —que es un derecho de contenido formal—, ¿no queda garantizada también en estos casos con una respuesta motivada, aunque sea denegatoria? *b)* ¿Cómo es posible considerar obligatoria una respuesta favorable a lo pedido cuando la concesión de una autorización o un beneficio sólo es posible en procedimientos que se inician a solicitud de persona interesada? *c)* En caso de una respuesta que suponga una indebida inaplicación del ordenamiento jurídico, ¿podrán los tribunales anular el acto de respuesta a la petición? *d)* ¿El fundamento de la sentencia, en este último caso, será la infracción del artículo 29 de la Constitución? *e)* En el supuesto de anulación, ¿podrá ordenar el tribunal que la Administración conceda lo pedido aunque el interesado no haya promovido el procedimiento establecido para ello?

Otro de los puntos más interesantes del citado capítulo se refiere al supuesto de ejercicio del derecho de petición dirigido a la producción de disposiciones reglamentarias, principalmente en los supuestos en los que la Administración viene obligada inexcusablemente a ello en un plazo prefijado legalmente.

4. La determinación del contenido esencial del derecho fundamental reconocido en el artículo 29 de la Constitución es la principal tarea abordada en el capítulo tercero. Para ello, se analizan las obligaciones negativas y positivas

que la *lex superior* impone a los poderes públicos y cuyo cumplimiento permite salvaguardar la imagen del derecho. Respecto a las obligaciones de carácter positivo, el autor defiende con convicción que éstas consisten en examinar materialmente la petición, resolverla motivadamente en un plazo razonable y comunicar la decisión correspondiente. COLOM no duda en considerar el derecho de petición como un derecho de contenido formal, que se satisface cuando el poder público cumple con las obligaciones antedichas sin que sea exigible una respuesta favorable a lo pedido. Admite, sin embargo, que en algunos casos el destinatario de la petición debe resolverla con un pronunciamiento estimatorio (siendo posible, en consecuencia, para el autor, un control jurisdiccional de carácter positivo); así sucedería, por ejemplo, cuando la autoridad receptora de la petición deba dictar un acto de contenido igual al que sirvió como respuesta a peticiones sustancialmente idénticas, so pena de infringir el principio de igualdad. Quizá en este supuesto asistiríamos realmente a un ejemplo de vulneración del derecho a la igualdad que no arrastraría consigo la lesión del derecho de petición, pues el derecho del que nos ocupamos se satisface mediante una resolución motivada, sin que quepa exigir para ello una resolución justa.

El capítulo concluye con una referencia a la naturaleza y clasificación del derecho de petición en cuanto derecho fundamental de los ciudadanos. COLOM no se alinea con las posiciones doctrinales en vigor y postula una conceptualización del derecho de carácter mixto, distinguiendo una vertiente participativa y otra garantista, lo que supone dar una adecuada relevancia a las funciones que esta institución cumple en el Estado social y democrático de Derecho.

5. El análisis pormenorizado de la regulación actual del derecho constituye el objeto de otro de los capítulos de la obra, que abarca tres bloques temáticos: los sujetos, el procedimiento y la organización administrativa. En el primero destacan las consideraciones acerca de la posibilidad de ejercicio del derecho por parte de los extranjeros y por parte de las per-

sonas jurídico-públicas. Seguidamente se repasa el elenco de sujetos pasivos o destinatarios de las peticiones. En este punto, el autor considera que la figura del Rey debe excluirse de tales sujetos.

La satisfacción del derecho proclamado en el artículo 29 de la Constitución exige la existencia de un procedimiento específico, que el autor examina con un enfoque sustancialmente jurídico-administrativo. Esta circunstancia da pie a diversas cuestiones: así, en la fase de iniciación, las consideraciones del autor sugieren que el peticionario adquiere un *status* semejante al del interesado en el procedimiento administrativo típico. Y parece lógico que así sea, pues una vez admitido el escrito de petición no sería razonable privar al titular del derecho de una serie de facultades y derechos de los que, en cambio, pueden disfrutar los interesados del artículo 31 de la LRJAP.

En la fase de terminación, la posibilidad de archivo del escrito de petición se constituye, a juicio del autor, como un modo de terminación autónomo que no debe confundirse con la desestimación expresa. En esta idea, la clave de la distinción se sitúa en el hecho de que la decisión de archivo, cuando legalmente proceda, puede efectuarse, al parecer, con relajación de las exigencias de motivación. Por lo que respecta a la facultad de desistimiento, el profesor COLOM sostiene que es viable, aunque no añade algo con lo que seguramente está de acuerdo: que, en este caso, el peticionario no controla las repercusiones de su desistimiento, pues el poder público puede llevar a cabo igualmente la actuación discrecional inicialmente requerida si la considera oportuna. Por supuesto, ello es más evidente en las peticiones de interés general.

6. La decisión de dedicar sendos capítulos del libro a las peticiones ante las Cortes Generales y las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, y a las peticiones formuladas por militares y presos, resulta acertada por la relevancia de las cuestiones estudiadas. También lo es la de culminar el estudio con un capítulo, el séptimo, dedicado a la protección del derecho de petición. En este bloque temático se examinan la evolución de las técnicas de control y las ra-

zones que hasta fechas muy recientes han dificultado el ejercicio de las funciones fiscalizadoras. Las consideraciones relativas a la protección jurisdiccional del derecho adquieren el mayor relieve, y entre ellas las dedicadas a determinar el alcance de la intervención de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. El autor no desconoce la ausencia de pronunciamientos jurisprudenciales que admiten un control de tipo material sobre los actos de respuesta al ejercicio del derecho de petición; sin embargo, cree que es correcto abrir esta posibilidad desde la virtualidad de los principios generales del derecho. Desde esta perspectiva, ninguna dificultad supone admitir que los tribunales pueden enjuiciar materialmente tales actos al examinar si se han conculcado, por ejemplo, los principios de igualdad y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

7. El libro del que versa esta reseña se cierra con un epílogo, apartado en el que se afirma el carácter residual del derecho de petición, esto es, su concepción como cláusula de cierre del sistema de protección de los derechos e intereses de los ciudadanos. En virtud de esta circunstancia, el derecho de petición es un instrumento al alcance de quienes, por carecer de legitimación, no pueden formular auténticas pretensiones ante los poderes públicos, pero sí pueden plantear exigencias a éstos con la esperanza de influir en sus decisiones y, en todo caso, con la garantía de que van a recibir una respuesta motivada en un plazo razonable, lo que, por sí solo, supone contribuir a la transparencia y razonabilidad de las decisiones de los poderes públicos. He ahí, en definitiva, un instrumento que contribuye a reducir las inmunidades del poder.

8. Estas líneas pretenden dar noticia, con un detenimiento necesariamente limitado a algunos temas, de una obra que contiene un estudio acabado de una institución jurídica. Es también un trabajo que no se limita al examen riguroso de un derecho fundamental desde una óptica doctrinal, ya que sus planteamientos proporcionarán, sin duda, datos fundamentales al jurista

práctico. Sin embargo, quizá sea más destacable otro rasgo del libro: su invitación al debate. Desde esta óptica, no parece osado afirmar que el profesor COLOM ha cumplido con la máxima propuesta por Norberto BOBBIO: «La misión de los hombres que se dedican a la cultura no es recoger certezas, sino sembrar dudas.» En este sentido, *El derecho de petición* es una obra culta, llamada por ello a cimentar el avance de la dogmática jurídica en materia de derechos fundamentales.

Lluís J. SEGURA GINARD

CHINCHILLA MARÍN, C.: *La desviación de poder*, 2.ª ed. actualizada y ampliada, Prólogo a la primera edición de Jesús LEGUINA VILLA, Ed. Cívitas, Madrid, 1999, 230 págs.

Diez años después de aparecer la primera edición, y cinco de que ésta se hubiese agotado, Carmen CHINCHILLA MARÍN ha abordado la ingrata tarea de proceder a un reexamen de un trabajo antiguo, revisándolo y poniéndolo al día y nos obsequia con la segunda edición de una de sus mejores obras, tanto por lo atractivo del tema que aborda como por su excelente tratamiento, *La desviación de poder*. Segunda edición ésta que resultaba tanto más necesaria cuanto que desde que apareció la primera en la doctrina no se había registrado ninguna profundización en el estudio de esta peculiar vía de control de la Administración Pública.

En este sentido, conviene señalar, ya de entrada, que se trata no de una obra nueva, de una «nueva desviación de poder», sino de una segunda edición, con todo lo que ello lleva aparejado y que la propia autora reconoce sinceramente en la presentación que realiza a la nueva versión. Esto es, no se ha procedido a reescribirla del comienzo al final, sino que, por el contrario, se ha modificado sólo aquello que resultaba necesario, aunque, todo hay que decirlo, sin que se esté «privando al lector de nada que resultase esencial para el estudio de esta infracción del ordenamiento».

Ahora bien, que se haya procedido de este modo, no quiere decir que la autora haya escatimado esfuerzos en la adaptación de su trabajo a la realidad actual, ya que la jurisprudencia está rigurosamente puesta al día a la fecha de cierre de la edición, así como la (escasa) bibliografía específica aparecida sobre esta materia en estos diez años aparece adecuadamente recogida en la obra. Es dentro de este adecuado equilibrio entre reelaboración de apartados nuevos y mantenimiento de otros de la primera edición donde nos debemos colocar para analizar el libro que ahora se presenta.

Este libro, en ambas ediciones, es destacable por muchos conceptos, tanto de contenido como metodológicos. Desde este último punto de vista, la primera gran virtud de la obra está constituida por el modo en que se analiza el étéreo concepto objeto de la investigación. El mejor medio para entender qué es la desviación de poder, cómo se puede probar, qué tipos de fallos (y de fallas) hay en la jurisprudencia y qué problemas tienen los demandantes para obtener una sentencia estimatoria está constituido por la jurisprudencia. Y, en este sentido, no se puede sino resaltar que éste es un libro eminentemente jurisprudencial, agotadoramente jurisprudencial, cabría decir, aunque en ningún caso se debe entender esta última calificación de modo negativo, sino precisamente todo lo contrario. Afirmación ésta del carácter jurisprudencial de la obra que se mantiene, sin que ello signifique que la totalidad de la bibliografía sobre la materia no haya sido manejada por la autora con el rigor que le caracteriza.

Este modo de trabajar, centrándose particularmente en la jurisprudencia, no constituye el modo normal de proceder de la doctrina jurídica española; aunque en los últimos tiempos se va abriendo camino, sobre todo teniendo en cuenta que desde el Derecho comunitario europeo nos llega un modo de proceder diferente, con un peso mucho mayor de las decisiones legales, partiendo de preceptos legales muy abiertos que requieren tanta concreción práctica como el que se comenta en este libro. La razón de que hayan de estudiarse las resoluciones judiciales con tanto detenimiento es sencilla:

más allá de la letra de la ley, es en la jurisprudencia donde nos encontramos con los supuestos que le terminan de dar forma, de concretarlos y de eliminar casos dudosos. Y si además, como en el caso de la obra analizada, el objeto de estudio es un escueto precepto de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, el actual 70.2 y antiguo 83, donde se recoge el vicio, razones más que sobradas existen para abordar la investigación de esta forma.

Ahora bien, proceder del modo más adecuado teóricamente no tiene que significar, sin más, que la obra sea buena, ya que el tratamiento de la jurisprudencia puede ser de muy diverso tipo. En este caso, además, se da esta relación positiva entre teoría y práctica en la medida en que la autora ha desmenuzado con la paciencia de un microcirujano las resoluciones judiciales dictadas por los Tribunales de Justicia (Tribunal Supremo y Tribunales Superiores de Justicia) para proporcionar una visión completa de este peculiar vicio del actuar administrativo.

El desmenuzamiento de la figura de la desviación de poder por parte de Carmen CHINCHILLA se produce tanto a la hora de proceder a la exégesis de la definición legal (diferenciando entre la desviación para fines particulares y para otros fines de interés general, pero enmarcándola siempre dentro del ejercicio de potestades administrativas, lo que impide su aparición en otros campos, como el judicial o el legislativo) como en el momento en que se procede a examinar los problemas que se plantean cuando nos encontramos ante una de las (múltiples) denuncias ante los Tribunales de Justicia. Y, dentro de los fallos, no puede por menos que recordarse que aún hoy permanece una corriente que la considera un vicio subsidiario, vinculado a otro principal que padezca el acto.

Este punto es particularmente importante: dado que, como señala la autora, el control de la desviación de poder constituye el medio más incisivo de análisis de la actividad administrativa, resultaba imprescindible contemplar todos los elementos y dificultades que aparecen en el desarrollo práctico de este control. Y téngase en cuenta que acotar adecuadamente todos los elementos resulta

una tarea fundamental, teniendo en cuenta tanto lo escaso de la exteriorización de este vicio en el acto administrativo recurrido (salvo que, evidentemente, sean muy burdas las autoridades administrativas, que algún caso extremo también existe) como lo abundantemente denunciado que está por parte de los demandantes; que en multitud de supuestos se agarran a él como el único medio para conseguir obtener la razón de los Tribunales, aunque sin los elementos necesarios para obtener la razón.

La jurisprudencia se mueve entre estos dos polos, como bien muestra la autora en el capítulo final. Ello sólo lo puede hacer reconociendo la imposibilidad de exigir que aparezca en el acto el vicio; lo que motiva a partir de un tipo de prueba diferente, la indiciaria, nunca la plena de que se ha producido la ilegalidad; lo que se enmarca en la tutela judicial efectiva reconocida en el artículo 24 CE. Y aquí hay que señalar, como hace la autora, que «puede decirse que los Tribunales hace tiempo que dejaron de ver en la desviación de poder un reproche de moralidad a la Administración o de tener por ésta, si es que alguna vez lo tuvieron, un respeto reverencial» (pág. 16).

El tiempo pasado desde la primera edición, hubiera motivado que cualquiera que analice la desviación de poder se hubiera metido de lleno en la polémica sobre la discrecionalidad administrativa y los problemas de su control judicial. La tentación era grande y, sin embargo, la autora, en un ejercicio de autocontención que le honra, ha evitado entrar de lleno en ella, salvo, claro es, toda relación que resulta imprescindible. Y es de alabar el comedimiento de la autora en aras de un tratamiento autónomo de este vicio de la desviación de poder que se puede dar también dentro de los actos reglados (si es que esta división tajante entre acto reglado y discrecional se puede mantener).

El hecho de que sea una segunda edición me obliga, necesariamente, a reseñar aquellos elementos que resulten novedosos en la obra, o que, cuando menos, hayan merecido una atención especial de la autora en este momento. Entre ellos, merece la pena citar la parte referida a la imposibilidad de desviación de poder en la actividad del Poder Judi-

cial y de los legisladores; las páginas en donde realiza un análisis crítico de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el alcance del derecho al acceso a la función pública en condiciones de igualdad —aspecto éste del actuar administrativo en donde se producen muchos vicios de desviación de poder, como recuerda la autora en la jurisprudencia que cita—, y, en fin, el estudio que realiza sobre la consideración de la desviación de poder como vicio de mera anulabilidad, y la posibilidad de conectarlo con la violación de derechos fundamentales. Y, dentro de ellos, resulta destacable la parte referida a la motivación de los actos intensamente discrecionales, con especial referencia a los supuestos de libre designación, con la dificultad de prueba que ello plantea.

Se trata, en definitiva, de una obra imprescindible para entender el control judicial de las Administraciones Públicas y su sometimiento al ordenamiento jurídico en el elemento que proporciona calidad a su actividad, el servicio objetivo a los intereses generales con sujeción a los fines característicos de esa potestad.

Julio V. GONZÁLEZ GARCÍA

CHITI, Mario P., y GRECO, Guido: *Trattato di diritto amministrativo europeo (Parte Generale [1 tomo, 672 págs.] y Parte Speciale [2 tomos, 1.401 págs.]*, Ed. Giuffrè, Milán, 1997.

1. Hace ya tiempo que la vieja caracterización del Derecho administrativo como Derecho interno ha quedado completamente superada si con el adjetivo *interno* se pretendiera acantonarlo en el ámbito propiamente interior de los ordenamientos estatales. Como expusimos ya hace años en nuestra *Introducción al Derecho administrativo* (1986), el Derecho interno no puede contraponerse, desde luego, al Derecho internacional por razón de sus fuentes sino parcial y relativamente, habida cuenta de que cada vez en más abundancia el Derecho interno se conforma también con normas internacionales; pero esa contraposición no

estaría mejor fundada si tratara de fundarse simplemente en la dimensión interior o exterior, por decirlo así, de los Estados. Es cierto que el Derecho internacional sigue siendo esencialmente el que determina las relaciones jurídicas entre los Estados que componen la comunidad internacional y entre ellos y los sujetos que, en ésta, ellos crean o reconocen, o de éstos entre sí en el ámbito de dicha comunidad. En este sentido, el Derecho internacional atiende indudablemente a la dimensión exterior de los Estados, a sus vínculos básicamente con los demás Estados. Aunque las relaciones internacionales contienen muchas exigencias jurídicas —cada vez más— que penetran de formas diversas en los ordenamientos internos de los propios Estados, conformándolos por ello mismo con diverso alcance y muchas veces directamente, sin necesidad de la mediación de normas propiamente internas o exclusivamente tales. Pero es que, además de esta vertiente estatal interna que crecientemente contiene simultáneamente el Derecho internacional en el orden de sus efectos, lo que es evidente es que en el seno de las propias organizaciones internacionales creadas por los Estados en el ámbito de la comunidad internacional siempre ha habido un Derecho interno a ellas, de caracteres análogos a los propios de los Derechos internos estatales. Se ha hablado así, ya en tiempos relativamente lejanos, de un *Derecho administrativo internacional* para referirse al establecido en el interior de esas organizaciones para ordenar jurídicamente la gestión de sus medios instrumentales de personal y bienes o recursos financieros. Y a medida que esas organizaciones han ido alcanzando mayores desarrollos y se han convertido incluso en agentes de diversos tipos de prestaciones hacia terceras personas, todo ello ha debido igualmente ordenarse jurídicamente, ampliándose así su Derecho administrativo; un Derecho administrativo que, siendo como es verdaderamente interno a la correspondiente organización internacional, puede adjetivarse como internacional por la naturaleza de ésta, aun sin perder ese carácter interno, distinguiéndose así del Derecho estatal. En cualquier caso, ese Derecho administrativo internacional,

como el Derecho administrativo clásico estatal, tiene por objeto relaciones entre el Poder público (administrativo) y personas sujetas a él que, en virtud de los principios del Estado de Derecho en que el mismo Derecho administrativo se funda, tienen a la vez y por lo mismo diversos derechos e intereses legítimos sobre su actuación. La condición de *administrado*, a nivel estatal o internacional, no es ciertamente la del súbdito puro y simple del Antiguo Régimen, sino la del súbdito-ciudadano, sometido a las potestades públicas indudablemente, pero a la vez e inseparablemente titular de auténticos derechos fundamentales en esa misma relación, fundantes de diversas posiciones jurídicas de considerable, aunque variable, solidez. Allí donde aparece esta relación jurídica compleja de supremacía-sujeción, en cualquiera de sus posibles manifestaciones, y excluida, por descontado, la que enlaza con los ciudadanos a los Poderes que conocemos como legislativos y jurisdiccionales (ambos en sentido estricto), allí se encuentra el Derecho administrativo, y precisamente como interno a la organización jurídico-política que anuda a los Poderes públicos de que se trate con sus *administrados*. Sólo en este sentido el Derecho administrativo puede seguir considerándose *interno*, que no necesariamente *estatal*, por más que en último extremo —lo que es ya otra cuestión diferente— todos los Poderes públicos, incluidos los que resultan de las organizaciones internacionales, tengan hoy su última fuente de legitimidad en los Estados.

2. Las consideraciones precedentes resultan especialmente apropiadas cuando se contempla la realidad de la impresionante organización internacional que forman las Comunidades Europeas, complementadas ahora, especialmente desde el Tratado de Maastricht de 1992, con los demás elementos que forman la denominada Unión Europea. En particular por lo que se refiere al entramado que aquéllas forman, es bien conocido que, sin perjuicio de mantener su naturaleza de organizaciones internacionales por razón de su origen y legitimidad, así como, consecuentemente, por razón del carácter de las normas que primaria-

mente las conforman y rigen (los tratados y sus complementos del mismo rango), la importancia y amplitud de las competencias que los Estados les han transferido (para en realidad ejercerlas asociadamente en común en sus aspectos más relevantes) les ha convertido en auténticos Poderes públicos con potestades (y con sujeciones o deberes) de ejercicio directo sobre todos los sujetos públicos y privados del ámbito de los Estados miembros, que se extienden a amplios ámbitos de la realidad social, aunque principalmente al económico.

Partes considerables del propio Derecho interno de los Estados miembros han quedado conformadas por los tratados comunitarios o lo van siendo por las normas que dictan las Comunidades con la competencia que ellos les han otorgado. Por lo que se refiere a los Derechos administrativos de los Estados miembros, puede hablarse por ello de su creciente europeización o comunitarización, aunque sigan siendo Derechos administrativos internos a cada Estado. Pero a la vez, precisamente porque tales determinaciones jurídicas sobre las Administraciones públicas del ámbito interno de los Estados se contienen en el llamado Derecho comunitario europeo establecido en los tratados (y sus complementos del mismo rango) y en las normas que las Comunidades establecen, qué duda cabe que puede hablarse de un Derecho comunitario europeo administrativo, que sería, como vemos, la parte del Derecho comunitario que determina jurídicamente la organización (más escasamente) y —sobre todo— la actuación de las Administraciones internas a los Estados miembros: Derecho comunitario por su origen (si admitimos también por tal, como es usual, al más importante, es decir, al *primario* o establecido en los tratados, aunque en realidad deba su autoría al común acuerdo de los Legislativos estatales), pero en realidad Derecho interno a los Estados si atendemos a su contenido.

Al mismo tiempo, como no es menos evidente, el propio ejercicio de su potestad normativa por las Comunidades Europeas, igual que el de todas las demás competencias que tienen atribuidas («finales» o instrumentales), se somete

—como no podría ser de otra forma en una «*comunidad de Derecho*» que es proyección asociada de un grupo de *Estados de Derecho*— a un Derecho interno a las propias Comunidades, bajo la tutela efectiva, además, de sus propios órganos judiciales (el Tribunal de Justicia y el de Primera Instancia). Se trata de un Derecho comunitario propiamente interno, que ni forma parte, en consecuencia, del Derecho internacional (aunque su conformación primaria se encuentre en los tratados, que son actos de Derecho internacional) ni, por supuesto, de los Derechos internos de los Estados miembros.

Pues bien, hace tiempo que venimos sosteniendo que precisamente todo este Derecho comunitario interno no es en realidad sino Derecho administrativo, un Derecho administrativo que, por ser el que rige a las Comunidades, se adjetivaría con toda razón de comunitario. Desde el momento en que, como expusimos en *¿Qué Unión Europea?* (1996), las competencias transferidas a las Comunidades son sólo de naturaleza administrativa (más, ciertamente, las jurisdiccionales con las que han debido acompañarse), las Comunidades en sí mismas, y no sólo alguna de sus instituciones, son personas jurídicas propiamente jurídico-administrativas, unas grandes Administraciones públicas supranacionales, que se sujetan en su peculiar organización y en su actividad al Derecho administrativo plasmado básicamente en los tratados comunitarios. Lo que explica, entre otras cosas, que el Tribunal de Justicia responda sobre todo al modelo del Consejo de Estado francés, es decir, al esquema de una Jurisdicción contencioso-administrativa.

Hay, pues, un Derecho administrativo comunitario, que rige la organización y actividad de las Comunidades Europeas, así como las garantías específicas de su propio cumplimiento, y hay —si se quiere emplear esta forma convencional de distinguirlos— un Derecho comunitario administrativo que se proyecta sobre las Administraciones reconocidas en el ámbito de los Estados miembros, y especialmente sobre su actividad.

3. Todo lo dicho va siendo, de uno u otro modo, bien conocido y creciente-

mente estudiado. La emergencia y crecimiento del Derecho comunitario está contribuyendo con especial efectividad a la europeización jurídica, es decir, a un notable grado de creciente homogeneización del Derecho en general de los países europeos. Pero el fenómeno se ha subrayado con particular énfasis quizás precisamente en relación con el Derecho administrativo, por la especial incidencia que por lo dicho tiene el Derecho comunitario en el ámbito administrativo, y también porque, tal vez frente a una mayor comunicación y similitud tradicional del Derecho privado a nivel europeo y aun internacional —si es que esto puede ser verdaderamente dicho así—, ha sido frecuente afirmar un más fuerte carácter nacional, estatal, para el Derecho público, y en especial para el administrativo, como si éste estuviera más diferenciado según los distintos Estados. Todo esto no deja de ser bastante relativo y discutible, pero lo que es, desde luego, innegable es la creciente toma de conciencia acerca de la europeización que está experimentando el Derecho administrativo de los distintos países de la Unión Europea, como efecto del proceso integrador comunitario, aunque también —y no hay que olvidarse de ello— como consecuencia de la labor del Consejo de Europa y de su Tribunal de Derechos Humanos. La obra de Jürgen SCHWARZE ha contribuido, con su muy especial repercusión y difusión, a extender esta percepción creciente, pero antes y después de ella autores de toda Europa han venido destacando este trascendental fenómeno. Recuérdense, por ejemplo, entre tantos testimonios como podrían citarse, los trabajos de la conferencia organizada por la Facultad de Derecho de Maastricht en 1991, publicados por Kluwer en 1992, bajo la dirección de Bruno DE WITTE y Caroline FORDER, con el título de *The common law of Europe and the future of legal education / Le droit commun de l'Europe et l'avenir de l'enseignement juridique*, que es por sí solo bien expresivo de las preocupaciones que dominan su contenido.

4. La amplia obra dirigida por los conocidos administrativistas Mario CHITI y Guido GRECO, de las Universidades de

Florenia y Milán, de la que me satisface dar cuenta aquí, se instala plenamente en la línea de quienes se esfuerzan ya por intentar ir ofreciendo compendios ordenados que vayan reuniendo el nuevo *Derecho administrativo europeo*, como han optado por denominarlo estos autores para mantener una apertura a la integración del ordenamiento comunitario con el resultante del Consejo de Europa, aunque de momento sólo se ocupen prácticamente del primero. Se trata de una de las posibles formas que puede adoptar lo que solemos conocer como un tratado, a los que son tan inclinados los profesores italianos, por contraste, por cierto, con lo que puede observarse en el panorama del Derecho administrativo español, si bien no debe olvidarse que el único *Tratado de Derecho Comunitario* que tenemos en España fue debido precisamente a la iniciativa de dos administrativistas (los profesores GARCÍA DE ENTERRÍA y MUÑOZ MACHADO) y un internacionalista (el profesor GONZÁLEZ CAMPOS). El Tratado que comentamos trata de englobar, sin embargo, específicamente el conjunto del ordenamiento comunitario cuyo contenido encaje en el Derecho administrativo, y sus directores lo han abordado aprovechando, sin duda, su experiencia en la dirección de la ya bien conocida «Revista italiana di diritto pubblico comunitario», nacida tan sólo en 1991.

5. El *Trattato* se estructura en una *Parte General* y una *Parte Especial*, que tiene a su vez dos tomos. El resultado son tres volúmenes de considerable extensión y espléndida edición, con tapas duras, por la Editorial Giuffrè. Agrupa la *Parte General*, además de una introducción a modo de prólogo de los directores, y de un trabajo de carácter general introductorio de Sabino CASSESE, ocho estudios sobre la *Administración comunitaria* (desde los dedicados por Girolamo STROZZI al sistema normativo y a las instituciones, pasando por los del propio CHITI sobre la organización administrativa comunitaria, Claudio FRANCHINI sobre el régimen de la función pública, y Giacinto DELLA CANANEA sobre el régimen de los actos y procedimientos administrativos, hasta los dedicados a los controles [Giuseppe COGLIANDRO], el

sistema financiero y presupuestario [Antonio BRANCASI] y la tutela jurisdiccional [Giandomenico FALCONI] y otros ocho trabajos sobre la *Amministrazione nazionale*, en los que se intenta reflejar la persecución del Derecho comunitario en los aspectos generales de la organización y actividad, e incluso en el control jurisdiccional de las Administraciones públicas italianas: hay un estudio más general de Guido GRECO sobre las relaciones entre el ordenamiento comunitario y el nacional, y otro de este mismo autor sobre la incidencia del Derecho comunitario en los actos administrativos italianos; un trabajo sobre los principios generales, de Alberto MASSERA, y, en fin, otros sobre la organización administrativa, de Claudio FRANCHINI; sobre las situaciones jurídicas subjetivas, de Eugenio PICOZZA; sobre las Regiones, de Valerio ONIDA y Marta CARTABIA; sobre la responsabilidad, de Marcello CLARICH, y, en efecto, también sobre la tutela jurisdiccional, de Roberto CARANTA.

6. En la *Parte Especial* se agrupan 31 variados estudios sobre los más diversos temas. Se ha optado por una ordenación alfabética por razón de la materia tratada, formando, como dicen los mismos directores en una breve introducción con la que esta Parte se inicia, una especie de *diccionario* que podría facilitar su consulta. Si tratáramos de sistematizarlos con otro criterio, en razón de sus vínculos conceptuales, podríamos decir que hay en primer lugar un grupo de trabajos relativos a las técnicas jurídico-administrativas generales, entre los que cabe situar los estudios sobre *contratos públicos* (el más general y amplio de Giuseppe MORBIDELLI y Maurizio ZOPPOLATO, y el de Felicetta LAURIA, centrado en la incidencia en la materia de los acuerdos internacionales del GATT, la OMC y con USA), el de Carlo MALINCONICO sobre las *ayudas* de los Estados, y el de Giuseppe PERICU y Maurizio CAFAGNO sobre *empresas públicas* (en el que se toca también la problemática del *servicio público*).

Hay después, en segundo término, una serie de trabajos que analizan la ordenación comunitaria de la actuación administrativa (comunitaria o nacional) sobre aspectos de la realidad económica o so-

cial que tienen carácter horizontal: así, el estudio de Enzo MOAVERO MILANESI sobre *comercio intracomunitario* y el de Marco ANTONIOLI sobre los *aspectos publicísticos de la competencia y las medidas antitrust*; el de Gian Franco CARTEI sobre la *protección de los consumidores*; los dedicados al *trabajo* desde la perspectiva de la garantía de la libre circulación de personas (Massimo CONDINANZI y Bruno NASCIBENE) o del régimen de la *seguridad social* (Erminio FERRARI); el de la *política económica y monetaria* de Nicoletta MARZONA y Debora CALDIROLA; el dedicado a la *estadística* por Roberta FERRANTE, y, en fin, el estudio sobre el *desarrollo regional*, con una bien lógica atención especial a los Fondos Estructurales, redactado por Paolo CARETTI. Incluso podríamos incluir en este segundo gran apartado el trabajo sobre el *ambiente*, de G. COCCO, A. MARZANATI, R. PUPILELLA y A. RUSSO (uno de los más extensos), y el dedicado a los *residuos* por Francesca PESTELLINI, además de los relativos al régimen de las *profesiones* (de Claudia MORVIDUCCI) y a la *formación profesional* (de Sebastiano FARO y Carlo MAVIGLIA).

El tercer grupo de estudios estaría formado por los propiamente sectoriales, casi todos ellos, como es lógico tratándose del Derecho comunitario, económicos: aquí se sitúan los trabajos de Luigi COSTATO sobre la *agricultura*; los de Giuseppe CAIA y Nicola AICARDI, por un lado, sobre la *energía* y, por otro, sobre la CECA; el de Vittorio ANGIOLINI y Alessandro MANGIA sobre la *política industrial*; el de Luca RIGHI sobre *comercio y distribución*; el dedicado a los *transportes terrestres* por Guido GRECO y Diana Urania GALETTA, y el de los *puertos* de Duccio M. TRAIANA, el de las *telecomunicaciones y televisión* de Roberto MASTROIANNI, y el del *turismo* de Luca RIGHI, con el que la obra concluye. Junto a todos éstos habría que situar, además, el trabajo del propio Mario CHITI sobre el régimen de los *bienes culturales*, que pone de manifiesto la apertura progresiva del ordenamiento comunitario a aspectos no estrictamente económicos.

Mención aparte merece un extenso estudio de Vincenzo FRANCESCHELLI sobre Derecho de la *competencia*, que debería-

mos incluir en el segundo grupo de trabajos, pero que destacamos aquí separadamente por ser uno de los estudios que, situándose en una zona claramente fronteriza y quizás compartible con el Derecho mercantil, suscita precisamente problemas de encaje en el Derecho administrativo, al menos en cuanto se refiere a distintas modalidades de relaciones y actuaciones entre empresas mercantiles. Que en el Derecho de la competencia comunitario, como en el nacional que ha surgido, por cierto, bajo su inspiración —y precisamente en lo relativo al control de las prácticas restrictivas y abusivas o del *dumping*, y no sólo, por descontado, en materia de ayudas públicas—, haya una buena dosis de Derecho administrativo en cuanto son Administraciones públicas quienes han de ocuparse del control e intervención requeridos, pocas dudas debería suscitar. De hecho, es bien sintomática la aparición de varias monografías en la doctrina española de los últimos años sobre esta materia. La cuestión es, sin embargo, el límite o, si se prefiere, la medida en que el Derecho administrativo ha de colaborar con el Derecho mercantil —o a la inversa— en la determinación jurídica de todo este campo relacional.

Debe señalarse, por otro lado, la inclusión de un estudio de Gian Guido BALANDI específicamente sobre la *tutela de los trabajadores*, que propenderíamos a situar de lleno en el Derecho laboral y no en el administrativo, aunque también pudiera encajar en alguna medida en éste en cuanto sea la Administración pública quien deba precisamente asegurar esa tutela y no directamente los Jueces.

No falta en esta obra un trabajo dedicado a los *tributos*, y, por cierto, no de poco interés. Estamos con él ciertamente en el ámbito del Derecho financiero y tributario, pero éste no deja de constituir —como muchos han sostenido y explicábamos en nuestra ya citada *Introducción al Derecho administrativo*, sin pretensión alguna de negar la justificación de la constitución de aquél en área jurídica de muy justificada especialización— un Derecho administrativo especial. Podríamos encajar, por tanto, muy bien este estudio en el primero de los grupos de trabajos en que hemos siste-

matizado esta *Parte Especial* de la obra que comentamos.

Y queda, finalmente, por hacer una referencia —que bien merece sea especial— a la inclusión de un trabajo de Alessi LANZI y Davide BALESTRIERI que, a nuestro juicio, se coloca ya bien claramente fuera del Derecho administrativo, pero que tiene el interés de plantear frontal y rigurosamente la cuestión de si existe y en qué medida un *Derecho penal comunitario*. Los autores se unen a la tesis mayoritaria de la inexistencia de tal Derecho en sentido propio, pues el principio de legalidad penal sigue reservado para su adecuado cumplimiento a las leyes estatales, aunque aciertan a sistematizar la incidencia negativa y positiva (no en sentido valorativo, sino por el sentido de sus efectos) del ordenamiento comunitario en los ordenamientos punitivos nacionales. Se echa de menos, por contraste, en este u otros trabajos, un análisis de lo que ocurra en realidad con lo que podríamos llamar un Derecho sancionador administrativo comunitario.

No está, en resumen, todo el Derecho administrativo comunitario (y comunitario administrativo) que podría estar, pues quedan aún algunas materias sectoriales —y alguna horizontal— fuera de estudio (comercio exterior [con países terceros] y régimen aduanero, pesca, transportes aéreos y marítimos, entidades de crédito, seguridad interior y libre circulación y residencia de personas, extranjería, educación, I+D, etc.) y, al mismo tiempo, hay algunas materias que no pertenecen en sentido estricto al Derecho administrativo, pero en su conjunto disponemos de una obra muy útil y sustanciosa, que abarca una gran parte del Derecho administrativo europeo surgido de la integración comunitaria.

7. La valoración del conjunto no puede ser sino altamente positiva. Lógicamente, en una obra tan vasta y de tantos autores, con trabajos también diferentes en cuanto a su extensión y metodología —aunque se haya hecho un esfuerzo de homogeneización—, el lector llegará inevitablemente a valoraciones de distinta índole en cuanto a sus distintos componentes, pero ya es bien

útil la compilación problemática, normativa, jurisprudencial y doctrinal realizada, por más que en líneas generales predomine, como también es comprensible, la información estrictamente italiana sobre todos esos aspectos. Este tipo de obras prestan un inestimable servicio y permitirán avanzar en el proceso de reflexión, análisis y síntesis que con el tiempo hagan posible compendios más integradores y sistemáticos, comunes quizás para todo el ámbito de la Unión.

8. Los límites razonables de esta re-
 censión impiden, por lo demás, entrar a comentar enfoques o aspectos de fondo de esta obra, por grande que pueda estimarse su importancia e interés. No faltarán otras ocasiones de hacerlo. Permítansenos, no obstante, concluir estas páginas en homenaje a sus autores, y en particular a sus directores, profesores CHITI y GRECO —a los que debe felicitarse sin reservas por el logro alcanzado—, con alguna observación de fondo que toca a los auténticos fundamentos últimos del sistema jurídico comunitario y a su rigurosa caracterización. Una observación que será crítica, como un mínimo destello de las muchas reacciones de positivo interés que provoca la lectura de esta obra.

No debería perderse de vista, a nuestro entender, en ningún momento, que todo el entramado institucional, jurídico y práctico de las Comunidades Europeas —toda la Unión, en suma— descansa sobre la soberanía de los distintos Estados miembros que libre y voluntariamente la conforman (con un derecho innegable de separación, sujeto a las reglas comunes del Derecho internacional y a las específicas de los propios ordenamientos constitucionales). Las Comunidades no son sino instrumento asociativo de los Estados miembros, en el que no debe extrañar, por tanto, ninguna de las realidades de solidaridad y compromiso recíprocos que son tan propias de cualesquiera asociaciones. Pero todo el Derecho comunitario hunde su legitimidad última —no menos que los propios ordenamientos estatales— en las Constituciones de los Estados miembros y en su intacta soberanía nacional. El sujeto soberano es un sujeto capaz de compro-

meterse y obligarse establemente, aunque reteniendo siempre la potestad de poner fin a esas obligaciones por medios razonables, jurídicos. Igual que la libertad individual es compatible con los vínculos y éstos no la anulan ni reducen, sino que la expresan y confirman y hasta normalmente la potencian, la soberanía no se recorta ni se traslada o limita por ejercerse en opciones de solidaridad comprometida con terceros. Las potestades que, además, los Estados trasladan a las Comunidades —con derecho innegable a su recuperación— no forman parte constitutiva en rigor de la soberanía ni se confunden con ella, sino que de ella derivan o a ella se subordinan. No podemos compartir por esto la afirmación de los directores de esta magnífica obra —por lo demás tan a menudo repetida por otros autores— de que la soberanía nacional haya dejado de ser excluyente para convertirse en compartida (pág. XXXI de la «Introducción» a la *Parte General*). Afirmaciones análogas o de similar trascendencia constitucional se encuentran en otros puntos de esta obra —como en tanta literatura jurídico-comunitaria—, aunque abundan también las afirmaciones que redimensionan con realismo la verdadera significación del importantísimo fenómeno de integración jurídica, económica, social, cultural y política que estamos viviendo en Europa con las Comunidades y ahora con toda la Unión Europea. Algo que no necesita enfatizarse recurriendo a una inexistente remoción de los verdaderos cimientos de tan magnífico edificio, lo que siempre puede comportar, por cierto, riesgos bastante imprevisibles para su estabilidad. Tengo la impresión, no obstante, de que lo que esencialmente y sobre todo mueve a los responsables principales de esta obra es contribuir a la consolidación efectiva y eficaz de este logro de nuestra civilización contemporánea. Ahí nos encontramos tantos que, sin duda, agradeceremos el servicio que habrá de prestar a ese objetivo este *Trattato*.

José Luis MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ
 Catedrático de
 Derecho Administrativo
 Universidad de Valladolid

ESTEVE PARDO, José: *Realidad y perspectiva de la ordenación jurídica de los montes (función ecológica y explotación racional)*, Ed. Civitas, Madrid, 1995, 329 págs.

La dimensión ambiental que debe presidir, hoy día, la protección jurídica de nuestros montes en cuanto recursos naturales ha suscitado el interés de algunos autores como ESTEVE PARDO, OLIVÁN DEL CACHO, DE VICENTE DOMINGO y, últimamente, MORENO MOLINA, con *La protección ambiental de los bosques*, Marcial Pons, 1998. No obstante, el mérito de *Realidad y perspectivas de la ordenación jurídica de los montes* reside en ser la primera monografía que analiza críticamente la nueva orientación de la normativa forestal que se está imponiendo a nivel de principios y de objetivos, sin que correlativamente se articulen técnicas de protección acordes con esta nueva orientación.

La obra se divide en tres partes dedicadas, respectivamente, a las funciones del monte y la justificación de su protección jurídica; en segundo lugar, a los sujetos titulares y competentes en materia forestal, y, en tercer lugar, al instrumental jurídico utilizado por las Administraciones públicas para la conservación de este recurso natural.

La primera parte resulta sumamente interesante puesto que en ella se expone detalladamente en qué consiste la función ecológica de los recursos naturales y qué factores han sido determinantes para el surgimiento de esta orientación en la protección del monte. En efecto, el autor analiza la evolución histórica de la relación del hombre con la naturaleza y, por ende, con el monte, que ha pasado de tener una *función social*, destinado a satisfacer necesidades recreativas, de ocio, de la sociedad industrial y urbana y de ser protegido en *función de su explotación racional* como recurso renovable, a desempeñar una función ecológica, motivada por los excesos habidos en los últimos tiempos y destinada a preservar en el estado más puro posible las condiciones naturales básicas y a proteger la naturaleza de los riesgos y efectos nocivos del desarrollo técnico y económico.

No obstante, junto a la alteración del

orden legal de prioridades en las funciones que el monte cumple y que el autor constata, se aprecia, asimismo, el alejamiento real del hombre con respecto al monte. Como señala el profesor ESTEVE, parece que el legislador centrarse su atención en la conservación de los procesos ecológicos esenciales, sin preocuparse por la integración o adaptación humana a esos procesos. Se vislumbra, así, una «naturaleza sin hombres» en un estado pretendida e idealmente puro (pág. 121).

Esta reflexión es el origen de una primera conclusión: es preciso encontrar un equilibrio entre la nueva orientación en la protección del monte y los intereses de los sujetos más directamente vinculados al mismo, con el fin de lograr una legislación que efectivamente se aplique y que sea eficaz en la preservación de este recurso natural.

La segunda parte de la obra está dedicada al análisis exhaustivo de los sujetos, es decir, de las diversas Administraciones públicas, con competencias en materia de conservación de montes. El autor pone de manifiesto la tensión existente entre la histórica Administración forestal y la nueva Administración ambiental, cuya gestión incide también en la conservación de los montes.

En la obra se propone, como medio para combatir el alejamiento de los objetivos marcados por la legislación respecto de los intereses de los sujetos más directamente vinculados al monte, incrementar el protagonismo de la Administración local en la gestión del mismo, ya que ésta resulta en clara desventaja respecto de la Administración del Estado y, sobre todo, de la Administración autonómica, que ha asumido competencias de desarrollo normativo de la legislación básica del Estado, competencias para aprobar normas adicionales de protección y competencias de ejecución y gestión de los montes (art. 149.1.23 CE).

Una vez analizadas las funciones del monte y los sujetos titulares de las competencias en materia de conservación de este recurso natural, en la tercera parte de la obra se estudian los instrumentos y el régimen jurídico aplicables a los montes objeto de protección.

El régimen jurídico aplicable a los montes está marcado por la evolución que sufre la relación Administración-particulares desde mediados del siglo XIX hasta nuestros días. Una relación que a mediados del siglo pasado se caracteriza por la intervención administrativa limitada a los montes públicos y la gestión libre por los ciudadanos, salvo alguna intervención puntual, en los de propiedad particular. Una relación alterada por la normativa autonómica, que ha ampliado la categoría de monte protector (es decir, monte de propiedad particular que, por sus específicas características físicas, ecológicas o sociales, está sometido a una intervención administrativa intensa), hasta posibilitar un «nuevo mapa jurídico-forestal» (pág. 271).

En cuanto al instrumental jurídico, el autor reitera la falta de innovación en las fórmulas y categorías que, simplemente, han sido objeto de manipulación y de adaptación, como ocurre con la categoría de monte protector, por efecto de la nueva orientación ecológica que invade la normativa en esta materia. De hecho, la orientación ecológica permanece a nivel de principios y de objetivos legislativos, sin que haya generado un nuevo instrumental jurídico que responda a las exigencias específicas de esa orientación.

A partir de esta conclusión crítica, el autor finaliza su análisis con la exposición de los medios preventivos (en concreto, de la técnica planificadora), de los medios correctivos y de los medios restitutorios de protección, destacando la influencia que sobre ellos tiene la función ecológica del monte. Así, a los medios correctivos, las sanciones, se une el deber de reparar el daño causado, que se valora no sólo atendiendo a criterios económicos sino, también, temporales, en función del tiempo que tardará en regenerarse la zona dañada.

El profesor ESTEVE nos muestra, también, cómo influye la orientación ecológica en el principal medio restitutorio, es decir, en la repoblación, que actualmente se realiza de acuerdo con nuevos criterios que garantizan la conservación de especies autóctonas y preservan los procesos naturales propios de los distintos ecosistemas.

Para concluir sólo me queda recomendar vivamente la lectura de *Realidad y perspectivas de la ordenación jurídica de los montes*, obra clave de un espacio doctrinal de reciente aparición, no sólo por ser la primera monografía que aborda la orientación ecológica en la protección jurídica de los montes desde una perspectiva de crítica constructiva, sino, sobre todo, porque es la primera monografía que trata de forma exhaustiva la nueva funcionalidad de los recursos naturales y las adaptaciones que la misma impone en su régimen jurídico.

EVA NIETO GARRIDO
Profesora Titular de
Derecho Administrativo
Universidad de Castilla-La Mancha

FABIO, Udo di: *Das Recht offener Staaten. Grundlinien einer Staats- und Rechts-theorie*, Ed. Mohr Siebeck, Tübingen, 1998, 172 págs.

La sección de bibliografía de esta REVISTA ha dado cuenta con frecuencia de novedades aparecidas en otros países cuyos temas pueden ser de interés para el Derecho público español. No hace falta recordar que compartimos los principios básicos del Derecho público con los demás países europeos: en parte, porque la aceptación de esos principios es un axioma político al que ningún Estado puede hoy renunciar (Estado de Derecho, democracia, derechos fundamentales) y, en parte también, porque los instrumentos técnicos que en nuestro Derecho positivo pretenden garantizar la eficacia de esos postulados o de otras características del Estado (por ejemplo, la jurisdicción constitucional concentrada, la distribución territorial del poder sobre bases federales, etc.) proceden claramente de la tradición jurídica de otros Estados que en 1978 ya llevaban algunas décadas en esa tarea. Sea cual sea el juicio que ello merezca, lo cierto es que el casticismo jurídico tiene poca razón de ser, al menos en el terreno de las instituciones básicas del Derecho pú-

blico. De todas formas, como ya no nos encontramos en fase constituyente y la incorporación de esas instituciones fundamentales ya tuvo lugar en general hace unos cuantos años, no se trata ahora de imitar o de dar a conocer ningún Derecho extranjero, sino más bien de presentar las reflexiones de un profesor alemán sobre la evolución de un modelo jurídico que en buena medida es también el nuestro, teniendo en cuenta la influencia de fenómenos políticos y económicos que afectan igualmente al Derecho español.

La obra recensionada no es, por tanto, un libro de Derecho en sentido estricto, un libro dogmático, sino una reflexión de alcance más general, que examina la dogmática jurídica en su contexto social y cultural e intenta prever su evolución a la luz de los cambios que experimentan el Estado (que es el principal objeto del Derecho público), la política y la economía. Se trata de las reflexiones de un jurista que, como tal, conoce perfectamente «desde dentro» el funcionamiento real del Derecho y está interesado sobre todo en defender sus específicas características frente a visiones unilaterales que pretenden colonizarlo desde otras técnicas de actuación social, especialmente la política o la economía. Como ha dicho GARCÍA DE ENTERRÍA, «el jurista no acepta fácilmente la relativización completa de sus técnicas por un simple manejo “desde arriba” y fuera de las mismas; tiene muy bien conciencia de que su técnica es justamente una técnica de la justicia y de que para llegar a ésta, en los casos cuestionados, él y no ningún filósofo o moralista tiene mucho más que decir y con mucha mayor seguridad» (*). Por ello, en este libro los análisis sociológicos o politológicos se hacen siempre al hilo de problemas jurídicos concretos y de su planteamiento procesal, ya se trate de

las últimas sentencias sobre la eficacia horizontal de los derechos fundamentales en el Derecho contractual, del control constitucional sobre la aplicación del Derecho comunitario en Alemania o de la intervención del Parlamento y del Tribunal Constitucional en la autorización de operaciones militares fuera de las fronteras nacionales. En ello el libro se beneficia del modo de trabajar de los profesores alemanes de Derecho público, sin compartimentos académicos estancos, que permite que en un trabajo como éste se aluda a cuestiones concretas que abarcan desde el GATT a la privatización de los servicios municipales, pasando por el derecho fundamental a la libertad religiosa (en relación con la presencia de crucifijos en las escuelas) o los límites constitucionales al tipo de gravamen de los impuestos directos.

La exposición de los nuevos fenómenos políticos y económicos que pueden alterar la función del Derecho o cambiar la visión que de él tenemos permite conocer algunos de los temas que más preocupan políticamente en Alemania, reconducibles a la fórmula del título del libro: la apertura del Estado. Los Estados pierden soberanía de forma imparable, no sólo por la conocida transferencia de competencias a organizaciones supranacionales (cuyo ejemplo principal es el fenómeno de la integración europea, que el autor observa con una actitud circunspecta más que de adhesión incondicional), sino también porque ante la capacidad casi ilimitada de las empresas de desplazar sus inversiones a otros Estados, éstos tampoco pueden ejercer soberanamente las competencias que retienen, sino que deben tener muy en cuenta las consecuencias de sus decisiones, que pueden dar lugar a la huida de los inversores o de los sujetos pasivos tributarios. A su vez, los Estados se encuentran financiera y jurídicamente sobrecargados por la ingente cantidad de obligaciones asumidas en épocas pasadas para evitar conflictos y que con el tiempo han perdido su utilidad pero se mantienen, y esa sobrecarga les impide actuar de la forma que en cada momento parece más conveniente para atender las distintas necesidades públicas o, simplemente, para atraer inversiones o

(*) En el *Curso de Derecho Administrativo* (con T. R. FERNÁNDEZ), vol. I, 8.ª ed., Madrid, 1997, pág. 77. La primera formulación de esta idea se encuentra probablemente en un artículo publicado en 1963 y recogido en *Reflexiones sobre la Ley y los principios generales del Derecho*, Madrid, 1984, pág. 51.

promover la creación de puestos de trabajo y obtener de ese modo recursos que permitan actuar y llevar a la práctica sus decisiones políticas.

Por otra parte, la progresiva complejidad de las estructuras estatales, resultado de la distribución interna del poder (tanto territorial como en favor de autoridades independientes) y de la participación en organizaciones supra e internacionales que ejercen competencias delegadas por los Estados, complica el funcionamiento y la responsabilidad de sus instituciones, teóricamente soberanas pero limitadas muchas veces en la práctica a ejecutar actos adoptados en otros ámbitos. El Estado y sus instituciones pierden la capacidad de disposición sobre su propio ordenamiento jurídico, así como la capacidad de garantizar incondicionalmente en el mismo la vigencia de unos valores o de una política, y deben limitarse a actuar de otra forma, a través de su capacidad de influencia, jurídica y fáctica, en las organizaciones supranacionales.

Creo que a cualquier lector se le ocurre inmediatamente el paralelo con lo que podemos llamar la literatura del Estado social (presentado entre nosotros destacadamente por GARCÍA PELAYO o, en las páginas de esta REVISTA, por L. MARTÍN-RETORTILLO) e incluso con toda la doctrina, sobre todo de origen francés, sobre la planificación administrativa y su vertiente concertada. Tanto en estas corrientes como en el libro que ahora se presenta, se toman como punto de partida transformaciones sociales para examinar y valorar cambios en el funcionamiento y en las técnicas y principios jurídicos. Esta referencia debe servir, creo, no sólo para tomar nota de que también en el Derecho hemos entrado, probablemente, en una nueva etapa, sino también para reflexionar críticamente y preguntarnos cuáles han sido realmente los cambios incorporados de forma duradera a nuestro acervo jurídico y cuánto hay de verdadera novedad y necesidad de adaptación en lo que se nos presenta.

El libro utiliza para analizar esta situación el modelo de la teoría de sistemas de LUHMANN. El Estado moderno basa su éxito y su progreso en los beneficios que se derivan de la progresiva se-

paración e independencia entre los distintos sistemas que funcionan en la vida colectiva: la política, el Derecho, la ciencia, la religión, el propio Estado, etc. Al margen de lo jurídico, puede mostrarse gráficamente la vigencia de esta idea con el ejemplo de las ciencias experimentales y su rápido desarrollo al final de la Edad Media, cuando sus métodos y resultados se separaron de las construcciones teológicas. En el libro se reflexiona especialmente sobre la compleja e interesante relación entre política, Estado y Derecho. Así, el Estado resulta limitado por el Derecho (Estado de Derecho), pero a su vez recibió históricamente legitimación frente a otros poderes al presentarse como el garante del Derecho y, por tanto, el único que podía garantizar las condiciones necesarias para el desarrollo de la economía capitalista y la vida burguesa. La política condiciona al ordenamiento jurídico desde que se reconoce al legislador el monopolio en la creación normativa, pero está condicionada ella misma jurídicamente (ya que el Derecho electoral determina el acceso a los cargos públicos) y extrae del Derecho nuevos ámbitos de poder (en la función tradicional del Derecho, especialmente del público, como suministrador de títulos de legitimación).

En este sentido, una de las ideas básicas del libro, y la última que voy a resumir en esta recensión, es que las nuevas circunstancias someten a mucha mayor presión al sistema jurídico y a veces hacen temer por su independencia frente a los demás sistemas, y en particular frente a la política, la economía o la pura y simple opinión pública. La política abandona en alguna medida su función de toma de decisiones, como se comprueba en la provisionalidad de las normas, la progresiva tecnificación de su contenido, la plasmación en ellas de compromisos que valen en virtud de su ambigüedad y que, por tanto, no proporcionan al juzgador respuestas claras. Por otro lado, objetivos tales como hacer posible determinado proyecto o infraestructura se convierten en mandatos ineludibles ante los cuales toda consideración jurídica se considera un obstáculo injustificado. Y, ante la conciencia generalizada del amplio margen decisional de que en la práctica disfrutan

los órganos judiciales, arrecia la presión pública para que ese margen se aproveche para introducir directamente criterios de justicia material.

Estas circunstancias son las que llevan a DI FABIO a destacar la función insustituible del Derecho como medio de resolución de conflictos sociales por medio de la aplicación de criterios objetivos y, por tanto, sin violencia y sin imposición unilateral y arbitraria de un sujeto sobre otro. Una función que exige preservar al Derecho y a sus aplicadores de la toma de determinadas decisiones y de la responsabilidad aneja a las mismas. Ello le lleva no sólo a postular una vuelta a la consideración originaria de los derechos fundamentales como, básicamente, medios de defensa del ciudadano frente al Estado (en lugar de acentuar su vertiente objetiva que lleva, en su extremo, a argumentar y a imponer con medios jurídicos múltiples decisiones políticas), sino también a defender una aplicación estricta e inflexible de los principios del Estado de Derecho (que a veces se ven amenazados en Alemania por la aplicación del Derecho comunitario, como ocurre con la protección de la confianza o la tutela cautelar), entendidos no sólo como vías de defensa de los particulares frente al Estado, sino como medios de defensa del Derecho y de sus aplicadores frente a la presión de la política o la economía. Se trata, en definitiva, de preservar la objetividad e independencia del Derecho, que le permiten cumplir su función social, de la tentación de ponerse al servicio de la simple toma de decisiones colectivas o de limitarse a traducir directamente postulados axiológicos al margen de la objetividad jurídica.

Alejandro HUERGO LORA

GARCÍA DE COCA, José Antonio: *Liberalización de la actividad funeraria*, Ed. Secretariado de Publicaciones e Intercambio Científico, Universidad de Valladolid, Valladolid, 1998, 161 págs.

Con la obra que se recensiona, su autor, José Antonio GARCÍA DE COCA, llega a

esa isla hasta hace poco casi deshabitada desde que la redescubriera TOLÍVAR ALAS en 1983, pero que poco a poco se está urbanizando y ocupando con usos cada vez más intensivos. El símil está hecho, claro está, respecto de las crecientes aportaciones que engrosan la literatura jurídico-administrativa sobre el llamado Derecho funerario o mortuario, en donde existen estudios con una decidida visión completiva, como los de TOLÍVAR ALAS (1), PÉREZ GÁLVEZ (2) y OCHOA MONZÓ (3), junto a otros más específicos sobre cementerios, como los de FERNÁNDEZ DE VELASCO (4) o JIMÉNEZ LOZANO (5), y aquellos que analizan la liberalización operada en los servicios mortuarios con el RD-Ley 7/1996, de 7 de junio, como los de FERNÁNDEZ FARRERES (6) o TORNOS MÁS (7).

Faltaba, en cambio, un análisis específico de los servicios funerarios en sentido estricto desde la perspectiva que ofrece el llamado Derecho administrativo económico y tomando como base una de las instituciones más proteicas del Derecho Administrativo como es el servicio público. Ese es el valor del libro que se comenta y del estudio que se hace de la llamada actividad funeraria —exceptuando el tema de los cemente-

(1) *Dogma y realidad del derecho mortuario español*, IEAL, Madrid, 1983.

(2) *El sistema funerario en el derecho español*, Aranzadi, Pamplona, 1997.

(3) *La actualización del derecho mortuario y la liberalización de los servicios funerarios*, Universidad de Alicante-Planet Press, S.L., Barcelona, 1998.

(4) *Naturaleza jurídica de cementerios y sepulturas*, Revista de Derecho Privado, 1935.

(5) *Los cementerios civiles y la heterodoxia española*, Taurus, Madrid, 1978.

(6) «Medidas urgentes para la liberalización y fomento de la economía: defensa de la competencia, precios y servicios municipales», en *Reforma y liberalización económica. Los Decretos-Leyes de junio de 1996*, Civitas, Madrid, 1996.

(7) «Ordenació sectorial, autoritzacions reglamentades i servei públic en el Reglament d'obres, activitats i serveis», en la obra colectiva, coordinada por T. FONT I LLOVET, *Dret Local*, Marcial Pons, Universidad Autónoma de Barcelona, 1999.

rios— o de lo que el autor denomina servicios fúnebres, que se identifican con las tradicionales pompas fúnebres, es decir, con el conjunto de actividades derivadas del óbito de una persona hasta el momento anterior a su inhumación, cremación o inmersión en alta mar del cadáver (vid. pág. 15); lo que obliga a obviar «ciertas actuaciones administrativas que no tienen carácter prestacional por tratarse de funciones públicas regulatorias... o de certificación que realizan ciertos órganos judiciales»; excluyendo también otras actividades accesorias (féretros, lápidas, coronas, esquelas, etc.), así como las ligadas a los servicios y suministros de carácter religioso (vid. págs. 63 y ss.). En suma, se aborda en esta obra el estudio de lo que en Francia se conoce como *servicio exterior de pompas fúnebres*, que *mutatis mutandi* coincide con la actividad señalada por el autor en la pág. 15.

El interés por ello de la obra es evidente en un tema quizás poco atractivo como la regulación de cierta actividad ligada a la muerte. Ahora bien, aquél deriva tanto de la abundancia de datos históricos como del importante bagaje de Derecho comparado —especialmente interesante en el caso del francés, como se dirá—, cuyo peso bibliográfico alcanza casi al 50 por 100 de las obras citadas en la monografía. Se coincidirá, pues, en que esta monografía que se recensiona representa un nuevo hito dentro de los estudios sobre esa singular rama que conforma el Derecho mortuario y, en concreto, en la de los servicios funerarios con la extensión que el propio autor les da; previa puesta en entredicho de la derogada expresión «servicios mortuarios» que se contenía en el artículo 86.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (LRBRL), lo que ocurrió con el RD-Ley 7/1996, de 7 de junio, sobre medidas urgentes de carácter fiscal y de fomento y liberalización de la actividad económica. Desde ahí, el libro se vertebra según una secuencia lógico-evolutiva, pasando «de la regulación al monopolio fúnebre» y «del monopolio fúnebre a la regulación», en lo que no pretende ser sólo un juego de palabras, sino una ilustración perfecta del camino recorrido por la intervención pública en materia de servicios funerarios.

Expuesto lo anterior, la Introducción de la obra comienza con un análisis previo referido al alcance y a la distinción entre servicios mortuarios y fúnebres, con crítica incluida a la expresión, precisamente, de *servicios mortuarios* en el sentido que parte de la doctrina le dio y que se trasladó al afectado artículo 86.3 LRBRL (págs. 15 y ss.). Partiendo de ello, se llega a unos interesantes apuntes sobre los cementerios —que no son objeto del libro, como ya dije—, para terminar aportando una serie de argumentos —con los que se puede comulgar— contra la configuración de las necrópolis como equipamientos reservables (págs. 26 y ss.), en donde no faltan elementos de Derecho comparado que aportan la comprensión necesaria para la fijación del debate en el Derecho español.

El segundo capítulo se lanza de lleno al análisis de los monopolios locales y de la tan traída municipalización con monopolio, partiendo de su orígenes en el Derecho comparado —Inglaterra— pero centrándose sobre todo en el caso italiano y las novedades que aportó la Ley *Giolitti*, núm. 103, de 29 de marzo de 1993, lo que es tanto como afirmar el análisis de la propia institución y sus notas: exclusividad, gestión directa y voluntariedad. Hecho esto, a partir de la pág. 42 se desvirtúa la ecuación «monopolio local=servicio público», que para el autor no es tan perfecta, llegando a escurriñar, de nuevo, y siguiendo a buena parte de la doctrina, los aspectos más puros del modelo de Constitución Económica referidos a: la reserva del artículo 128.2 de la Constitución española y su proyección en el ámbito local; los condicionantes que exige el ordenamiento jurídico para hacer efectiva dicha reserva, partiendo del doble escalón o ejecución latente en el ámbito local —lo que comparto—; la iniciativa pública de carácter empresarial y la posibilidad de obtener beneficios empresariales más allá del interés público o —como parece más lógico— más acá y siempre como resultado de la satisfacción del interés general (8);

(8) En sentido estricto, el análisis que se hace desde las págs. 42 y ss., según el propio autor, se circunscribe a la «importancia de la finalidad fiscal en los monop-

la intervención y control de los órganos autonómicos en este caso, y si debe ser sólo un control de legalidad —como asume el autor en pág. 60 y siempre que se demuestre que existen intereses supralocales «cuya defensa demanda un control administrativo autonómico»— o de oportunidad.

En las págs. 64 y ss., previa determinación de nuevo del objeto de estudio, se centra la atención en el origen del servicio fúnebre municipal, que es básicamente doble, según el autor: por la secularización o descatalogación de la muerte, y por la toma de conciencia de los Municipios sobre el carácter lucrativo de la actividad. Efectivamente, el ilustrador aporte de datos históricos (en la antigua Roma, Francia, España y Bélgica) permite afirmar que la actividad funeraria ha estado normalmente «dejada» a la iniciativa privada, siendo sólo a partir de un determinado momento cuando la regulación pública se intensifica hasta el punto de poder monopolizarla; proceso todo él modulado por la creciente secularización de una actividad claramente en manos de la Iglesia en sus inicios. Paradigma de ello es el caso francés, con la temprana articulación del servicio fúnebre como servicio público con el Decreto del 23 *pradial* del año XII, que llevó a «configurar un monopolio sobre la actividad exterior fúnebre que alcanzó hasta extremos ridículos a todos los suministros y actividades accesorias» (pág. 71); y que degeneró luego en un «recurso fiscal» hipertrofiado, poco compatible con el interés público.

Pues bien, en ese proceso publicificador se inserta España, en donde no faltan decisiones judiciales que reprochan ciertos intentos de municipalización de la actividad funeraria (véanse las págs. 64 a 76), si bien el punto de llegada es, de forma inevitable, la configuración del

servicio fúnebre como servicio público local. Y a partir de ese momento, previas las oportunas tendencias interventoras de finales del siglo XIX y principios del XX, es cuando arranca en el libro que se comenta la explicación del final del proceso que ha llevado «de la regulación al monopolio fúnebre» o, al menos, al servicio público local en nuestro país, que no es un caso aislado, pues se partió de una «tendencia común en varios Estados Europeos», como Francia, Bélgica y Alemania, dirigida a ver la actividad funeraria como «servicio susceptible de ser monopolizado por el Municipio» o como «actividad publicable por las Entidades Locales». A tal fin se esgrimieron argumentos ya de tipo higienistas y de orden público —sanitario—, en una intervención que en sus orígenes fue una clara medida de policía administrativa; ya de tipo puramente lucrativo, sin olvidar la influencia que tuvo en el proceso secularizador que se detecta en los siglos XVIII y XIX, ni tampoco lo que el autor denomina «conductas venales».

El capítulo III acaba con un detallado y documentado análisis de la situación en Francia (págs. 83 a 91) y en Bélgica (págs. 91 y ss.), siendo este país, precisamente, en donde se dio el primer caso de monopolio en la conducción de cadáveres; que es justamente lo que se intentó repetidamente en España, al menos en cuatro ocasiones, durante los siglos XIX y XX (vid. págs. 70-71). El valor, pues, de estos precedentes y del preciso análisis posterior es clave para entender bien la situación española, que desembocará desde el monopolio local a la regulación vigente hoy bajo los parámetros del RD-Ley 7/1996, de liberalización, a todo lo cual se dedica ya el capítulo IV.

Efectivamente, en el último capítulo se parte de una primera determinación de la antigua reserva del 86.3 LRBR antes de su supresión en 1996, pues no estaba nada claro ni la acepción «servicios mortuorios» allí contenida ni su alcance objetivo, que en un esmerado análisis el autor concreta tanto en su vertiente material, discrepando de algunas decisiones jurisprudenciales que habían tenido ocasión de pronunciarse sobre el tema (p. ej., STS de 28 de junio de

lios locales, sus causas y sus consecuencias en el plano jurídico-administrativo»; análisis del que no hay que derivar la conclusión precipitada de que el autor asume un «pronunciamento absoluto y lineal sobre la incapacidad de los Entes públicos en orden al desarrollo de la actividad mercantil» (vid. pág. 45).

1978), amplificando esta vertiente de las llamadas «pompas fúnebres» hasta extremos poco razonables. El autor, no obstante, en un análisis en el que coincide, desmonta esta tesis expansiva del monopolio fúnebre en base a tres argumentos: a) el alcance restrictivo que debe darse a los derechos exclusivos o monopolísticos, y que no se dio en este caso; b) la incorrecta interpretación del artículo 46.c) del viejo Reglamento estatal de 1974 de Policía Sanitaria Mortuoria; y c) la incuestionada relación de accesoriedad —que no asume el autor— entre la actividad principal (traslado de cadáveres) y la auxiliar (suministro de ataúdes) o auxiliares (suministro de urnas, cajas de cinc, instalación de túmulos y cámaras mortuorias, enlutamientos, etc.), que atenta directamente contra el artículo 128.2 de la Constitución.

Atacados frontalmente los argumentos que pudieran haber existido en favor del monopolio de la actividad funeraria, el autor concentra su esfuerzo dialéctico en dar cuenta de otro absurdo al que había llevado la reserva de los servicios mortuorios, como fue la dimensión territorial del monopolio. Señala aquí claramente los dos tipos de conflictos ligados al transporte funerario, tomando en cuenta las decisiones judiciales habidas en la cuestión —bastante sonadas algunas de ellas—, el cotejo de la legislación presente y de la derogada en el sector de transportes terrestres, con apoyo todo ello en la mejor doctrina, que ya había tenido ocasión de pronunciarse también sobre el tema de forma crítica. La claridad en cuanto a la exposición de este episodio es patente si, como ha hecho el autor, tanto antes como después (págs. 106-108) se compara puntualmente con lo que ocurría en el Derecho comparado (9).

Desde ahí, el libro centra parte de su atención en el llamado Derecho Administrativo económico, pues es evidente

que el antiguo monopolio conllevaba una serie de derechos exclusivos a un sector de la actividad económica, pero que soportaba mal las razones invocadas para ello, si se refieren a las que deben presidir la intervención pública en la economía, y que el autor señala y analiza en las págs. 110 a 119. En éstas no falta el apoyo del Derecho comunitario, pues aun incidiendo los monopolios fúnebres en el ámbito local, tales prácticas fueron estudiadas por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en la celebrísima Sentencia de 4 de mayo de 1988 (As. 30/87, *Corinne Bodson contra SA Pompes funèbres des régions libérées*), referida al monopolio fúnebre francés y a su compatibilidad con el Derecho comunitario de la competencia.

Cuestionada así la técnica de los derechos exclusivos o monopolísticos en general y en el caso fúnebre en particular, y admitida la «importancia que está recobrando la técnica regulatoria como alternativa a las soluciones públicas prestacionales» (pág. 119), J. A. GARCÍA DE COCA se detiene, precisamente, en esta técnica regulatoria en el ámbito de la actividad fúnebre. Para ello parte primero por desmontar los argumentos aducidos en favor del monopolio (de orden ético para impedir que entren las leyes del mercado en un momento tan delicado como es la muerte de un ser querido, a efectos de proteger que las prácticas comerciales no afecten a las desconsoladas familias; o a la necesidad de prever material y personal en caso de catástrofes, ligado esto a cuestiones de higiene y salubridad), para reclamar, desde la despublicación operada en el sector funerario por el RD 7/1996, de 7 de junio, por la neorregulación. Llegados aquí, se detiene en los aspectos básicos de ésta, como serían la regulación de una actividad desde el exterior, pero no como una «traslación mimética de los métodos regulatorios tradicionales, propensos a arbitrar límites amplios e imprecisos a la libertad u objetivos de conformación o ajuste de segmentos económicos desvinculados o desproporcionados... por relación a intereses públicos», sino neorregulación desde el punto de vista técnico, presidida por «la necesidad de reforzar la legalidad, redu-

(9) En Bélgica, por ejemplo, el ámbito material del monopolio se refería exclusivamente «a la conducción de cadáveres no incinerados y a la cremación», y el territorial determina «que no surjan conflictos entre monopolios» (vid. págs. 106 y ss., en donde se da cuenta, además, de los casos italiano y alemán).

ciendo y precisando las habilitaciones legales conferidas a la Administración, de manera que vea reducido sensiblemente su poder subjetivo de apreciación» (vid. pág. 127). Y todo ello, en fin, no para sustituir al mercado, sino para superar sus limitaciones, que precisamente se desvelan cuando la actividad se liberaliza, que es exactamente lo que ha ocurrido en el sector fúnebre. De nuevo se apoya aquí el autor en el ejemplo que proporciona el Derecho francés en cuanto al desmantelamiento del monopolio funerario (10); ejemplo que GARCÍA DE COCA demuestra conocer bien por el apoyo doctrinal y legal que recoge en las págs. 128 a 133.

La obra acaba, y al margen de las conclusiones, refiriendo la situación presente del caso español y el «tránsito del monopolio a la regulación fúnebre». Este cambio arranca con el indefinido RD-Ley 7/1996, de 7 de junio, de sus artículos 22 y 23, lo que por su «laconismo» se presta y se está prestando a diversas interpretaciones referidas, entre otros, a los siguientes extremos: al alcance de la autorización municipal a que se refiere la norma para el ejercicio de la actividad funeraria; al posible choque con competencias autonómicas; a la afectación o no del régimen del transporte de cadáveres, lo que el autor entiende no fue el caso; a la determinación de los precios de los servicios funerarios, etc.

Toda esa indefinición le conduce a reclamar la necesidad de una Ley que aclare las dudas hermenéuticas del mentado Real Decreto-Ley, y que defina igualmente las obligaciones de servicio público funerario que, sin duda, deben mantenerse. Exigencia ésta de una nueva norma que es razonable y asumible a poco que se lean las últimas páginas del libro, en las que se da cuenta del proceso efectivo de supresión del monopolio y de ciertas prácticas municipales repro-

(10) Que, curiosa e injustificadamente, se mantiene en el caso de la cremación, destacando agudamente el autor que aquí se reproducen exactamente los mismos argumentos que para el servicio fúnebre en general. El dato es más que anecdótico, ante la similitud que existe en el caso español en el mismo caso.

chables, y reprochadas por los Tribunales contencioso-administrativos, que han suspendido algunas Ordenanzas municipales reguladoras y —presuntamente— liberalizadoras de la prestación de los servicios funerarios, que en la práctica eran actuaciones encubiertas para mantener el *statu quo* anterior a 1996.

En definitiva, estamos ante una obra cualitativamente importante que desvela los intrínsecos del antiguo monopolio fúnebre en España, pero también del Derecho comparado, del que se puede aprender bastante en este supuesto. Hay que congratularse, pues, de la publicación de este libro, de cuyas sugestivas aportaciones deberían tomar buena nota los responsables públicos competentes en la materia.

Josep OCHOA MONZÓ
Profesor Titular de
Derecho Administrativo

GAZZANIGA, Jean Louis; OURLIAC, Jean Paul, y LARROUY-CASTERA, Xavier: *L'eau: usages et gestion*, LITEC, París, 1998, 316 págs.

1. En los últimos años el Derecho de aguas ha suscitado un amplio interés en la doctrina francesa, especialmente en lo que hace referencia a las conexiones que esta materia presenta con el medio ambiente, y muy en particular a la contaminación de las aguas, problema de dimensión nacional en Francia.

Sin embargo, y a pesar de ese interés doctrinal, se echaba de menos una obra que afrontase un estudio sistemático de esta materia tras los importantes cambios que en ella se han operado a raíz de la aprobación de la Ley de aguas de 3 de enero de 1992 (Ley núm. 92-3) (1), de la

(1) La doctrina ya dedicó desde el primer momento una importante atención a las notables repercusiones que esta Ley despliega sobre el Derecho de aguas. Precisamente uno de los coautores de este libro, el profesor GAZZANIGA, es el autor del estudio «Loi sur l'eau du 3 janvier 1992».

Ley de 2 de febrero de 1995 (Ley núm. 95-101, conocida como Ley Barnier) (2) y de los numerosos decretos de desarrollo de ambas normas.

Este vacío viene a ser colmado con el trabajo que es objeto de este comentario, por cuanto una de las principales notas que lo caracterizan es que ofrece una completa panorámica rigurosamente actual del Derecho de aguas francés. El campo de estudio no es en modo alguno desconocido para sus autores, cuyos trabajos forman parte de la bibliografía básica sobre la materia.

En mi opinión, la gran virtualidad de la obra reside en una doble circunstancia: por un lado, aporta una visión de conjunto totalmente actualizada y con una profundidad notable del Derecho de aguas; ahora bien, ni por la extensión del trabajo ni creo que en el ánimo de sus autores haya existido la intención de tratar agotadoramente los múltiples aspectos que una materia como ésta ofrece. Por ello, y aquí reside la segunda nota característica, dada la abundante bibliografía que en el libro se nos ofrece, éste constituye un magnífico punto de arranque para que el lector pueda seguir profundizando en el estudio de las múltiples cuestiones que el Derecho de aguas ofrece.

publicado en el vol. II del *Juris-Classeur de l'environnement*, dedicado a la protección de la naturaleza.

Sobre el mismo tema pueden consultarse también otros trabajos publicados al poco tiempo de la publicación de la Ley: así, el número especial (126) de «Petites Affiches» de 19 de octubre de 1992, dedicado a la *Loi sur l'eau*; el trabajo de J. LAMARQUE, *La loi du 3 janvier 1993 sur l'eau*, publicado en el núm. 485 de «CJEG», febrero 1993, págs. 81-120; y el trabajo de J. SIRONNEAU, *op. cit.*, págs. 137-207.

(2) Dicha norma viene a completar la Ley de aguas de 1992 en materias tales como el mantenimiento de los cursos de agua y la organización de la distribución y del saneamiento del agua.

Un comentario crítico a la misma puede encontrarse en R. ROMI, *La loi Barnier, le droit de l'eau: des apports peu conséquents*, en «RJE», 4/1995, págs. 577-584.

II. Entrando de lleno en el contenido de la obra, ésta se estructura en cinco partes, subdivididas en diversos capítulos y secciones.

En la primera parte (págs. 7 a 26) se lleva a cabo un rápido repaso a la evolución histórica de las políticas del agua en Francia, desde el Derecho romano hasta la Ley Barnier, de 2 de febrero de 1995, junto con las aportaciones que el Derecho comunitario ha hecho en esta materia. En unas pocas páginas se nos ofrecen los ejes en torno a los cuales se viene articulando la política del agua en el país vecino. Una evolución que, al igual que en nuestro propio país, aparece caracterizada por una creciente intervención administrativa, hecho que se justifica en aras de asegurar el mantenimiento en cantidad (3) y calidad (4) de un recurso de primerísima necesidad como es el agua.

III. La segunda parte (págs. 27 a 118) aborda el estudio de la gestión equilibrada del agua. La novedad más importante adoptada por la legislación francesa en este punto ha sido el establecimiento de la cuenca hidrográfica como ámbito territorial de gestión de las aguas. Así se afirma que «la gran innovación de la ley de 1964 consiste en haber creado entre el nivel central y los

(3) Pese a que Francia cuenta con un nivel global de recursos hidráulicos altamente satisfactorio, su reparto es muy desigual, con una variación de precipitaciones de uno a cuatro entre las regiones mejor y peor situadas. Como ejemplo basta señalar que los cuatro ríos principales —Garonna, Loira, Ródano y Sena— representan el 60 por 100 de las aguas superficiales francesas. Sobre estas cuestiones, vid. pág. 1.

(4) J. SIRONNEAU resume en tres factores que provocan la mediocre calidad de las aguas francesas: los nuevos tipos de polución que se están desarrollando, especialmente la polución difusa vinculada a las prácticas agrícolas; la insuficiencia del saneamiento; y la considerable degradación del mantenimiento de los cursos de agua. En J. SIRONNEAU, *La nouvelle loi sur l'eau ou la recherche d'une gestion équilibrée*, «RJE», 2-1992, págs. 138-139.

organismos regionales y departamentales una circunscripción especial para las necesidades de la administración del agua: la cuenca hidrográfica» (pág. 33). A través del artículo 14 de dicha Ley se crean las agencias financieras de cuenca, cuya misión es facilitar las operaciones de interés común de la cuenca: fundamentalmente el equilibrio de los recursos, la calidad de las aguas y la protección contra las inundaciones (art. 7 D. 66-700, de 24 de septiembre de 1966). Debe ponerse de manifiesto lo tardío, en comparación con la experiencia española pionera en este punto (5), de la adopción de la cuenca hidrográfica por parte de la legislación francesa.

Desde el punto de vista competencial se establece que «en cada cuenca el prefecto de la región en la que el comité de cuenca tiene su sede impulsa y coordina la política del Estado en materia de policía y de gestión de los recursos de agua con el fin de alcanzar la unidad y la coherencia de las acciones desconcentradas del Estado en este dominio...» (art. 4 de la Ley de 3 de enero de 1992). No deja de ser paradójico que, habiéndose adoptado la cuenca hidrográfica

como circunscripción específica para la administración del agua, el órgano administrativo encargado de coordinar la gestión y policía en este ámbito sea el prefecto de la región, circunscripción que no tiene necesariamente por qué coincidir con el ámbito geográfico natural de una cuenca. La cuestión todavía se revela más sorprendente cuando se sigue afirmando que «el departamento es la circunscripción básica de intervención del Estado en el dominio de la policía y de la gestión de las aguas» (pág. 39). Esta mezcla de criterios de división territorial —el geográfico-natural de la cuenca, frente al político-administrativo de la región y del departamento— sin duda ha de presentar dificultades de armonización en la práctica.

Un aspecto fundamental para afrontar la gestión global de las aguas es conocer el régimen jurídico aplicable a las mismas. En este sentido, si bien la Ley de aguas de 1992 proclama en su artículo 1 que «el agua forma parte del patrimonio común de la nación», esta calificación no ha afectado al régimen jurídico de las aguas existente en el momento de aprobarse la Ley, por lo que continúan existiendo aguas de naturaleza privada. Para los autores del trabajo, la noción de patrimonio utilizada en el artículo transcrito, más que aludir a la propiedad pública de las aguas, hace referencia «a un deber moral de conservación, de mejora y de transmisión, que encuentra su traducción jurídica en las medidas de policía y de gestión» (pág. 43).

Como ya he indicado, continúan existiendo en el Derecho francés aguas de naturaleza privada, si bien sometidas a un régimen de intervención administrativa. Estas aguas, de las que el trabajo lleva a cabo un particularizado estudio de su régimen jurídico, son fundamentalmente las aguas pluviales, las aguas de las fuentes, las aguas subterráneas, las aguas estancadas y las aguas minerales y termales. El resto de las aguas, esto es, las aguas corrientes superficiales, tienen la naturaleza de aguas públicas. Respecto de ellas, la Ley de aguas de 1992 establece una doble clasificación: cursos demaniales y cursos no demaniales. La distinción entre ambos estuvo basada en la antigüedad en el criterio de

(5) Así, en nuestro país ya un RD de 6 de noviembre de 1903 adopta la cuenca hidrográfica como ámbito territorial de los servicios hidrológicos especializados. Antonio FANLO LORAS afirma que «la importancia histórica de este Real Decreto en la historia de nuestras instituciones administrativas del agua, y digo más, en la historia del Derecho comparado de las Aguas, ha pasado ciertamente desapercibida y no ha sido valorado en lo que merece. Su aportación a la historia de las instituciones del Derecho de Aguas es, sin embargo, capital. Su importancia estriba no sólo en hacer de la cuenca la *unidad de gestión especializada* de los recursos hídricos (adelantándose en varios decenios a otras fórmulas organizativas de nuestro propio país —Confederaciones Hidrográficas— y fuera de él —*Compagnie National du Rhône* y *Agences Financières du Bassin*, en Francia, o la *Tennessee Valley Authority*, en USA— y muchos más a la Carta del Agua de Estrasburgo, de 1968)». En *Las Confederaciones Hidrográficas y otras Administraciones hidráulicas*, Civitas, Madrid, 1996, pág. 64.

la navegabilidad, si bien hoy en día «el criterio de distinción es puramente administrativo» (pág. 79), aunque éste no aparece explicitado claramente, por cuanto «sólo los derechos que el Estado y los particulares ejercen sobre los cursos de agua marcan nítidamente la distinción» (pág. 80). La diferencia fundamental entre ambos radica en que en los cursos de agua no demaniales el ribeño es propietario del lecho y de las ribeñas que forman el curso, ostentando un derecho preferencial de uso de las aguas; mientras que en el caso de los cursos demaniales el Estado tiene la propiedad del lecho y el derecho de uso de las aguas, estando sometidos los propietarios ribeños a diversas servidumbres.

La parte final del presente capítulo se dedica al estudio de la gestión equilibrada del agua, principal objetivo de la Ley de aguas de 1992 (art. 2). Para alcanzar este fin la Ley establece el principio de unidad del recurso y unidad de las medidas de policía y de gestión. El reconocimiento de este principio de unidad constituye, en opinión de los autores, «un gran progreso, a pesar de que el mismo no se haya extendido hasta el régimen jurídico» (pág. 108). El medio a través del cual se pretende conseguir la gestión equilibrada son los instrumentos de planificación. Dichos instrumentos aparecen constituidos por los Esquemas directores de ordenación y gestión de las aguas (SDAGE) y los Esquemas de ordenación y gestión de las aguas (SAGE). Ambos responden a dos ideas fundamentales: «administrar a nivel de una cuenca o subcuenca, es decir, lo más cerca del recurso mismo y, gracias a la planificación, prever a medio y largo plazo una política de ordenación y de gestión del patrimonio hidráulico» (pág. 108).

IV. En la tercera parte de la obra (págs. 119 a 221) se analizan los distintos usos de las aguas, desde las aguas subterráneas; la provisión del agua potable; el riego; la pesca; las actividades vinculadas al ocio, como son el baño, la acampada o la navegación de placer y deportes náuticos; la navegación; las extracciones de materiales, y, por último,

la energía hidráulica. En relación con todos ellos, el artículo 10 de la Ley de aguas de 3 de enero de 1992 establece el principio general de necesidad de autorización o declaración de todas las extracciones llevadas a cabo sobre las aguas superficiales o subterráneas, salvo aquellas que tengan un fin doméstico, entendiéndose por tal toda extracción que sea inferior o igual a 40 metros cúbicos al día. Se observa de este modo cómo, independientemente de la titularidad pública o privada de las aguas, éstas aparecen sometidas a un intenso grado de intervención administrativa.

Cabe destacar ciertos rasgos característicos de algunos de estos usos: así, las aguas destinadas a consumo humano gozan de una protección específica y se prevé que el SDAGE debe dirigirse especialmente hacia una protección sistemática de las captaciones y a garantizar la expedición de agua potable en cualquier circunstancia; en el caso de las aguas destinadas al regadío, los prefectos, en el marco de sus poderes de policía general, pueden prescribir medidas de reparto de las aguas cuando la salubridad, la seguridad o la libre circulación de las mismas lo exija; por lo que respecta a la pesca, la Ley de pesca de 29 de junio de 1984 «tiene de hecho hacia la unidad de la legislación en el dominio del agua... ya que por primera vez el legislador ha considerado el agua como un todo, al hacerse referencia al “medio acuático”...» (pág. 170); por último, y por lo que respecta al régimen de la navegación, se establece el principio general de libertad de navegación, si bien las vías navegables están sometidas al poder de policía del prefecto. La explotación, conservación, mejora y extensión de las vías navegables se atribuye desde la Ley de finanzas de 1991 al establecimiento público «Vías Navegables de Francia», cuyo presidente tiene el poder de represión de los atentados a la integridad y a la conservación del dominio público.

V. La cuarta parte (págs. 224 a 238) estudia la gestión y acondicionamiento de los cursos de agua. Las reglas que rigen los trabajos de conservación de los cursos de agua son distintas en función

del estatuto y del régimen jurídico que les es aplicable a éstos. Así, mientras que en los cursos de agua demaniales el acondicionamiento y conservación de los mismos corresponden al Estado (art. 14 del Código de dominio público fluvial), en los cursos de agua no demaniales estos trabajos incumben a los propietarios de los fundos ribereños, disponiendo la Administración de un poder discrecional para apreciar la necesidad de tales trabajos.

VI. La quinta y última parte (págs. 239 a 295) se dedica al estudio del dominio de los riesgos. Bajo un título tan genérico se analizan aspectos tan variados como la defensa contra las inundaciones y la lucha contra las aguas, la reglamentación de los vertidos y la lucha contra la polución.

Respecto de la defensa contra las inundaciones y la lucha contra las aguas, la acción del legislador se orienta en dos direcciones: asegurar un sistema que permita prevenir eficazmente el riesgo de inundación —típicamente a través de los diversos instrumentos de planificación, y muy especialmente a través del plan de prevención de riesgos establecido en la Ley Barnier, de 2 de febrero de 1995— y reforzar las actuaciones dirigidas a asegurar los trabajos de defensa contra las aguas, así como desarrollar los dispositivos destinados a informar al público sobre los riesgos a los que están expuestos.

En cuanto a la reglamentación de los vertidos, «ha sido ignorada durante mucho tiempo por una legislación que organizaba los poderes de policía de la Administración y abordaba la cuestión del agua en términos de propiedad» (pág. 259). La preocupación por este problema se remonta a la Ley de aguas de 1964, cuyo título I se dedica a «la lucha contra la polución de las aguas y su regeneración». Es precisamente en el artículo 6 donde «por primera vez en Derecho francés el legislador ha considerado de forma unitaria el medio acuático (aguas de mar, aguas superficiales o subterráneas) cualquiera que sea la demanialidad y sin tener en cuenta su régimen jurídico» (pág. 261).

El último de los aspectos tratados es

la lucha contra la polución, problema prioritario para el legislador, que ha dotado a Francia de «un arsenal de textos, reglamentaciones y de instrucciones con la meta de luchar contra la polución» (pág. 265).

Tradicionalmente se distinguen tres tipos de polución: doméstica, agrícola e industrial.

La polución doméstica constituye una de las principales fuentes de contaminación debido al retraso sufrido por las colectividades en materia de recogida y depuración de las aguas usadas. Así, hasta la aprobación de la Ley de aguas de 1992 no era obligatoria la creación por los municipios de redes públicas de saneamiento. Esta situación viene a ser solventada por el D. 94-469, de 3 de junio de 1994, que finaliza el proceso de transposición al derecho interno de la Directiva de 21 de mayo de 1991 sobre tratamiento de aguas residuales urbanas. En dicho Decreto se precisan las competencias y obligaciones de los municipios en materia de saneamiento.

La polución de origen agrícola proviene fundamentalmente del empleo abusivo de nitratos. Los principios de la Directiva 91/676, de 12 de diciembre de 1991, sobre protección de aguas dulces y subterráneas contra la polución por nitratos, han sido transpuestos por los Decretos 93-1038, de 27 de agosto de 1993, y 96-163, de 4 de marzo de 1996. Para combatir la polución agrícola deben ser definidas zonas vulnerables que contribuyen a la polución de las aguas, y se debe proceder a la elaboración de un código de buenas prácticas agrícolas, que constituye una compilación de reglas agronómicas cuya aplicación tiene la finalidad de reducir los riesgos de fuga de nitratos hacia las aguas.

Por último, la polución de origen industrial aparece regulada por la Ley 76-663, de 19 de julio de 1976, sobre instalaciones clasificadas, y por la Ley de aguas de 3 de enero de 1992 en las actividades no sometidas a aquélla. La Ley de 1976 somete a declaración o autorización previa toda instalación que presente peligros o inconvenientes para la protección de la naturaleza, jugando un gran papel en la protección cualitativa de las aguas.

VII. Como se puede constatar, el presente trabajo permite adquirir una completa panorámica del Derecho de aguas francés. La lectura de la obra, sin duda, ofrece interés para el lector español, pese a que ambos ordenamientos, el francés y el nuestro, respondan en algunos aspectos a distintas realidades, lo que naturalmente se traduce en un diferente tratamiento jurídico (6).

La tradicional escasez del agua en España ha provocado que nuestro ordenamiento presente un alto grado de desarrollo en materias como la gestión e intervención administrativa sobre los usos del agua, aspectos en los que incluso hemos llevado a cabo importantes aportaciones a nivel mundial. Sin embargo, nuestro tardío desarrollo económico e industrial ha provocado que la preocupación por la contaminación y la calidad de las aguas haya empezado a manifestarse en épocas muy recientes. Frente a esta situación, la regulación francesa no ha tenido que enfrentarse tanto a problemas de cantidad del recurso como a la calidad del mismo.

Ahora bien, en los últimos años la situación hidráulica de ambos países ha alcanzado mayores cotas de similitud: Francia se enfrenta con problemas, si no de escasez de agua, sí de mal reparto de la misma; y en España, a los tradicionales problemas de carestía del recurso empiezan a sumarse los problemas relacionados con la contaminación. A ello hemos de añadir nuestra común inserción en una estructura supraestatal, la Unión Europea, con capacidad de afectar a nuestros respectivos ordenamientos jurídicos en materias tales como el agua o el medio ambiente.

Estas circunstancias creo que justifican

(6) Son «los condicionamientos meta-jurídicos de la regulación de las aguas», en palabras de Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, los que provocan las peculiaridades propias de cada uno de los ordenamientos jurídicos. Así, el citado autor señala que «circunstancias muy concretas, de muy distinta índole, están en la base de la que podemos calificar como impronta nacional de las diferentes regulaciones en materia de aguas». En *Derecho de aguas*, Civitas, Madrid, 1997, pág. 122.

sobradamente el mutuo conocimiento de nuestros respectivos ordenamientos jurídicos en materia del agua. Por lo que respecta al Derecho francés, nada mejor para iniciar su estudio que la lectura de la obra que ha sido objeto de este comentario.

Ignacio BARRIOBERO MARTÍNEZ
Becario FPI
Universidad de La Rioja

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago: *La rehabilitación urbanística*, Ed. Aranzadi, 1998, 254 págs.

La preocupación por el fenómeno cultural ha ido *in crescendo* y, dentro de él, la rehabilitación urbanística se erige como uno de los aspectos más destacados del Urbanismo actual y futuro. La obra del profesor Santiago GONZÁLEZ-VARAS tiene una doble virtud. De un lado, aborda un tema de actualidad y, además, de una gran originalidad, en la medida en que destaca la vinculación, necesaria y conveniente, entre dos ámbitos concretos: la Cultura y el Urbanismo. En este sentido, manifiesta la importancia del llamado «Estado de la Cultura», que adquiere la misma significación como valor constitucional que las cláusulas del Estado Social, Democrático y de Derecho, y dentro del cual se desarrolla el Urbanismo, siendo la rehabilitación uno de los principales retos que deba acometer en el futuro.

De otro lado, analiza y reflexiona sobre las acciones administrativas y de particulares que tienden a la rehabilitación urbanística. Siendo ésta una función pública, instada y dirigida por la Administración, propone el autor, en aras de una mayor eficacia, un sistema de colaboración en el que los ciudadanos actúan en beneficio propio, pero al mismo tiempo contribuyen a la realización del fin público.

La obra consta de tres partes, referidas, respectivamente, a la conservación y renovación de las ciudades; los bienes de interés cultural y su régimen de protección; y el conjunto de la ciudad, su

conservación y sustitución conforme a la lógica del Estado de la Cultura.

I

Una de las cuestiones que plantea el autor es la de cómo contribuir jurídicamente al logro de una plena y eficaz rehabilitación integral de las ciudades, teniendo en cuenta las compensaciones debidas justamente a los propietarios afectados por la rehabilitación urbanística.

Nos encontramos con dos regímenes jurídicos distintos según se trate de bienes declarados de interés cultural, cuya protección específica se encuentra en la Ley de Patrimonio Histórico, y el resto de los bienes culturales, cuyo régimen protector remite a la legislación urbanística. Esta, dice el autor, es una de las manifestaciones de la conexión entre cultura y urbanismo; de ahí la consideración de la ciudad en sí misma como una realidad cultural, lo que le permite afirmar, de manera elocuente y acertada, que «el Urbanismo tiene la gran oportunidad y ocasión de servir de instrumento o cauce para la creación, disfrute y preservación de espacios culturales para renovar y mejorar la ciudad, conforme a una orientación cultural» (pág. 46).

II

En la segunda parte el autor analiza el régimen jurídico de los bienes de interés cultural, de qué manera y a través de qué cauces el ordenamiento jurídico protege y salvaguarda los Conjuntos Históricos y los entornos de este tipo de bienes. El Plan Especial es la herramienta básica. Y el régimen protector que la legislación sobre patrimonio histórico dispensa en supuestos de ruina, se proyecta no en el momento de identificar la ruina, sino en el de sus consecuencias, esto es, la demolición. La incorporación de la nueva perspectiva del Urbanismo, tras el impacto recibido por la STC de 20 de marzo de 1997, permite al autor reflexionar y desarrollar las relaciones entre la legislación de patrimo-

nio histórico y el urbanismo, que en el momento actual se caracterizan por una fuerte repercusión o impregnación culturales del Urbanismo a consecuencia de los efectos de la legislación de patrimonio histórico sobre el mismo.

III

En la tercera parte se abordan, como con toda claridad nos muestra el autor, los problemas jurídicos que plantea la protección de los bienes culturales en el entorno de la ciudad, especialmente aquellos no declarados de interés cultural en los que, sin embargo, concurre un interés público en su conservación. Problemas tales como:

1. La difícil selección de qué bienes son merecedores de ser tutelados e incluirse en un catálogo para su protección, teniendo en cuenta la complejidad en definir el término cultura.

2. O, también, la determinación del régimen jurídico concreto, la fijación de los deberes de conservación que incumben a los propietarios y el grado de participación económica que ha de corresponder a los poderes públicos.

En este sentido, es interesante el planteamiento que realiza el autor en relación al resto de bienes o edificios no catalogados, insistiendo que lo que interesa es la ciudad en su conjunto más allá de los bienes singulares que contiene, esto es, la «imagen urbana». De este modo, junto a los deberes legales de conservación y rehabilitación de los propietarios, exigidos por las órdenes administrativas de ejecución, se erige como aspiración cultural la transformación o renovación de la ciudad; o, dicho en palabras del autor, «junto a la responsabilidad de conservar el pasado se sitúa el compromiso de donar un legado arquitectónico de calidad o interés (cultural) para el futuro» (pág. 139).

El régimen jurídico de la rehabilitación en España se nutre de importantes subvenciones estatales destinadas a este fin, de ayudas a las Administraciones locales por la Administración autonómica con el fin de revitalizar los entornos ur-

banos. Además, a través del planeamiento puede la Administración local articular la rehabilitación en áreas integradas. En definitiva, se configura como un sistema jurídico de fomento, que dificulta la determinación del interés público presente en la rehabilitación integral de los edificios.

He aquí la propuesta del autor a la que nos referíamos al inicio de esta reseña: integrar fomento y policía, es decir, ayudas económicas y órdenes administrativas; un sistema mediante el cual se integre a los propietarios en el proceso de rehabilitación, actuando como colaboradores del poder público.

Finalmente, es curioso y muy significativo el estudio realizado en el capítulo sexto y referido al régimen jurídico de la estética de las ciudades. Es curioso porque suscita el interés en buscar la relación entre estética y Derecho; y es muy significativo porque nos da a conocer la importancia que la estética tiene por representar un valor cultural de la ciudad en sí misma. Pero ¿hasta qué punto jurídicamente puede realizarse la estética?

Esta y otras cuestiones son desarrolladas con extrema calidad científica por el profesor SANTIAGO GONZÁLEZ-VARAS, quien, además, documenta la obra con una adecuada bibliografía y una sólida jurisprudencia, aportando las soluciones jurídicas que en el Derecho comparado se han dado a la rehabilitación.

M.^a ASUNCIÓN TORRES LÓPEZ
Profesora Doctora de
Derecho Administrativo
Universidad de Granada

MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis: *¿Qué Unión Europea?*, Papeles de la Fundación, núm. 34, FAES, Madrid, 1996, 78 págs.

I

Acertar en diseñar un modelo definitivo de Unión para ir a él decididamente por sus pasos constituye, desde luego, el

gran reto que tiene planteado la Unión Europea. Para cumplir este objetivo, nada más necesario que un debate serio, profundo y riguroso de las ideas y propuestas que sobre el particular se puedan aportar.

El profesor MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ contribuye con este trabajo a ese necesario debate ofreciendo su argumentada opinión, llena de interesantes y sugestivas propuestas, acerca de la Unión Europea que debemos ir construyendo paciente y progresivamente en los próximos años. *Una Unión de Estados soberanos, pero firme, estable y eficaz* es el explicativo subtítulo y la conclusión resumida del presente trabajo que nos proponemos recensionar. Es, pues, la propuesta de modelo —científicamente razonada— que el autor hace a la interrogante planteada.

El autor, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Valladolid, puede ser conceptuado, por las afirmaciones contenidas en este trabajo y en otros muchos que también conocemos, de convencido europeísta, que asienta tal convicción sobre unas bases muy realistas, alejadas de toda utopía que desconoce la realidad política, económica, jurídica, social y cultural de la Europa que vivimos.

II

Los resultados obtenidos hasta ahora en el proceso de integración europea arrojan un balance —como dice el profesor MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ— muy positivo. Los bienes sociales de incalculable valor que hemos alcanzado debido en gran medida a las Comunidades Europeas: clima de paz y cooperación, un marco básico de estabilidad jurídica y de fecunda libertad y competencia en el ámbito de una economía que trasciende las fronteras nacionales, deben ser preservados, consolidados y reforzados por todos los medios a nuestro alcance. Dar marcha atrás en este proceso de integración —como con razón afirma el autor— sería insensato; supondría un claro retroceso que, salvo ofuscados nacionalistas, nadie desca.

La unión económica alcanzada es in-

separable de una cierta unión política; la creación de un mercado común como el logrado exige no sólo una política comercial común, sino también otras políticas que llevarán, en suma, a una tarea común de todos los europeos.

Uno de los fines de las Comunidades Europeas es, claramente, la construcción de una sociedad abierta y libre, a cuyo servicio se han puesto los objetivos de integración. La Comunidad Europea es —no debe olvidarse nunca—, sobre todo, una Comunidad de Derecho, que ampara, protege y respeta las libertades y derechos fundamentales en todas sus dimensiones. Al decir del autor, éste es uno de los mayores éxitos del proceso comunitario desarrollado hasta el momento.

Pero corremos el peligro del surgimiento de un nuevo Poder público europeo de amplios poderes que trataría de justificarse en el principio democrático y en el Estado social interpretado —según algunas voces— en clave intervencionista y redistribuidora. Un Poder público europeo dotado, entre otros poderes, de la potestad de dictar leyes propiamente dichas meramente subordinadas a muy genéricos principios constitucionales.

El sistema institucional comunitario basado en una doble limitación que recae, a la vez, sobre los Estados y sobre las instituciones europeas debe ser preservado, perfeccionado e incluso fortalecido para no caer en el peligro en ciernes. La construcción europea —como expone el autor— debe continuar sirviendo a una armónica articulación entre los principios del Estado democrático y del Estado social con los del Estado de Derecho.

III

Si, como al principio hemos afirmado, el profesor MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ es un convencido europeísta o, quizás mejor, «comunitarista», en el sentido de concebir Europa como una unión de Estados soberanos resultado de un proceso progresivo de unión económica, política, social y cultural, lo que no compar- te son las corrientes que querrían

acelerar la creación de unos Estados Unidos de Europa bajo la forma de un Estado federal europeo.

Ciertamente, las corrientes federalistas están muy presentes en la construcción de Europa. Entre los logros que han obtenido destacan el sistema de elección directa de la Asamblea parlamentaria, la sustitución de la denominación de la Asamblea por la actual de Parlamento Europeo, la aprobación en febrero de 1984 del Proyecto de Tratado de la Unión Europea, basado en el Informe Spinelli, y, en fin, sucesivos intentos que han desembocado, por el momento, en la aprobación por el Parlamento Europeo hace tres años del Proyecto de Constitución Europea, al que el autor dedica un breve pero sustancioso análisis explicativo de hacia dónde nos conduciría este texto, de entrar en vigor.

Porque, en efecto, como bien expone el profesor MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, la entrada en vigor del Proyecto de Constitución Europea supondría un desplazamiento de la soberanía de los pueblos de los Estados que conforman la Unión hacia una nueva soberanía en que se fundamentaría un nuevo pueblo europeo sobre el que habría de asentarse el Estado federal europeo que se constituiría. Esto —no precisa de mucha explicación— significaría una profunda transformación constitucional de los Estados europeos que el autor no duda en calificar de «quimera irrealizable».

La nueva soberanía y su titular; el reconocimiento de potestad legislativa y tributaria al Parlamento Europeo; la aparición, en fin, de un poder omnimodo y enormemente poderoso, es decir, el propio Proyecto de Constitución Europea, le parece al doctor MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ de todo punto rechazable y —como habíamos adelantado— imposible de llevar a cabo porque no existen, ni parece que vayan a existir, los presupuestos y condiciones indispensables para que pueda identificarse con realismo un auténtico pueblo europeo —titular de la soberanía a que alude el artículo 1.º del ambicioso y desmedido Proyecto de Constitución Europea—. Tampoco parece que exista una conciencia colectiva de unidad suficiente como para identificar ahí la realidad de un soporte sobre el que elegir ese

nuevo Estado europeo que predicán los federalistas. Incluso desde el punto de vista cultural, debe reconocerse la existencia de cuatro o cinco diferentes culturas que, si bien tienen muchos puntos en común, no conforman, como algunos pretenden, la cultura europea necesaria para ese nuevo Estado federal.

En suma, este nuevo Estado federal europeo —piensa el autor— no sería entendido ni aceptado por la inmensa mayoría de la población de los Estados europeos, y su mero intento haría correr el peligro de hacer perder la confianza en cualquier proceso de integración o unificación europea. El maximalismo federalista podría conducirnos al fracaso de Europa por muchos años.

Por último, el profesor MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ hace una llamada de atención acerca del papel que el Parlamento Europeo está desempeñando en este campo. Esta institución comunitaria, sin tener mandato constituyente alguno, está jugando con fuego en pro de un proyecto federalista construido de espaldas realmente a los pueblos que le han elegido.

IV

Demostrada, pues, la inadecuación del modelo de Estado federal a Europa, es necesario consolidar la unidad europea como una unión de auténticos Estados soberanos que se asocian para ejercer en común una parte muy importante de sus responsabilidades y poderes. Una Unión de Estados soberanos, pero firme, eficaz y estable —recuérdese que es el subtítulo del trabajo—, aparece como presupuesto y conclusión del camino que, a juicio del autor, debe seguirse para continuar profundizando en la idea de una Europa unida.

Para ello, resulta elemento esencial el principio de asociación permanente y voluntaria de todos y cada uno de los Estados de la Unión de modo que, de forma indiscutible, cada Estado conserve plenamente el derecho de separación. Esta es la única condición —dirá el autor más adelante— para que la soberanía de los Estados se conserve en plenitud, el poder de cambiar sus propias elecciones y determinaciones.

No ha habido ni hay, pues, transferencia de soberanía a la Unión Europea. La soberanía pertenece y permanece en el pueblo de cada uno de los Estados miembros. El término alemán *hoheitsrechte* se ha traducido indebidamente como «derechos de soberanía», cuando realmente lo que se transfiere son potestades públicas; «competencias», dice acertadamente el artículo 93 de nuestra Constitución.

El sistema institucional comunitario descansa sobre la realidad de que la fuente de su legitimidad está sólo en cada uno de los Estados que la forman, es decir, los poderes de la Unión emanan exclusivamente de los Estados que la integran, no directamente de los ciudadanos. La Unión Europea es, claramente, una Unión de Estados soberanos.

La Unión Europea carece de Constitución, o, mejor expresado, su Constitución es el conjunto de las Constituciones de los Estados miembros. Aprobar una Constitución para Europa significa convertirla en un Estado federal, y esto supone, como se ha anunciado antes y se repite ahora, una radical transformación constitucional de los Estados que no sería aceptada por la mayoría de la población europea.

Por ello, el profesor MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ insiste en continuar el camino emprendido de la idea comunitaria sin sustituirla por la idea unitaria federalista.

V

En los párrafos restantes del trabajo, el Catedrático de Valladolid realiza un examen de las principales instituciones comunitarias y, sobre todo, de las funciones que desempeñan, haciendo propuestas de reforma en el camino principal de la consolidación y reforzamiento de una unión de Estados.

En cuanto al Poder legislativo, recuerda que éste está y debe seguir estando en manos de los Estados miembros. Los Parlamentos de cada Estado —dice— conforman el poder legislativo de la Unión expresado en los Tratados, que son la «Ley comunitaria».

Las instituciones comunitarias dictan Reglamentos y Directivas, que son siempre normas subordinadas a los Tratados. La terminología empleada por los redactores de los Tratados —advierte MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ— fue consciente porque, precisamente, evitaron dar potestad legislativa en sentido propio a la nueva organización supranacional que se creaba.

No se discute la relevancia e importante poder político de los Reglamentos y Directivas. Incluso es de destacar que sobre muchas materias los Tratados han efectuado una *deslegalización*, pero limitada en cuanto suele acompañarse de la fijación de una regulación básica en los mismos Tratados. Es verdad también que hay una *reserva reglamentaria*, a modo de la que existe en la Constitución de la V República Francesa, pero con la sustancial diferencia de que la reserva reglamentaria francesa tiene rango constitucional, mientras que la comunitaria tiene su origen sólo en los Tratados.

El futuro de la Unión debe seguir, pues, la línea iniciada hace cuarenta y cinco años. Esto es, la Unión Europea no debe ostentar potestad legislativa, sino meramente reglamentaria y administrativa, aunque es verdad —reconoce el autor— que la transferencia de potestad legislativa a la Unión no comportaría de suyo la constitución de un Estado federal, siempre que la potestad constituyente se mantuviera íntegra en los Estados miembros.

De otro lado, es innegable la existencia de un gobierno común europeo, que jurídicamente se traduce en el ejercicio de potestades, de iniciativas políticas de cooperación e incluso de iniciativas que podrían denominarse legislativas sobre las propias Comunidades, sobre parcelas muy importantes que, hasta hace poco, se circunscribían al ámbito económico y conexas, pero que desde la reforma de los Tratados —sobre todo desde la aprobación del Tratado de Maastricht— se ha ampliado a otras que desbordan claramente lo económico. Así, entre otras, en materia de cultura, de salud pública y de protección de consumidores, y con importantes limitaciones. Ello, además, se demuestra en la supre-

sión de la adjetivización «Económica» de la denominación oficial de la Comunidad Económica Europea, aunque hay que reconocer, no obstante, que la Comunidad Europea sigue siendo, principalmente y ante todo, una Comunidad de fines económicos. Basta para llegar a esta conclusión la lectura de los nuevos artículos 2 y 3 del Tratado de la Comunidad Europea, donde, en relación a las competencias, son realmente excepción las que no tienen naturaleza económica o estricta conexión con lo económico.

Materia de tanta importancia política como la política exterior y de seguridad común están fuera del gobierno común europeo, pero —para el autor— ningún obstáculo existe para dar un paso adelante e incluirlas en el ámbito comunitario, y sin que ello exija otorgar a la Unión Europea potestad legislativa y, mucho menos, crear un Estado federal europeo.

La inclusión de estas políticas en el ámbito comunitario no demandaría tampoco suprimir la acción individual de los Estados miembros en estas materias, pero sí se subordinarían a las decisiones adoptadas por la Unión.

En fin, el Consejo, bajo el impulso y coordinación política del Consejo Europeo, es la institución comunitaria que encarna y debe seguir encarnando este gobierno común europeo, controlado por los Parlamentos nacionales, sin perjuicio del relevante papel que el Parlamento Europeo está cada vez más llamado a desempeñar. Pero si la legitimidad de la Unión proviene —como ha venido demostrando el autor— del mandato conjunto de los pueblos de los Estados miembros a través de sus respectivos Parlamentos y Gobiernos, obvio es —concluye— que ese mismo habrá de ser el cauce principal de control sobre la ejecución y cumplimiento del mandato, reforzándose la fiscalización efectiva que a ellos les corresponde.

La Comisión es, para el profesor MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, la institución que ejerce la jefatura de la Administración comunitaria que prepara y ejecuta lo que dispone el gobierno de la Unión, esto es, el Consejo.

En el sistema institucional comunitario —acertadamente observa el autor—

hay un desdoblamiento de lo que es la figura del Ministro en los Gobiernos de los Estados miembros; las tareas equivalentes a los Ministros de los Estados como órganos superiores de la Administración son asignadas no a los Ministros miembros del Consejo, sino a un colegio de «ministros» nombrados *ad hoc* por aquél: los comisarios que forman la Comisión.

Además, frente al sistema de dirección unipersonal de los diversos departamentos ministeriales que bien conocemos en la organización interna de los Estados miembros, en la Unión es la Comisión quien constituye la cabeza de cada uno de los departamentos en que se organiza la Administración comunitaria.

De esta forma, entiende el Catedrático de Valladolid, se garantiza lo más posible que la acción político-administrativa de la Unión encarne los intereses generales verdaderamente comunes.

Esta es, básicamente, la naturaleza de la Comisión y debe, en lo esencial, mantenerse.

Afronta también en estas páginas uno de los temas que, en relación a esta institución comunitaria, más se debate ahora en el proceso de reforma de los Tratados: me refiero al tema de su composición, que si bien ahora mismo no resulta un tema trascendental, sí lo es de cara a la futura ampliación de la Unión Europea.

A juicio del autor, el número actual de la Comisión no debe seguir creciendo. La naturaleza interestatal de la Unión no exige de suyo que esta institución esté formada por todas y cada una de las nacionalidades de los Estados miembros, por lo que, tras la oportuna modificación del artículo 157 del Tratado de la Comunidad Europea, nada obstaría a que para los Estados más pequeños se estableciera un turno de presencia obligada en la Comisión, aunque sí debe asegurarse por unas u otras vías una equidad de trato para todos los Estados miembros.

En relación al Parlamento Europeo, el autor sostiene que esencialmente debe jugar el papel de garante del control de la acción de la Comisión y de cuanto dependa de ella. Sin desdeñar otros papeles que también podrían corresponderle,

a esta conclusión llega después de recordar la justificación inicial de la existencia de esta institución: al establecerse la Comisión y ser la única institución político-administrativa exclusiva de la Unión, no sujeta al control democrático directo de los Parlamentos estatales, se hizo necesario articular un órgano compuesto por representantes de los pueblos de los Estados que ejerciera el necesario control sobre esta institución y el resto de la Administración comunitaria.

El Parlamento Europeo debe ser entendido y aceptado como una representación especializada de los pueblos de los Estados miembros que tiene por misión completar la dirección y el control democrático sobre la Unión, que corresponde ante todo a los Parlamentos nacionales. Debe actuar, pues, en coordinación y subordinación a éstos.

Entiende, sin embargo, que no hay obstáculo alguno —«es aceptable, útil y, consiguientemente, consolidable», dice de manera expresa— para que el Parlamento Europeo participe en las funciones normativas e incluso decisorias del Consejo, siempre que quede salvaguardada la superior competencia decisoria de éste y a condición también de que los procedimientos de toma de decisión no se alarguen en exceso.

Por último, respecto al Poder judicial de la Unión Europea, el profesor MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑOZ afirma de manera argumentada que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas responde esencialmente a la configuración de un tribunal contencioso-administrativo. Alaba la creación del Tribunal de Primera Instancia, al que considera que debían atribuírsele, además de lo que son las competencias con que fue creado, los recursos que deben habilitarse contra las múltiples decisiones que adoptan órganos administrativos subordinados a la Comisión en materias como la concesión de ayudas públicas o la admisión a los más variados programas financiados por la Comunidad, en las que está imperando una completa falta de control jurídico.

Se pregunta por la posibilidad de articular un recurso de casación en materia de Derecho comunitario ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Eu-

ropeas, convirtiéndolo así en última instancia judicial en tales asuntos, por encima de los supremos tribunales estatales, y no observa inconveniente alguno en ello, pero sin que se abriera tal recurso contra resoluciones de los Tribunales Constitucionales estatales.

VI

En suma, el libro del profesor Luis MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ responde de manera clara y directa al interrogante que se plantea y, sobre todo, de forma sugerente, en cuanto son muchas las cuestiones que va desgranando susceptibles de reflexión.

El trabajo recensionado merece, en fin, ser leído reflexivamente y en profundidad por todos aquellos que, de una u otra forma, participen de la idea de una Europa unida y que, por tanto, están convencidos —como lo está quien esto escribe— que el mejor modo de lograrlo es a través del debate sereno y razonado de las ideas y teniendo muy presente la realidad que vivimos.

Antonio CALONGE VELÁZQUEZ
 Profesor Titular de
 Derecho Administrativo

MORENO MOLINA, José Antonio: *La protección ambiental de los bosques*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1998, 251 págs.

I. La aparición de obras que analizan sectores de tradicional intervención administrativa bajo la nueva apariencia que les confiere el barniz ambiental ya no es una novedad en nuestro panorama editorial jurídico. Antes al contrario, esta perspectiva de análisis, que en un principio pudo parecer a la doctrina iusadministrativista más purista un conjunto de meras elucubraciones teóricas formuladas por una minoría de estudiosos (1) con un compromiso social

cercano al *hippismo*, se ha convertido en la actualidad, y desde hace ya unos cuantos años, en lugar común en el estudio de nuestra disciplina, de tal modo que existe ya en nuestros días una excelente representación de administrativistas ambientalistas cuyos nombres son por todos conocidos. Representación que, además, y atendiendo exclusivamente a las noticias de Tesis Doctorales en elaboración que publica esta REVISTA anualmente y a la fenomenal respuesta que obtienen las convocatorias de foros especializados para el análisis y debate de estas cuestiones, va a crecer en los próximos años de manera espectacular. A ello hay que sumar el hecho de que cualquier estudio doctrinal que se precie, y aunque no pretenda específicamente orientarse hacia tal vertiente, ha de poner asimismo en relación su objeto con aquélla, so pena de incoimplitud; tal es la importancia que hoy han adquirido las connotaciones ecológicas de cualquier sector de actividad administrativa.

Pues bien, en el marco de este interés creciente por el análisis del sesgo ambiental de las materias objeto de estudio tradicional por nuestra disciplina ha de encuadrarse la obra que en estos momentos se comenta. Y ello aunque la misma, como no podía ser de otro modo, aparezca materializada en un libro. En efecto, inmersos como estamos en la sociedad de las paradojas, no nos resulta extraño, por asumido —¿de qué otro modo se puede difundir una monografía— y a fuerza de ver cosas desconcertantes de verdad, que la defensa de los bosques planteada desde el prisma exclusivamente ambiental se lleve a cabo precisamente utilizando el soporte físico del papel, cuyo proceso productivo —de todos es sabido— requiere precisamente la destrucción de árboles. Claro que ninguna paradoja —ni siquiera una tan pequeña como la que hemos planteado— resultaría tan razonable como ésta si la irreparable «pérdida» inicial generase una «ganancia» final —y seguro que así es, dada la calidad de la obra que se comenta—; ganancia consistente en una concienciación efectiva traducida en actuaciones concretas en orden a preservar un patrimonio —el fo-

(1) Encabezados por el profesor MARTÍN MATEO, de quien todos los interesados en la temática jurídica abordada desde esa óptica somos tributarios.

restal— antaño abundante en nuestro país y hoy, desgraciadamente, cada vez más escaso (2).

Sistemáticamente, la obra se divide en cinco partes claramente diferenciables: una primera en la que se aborda el estudio de la normativa comunitaria en materia forestal; una segunda en la que se analiza el tratamiento que el tema tiene en el ordenamiento jurídico italiano; una tercera en la que se presenta una panorámica general de la dimensión ecológica existente en la regulación jurídica de los montes en Derecho español; y dos capítulos finales que centran su contenido en dos de las cuestiones más significativas en relación con los bosques: la protección de los bosques frente a los incendios y las repoblaciones forestales.

II. Como hemos dicho, el estudio, desde un enfoque ambiental, de la protección jurídica que de los bosques lleva a cabo el Derecho comunitario es acometido en la primera parte de la obra. Es éste un tratamiento jurídico que, caracterizado por una inicial ausencia de referencias a la cuestión en el Derecho originario —Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas—, va a verse dilatado hasta el reconocimiento específico de la política medioambiental llevado a cabo en el Acta Unica Europea. En efecto, ésta va a ser la piedra de toque en la que se va a fundamentar, si bien de modo mediato (3), la protección ambiental de la masa boscosa comunitaria, generándose a raíz de la misma un buen número de acciones de carácter forestal.

(2) Problema éste que, como destaca el profesor ORTEGA ALVAREZ en el Prólogo del libro, no se da a nivel comunitario, en el que, por el contrario, la masa boscosa crece a buen ritmo. Ello obliga, como asimismo se pone de manifiesto, a tener en cuenta las peculiaridades que la política forestal debe tener en España con respecto a la de alcance europeo.

(3) Modo mediato en tanto que el objeto de tratamiento en el Acta Unica Europea no son, lógicamente, los condicionantes medioambientales en torno a los bosques, sino el establecimiento de una política ambiental global, aplicable a todos los recursos naturales.

Entre las mismas hay que destacar la elaboración del documento «Estrategia y acción de la Comunidad Europea en el sector forestal», origen a su vez de una serie de textos —Reglamentos, Directivas, Decisiones— conocidos como «paquete forestal» que, a la postre, han supuesto la verdadera y real normativa comunitaria que se refiere de modo específico a la cuestión. Es de destacar que el «paquete forestal», arrancando de aquel documento, se ha fundamentado, sin embargo, en diversos títulos competenciales ostentados por la Comunidad, como pueden ser el relativo a «agricultura» (4) o a «protección medioambiental», singularmente contra la contaminación atmosférica y su impacto sobre los bosques. No hay que olvidar, por último, que tanto la aprobación del Tratado de la Unión Europea —«que ha fortalecido considerablemente las bases jurídicas de actuación de la Comunidad en materia de medio ambiente» (pág. 51)— como la elaboración del V Programa Ambiental («Hacia un desarrollo sostenible») han incidido en la necesidad de seguir desplegando una efectiva política forestal de la Unión, que subsane tanto los problemas actualmente presentes —incendios (5), contaminación atmosférica, lluvia ácida, pérdida de la diversidad biológica...— como los futuros derivados de aquéllos y, singularmente, las consecuencias de la deforestación.

III. Un estudio de Derecho comparado es el que nos ofrece el profesor MORENO MOLINA en la segunda parte de su monografía. Concretamente, es el Derecho italiano el objeto de su análisis en esta ocasión; elección ésta fundamentada

(4) En efecto, en el marco de la PAC, la Unión Europea ha aprobado una pluralidad de normas que tienen como objeto los bosques. Fundamentalmente se trata de normas relativas a la repoblación forestal y al aprovechamiento de los bosques en zonas rurales, y encuadradas en los Fondos Estructurales destinados al desarrollo de las zonas más desfavorecidas.

(5) Frente a los que habrá que luchar bajo la bandera de la responsabilidad compartida, y no desde la única perspectiva del principio de subsidiariedad.

da en la similitud que la Península itálica presenta con nuestro país, no sólo desde el punto de vista político —con una estructura descentralizada— y jurídico —con un Derecho que ha influido de modo poderoso en nuestro ordenamiento patrio, y que se ve obligado también a adaptarse a las imposiciones comunitarias—, sino, asimismo, desde el puramente físico: clima húmedo en el norte, sequía y calor cuasi permanente en el sur, lo que propicia el padecimiento de incendios forestales, sobre todo en las épocas estivales.

El cambio de perspectiva acaecido en el ordenamiento jurídico de los bosques italiano ha sido importante, y así lo hace notar el autor. En efecto, las normas primigenias en la materia partían de la observación primordial del interés hidrogeológico de los terrenos boscosos —el denominado por el autor «vínculo hidrogeológico»—, que determinaban en su función el tipo de utilizaciones de las que eran susceptibles aquéllos. Sin embargo, en la actualidad, y tras la aprobación de la Ley de 8 de agosto de 1985, puede apreciarse ya una «codificación» de la tutela ambiental del bosque, es decir, un reconocimiento expreso y preferente de la protección ecológica integral de los bosques; protección que, además, puede venir reforzada por su inclusión en figuras jurídicas adicionales —como las áreas naturales protegidas— y por la ordenación que de los mismos se lleva a cabo a través de instrumentos planificatorios. Sin embargo, la previsión de todos estos elementos no es obstáculo para que, como solución definitiva, se preconice la aprobación de una ley-marco forestal que unifique, de acuerdo con los principios ambientales marcados por la Ley antecitada, la pluralidad de ordenaciones existente.

IV. La panorámica general de la dimensión ecológica existente en la regulación jurídica forestal española, analizada en el siguiente capítulo de la obra que se comenta, permite detectar un proceso evolutivo muy similar al acaecido en Derecho italiano. En efecto, y dejando al margen los primeros textos forestales, la lectura inicial de la norma actualmente vigente en la materia —la

Ley de Montes de 8 de junio de 1957— pone de manifiesto inmediatamente la exclusiva consideración de aquéllos como bienes de carácter económico —y, como tales, necesitados de una ordenación de exclusivo «corte productivista» (pág. 106) (6)—, como principio vertebrador de toda la regulación llevada a cabo por la misma. Regulación que, no obstante, y pese a estar en vigor todavía, se ha visto herida de muerte por la enérgica introducción de los valores ambientales llevada a cabo por nuestro texto constitucional y que, como sabemos, no se contemplan en aquélla.

Estos valores ambientales sí han sido, por contra, tenidos en cuenta por la reciente normativa autonómica en la materia, aprobada bajo el amparo del nuevo reparto competencial derivado de la Constitución, que les habilita para asumir competencias en materia de «montes y aprovechamientos forestales» (art. 148.1.8) en el marco de la legislación básica estatal (art. 149.1.23). Y, por supuesto, por otras normas estatales que, teniendo por objeto genérico los recursos ambientales, acogen en su seno a los montes y los espacios forestales —caso, por ejemplo, de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres—, o que, preocupándose de modo global por la ordenación física del territorio, contemplan a los mismos mediante el establecimiento de limitaciones a su uso con finalidad protectora —caso de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones—. Sin embargo, y al igual que en el caso italiano, ello no significa que no sea necesaria la aprobación, con propósitos unificadores, de una ley básica estatal en materia forestal que «en línea con el derecho internacional y comunitario europeo, tenga en cuenta los múltiples usos que la sociedad demanda hoy del monte, pero, sobre todo, que se base en la

(6) Si bien, con carácter muy limitado y meramente residual, «determinados bosques que por su ubicación o características cumplen una función relevante, sobre todo en relación con los procesos hidrológicos» (pág. 107), son objeto de una protección específica de prisma ambiental.

protección medioambiental del bosque» (pág. 133).

V. Si bien es innegable que los bosques deben hacer frente a ataques de muy variadas procedencias, es quizás el proveniente de los incendios forestales el que, por sus tremendas consecuencias (7), aparece como especialmente preocupante en la consideración social. El ordenamiento jurídico no ha permanecido al margen de los desvelos ocasionados por este motivo, habiéndose de destacar, en nuestro Derecho más cercano, y por la novedad que supuso en su momento, la aprobación en 1968 de Ley específica en la materia —la Ley de 6 de diciembre, de incendios forestales—; Ley a la que han venido siguiendo, hasta nuestros días, actuaciones jurídicas de muy diverso calado, tales como los Planes de Acciones contra los incendios forestales, la aprobación en 1985 de la Ley de Protección Civil —«marco legal que determina todo el sistema de preparación y de respuesta ante situaciones de grave riesgo colectivo, calamidad pública o catástrofe extraordinaria en las que la vida y seguridad de las personas puede peligrar» (pág. 150), lo que, indudablemente, sucede en los casos de incendios forestales de gran magnitud—, la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil de Emergencia por Incendios Forestales, y los Planes de Emergencia por Incendios Forestales. Actuaciones públicas a las que, en la actualidad, hay que sumar el tratamiento que el nuevo Código Penal de 1995 contiene de los incendios forestales, hasta el punto de contener un tipo delictivo concreto —el delito de incendio forestal— en relación con la cuestión.

Pero no va a ser sólo en nuestro ámbito territorial patrio donde las preocupaciones por el peligro que suponen los incendios forestales van a tener un reflejo

(7) Que afectan tanto a las diversas formas de vida existentes en el bosque como a factores no biológicos —suelo, microclima...—. Esto hace que el profesor MORENO MOLINA, siguiendo a LANDI, distinga, al hablar de las consecuencias de los incendios, en afecciones a factores bióticos y no bióticos.

normativo. Al contrario, en países de nuestro entorno es posible detectar análogas inquietudes que, en el caso italiano, son analizadas en la obra que en estos momentos se comenta. Igualmente, en la esfera comunitaria se han aprobado una pluralidad de Reglamentos con el fin de prevenir aquéllos; Reglamentos a los que hay que sumar recientemente la Propuesta de Decisión del Consejo en materia de protección civil, que, por su innegable relación con el tema que nos ocupa, es asimismo objeto de estudio.

VI. Finaliza la obra con un examen del tratamiento jurídico que las repoblaciones forestales han tenido en los últimos tiempos, práctica ésta que ha venido fomentada desde múltiples instancias supranacionales, ante la constatación del grave peligro que el avance de la desertización supone para la vida. Destaca el profesor MORENO MOLINA las medidas que, con este fin, han sido ideadas por la Unión Europea, y que presentan una finalidad tanto global —es decir, de aplicación a la totalidad de terrenos boscosos— como puramente agrícola, al contemplarse en algunos casos como destinatarias exclusivas de las mismas a las tierras de labor.

Asimismo, y en el plano puramente estatal, son apreciables actuaciones normativas en este sentido tanto en el ordenamiento italiano como en el español, objetos ambos de análisis en la monografía. En lo que hace, de modo más concreto, a nuestro ordenamiento, es de destacar el hecho de que quizás en este plano sea donde de forma más palpable puede apreciarse el aroma ambientalista que impregna cada vez más profundamente la ordenación jurídica de los bosques, indicando de este modo la dirección a la que se encamina imparablemente la regulación de este sector de tradicional actuación administrativa.

VII. Muchas cosas quedan en el tintero. No podía ser de otro modo, toda vez que, claramente, se sitúa en la antítesis de la riqueza de reflexiones que suscita un tema como el escogido por el profesor MORENO MOLINA, la por fuerza breve extensión de una reseña. Por ello, y porque de verdad merece la pena

adentrarse en las páginas de esta obra —y no se trata en esta ocasión de los consabidos parabienes obligados que se suponen a comentarios de este tipo—, recomiendo la lectura de la obra. La solvencia con que se resuelven las cuestiones planteadas justifica, ya de por sí y al margen de otros indiscutibles méritos, esta tarea.

Beatriz SETUAIN MENDÍA
 Área de Derecho Administrativo
 Facultad de Derecho
 Universidad de Zaragoza

SALVADOR MARTÍNEZ, María: *La libertad de la televisión. El modelo alemán*, Ed. Cedecs, Barcelona, 1998, 392 págs.

La televisión, el más poderoso e influyente medio de comunicación de masas, está cambiando nuestra forma de percibir la realidad o, lo que es lo mismo, nuestro modo de conocer cuanto sucede. En la actualidad, es a través de ese medio como la gran mayoría de las personas se informan y forman su opinión. No resulta extraño, por ello, el denodado interés con el que los grupos financieros y políticos de todo el mundo quieren hacerse con el control, directo o indirecto, de ese extraordinario instrumento de poder que es la televisión. Esta tendencia, ciertamente, no es privativa de nuestro país, sino que, por el contrario, se ha generalizado a uno y otro lado del Atlántico. Sin embargo, lo que singulariza a España en relación con otros países de nuestro entorno es la relación que existe entre unas concretas televisiones, las de titularidad pública, y el poder político.

La evidente dependencia con respecto al poder político que tienen las televisiones públicas en España ha sido advertida por casi todos y es, según afirma María SALVADOR MARTÍNEZ en las primeras páginas de su obra, la razón principal que le ha movido a llevar a cabo esta investigación. Y es que, si bien no faltan estudios sobre la importancia y la influencia que el medio televisivo tiene en

una sociedad democrática, sin embargo, la atención prestada al modo de garantizar la función de servicio público que la televisión en nuestro país —como en toda la Unión Europea— tiene asignada no ha sido la suficiente. Precisamente es en este punto en el que este trabajo sobre el régimen jurídico de la televisión en Alemania cobra todo su valor, ya que ha sido en ese país, como puede verse en el exhaustivo análisis que hace la autora, donde el debate jurisprudencial y doctrinal sobre la materia ha sido más intenso, y donde los problemas que en la actualidad sufre nuestro modelo han sido superados hace tiempo.

La obra, tras una introducción histórica sobre la evolución del régimen jurídico de la televisión en Alemania, está dividida en tres partes. En la primera de ellas se analiza el concepto jurídico de televisión y la distribución de competencias sobre esta materia entre la Federación y los *Länder*. Posteriormente se estudia en profundidad la estructura y el contenido del derecho fundamental a la libertad de televisión. Por último, la tercera parte está dedicada a la organización de la televisión en Alemania, donde el legislador ha establecido un sistema dual en el que televisión pública y televisión privada tienen regímenes jurídicos claramente diferenciados.

Los fundamentos del régimen de la televisión en Alemania se fijan, tras la Segunda Guerra Mundial, bajo la premisa de garantizar la libertad de televisión frente al Estado —de modo semejante al sistema británico de la BBC—. Se trataba, así, de romper con la experiencia del nacionalsocialismo, período en el que la televisión fue utilizada como instrumento de propaganda. Los principios establecidos en los comienzos fueron desarrollados, posteriormente, por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal alemán, que ha jugado, como puede observarse en la obra, un papel fundamental en esta materia.

La libertad de televisión (*Rundfunkfreiheit*), que encuentra cobijo bajo las libertades de la comunicación del artículo 5 de la Ley Fundamental de Bonn, es un derecho de construcción jurisprudencial y autónomo de la libertad de expresión. El Tribunal Constitucional

Federal ha reconocido, junto al contenido jurídico-subjetivo de la libertad de televisión, un contenido jurídico-objetivo, al ocupar este medio de comunicación un papel fundamental en el proceso de formación de la opinión pública y, por tanto, en el sistema democrático. Por esta razón, el derecho fundamental a la libertad de televisión se configura como una libertad al servicio de una función (*dienende Freiheit*), lo que condiciona su contenido tanto subjetivo como objetivo. Para garantizar ese proceso de libre formación de la opinión pública, la televisión habrá de cumplir un servicio esencial (*Grundversorgung*).

El legislador alemán, que tiene, con un amplio margen de actuación, la obligación de garantizar un régimen jurídico de la televisión que satisfaga estas exigencias constitucionales, ha establecido un sistema dual, en el que la televisión pública tiene que cumplir con el servicio esencial, mientras la televisión privada tiene sólo una función de complemento. El régimen jurídico de la televisión pública debe hacer posible que ésta cumpla dicho servicio. Para ello, la televisión pública está organizada como un conjunto de instituciones de Derecho público independientes del Estado, las llamadas Instituciones de Televisión, cuyos órganos centrales son el Consejo de Radiotelevisión, el Consejo de Administración y el Intendente. Esta organización cumple con el principio del pluralismo interno, es decir, los grupos sociales más relevantes tienen representación en los órganos centrales de la televisión, y está sometida a un control estatal únicamente jurídico y no político. Por último, en Alemania la televisión pública tiene un sistema mixto de financiación: principalmente, mediante los ingresos provenientes de una tasa de radiotelevisión y, de forma complementaria, a través de la publicidad.

Tal y como concluye María SALVADOR, el modelo alemán de televisión pública responde de forma más próxima que la mayoría de las televisiones públicas europeas a la idea de «servicio público». Especialmente las normas relativas a su organización han coadyuvado a que las posibilidades de influencia por parte de los partidos políticos sean sensiblemente

te inferiores a las existentes en otros modelos de televisión pública. Y es que, si bien la necesidad de la televisión pública en convivencia con las privadas es manifiesta, aquélla sólo podrá cumplir su función, esencial para el sistema democrático, siendo independiente e imparcial. El Estado, que ha de poner los medios para que una televisión pública con esas características sea posible, no puede, sin embargo, ejercer desde ninguno de sus órganos un control político sobre el funcionamiento de dicha televisión.

En fin, el lector podrá encontrar en este libro, además de un excelente análisis del régimen jurídico de la televisión en Alemania, un ejemplo de organización de la televisión pública que, sin duda, le ofrecerá algunas pistas sobre cómo podría configurarse en España un modelo de la misma satisfactorio para el desarrollo de nuestra democracia.

Pedro FARRÉ LÓPEZ
Universidad de Alcalá

SÁNCHEZ GÓMEZ, J.: *De minería, metalúrgica y comercio de metales* (2 vols.), Ed. Universidad de Salamanca e Instituto Tecnológico Geominero de España, Salamanca, 1989, 789 págs.

Olvidamos los juristas —más, quizás, de lo que sería deseable— que buena parte de nuestras instituciones y principios se encuentra indisolublemente unida a otras ramas del conocimiento. En efecto, sólo el recurso a la Historia, la Filosofía, la Geografía, la Literatura, la Física, permite acotar con rigor un determinado instituto jurídico. Desgraciadamente, el jurista no puede pretender abarcar todos los conocimientos a los que la profundización en una determinada materia le conduciría; muy lejos queda la aspiración ideal del hombre renacentista. Ahora bien, aunque sea materialmente imposible el aprendizaje, siquiera mínimo, de cada una de las distintas parcelas del saber, sí es necesaria una colaboración entre los investigado-

res de las materias que, por su afinidad, son susceptibles de un estudio poliédrico. Y así, lo que bajo la óptica del Derecho administrativo se denomina *dominio público minero*, debe contemplarse también desde sus incidencias con la norma civil, laboral o fiscal, y, fuera del mundo jurídico, desde su vertiente social, económica, técnica e histórica.

El libro de SÁNCHEZ GÓMEZ, Profesor de Historia Moderna de la Universidad de Salamanca, aborda el estudio de la minería desde el punto de vista histórico, centrado además en un período concreto (los años 1450-1610) y en una localización geográfica definida (el Reino de Castilla). La obra, muy densa, recopilada en dos jugosos volúmenes, constituye un ejemplo de minuciosidad en el tratamiento de las fuentes que consigue acomplejar al jurista, demasiado acostumbrado a trabajar a «fiarse» del material elaborado por otros.

Como digo, la obra es fundamentalmente histórica, pero ello no debe llevar a considerarla una lectura secundaria para el estudioso del Derecho Público en general y de la institución demanial en particular. Al contrario, la inmersión en sus páginas ofrece una perspectiva nueva de la evolución histórica del dominio minero y permite entender que la mayoría de los sistemas actuales de intervención administrativa se ensayaban ya en los siglos xv y xvi, con mejores o peores resultados, pero que, en definitiva, tienen un origen histórico condicionado por la realidad económica, social y técnica del momento. Resulta muy interesante observar cómo los problemas que surgen en torno a la minería española han cambiado muy poco a lo largo de los siglos. Así, la polémica en torno a la necesidad de explotación directa por el poder público, que termina con la inclusión de las minas en el dominio público, o la preferencia opuesta por la concesión de la explotación a los particulares se remontan ya al siglo xvi.

El libro, de casi 800 páginas, es el fruto de más de diez años de trabajo, el tiempo que dedicó el autor a la elaboración de su Tesis Doctoral. A ello se suman los cuatro años transcurridos desde su lectura, en 1985, hasta la publicación del libro en 1989, tiempo en que el

autor no ha dejado de completar datos y profundizar en el estudio del tema. Desde luego, un trabajo tan minucioso resulta hoy insólito, cuando lo habitual son las prisas por terminar el doctorado, amén de que las tareas complementarias encomendadas impiden la dedicación absorbente que una Tesis Doctoral requiere. A pesar de que el libro tiene ya casi diez años, y que las recensiones suelen centrarse en las últimas novedades editoriales, creo que ello no obsta a que sea conveniente dar a conocer su existencia a la comunidad jurídica; un hallazgo tardío es mejor que el desconocimiento.

Para SÁNCHEZ GÓMEZ, la idea de la extraordinaria fecundidad metalífera del subsuelo español ha sido el motor de la actividad minera a lo largo de la historia. Con ello no pretende el autor la exaltación de las potenciales riquezas de las minas españolas, sino, todo lo contrario, manifestar las incongruencias, falsas expectativas y desorganización del sistema público y privado de explotación de los recursos mineros en nuestro país. Partiendo de su minucioso análisis histórico de la minería, puede concluirse que *el reconocimiento de una propiedad estatal sobre los yacimientos mineros no tiene por qué ir acompañado de un mayor control público sobre la actividad privada ni de un reparto más equitativo de esa riqueza pública*.

Por supuesto, y aunque la obra merece una lectura exhaustiva, me limitaré aquí al análisis de los aspectos jurídicos que el autor analiza a lo largo de su rico trayecto histórico por la minería castellana. No quiero pasar por alto el interés que suscitan, aun a título de mera curiosidad, sus reflexiones sobre la evolución de las técnicas mineras, los conocimientos de la medicina o las condiciones del trabajo en la mina, que son abordados con lucidez y con un manejo riguroso de las fuentes.

Los primeros capítulos se dedican a los precedentes romanos y la situación de la minería anterior al siglo xv. A juicio del autor, el origen de las limitaciones de la propiedad privada por explotaciones mineras se sitúa en el Derecho romano, destacando, por su trascendencia, un cambio importante que se pro-

duce ya en el Bajo Imperio: *toda persona, aun sin licencia ni autorización, podía explotar en terreno ajeno una mina pagando la tributación correspondiente*. Las nuevas condiciones sociales y políticas originan una limitación legal del derecho de propiedad que obliga al propietario a dejar explotar una parte de su tierra cuando él no la trabaja.

Pues bien, la actividad minera castellana se basa, según el autor, en un principio básico: *sobre el subsuelo el Rey ejerce su soberanía exclusiva*. Los súbditos con licencia o merced podían aprovechar este espacio subterráneo siempre que abonaran a la Corona un porcentaje de las ganancias, disposición esta última que, curiosamente, no se cumplía en absoluto al pie de la letra, ya que costumbre y reglamentación contractual imponían derechos mucho más reducidos. En definitiva, las minas se consideraban como una parte del Real Patrimonio, en un momento en que la distinción entre Hacienda Pública y patrimonio personal del monarca era aún muy borrosa. El autor recuerda que la pertenencia del subsuelo a la colectividad, representada por el Estado que lo administra, es una concepción directamente derivada de la regalíana, pero cualitativamente diferente, que sólo será reconocida en el siglo XIX.

Existían igualmente otras formas de intervención real que pueden considerarse el origen remoto de las reservas demaniales o de los monopolios estatales. En efecto, la propiedad de un yacimiento quedaba a veces sujeta al Rey por razones ajenas a la reivindicación de la regalía, como fue el caso de la mina de azogue de Almadén, controlada por el Monarca por derecho de conquista. Para el autor, estamos ante «la primera empresa minera real conocida en la España cristiana». Por otro lado, no sólo la reserva de propiedad sobre el subsuelo o sobre algunas minas, sino también el monopolio en la producción y el comercio de determinados recursos minerales, es una constante histórica. En unos términos que hoy nos resultan familiares, ya entonces se tachaba de «derrochadoras e ineficaces» a las «empresas públicas», por lo que la idea de una explotación directa no resultaba co-

múnmente aceptada, prefiriéndose la explotación por los particulares. En aquella época, la mayor parte de los pareceres emitidos coinciden en la imposibilidad de que la Administración Real libre una cantidad importante de minas, puesto que no existía tradición ni capacidad, si bien se hacía excepción de la mina de Guadalcanal, dado lo insólito de su riqueza.

La generalización de las mercedes de minas, profundamente analizadas por SÁNCHEZ GÓMEZ, constituye, salvando las distancias, el antecedente más lejano del sistema concesional. En ambos casos estamos ante una cesión de parte del subsuelo a particulares para que procedan a la explotación del mineral. Su fundamento, empero, es muy distinto: las primeras derivan de la soberanía real; las segundas, de la propiedad del Estado. El estudio de las mercedes pone de manifiesto que las minas han sido explotadas normalmente por particulares, salvo excepciones en que el Monarca (hoy el Estado) asumía una gestión directa. Tanto las mercedes como la concesión otorgan derechos que antes el particular no tenía. Ambas implican una patrimonialización privada de la riqueza mineral, a cambio del pago de un impuesto. Las dos conllevan un monopolio de la explotación en manos de grandes empresas (antes nobleza). Y, por supuesto, la intervención pública se va a modular en función del interés económico de determinadas sustancias minerales. Como afirma el autor, «el control del subsuelo del reino de Castilla por la alta nobleza y la cúspide de la burocracia, de *status* asimilable a aquélla, es abrumadoramente mayoritario. En realidad, a la altura de 1550, la administración real controlaba directamente un territorio mucho menor que el que quedaba en manos de particulares. El proceso es asimilable, salvadas las distancias, a una señorialización del subsuelo».

La polémica estaba servida entre los partidarios de la supresión de las mercedes y sus defensores. El problema surge a la hora de determinar si las antiguas mercedes debían ser anuladas, si aquellos que descubren minas tenían algún derecho sobre ellas o si la Corona debía explotar por sí misma todos los yaci-

mientos. Antes de la promulgación de la *Real Pragmática de Valladolid de 10 de enero de 1559*, que incorporó las mercedes de oro, plata y azogue de nuevo al Patrimonio Real, todos coincidían ya en que la concesión de mercedes había sido un enorme error y el más importante impedimento para la expansión minera, por lo que convenía proceder a su inmediata anulación. Resulta curioso que ya entonces se alzarán voces contrarias al «abandono por parte de los Reyes de sus derechos en manos de la nobleza». La incautación de las mercedes, ¿puede ser considerada como una auténtica *expropiación*? Para el autor, la respuesta es afirmativa, pues la incautación en realidad venía a ser una expropiación, que ya entonces exigía la existencia de utilidad general reconocida e indemnización suficiente. Ahora bien, SÁNCHEZ GÓMEZ recuerda, con datos en la mano, que la opinión favorable a indemnizar a los beneficiarios de las mercedes no fue unánime.

De aquella «década prodigiosa de la minería española», que el autor sitúa entre los años 1550 y 1559, nos han quedado otras numerosas huellas, como la creación de una burocracia especial de minas, el privilegio de exclusividad de los explotadores, las indemnizaciones a los propietarios del suelo, el establecimiento de unos impuestos especiales, la prohibición de paralización de los trabajos, la elaboración de libros-registros, la reglamentación del trabajo en las minas o el fomento de la minería propia. Como una faceta más de la política de incentivos a la minería habla SÁNCHEZ GÓMEZ de las ventajas y exenciones que tenían los mineros: son relevados de huéspedes, de ir a la guerra, de repartimientos concejiles «e de cualesquier otro servicio que personalmente hay de haçer». De nuevo recuerdo que lo que hoy nos puede parecer «novedad» responde, las más de las veces, a un poso de muchos años de pruebas, cambios y equivocaciones.

Como afirma el autor de este recomendable libro, «ni el ingeniero ni el historiador se valen por sí mismos; se impone la colaboración entre ambos y de ambos con los economistas y los juristas». Puesto que el saber no ocupa lu-

gar, quede, pues, este comentario, como muestra de una voluntad por alcanzar una visión acabada de las instituciones jurídicas, lo cual pasa necesariamente por el olvido de prejuicios endogámicos y excluyentes.

Elisa MOREU CARBONELL
Seminario de Derecho Administrativo
Facultad de Derecho
Universidad de Zaragoza

SCHMIDT-ARMANN, E.: *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee*, Ed. Springer, 1998.

En 1982 se publicó en la Editorial C. F. Müller un libro del profesor SCHMIDT-ARMANN titulado *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee und System*, una obra breve en cuanto al número de páginas, pero de una extraordinaria relevancia para la posterior evolución de la ciencia del Derecho administrativo en Alemania. A finales del pasado año, dieciséis más tarde por tanto, salió a la luz este *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee* («El Derecho administrativo general como idea de orden»), dentro de la renombrada serie *Enzyklopedie der Rechts- und Staatswissenschaft*, publicada por la Editorial Springer. La similitud del título revela con toda claridad el propósito de retomar tras este lapso de tiempo la reflexión acerca del estado del Derecho administrativo general, de los ámbitos en los que se concentran sus inevitables transformaciones y de la tarea que con respecto a éstas corresponde a la dogmática jurídico-administrativa. El resultado no es sólo un libro más extenso (cerca de cuatrocientas páginas), sino una absoluta novación de los problemas que concentran la atención del autor, que recoge y elabora los resultados del debate desarrollado en Alemania durante esta década acerca de la renovación del Derecho público. Un debate centrado, por otra parte, alrededor de la serie *Schriften zur Reform des Verwaltungsrechts*, editada por Nomos bajo la dirección científica de HOFFMANN-RIEM y del propio SCHMIDT-ARMANN. En estas líneas se pretende tan

sólo dar noticia de las cuestiones que se analizan en esta obra.

En el primer capítulo, denominado «Sistema y construcción del sistema en el Derecho administrativo», SCHMIDT-ABMANN desarrolla a modo de introducción los conceptos y elementos teóricos fundamentales sobre los que va a vertebrar el resto de su exposición. El primero es el de «pensamiento sistemático» (*Systemdenken*), presentado como el método que permite a la ciencia del Derecho administrativo la elaboración de proposiciones generales a partir de las diversas regulaciones que integran el Derecho administrativo especial. De la consideración de la actividad de desarrollo del Derecho administrativo general como una tarea de construcción del sistema se deriva la calificación de aquél como idea de orden. En la articulación de la permanente vinculación entre las partes general y especial, el concepto de «sector de referencia» (*Referenzgebiet*) cobra una especial relevancia para la dogmática del Derecho administrativo en su labor de construcción del sistema. Es un lugar común la afirmación de que el actual Derecho administrativo general está orientado fundamentalmente hacia los ámbitos de actuación propios de la Administración de intervención. La necesidad de reconstruir el sistema, el Derecho administrativo general, a partir de los nuevos sectores de referencia (el Derecho ambiental, el Derecho de la ciencia o el Derecho administrativo económico) es, más que una constante, la causa de este libro, en el que (es de agradecer) se pasa de la mera censura a la firme disposición de ponerse manos a la obra. Un tercer elemento, que se ha convertido en uno de los objetos centrales de la discusión jurídico-administrativa en Alemania durante esta década, es el de dirección (*Steuerung*). El Derecho administrativo es algo más que un conjunto de reglas yuxtapuestas. Es un instrumento de dirección cuya eficacia importa a la dogmática jurídica. La calificación de la ciencia del Derecho administrativo como una ciencia de dirección hace referencia precisamente a la necesidad de que ésta se ocupe de las condiciones necesarias para lograr una dirección eficaz a través del Derecho. Si bien se rechazan los

diagnósticos fatalistas elaborados por un sector de la sociología jurídica en relación con la capacidad directiva del Estado y del Derecho, el autor comparte, no obstante, la afirmación de la insuficiencia de la utilización exclusiva de formas de dirección unilateral propias de la política regulatoria tradicional, especialmente en ámbitos materiales en los que la interacción de sistemas se hace más compleja. Y éste es precisamente el caso de los nuevos sectores de referencia. Las consecuencias son diversas: para el Derecho administrativo, la utilización de nuevas formas de actuación y organización características del Estado cooperativo; para la ciencia del Derecho administrativo general, la tarea de su elaboración dogmática y la recepción de métodos de análisis propios de otras disciplinas extrajurídicas como la economía, la política o la sociología. Un cuarto vector que cruza la obra es el de la europeización del Derecho administrativo, entendida como la transformación de los ordenamientos jurídicos nacionales en el proceso de construcción de un Derecho administrativo común europeo. Este último no debe, sin embargo, considerarse exclusivamente como un fenómeno de recepción. Su entendimiento como un «proceso recíproco de desarrollo» pone de manifiesto la necesidad de buscar un equilibrio en la tensión localizada entre la presión transformadora que sufren los ordenamientos nacionales y la pluralidad de tradiciones y sistemas jurídicos existentes, puesto que es en esta última donde descansa precisamente el potencial de innovación del Derecho administrativo europeo. A este empeño responde precisamente el séptimo y último capítulo de la obra, titulado «Desarrollo de un Derecho administrativo europeo».

En el desarrollo de la tarea dogmática de construcción del sistema, el Derecho constitucional adquiere, gracias a su fuerza sistematizadora, una relevancia capital. En el segundo capítulo se analizan «Las decisiones constitucionales en favor del Estado de Derecho y la Democracia», a partir de las cuales SCHMIDT-ABMANN deriva la que considera doble función del Derecho administrativo: de un lado, la de disciplinar la actuación del Estado desde la perspectiva esencial-

mente individual que la Constitución imparte a la relación entre aquél y el individuo; y, de otro, la de garantizar una actuación eficaz del poder público que satisfaga no sólo el principio de prohibición del exceso, sino también el denominado principio de prohibición del defecto (*Übermaß- y Untermaßverbot*). Lo primero que llama la atención en su exposición es la ausencia del principio de Estado social. Una ausencia que se explica desde una concepción (ya mayoritaria en Alemania) reductora de su virtualidad, si no como en el pasado desde el punto de vista de su carácter jurídico vinculante, sí desde el de su contenido material. La consecuencia, no obstante, no es sino la adscripción de alguno de sus elementos a otras notas definitorias del Estado, como ocurre, por ejemplo, con el principio de eficacia de la actuación administrativa o con el mandato estatal de garantía de un desarrollo real y efectivo de los derechos fundamentales. En relación con las manifestaciones del Estado de Derecho que actúan como elementos de sistematización del Derecho administrativo general, el autor analiza las consecuencias que para éste derivan de los derechos fundamentales y del principio de vinculación de la Administración al ordenamiento jurídico. Por lo que hace al principio de Estado democrático, las principales consecuencias para el Derecho administrativo general consisten en un mandato de legitimación de la Administración, y en la proyección de determinadas exigencias sobre los procedimientos y las decisiones administrativas (principios de aceptación, participación y transparencia). En cualquier caso, de lo que se trata no es de constatar la satisfacción de una serie de criterios formales, sino de lograr un determinado nivel de legitimación efectiva. Y para ello no basta la posibilidad teórica de reconducir la actuación administrativa a las instancias de representación de la voluntad popular. Es igualmente necesario garantizar la adecuación de las formas de actuación y organización de los poderes públicos a su función de articulación del interés general.

En el tercer capítulo, denominado «Las tareas administrativas y el papel

del Derecho administrativo especial», se analizan las consecuencias que resultan de la idea de los sectores de referencia. En un primer momento se estudia cuáles son en la actualidad los nuevos sectores de actuación administrativa hacia los que debe orientarse el proceso de creación del sistema, para comprobar posteriormente en qué medida y de qué forma afectan las claves así abstraídas a algunas instituciones de la parte general. Tras exponer las nuevas técnicas de regulación presentes en el Derecho administrativo social, en el Derecho de la ciencia y, especialmente, en el Derecho ambiental, se constata la existencia de una serie de fenómenos comunes: primero, la actualización cooperativa del interés público, que se concreta en una mayor descentralización de las esferas de responsabilidad; segundo, una mayor utilización de instrumentos de dirección con un nivel de concreción intermedio; tercero, la existencia de una pluralidad de formas de organización, tanto de la propia Administración como de centros de autorregulación social en relación con los cuales el Estado detenta una cierta responsabilidad de organización («organizaciones intermedias»); y, por último, una ampliación de las formas de actuación administrativa hacia instrumentos consensuales o de dirección a través de la información. En la sección segunda de este capítulo, el autor acomete la tarea de examinar la influencia de los nuevos sectores de referencia sobre algunas instituciones centrales del Derecho administrativo general. Así, la idea de actuación cooperativa cuestiona la eficacia de los conceptos de interés público e interés privado como instrumentos capaces de determinar competencias administrativas. Lo mismo puede afirmarse de la clásica distinción entre «tarea pública» (*öffentliche Aufgabe*) y «tarea estatal» (*Staatsaufgabe*): al referirse la primera a aquellos cometidos o funciones en los que reside un interés público, su aplicación a un determinado sector de actividad no implicaría, ni siquiera en el caso de los tradicionales sectores de la *Daseinvorsorge*, ninguna consecuencia en cuanto a las competencias estatales. Puede constatar en general una cierta crisis de los conceptos

de tarea pública y de tarea estatal: la inseguridad que genera su utilización deriva del desconocimiento de que una determinada tarea puede ser desarrollada por el Estado de muy diversas formas e intensidades. Para poder hacer frente a los retos dogmáticos que se derivan de las dificultades de la teoría de las tareas estatales se revela necesario el recurso a la doctrina de las clases de actuación administrativa (*Verwaltungstypen*), de un lado, y al concepto de «responsabilidad» (*Verwaltungsverantwortung*), de otro. La doctrina alemana parece comenzar a devolver a la primera un papel que no tenía desde FORSTHOFF con conceptos como administración infraestructural, administración de dirección o administración de intermediación. Especialmente relevante en este sentido es la idea de «gradación de la responsabilidad estatal» (*Staatliche Verantwortungsstufung*), que ha marcado la reflexión doctrinal en Alemania durante los últimos años al hilo del debate sobre la privatización. El concepto de responsabilidad pretende abarcar todo el espectro de tareas públicas (esto es, de sectores de actividad en los que reside un interés público) para determinar el tipo y la intensidad de la intervención administrativa en cada ámbito material, poniendo en relación, para un ámbito de actuación específico, las concretas necesidades de protección de intereses y las diversas formas de actuación y organización administrativas. Se distinguen así distintos supuestos de responsabilidad estatal, que alcanzan desde una responsabilidad en la configuración del marco o escenario en el que la actuación de los propios sujetos privados permita actualizar un interés público (*Rahmenverantwortung*), y cuyo instrumento básico es el Derecho privado, a otra de desarrollo o prestación pública directa de la actividad o servicio (*Erfüllungsverantwortung*). Entre ambos extremos podrían observarse diversos grados y tipos de responsabilidad: de supervisión, de fomento o financiación, de asesoramiento, de garantía o infraestructural, de intervención subsidiaria, o, en fin, de organización. Este tipo de conceptos, en los que se apoyan algunas propuestas de neorregulación de sectores económicos

privatizados, como la de «regulación estatal de la autorregulación con red estatal subsidiaria» (*staatliche Regulierung der Selbstregulierung mit staatlichem Auffangnetz*), tienen una virtualidad exclusivamente descriptiva y no normativa, pero no por ello pierden su utilidad analítica.

En el cuarto capítulo del libro, titulado «La posición autónoma de la Administración entre la dirección y el control», SCHMIDT-ARMANN analiza la transformación de las relaciones entre el ejecutivo y los otros poderes del Estado a través del estudio de la Ley parlamentaria como instrumento básico de dirección de la Administración, de un lado, y de los mecanismos de control externo de su actuación (básicamente el judicial), de otro. El análisis de la posición de la Ley en el sistema se concreta en el de dos principios constitucionales: la reserva de Ley y el principio de determinación. La idea fundamental a la que responde la exposición es el rechazo de la afirmación de que la mayor extensión de estos últimos implica una mejor articulación de los principios de Estado democrático de Derecho. En cuanto a la reserva de Ley, tras negar con la opinión dominante en Alemania la existencia de una reserva absoluta, el autor se muestra precavido ante una ampliación de la misma más allá de los ámbitos de la actuación administrativa de intervención y la llamada reserva institucional de Ley. Especialmente crítico se muestra ante la teoría de la esencialidad desarrollada por el Tribunal Constitucional Federal. De igual modo se censura la tendencia a confundir la máxima determinación de la Ley con una mayor satisfacción de las decisiones estructurales de la Constitución. Desde la perspectiva de la dirección legal de la Administración, no es el máximo, sino el óptimo grado de determinación el que posibilita una tal satisfacción. Y para definirlo no sirven fórmulas generales y abstractas, sino criterios concretos, entre los que se proponen la cercanía del objeto de regulación a los derechos fundamentales, el carácter técnico o abierto a la evolución de la materia, o el tipo de procedimiento previsto para el desarrollo y concreción de la Ley. Es precisamente la idea de una Adminis-

tración legalmente dirigida la que permite compatibilizar la vocación programadora de la Ley con la posición autónoma de la Administración reconocida por la Ley Fundamental. Las formas y grados de dirección son diversos y se encuentran en función, básicamente, del sector de actividad material de la Administración. Esta vinculación del nivel y de la forma de programación legal de la Administración a las circunstancias materiales de su actuación, cercana a una bien entendida teoría de la ponderación, es la que permite evitar los apriorismos y lograr una mejor articulación de las bases constitucionales del Derecho administrativo. El análisis de la posición constitucional de la Administración se completa con reflexiones acerca de la denominada reserva de Administración, de la discrecionalidad y del control de la Administración. Resultan especialmente interesantes las propuestas de superar en el tratamiento dogmático de la discrecionalidad la distinción entre presupuesto de hecho y consecuencia jurídica, así como de dirigir el proceso de construcción del sistema no tanto a la elaboración de criterios de control cuanto a la formulación de reglas de comportamiento de la Administración que aporten a su ejercicio una mayor racionalidad, en el sentido de intercambiableidad subjetiva. También en este contexto se proponen criterios materiales concretos, en base a los cuales sea posible diferenciar entre diversos supuestos de discrecionalidad de carácter e intensidad variables. De otra parte, el sistema de control judicial alemán descansa fundamentalmente, como es conocido, en la figura del derecho público subjetivo y en la teoría de la norma de protección. Es opinión tradicional en Alemania la de que las restricciones que se derivan de la vinculación estricta entre control y derecho subjetivo se ven compensadas con una mayor intensidad del control judicial. No obstante, SCHMIDT-ARMANN considera que, ante las evidentes limitaciones de la teoría de la norma de protección, el modelo debe renovarse completando el acceso a través de la figura del derecho público subjetivo (en todo caso el único exigido constitucionalmente) con otros mecanismos de protección de intereses

cualificados. La vinculación del acceso a la jurisdicción a la titularidad de un interés legítimo respondería, asimismo, a la presión homogeneizadora del proceso de europeización del Derecho administrativo alemán.

En los capítulos quinto y sexto se analizan, respectivamente, las transformaciones operadas en el «Derecho de la organización administrativa» y en el «Sistema de actuación de la Administración». En el primero, SCHMIDT-ARMANN realiza una intensa crítica del estado y dirección actuales de la ciencia del Derecho administrativo en la materia, centrada exclusivamente en explicar el funcionamiento de una Administración burocrática caracterizada por las notas de jerarquía, centralización y formalización, e incapaz de integrar numerosos fenómenos organizativos que se desarrollan en la actualidad. La necesaria renovación de la dogmática en este punto debe estar presidida, primero, por la presencia de las teorías de la organización en la tarea de incorporación de esas nuevas formas organizativas al sistema del Derecho administrativo general, y segundo, por la vinculación de su tratamiento jurídico al concreto ámbito material de actuación administrativa, así como a las formas en las que esta última se concreta. Resultan especialmente interesantes las reflexiones a propósito de las organizaciones intermedias. Se trata de sujetos privados que, como ilustra el ejemplo de los organismos de normalización industrial, si bien no pueden ser adscritos al aparato organizativo estatal, se sitúan en el ámbito de cooperación entre el poder público y los grupos sociales en el desarrollo de funciones con una evidente impronta pública. Por ello, tal y como se ha señalado, son objeto de una cierta responsabilidad estatal con respecto a su organización y procedimientos, en el sentido de garantizar su neutralidad a través de la consecución de una distancia suficiente con respecto a intereses privados concurrentes, y su tratamiento dogmático debe integrarse en el Derecho de la organización administrativa. En cuanto al sistema de actuación administrativa, el autor analiza algunos de los presupuestos de esta última, como la relevancia jurídico-administrativa de la información,

BIBLIOGRAFIA

o la evolución de la distinción y las relaciones entre el Derecho público y el Derecho privado. En relación con lo segundo, SCHMIDT-ARMANN recoge las propuestas doctrinales en el sentido de considerar a ambos, en el ámbito de actualización cooperativa del interés público, como instrumentos de dirección recíprocamente intercambiables que interactúan al modo de «redes subsidiarias» (*wechselseitige Auffangordnungen*). A continuación se examinan las transformaciones de los elementos teóricos estructurales del sistema de actuación de la Administración: las teorías de las formas jurídicas, de la relación jurídica y de los parámetros de actuación. La búsqueda de un equilibrio en la tensión entre flexibilidad y estabilidad en la configuración jurídica de la categoría del acto administrativo, las dificultades que presenta la recepción dogmática de la ac-

tuación administrativa informal, o los retos que plantea el principio de eficiencia, son algunos de los problemas a los que el autor trata de dar respuesta.

Llegados a este punto, y a la vista de la cantidad y entidad de las cuestiones que constituyen su objeto, estaría de más cualquier recomendación de lectura de este *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee*. Baste en su lugar la aportación de una razón añadida para ello. Esta obra no sólo permite un conocimiento de primera mano de los problemas y tendencias actuales de la dogmática jurídico-administrativa en Alemania. La calidad del texto y la personalidad científica de su autor permiten augurar sin dificultad que tendrá una extraordinaria influencia en la futura evolución de esta última.

LUIS ARROYO JIMÉNEZ

REVISTA DE ESTUDIOS POLITICOS

(NUEVA EPOCA)

Director: Pedro DE VEGA GARCÍA
Secretario: Juan J. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA

Sumario del número 104 (abril-junio 1999)

ESTUDIOS

- Eduardo LÓPEZ-ARANGUREN: *Modelos de relaciones entre poderes.*
Pablo LUCAS MURILLO DE LA CUEVA: *La construcción del derecho a la autodeterminación informativa.*
Bent FLYVBJERG: *Habermas y Foucault: ¿Pensadores de la sociedad civil?*
Arsenio GINZO FERNÁNDEZ: *Política, educación y filosofía en F. Nietzsche.*
Pedro FRANCISCO GAGO GUERRERO: *La creación histórico-política en la obra de Luis Díez del Corral.*

NOTAS

- Josep M. VILAJOSANA RUBIO: *La justificación de la abstención.*
Argimiro ROJO SALGADO: *La progresiva regionalización de la Unión Europea.*
Fernando FERNÁNDEZ-LLEBREZ GONZÁLEZ: *La ambigüedad comunitarista de Alasdair MacIntyre. El problema de las etiquetas en el debate liberalismo/comunitarismo.*
Julián VIEJO YHARRASSARRY: *Razón de estado católica y monarquía hispánica en la segunda mitad del siglo XVII.*
Inés ROLDÁN DE MONTAUD: *Política y elecciones en Cuba durante la Restauración.*

CRONICAS Y DOCUMENTACION

- María José FALCÓN Y TELLA: *Comentarios al ciclo de conferencias «La Universidad y las profesiones jurídicas. Deontología, función social y responsabilidad».*
Ana I. MELADO LIROLA: *Veinte años de vida constitucional del gobierno.*

RECENSIONES. NOTICIAS DE LIBROS

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España	6.100 ptas.
Extranjero	8.800 ptas.
Número suelto: España	1.700 ptas.
Número suelto: Extranjero	2.700 ptas.

Suscripciones y números sueltos:

CENTRO DE ESTUDIOS POLITICOS Y CONSTITUCIONALES
San Francisco de Sales, 6 - 28071 MADRID
Teléfono: (34) 91 441 27 00 - Fax: (34) 91 441 00 86

REVISTA ESPAÑOLA DE DERECHO CONSTITUCIONAL

Director: FRANCISCO RUBIO LLORENTE

Secretario: JUAN LUIS REQUEJO PAGES

Sumario del año 19, núm. 56 (mayo-agosto 1999)

ESTUDIOS

Francisco FERNÁNDEZ SEGADO: *El control normativo de la constitucionalidad en el Perú. Crónica de un fracaso anunciado.*

Eduardo VIRGALA FORURIA: *De nuevo sobre los Decretos Legislativos (A propósito de la Ley 29/1998, de 13 de julio. Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa).*

Antonio LÓPEZ CASTILLO: *Acerca del derecho de la libertad religiosa.*

M.ª José ROCA FERNÁNDEZ: *El control parlamentario y constitucional del Poder Exterior.*

Fernando ALVAREZ-OSSORIO: *Perfecciones e imperfecciones en el Protocolo 11 al C.E.D.H. y otros comentarios a propósito de su entrada en vigor —1 de noviembre de 1998—.*

NOTAS

Ramón TRILLO TORRES: *El poder judicial en Guatemala: Un proyecto de su Corte Suprema.*

JURISPRUDENCIA

Actividad del Tribunal Constitucional: Relación de sentencias dictadas durante el primer cuatrimestre de 1999 (Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Carlos III de Madrid).

Doctrina del Tribunal Constitucional durante el primer cuatrimestre de 1999.

Estudios Críticos:

Blanca RODRÍGUEZ RUIZ: *El caso Valenzuela Contreras y nuestro sistema de derechos fundamentales.*

Carlos RUIZ MIGUEL: *Nacionalidad, igualdad y descolonización. Comentario a la STS (Sala 1.ª) de 28 de octubre de 1998.*

CRITICA DE LIBROS

RESEÑA BIBLIOGRAFICA. Noticias de Libros. Revista de Revistas

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España	5.700 ptas.
Extranjero	8.100 ptas.
Número suelto: España	2.100 ptas.
Número suelto: Extranjero	2.800 ptas.

Suscripciones y números sueltos:

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

San Francisco de Sales, 6 - 28071 MADRID

Teléfono: (34) 91 441 27 00 - Fax: (34) 91 441 00 86

REVISTA DE DERECHO COMUNITARIO EUROPEO

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

Directora Ejecutiva: Araceli MANGAS MARTÍN

Secretaria: Nila TORRES UGENA

Sumario del año 3, núm. 5 (enero-junio 1999)

ESTUDIOS

Francisco GRANELL: *El Euro y el sistema internacional.*

Franz URLESBERGER: *El Derecho Comunitario en la jurisprudencia austriaca: la experiencia de un nuevo Estado miembro.*

Isabel GARCIA CATALÁN: *Las reglas de origen comerciales de la URSS-CEI desde el ángulo del Derecho Comunitario europeo.*

NOTAS

Luis Ignacio SÁNCHEZ RODRÍGUEZ: *Sobre el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y Comunitario europeo (a propósito del asunto Matthews c. Reino Unido).*

Alejandro VALLE GÁLVEZ: *Aplicación judicial del Derecho Comunitario en España en 1997.*

Luis GONZÁLEZ VAQUÉ: *Aplicación del principio fundamental de la libre circulación al ámbito de la Seguridad Social: la sentencia «Decker».*

Joan David JANER TORRENS: *Consideraciones en torno a los efectos de la codecisión en el ámbito de la delegación de potestades de ejecución a la Comisión.*

Mercedes CANDELA SORIANO: *Derecho Comunitario y fijación del precio de los libros en las zonas lingüísticas comunes.*

Albert FONT I SEGURA: *La responsabilidad del porteador efectivo en el Convenio de Bruselas de 1968 (STJCE de 27 de octubre de 1998, as. C-51/97, Réunion européenne SA y otros c. Spliethoff's Bevrachtungskantoor BV, Capitaine commandant el navire «Alblasgracht V002»).*

Apostolos ANTHIMOS: *Reconocimiento y ejecución de sentencias extranjeras en Grecia.*

JURISPRUDENCIA

Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

BIBLIOGRAFIA

REVISTA DE REVISTAS

DOCUMENTACION

PRECIOS DE SUSCRIPCIÓN ANUAL

España	4.000 ptas.
Extranjero	6.000 ptas.
Número suelto: España	2.100 ptas.
Número suelto: Extranjero	3.200 ptas.

Suscripciones y números sueltos:

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

San Francisco de Sales, 6 - 28071 MADRID

Teléfono: (34) 91 441 27 00 - Fax: (34) 91 441 00 86

DERECHO PRIVADO Y CONSTITUCION

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

Sumario del número 12 (1998)

NUMERO MONOGRAFICO SOBRE PAREJAS DE HECHO

ESTUDIOS

- Natalia ALVAREZ LATA: *La pareja de hecho: perspectiva jurisprudencial.*
Julio Vicente GAVIDIA SÁNCHEZ: *La libertad de elección entre matrimonio y unión libre.*
Miquel MARTÍN CASALS: *Aproximación a la Ley catalana de Uniones Estables de Pareja.*
Mercedes NÚÑEZ GRANÓN: *El régimen tributario de la unión de hecho.*
Margarita RAMOS QUINTANA: *La pareja de hecho ante el Derecho del trabajo.*
María ROVIRA SUEIRO: *La familia de hecho en Italia: estado actual de la cuestión.*

COMENTARIOS Y NOTAS

- Juan Francisco HERRERO PEREZAGUA: *La «recuperación» de la casación aragonesa (Comentario al Auto del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 14 de julio de 1998).*
Juan José MARÍN LÓPEZ: *Estado. Comunidades Autónomas y propiedad intelectual (Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 196/1997, de 13 de noviembre).*

CRONICA

MATERIALES

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España	2.000 ptas.
Extranjero	3.000 »
Número suelto: España	2.000 »
Número suelto: Extranjero	3.000 »

Suscripciones y números sueltos:
CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES
San Francisco de Sales, 6 - 28071 MADRID
Teléfono: (34) 91 441 27 00 - Fax: (34) 91 441 00 86

REVISTA DE HISTORIA ECONOMICA

Director: Pablo MARTIN ACEÑA
Secretario: James SIMPSON

Sumario del año XVI, núm. 3 (Otoño-Invierno 1998)

ARTICULOS

- Antonio CUBEL y Jordi PALAFOX: *La continuidad del crecimiento económico en España, 1850-1936.*
- José PUJOL: *Los límites ecológicos del crecimiento agrario español entre 1850 y 1935. Nuevos elementos para un debate.*
- Enric SAGUER I HOM: *Estímulos y obstáculos al avance de la propiedad campesina (el Baix Empordá), 1860-1940.*
- Xavier TAFUNELL: *Los beneficios empresariales en España, 1880-1981. Estimación de un índice anual del excedente de la gran empresa.*
- José A. PIQUERAS ARENAS: *Mercados protegidos y consumo desigual. Cuba y el capitalismo español entre 1878 y 1898.*

NOTA

- Francisco Javier FERNÁNDEZ ROCA: *Beneficios e inversiones de una industria textil andaluza: Hytasa.*

RECENSIONES

PRECIOS 1999*

	ESPAÑA	EXTRANJERO
Suscripción	6.000 ptas.	7.200 ptas.
Número suelto	2.500 ptas.	3.000 ptas.
Número extra	4.000 ptas.	4.500 ptas.

* IVA no incluido.

Suscripciones:
MARCIAL PONS
C/ San Sotero, 6. 28037 MADRID
Teléfono 91 304 33 03. Fax 91 327 23 67
E-mail: revistas@marcialpons.es

REVISTA DE LAS CORTES GENERALES

CONSEJO DE REDACCION

Presidentes: Federico TRILLO-FIGUEROA MARTÍNEZ-CONDE

y Juan Ignacio BARRERO VALVERDE

Presidente de Honor: Gregorio PECES-BARBA MARTÍNEZ

Enrique FERNÁNDEZ-MIRANDA Y LOZANA, Joan RIGOL I ROIG, Joan MARCET I MORERA,

Manuel Angel AGUILAR BELDA, Josep LÓPEZ DE LERMA I LÓPEZ,

María Cruz RODRÍGUEZ SALDAÑA, Martín BASSOLS COMA,

José Luis CASCAJO DE CASTRO, Elías DÍAZ, Jorge DE ESTEBAN ALONSO,

Eusebio FERNÁNDEZ, Fernando GARRIDO FALLA, Miguel MARTÍNEZ CUADRADO,

Antonio PÉREZ. LUÑO, Francisco RUBIO LORENTE, Fernando SAINZ DE BUJANDA,

Fernando SAINZ MORENO, Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR, Jordi SOLÉ TURA,

Piedad GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, Manuel DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO

y M.^a Rosa RIPOLLÉS SERRANO

Director: Emilio RECODER DE CASSO

Subdirector: Manuel ALBA NAVARRO

Secretario: Fernando SANTAOLALLA LÓPEZ

Sumario del núm. 44 (segundo cuatrimestre 1998)

ESTUDIOS

Asunción DE LA IGLESIA CHAMORRO: *La convalidación parlamentaria del Decreto-Ley en España.*

Artemi RALLO LOMBARTE: *Debates electorales y televisión.*

Martín ROTHE: *El federalismo y sus órganos en Alemania.*

NOTAS Y DICTAMENES

Alicia FIESTAS LOZA: *Los indultos concedidos por las Cortes con motivo de la «publicación» de la Constitución de 1812.*

Javier TAJADURA TEJADA: *Exposiciones de motivos y Preámbulos.*

CRONICA PARLAMENTARIA

CRONICA DEL CONSEJO DE EUROPA

DOCUMENTACION

LIBROS

REVISTA DE REVISTAS

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 1997: 2 vols. (5.000 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. Último volumen publicado:

1994 (2.500 ptas.).

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.

«Atención residencial a personas con discapacidad y otros aspectos conexos» (2.850 ptas.).

«Situación penitenciaria y depósitos municipales de detenidos» (3.200 ptas.)

«Seguridad y prevención de accidentes en áreas de juegos infantiles» (5.400 ptas.)

«Violencia doméstica contra las mujeres» (1.600 ptas.)

Recursos ante el Tribunal Constitucional

1983-1987 (2.600 ptas.).

1988-1992 (1.400 ptas.).

Fuera de colección

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

«Régimen Jurídico del Defensor del Pueblo» (3.100 ptas.).

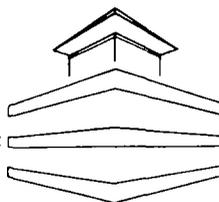
Distribuye:

LA LIBRERÍA DEL BOF

C/ Trafalgar, 29 - 28071 MADRID - Teléf. 91 538 21 11

DOR, S. L.

Camino de Hormigueras, 124 - 28031 MADRID - Teléf. 91 380 28 75



ANUARIO DE DERECHO CIVIL

Sumario del tomo LI, fasc. I (enero-marzo 1998)

Cincuenta años del Anuario de Derecho Civil.

ESTUDIOS MONOGRAFICOS

Encarna ROCA I TRIAS: *La acción de repetición prevista en el artículo 1904 del Código Civil.*

María Rosa LLÁCER MATAÇAS: *La falta de integridad en la obligación de gestión.*

Evelia MUÑOZ SÁNCHEZ-REYES: *El sistema de liquidación del pasivo hereditario en el Derecho común español: ¿Sistema de corte personalista o sistema patrimonialista? (Una perspectiva comparada).*

CRONICA DE LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA COMUNITARIAS

Por Santiago ALVAREZ GONZÁLEZ.

INFORMACION LEGISLATIVA

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

BIBLIOGRAFIA

REVISTAS ESPAÑOLAS

JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

P.V.P.: 2.600 ptas.

Editado por: Ministerio de Justicia (Centro de Publicaciones)
y Boletín Oficial del Estado
Periodicidad: Trimestral

ADMINISTRACION
Ministerio de Justicia
(Centro de Publicaciones)
C/. San Bernardo, 62.
28015 MADRID
Tels.: 91 390 20 82/83/97/84

VENTA Y DISTRIBUCION
Librería del Boletín Oficial del Estado
C/. Trafalgar, 27
28071 MADRID
Tel.: 91 538 21 11
Fax: 91 538 21 21

SUSCRIPCIONES
Boletín Oficial del Estado
Avda. de Manoteras, 54
28050 MADRID
Tel.: 91 384 17 15
Fax: 91 384 17 14

ANUARIO DE DERECHO PENAL Y CIENCIAS PENALES

Sumario del tomo XLIX, fasc. II (mayo-agosto 1996)

SECCION DOCTRINAL

- Agustín Jorge BARREIRO: *El sistema de sanciones en el Código Penal español de 1995.*
- Klaus TIEDEMANN: *La armonización del Derecho Penal en los Estados miembros de la Unión Europea.*
- José Ramón SERRANO-PIEDCASAS: *La obstrucción a la justicia y la deslealtad profesional en el nuevo Código Penal.*
- Teresa RODRÍGUEZ MONTAÑÉS: *Algunas reflexiones acerca de los delitos societarios y las conductas de administración desleal.*
- Rafael ALCÁCER GUIRAO: *El juicio de adecuación de la conducta. Consideraciones sobre la teoría de la imputación objetiva y sobre la tentativa.*

CRONICAS EXTRANJERAS

- Hans-Joachim HIRSCH: *Peligro y peligrosidad.*
- Jon Mirena LANDA GOROSTIZA: *La regulación penal alemana sobre la discriminación racial y la xenofobia tras la nueva «Ley de Lucha contra la Criminalidad».*
- Abel TÉLLEZ AGUILERA: *Derecho penitenciario colombiano: una aproximación desde la experiencia española.*

SECCION LEGISLATIVA

- Disposiciones, por M.º del Carmen FIGUEROA NAVARRO.*

SECCION DE JURISPRUDENCIA

- Jurisprudencia Constitucional, por Antonio GONZÁLEZ-CUÉLLAR GARCÍA.*
- Comentarios a la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, Sección dirigida por Santiago MIR PUIG: «La determinación del conocimiento como elemento del tipo subjetivo», por Ramón RAGUÉS VALLÉS.*
- La prueba del dolo en la estafa. Comentario a la STS 393/1996, de 8 de mayo, por Carlos PÉREZ DEL VALLE.*

P.V.P.: 3.500 ptas.

ADMINISTRACION
Ministerio de Justicia
(Centro de Publicaciones)
C/. San Bernardo, 62.
28015 MADRID
Tels.: 91 390 20 82/83/97/84

VENTA Y DISTRIBUCION
Librería del Boletín Oficial del Estado
C/. Trafalgar, 27
28071 MADRID
Tel.: 91 538 21 11
Fax: 91 538 21 21

SUSCRIPCIONES
Boletín Oficial del Estado
Avda. de Manoteras, 54
28050 MADRID
Tel.: 91 384 17 15
Fax: 91 384 17 14

ANUARIO DE FILOSOFIA DEL DERECHO

(Nueva Epoca)

Sumario de los tomos XIII y XIV (1996-1997)

Volumen XIII (1996)

PRESENTACION

- I. HACIA EL ESTADO CONSTITUCIONAL: UN DEBATE
- II. ESTUDIOS
- III. DEBATES
- IV. CRITICA BIBLIOGRAFICA

Volumen XIV (1997)

- I. PONENCIAS DE LAS XVI JORNADAS DE FILOSOFIA JURIDICA Y SOCIAL SOBRE «PERSPECTIVAS DEL ESTADO CONSTITUCIONAL», TOLEDO, 20 Y 21 DE MARZO DE 1997
- II. ESTUDIOS
 - 2.1. *Estudios de Teoría del Derecho*
 - 2.2. *Estudios sobre Justicia y Derechos*
 - 2.3. *Estudios de Historia del Pensamiento Jurídico*
 - 2.4. *Estudios de Filosofía Política*
- III. DEBATES
- IV. CRITICA BIBLIOGRAFICA

P.V.P.: 6.200 ptas.

ADMINISTRACION
Ministerio de Justicia
(Centro de Publicaciones)
C/. San Bernardo, 62.
28015 MADRID
Tels.: 91 390 20 82/83/97/84

VENTA Y DISTRIBUCION
Librería del Boletín Oficial del Estado
C/. Trafalgar, 27
28071 MADRID
Tel.: 91 538 21 11
Fax: 91 538 21 21

SUSCRIPCIONES
Boletín Oficial del Estado
Avda. de Manoteras, 54
28050 MADRID
Tel.: 91 384 17 15
Fax: 91 384 17 14

ANUARIO DE HISTORIA DEL DERECHO ESPAÑOL

TOMO LXVIII (1998)

ESTUDIOS

José Luis BERMEJO CABRERO: *La Junta de Protección de la Libertad de Imprenta en el Trienio Liberal.*

Santos M. CORONAS GONZÁLEZ: *La reforma judicial de Aranda (1766-1771).*

Dionisio A. PERONA TOMÁS: *Apuntes sobre el perfil institucional de Alberoni, Riperdá y Godoy.*

Fernando DE ARVIZU: *Criterios para la provisión de sedes episcopales en Indias (1601-1650).*

María Soledad CAMPOS DíEZ: *La organización administrativa sanitaria en el Palacio de los últimos Austrias (I). Médicos.*

Eduardo GALVÁN RODRÍGUEZ: *Aproximación institucional al Consejo de Aragón a la luz de los manuscritos de Londres y París (1586-1589).*

José María SAINZ-EZQUERRA FOCES: *Tradición romanista y decisión justa.*

MISCELANEA

HISTORIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

VARIA

P.V.P.: 8.000 ptas.

ADMINISTRACION
Ministerio de Justicia
(Centro de Publicaciones)
C/. San Bernardo, 62.
28015 MADRID
Tels.: 91 390 20 82/83/97/84

VENTA Y DISTRIBUCION
Librería del Boletín Oficial del Estado
C/. Trafalgar, 27
28071 MADRID
Tel.: 91 538 21 11
Fax: 91 538 21 21

SUSCRIPCIONES
Boletín Oficial del Estado
Avda. de Manoteras, 54
28050 MADRID
Tel.: 91 384 17 15
Fax: 91 384 17 14

**ANUARIO
DE
DERECHO ECLESIASTICO
DEL
ESTADO**

VOLUMEN XIV (1998)

ESTUDIOS SOBRE LAS RELACIONES ENTRE EL ESTADO
Y LAS CONFESIONES RELIGIOSAS

ESTUDIOS SOBRE LA IGLESIA CATOLICA

ESTUDIOS SOBRE EL REGISTRO DE ENTIDADES RELIGIOSAS

ESTUDIOS SOBRE LIBERTAD DE ENSEÑANZA Y DE EXPRESION

NOTAS

LEGISLACION EXTRANJERA

LEGISLACION DEL ESTADO ESPAÑOL

JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

LEGISLACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

DOCUMENTACION

RECENSIONES BIBLIOGRAFICAS

P.V.P.: 13.000 ptas.

ADMINISTRACION
Ministerio de Justicia
(Centro de Publicaciones)
C/. San Bernardo, 62.
28015 MADRID
Tels.: 91 390 20 82/83/97/84

VENTA Y DISTRIBUCION
Librería del Boletín Oficial del Estado
C/. Trafalgar, 27
28071 MADRID
Tel.: 91 538 21 11
Fax: 91 538 21 21

SUSCRIPCIONES
Boletín Oficial del Estado
Avda. de Manoteras, 54
28050 MADRID
Tel.: 91 384 17 15
Fax: 91 384 17 14

REVISTA DE ESTUDIOS DE LA ADMINISTRACION LOCAL Y AUTONOMICA

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

Sumario del núm. 278 (septiembre-diciembre 1998)

I. DOCTRINA

José Luis CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR: *El privilegio de inembargabilidad ante el Tribunal Constitucional (Un comentario de urgencia a la STC 166/1998, de 15 de julio).*

Bartomeu COLOM PASTOR: *El derecho de los propietarios al reintegro de los gastos de instalación de las redes de suministro de energía eléctrica.*

Joan Pere LÓPEZ PULIDO: *La ordenación del subsuelo urbano.*

Alberto RUIZ OJEDA: *Realidad y régimen jurídico-financiero de la provisión de obras y dotaciones públicas mediante empresa mixta en el ámbito local: la reversión de activos y la remuneración del socio privado.*

Jesús CATALÁN SENDER: *Los informes de los secretarios de las Corporaciones Locales. Evolución legislativa, doctrina y jurisprudencia.*

II. CRONICAS

Gonzalo VILLARINO SAMALCA: *La ruptura de los monopolios locales en materia de telecomunicaciones. La Telecommunications Act (1996) de los Estados Unidos.*

Enrique PÁEZ PENEDO: *Reglamentos autonómicos y Consell Consultiu.*

III. JURISPRUDENCIA

IV. RESEÑAS DE LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA

V. RECENSIONES

VI. SUMARIOS DE OTRAS REVISTAS

Suscripción anual: 4.000 pesetas + IVA · Número sencillo: 1.300 pesetas + IVA
Número doble: 2.600 pesetas + IVA
Más 300 pesetas de gastos de envío

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA
Redacción: Atocha, 106 - 28012 MADRID

REVISTA ARAGONESA DE ADMINISTRACION PUBLICA

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

Sumario del número 14 (junio 1999)

ESTUDIOS

- S. MARTÍN-RETORTILLO: *Mariano Royo Utieta: «Cartas sobre riegos» y la organización del Canal Imperial de Aragón.*
- G. FERNÁNDEZ FARRERES: *Algunas consideraciones sobre el régimen jurídico de la interconexión de redes de telecomunicaciones.*
- L. POMEY: *Significado histórico de las singularidades procesales en materia de expropiaciones agrarias: el recurso de revisión ante la Sala de lo Social del Tribunal Supremo.*
- J. M. GIMENO: *Reversión por incumplimiento en el contrato de donación entre Administraciones Públicas.*
- I. PEMÁN: *Dificultades para una delimitación sustantiva del concepto de sanción. Pautas para un replanteamiento de la cuestión.*
- J. C. TEJEDOR: *Deber de conservación, ruina y rehabilitación al servicio de la regeneración de la ciudad.*

ARAGON

- R. BARBERÁN: *La Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón en 1997.*
- A. L. MONGE: *Algunas reflexiones a propósito y sobre la Ley de Cooperativas de Aragón.*
- J. ALVAREZ: *Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1999.*
- J. TUDELA: *Actividad de las Cortes de Aragón (julio 1997-junio 1998). Balance de una Legislatura.*
- R. SALANOVA: *La Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón.*

DEBATES

- J. RODRÍGUEZ-ARANA: *La reforma del procedimiento administrativo y del régimen procesal contencioso-administrativo: presupuestos y objetivos.*
- J. J. PÉREZ MILLA: *Configuración normativa y jurisprudencial de un derecho de reagrupación de la familia.*
- A. SALERNO: *Los bancos centrales y la transferencia de la potestad monetaria. El ejemplo del Banco de España.*
- A. CERRILLO: *La participación de los ciudadanos en los Consejos escolares en España.*
- F. GURREA: *Las Universidades públicas ante el nuevo régimen de lo contencioso-administrativo.*
- F. GONZÁLEZ BOTIJA: *La política de control del viñedo en la Unión Europea.*
- G. PALACIO: *Régimen jurídico del turismo rural.*

CRONICAS. BIBLIOGRAFIA

Precio de la suscripción anual	3.500 ptas. + IVA
Número suelto	2.000 ptas. + IVA

Suscripciones:

Instituto Aragonés de Administración Pública
DIPUTACION GENERAL DE ARAGON
Paseo María Agustín, 36 - 50004 ZARAGOZA

AUTONOMIES

Revista Catalana de Derecho Público

Escola de Administració Pública
Institut d'Estudis Autònoms

Sumario del núm. 24 (febrero 1999)

ESPECIAL «FUNCION PUBLICA»

Presentación, Joaquim FERRET I JACAS

Estudios

Miguel SANCHEZ MORON: *Reflexiones sobre las vinculaciones constitucionales en materia de empleo público.*

Joan MAURI I MAJOS: *La distribución de competencias en materia de función pública.*

Anne STEVENS: *Ética y códigos de conducta: cuestiones actuales en la función pública británica.*

Manuel FÉREZ FERNÁNDEZ: *Reflexiones en torno a los principales cambios producidos en la función pública norteamericana (1978-1988): mito y realidad.*

ESTUDIOS

Agustí CERRILLO I MARTINEZ: *El derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente. Análisis de la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, de acceso a la información en materia de medio ambiente.*

Mikel BARREDA y María GALOFRE: *La legitimación de las decisiones legislativas en los Parlamentos de Cataluña, Euskadi y Galicia (1990-1995).*

Francisco José RODRIGUEZ PONTON: *Gobierno, política y administración: elementos de debate para las «administraciones independientes».*

COMENTARIOS Y NOTAS

ACTIVIDAD NORMATIVA, JURISPRUDENCIAL Y CONSULTIVA

CRONICA

RECENSIONES Y NOTICIA DE REVISTAS

Correspondencia y suscripciones:

AUTONOMIES
Escola d'Administració Pública de Catalunya
Av. Pearson, 28 - 08034 BARCELONA
Teléfono 93 402 40 40
Fax 93 402 40 05

PATRIMONIO CULTURAL Y DERECHO

Presidente del Consejo Asesor: José Luis ALVAREZ ALVAREZ

Director: Javier GARCÍA FERNÁNDEZ

Coeditores: Boletín Oficial del Estado, Fundación AENA,
Fundación de los Ferrocarriles Españoles, Hispania Nostra

Sumario del número 2 (año 1998)

ESTUDIOS

María Gemma PRIETO: *Derecho Internacional y Bienes Culturales.*

Luis LAFUENTE BATANERO: *El Consejo del Patrimonio Histórico.*

Luciano PARFJO ALFONSO: *Urbanismo y Patrimonio Histórico.*

Enrique LINDE PANIAGUA: *Los museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal.*

Giancarlo ROLLA: *El Museo como servicio público local. Propuestas para la organización y gestión de un sistema local de museos.*

Luis OPORTO ORDÓÑEZ: *Aproximaciones a la legislación sobre Patrimonio Documental en Bolivia.*

Alicia RODRÍGUEZ NÚÑEZ: *La protección del Patrimonio Cultural en el Código Penal de 1995.*

NOTAS

José Luis ALVAREZ ALVAREZ: *La defensa del Patrimonio Cultural y la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando.*

José María A. MAGÁN PERALES: *Algunas precisiones sobre la noción de bien cultural en el Tratado de la Comunidad Europea.*

Luis ELVIRA: *Reflexiones desde la otra orilla.*

Javier GARCÍA FERNÁNDEZ: *La naturaleza jurídica de la colección artística de AENA.*

María Rosario ALONSO IBÁÑEZ: *La insuficiente regulación de las actividades comerciales y servicios complementarios de los museos.*

Javier GARCÍA FERNÁNDEZ: *El Museo Nacional Ferroviario: su peculiar naturaleza jurídica.*

DOCUMENTACION

Legislación. Informes y Dictámenes. Jurisprudencia

BIBLIOGRAFIA

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL (un número)

España	2.000 ptas.
Europa	22,50 euros
Resto del mundo	35 US \$

Suscripciones y números sueltos:

HISPANIA NOSTRA

Manuel, 5, 1.º B - 28015 MADRID

Tel. 91 542 41 35 - Fax 91 542 41 76

**XXV CURSO DE POSTGRADO DE ORDENACION
DEL TERRITORIO Y MEDIO AMBIENTE
(PLANIFICACION Y DESARROLLO TERRITORIAL SOSTENIBLE)**

**TITULO DE ESPECIALISTA UNIVERSITARIO
EN ORDENACION DEL TERRITORIO Y MEDIO AMBIENTE**

(32 créditos) de la Universidad Politécnica de Valencia

Octubre 1999 - Junio 2000

1975-2000. 25 AÑOS DE DOCENCIA EN ORDENACION DEL TERRITORIO
Y DESARROLLO SOSTENIBLE

Curso teórico-práctico de 320 horas lectivas centrado en la elaboración de un Proyecto de Ordenación del Territorio-Desarrollo Territorial Sostenible de una comarca concreta, en grupos multidisciplinares de 10-15 personas. Se realizan Estudios de Casos Prácticos sobre Evaluación de Impacto Ambiental, Desarrollo Sostenible y Planeamiento Urbanístico. Se desarrolla en **MADRID** durante una semana lectiva al mes, en horario intensivo (39 h. semanales).

DIRIGIDO A: Arquitectos, Lic. en Derecho, Biólogos, Ecólogos, Economistas, Geógrafos, Ingenieros Agrónomos, de Caminos, Industriales y de Montes, Sociólogos y otros titulados que deseen alcanzar una especialización práctica en Ordenación del Territorio y Medio Ambiente para el Desarrollo Territorial Sostenible.

PRÁCTICAS PROFESIONALES DE FORMACIÓN: FUNDICOT gestiona la realización de Prácticas profesionales de formación en empresas e instituciones con las que tiene convenio específico.

INICIO: 18 DE OCTUBRE DE 1999

ORGANIZAN



UNIVERSIDAD POLITÉCNICA
DE VALENCIA
Departamento de Urbanismo,
Urbanística, Ordenación
del Territorio y Derecho
Administrativo



MINISTERIO DE
MEDIO AMBIENTE



FUNDICOT
Asociación Interprofesional
de
Ordenación del Territorio

PRESENTACION

El Curso de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente (COT) para el Desarrollo Territorial Sostenible, organizado en Madrid por FUNDICOT, el Ministerio de Medio Ambiente y la Universidad Politécnica de Valencia, es un Curso de Postgrado destinado a Titulados Universitarios que deseen una especialización en estas materias. La calidad y continuidad del Curso viene garantizada por el Equipo de Profesores, que va incorporando anualmente la experiencia adquirida en el desarrollo de los 24 cursos anteriores.

El XXV COT está patrocinado por la Agencia de Cooperación Internacional (M.º de Asuntos Exteriores); el Ayuntamiento de Corvera de Asturias y el Instituto de la Ingeniería de España y colaboran la Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo (M.º de Fomento); la Fundación de los Ferrocarriles Españoles; ESCAN, S.A.; Informes y Proyectos, S.A. (INYPESA); GEOTECMA, S.L.; PROINTEC; TAU-Planificación Territorial y la Asociación Comarcal Don Quijote de La Mancha.

EVALUACION Y TITULO

Los asistentes que superen adecuadamente la evaluación ponderada, recibirán el Título de Especialista Universitario en Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de la Universidad Politécnica de Valencia.

DOCUMENTACION Y BIBLIOTECA

El alumno recibirá la documentación con los contenidos de las clases. El Curso cuenta con una Biblioteca especializada.

ESTRUCTURA DEL CURSO

El Programa se dirige a asegurar una formación profesional adecuada a los participantes en el mismo, centrándose en la elaboración de un Proyecto de Ordenación del Territorio-Desarrollo Territorial de una comarca concreta. Las unidades docentes son:

1. **PROYECTO DE ORDENACION DEL TERRITORIO-DESARROLLO TERRITORIAL SOSTENIBLE DE AMBITO COMARCAL**
 - 1.1. Taller Metodológico (30 h.).
 - 1.2. Clases tutorizadas para el desarrollo práctico (100 h.).
2. **BASES Y DIMENSIONES DE LA ORDENACION DEL TERRITORIO-DESARROLLO TERRITORIAL SOSTENIBLE**
 - 2.1. Análisis Territorial y Ambiental (80 h.).
 - 2.2. Teoría, Técnicas, Estrategias y Políticas de Planificación Territorial y Ambiental (40 h.).
3. **SEMINARIOS-TALLERES PRACTICOS Y ESTUDIOS DE CASO**
 - 3.1. Demografía (6 h.).
 - 3.2. Análisis Económico Básico Regional (4 h.).
 - 3.3. Análisis del Medio Natural (11 h.).
 - 3.4. Análisis y Programación Económica Municipal y Regional (4 h.).
 - 3.5. Planeamiento Urbanístico (12 h.).
 - 3.6. Gestión Urbanística Territorial (12 h.).
 - 3.7. Planificación-Evaluación Territorial y Ambiental (10 h.).
 - 3.8. Evaluación de Impacto Ambiental (6 h.).
 - 3.9. Programa Económico de Desarrollo Local Endógeno (6 h.).
 - 3.10. Desarrollo Local Integrado (6 h.).

CONDICIONES DEL CURSO. MATRICULAS Y BECAS

El Curso se compone de 320 horas lectivas, en horario de 9,30 h. a 19,30 h., distribuidas en las siguientes semanas intensivas:

18 a 22 de octubre, 15 a 19 de noviembre, 13 a 17 de diciembre de 1999; 10 a 14 de enero, 14 a 18 de febrero, 13 a 17 de marzo, 10 a 14 de abril, 8 a 12 de mayo, 5 a 9 y 21 a 23 de junio del 2000.

El coste de la matrícula es de 530.000 ptas. Los Licenciados y Titulados Superiores de la Unión Europea que hayan finalizado sus estudios con posterioridad a junio de 1995, si no trabajan, podrán solicitar reducción de matrícula (20 matrículas reducidas de 330.000 ptas.). En su adjudicación se tendrá en cuenta el orden de inscripción.

DESARROLLO DEL CURSO, INFORMACION Y MATRICULA FUNDICOT

C/. General Arrando, 38. 28010 MADRID
Tfno. y Fax: 91 308 50 29 - <http://www.arrakis.es/~fundicot>
Correo electrónico: fundicot@arrakis.es
(horario de Secretaría: de 9 h. a 13 h.)

REVISTA DE
Estudios Políticos

Publicación trimestral

REVISTA DE
**Derecho Comunitario
Europeo**

Publicación semestral

REVISTA DE
Administración Pública

Publicación cuatrimestral

REVISTA ESPAÑOLA DE
Derecho Constitucional

Publicación cuatrimestral

**Derecho Privado
y Constitución**

Publicación anual

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

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