

RECENSIONES Y NOTICIA DE LIBROS

CARDONA TORRES, Juan: *El personal laboral en las Corporaciones Locales*, Editorial Bosch, Barcelona, 1989, 309 págs.

El autor, Doctor en Derecho y funcionario perteneciente al Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado, expone en este libro una panorámica acerca de la normativa que regula el personal laboral de las Corporaciones Locales.

En el Prólogo, Pedro DE EUSEBIO RIVAS, Director General del INEM, señala que es preciso «reconocer que las Corporaciones municipales y provinciales están llamadas a desarrollar un mayor protagonismo en la articulación y vertebración política y social del Estado español», para lo que deberán prestar una atención creciente al factor humano. Para ello, a su juicio, «tendrán que dotarse de equipos de personas, no de élites, capaces de llevar a cabo, desde el convencimiento, la participación y la profesionalización, la ingente tarea de reforma que la sociedad les demanda»; y, en el campo del empleo, deberán actuar como agentes dinamizadores privilegiados, por cuanto que Ayuntamientos y Diputaciones viven con mayor inmediatez los problemas, conocen la realidad que les circunda y están en mejores condiciones que las otras Administraciones para afrontar los retos del desempleo.

La Primera Parte del libro se denomina «El personal laboral en las Corporaciones Locales», y en ella el au-

tor explica, ordenadamente, la normativa aplicable a este colectivo. Dichas Corporaciones presentan una doble faz o vertiente. Son, de una parte, entidades que, al igual que las de carácter privado, se comportan «como verdaderos Entes promotores de iniciativas que contribuyen al desarrollo local» y fomentan el empleo a través de diferentes vías o caminos. Y, de otra, son también «Empresas-Entes Públicos» que, en cuanto tales, deben contratar personal laboral a su servicio y servirse del mismo en el cumplimiento de sus funciones y actividades.

En los sucesivos capítulos de esta Primera Parte se van analizando los diferentes aspectos del personal laboral local, al hilo siempre de la normativa común aplicable al resto de los trabajadores; y señalando, cuando llega el caso, las diferencias y peculiaridades que caracterizan al personal de Ayuntamientos y Diputaciones. Y, así, CARDONA TORRES se refiere a la Administración Local entendida como Ente Público y Empresa, clases de personal que presta servicios en ella, forma de ingreso del personal laboral, cauces y modalidades de contratación, requisitos formales exigibles en ésta, duración y extinción de la relación laboral y conclusiones. En lo que concierne a estas últimas, se trata de condensar a través de ellas las ideas esenciales expuestas en los capítulos precedentes y que vienen a ser como su mejor compendio o síntesis.

Así, como conclusiones más rele-

vantes, señala el autor el hecho de que las Corporaciones Locales pueden celebrar cualquiera de los contratos laborales vigentes; la conveniencia de que sean formalizados por escrito; la provisión ha de hacerse a través de concurso u oposición libre, bastando la comunicación previa de la convocatoria al INEM con más de tres días de antelación; la no exigencia de que los aspirantes estén inscritos como demandantes de empleo en las Oficinas del INEM; los supuestos en los que basta la solicitud genérica de los trabajadores, sin necesidad de tener que superar unas pruebas selectivas; la posibilidad de celebrar contratos temporales de carácter ordinario o de fomento de empleo, además de la creación de puestos de trabajo de naturaleza indefinida en sus estructuras organizativas; la posibilidad de establecer en los contratos condiciones o cláusulas específicas incluso en los casos en que deba utilizarse un modelo oficial; la sumisión al Derecho Laboral, sin perjuicio de que la Corporación, como institución pública, esté sometida al Derecho Administrativo; la impugnación, por vía administrativa, de las convocatorias, sin perjuicio del nacimiento de la relación laboral y de su sumisión al Derecho Laboral; la aplicación de las normas de dicho Derecho en lo referente a los derechos y deberes, sin perjuicio de la vigencia de leyes de naturaleza especial (en materia de incompatibilidades, por ejemplo); y el compromiso para ambas partes, trabajador y Corporación Local, de cumplir recíprocamente sus obligaciones laborales, sin menoscabo de cumplir también las que vengan impuestas por el Derecho Administrativo dada la condición de ente público del respectivo Ayuntamiento o Diputación.

La Segunda Parte recoge la normativa específica sobre selección del personal laboral. Mientras uno de los capítulos reproduce los textos de la legislación local propiamente dicha

(Ley reguladora de las Bases de Régimen Local, Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local y Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales), el otro comprende las normas vigentes de contratación laboral y los convenios de colaboración entre el Instituto Nacional de Empleo y las Corporaciones Locales, con inclusión al final de los modelos oficiales de los diferentes tipos de contratos.

La Tercera Parte está dedicada a la jurisprudencia social. Se agrupan, en un capítulo, las sentencias del Tribunal Supremo y, en otro, las del Tribunal Central de Trabajo, ya desaparecido, indicándose tanto la fecha del fallo como la materia o cuestión sobre que versa antes del contenido del fallo propiamente dicho. Las sentencias, ordenadas cronológicamente, están seleccionadas a partir de 1980 y abarcan temas diversos de acuerdo con su importancia o conflictividad, afectando a colectivos muy heterogéneos de los entes locales. Como el propio autor subraya, se trata de «temas todos ellos que resultan familiares, por repetirse cotidianamente».

El libro noticiado, sin abrigar grandes pretensiones científicas, expone con claridad la regulación del personal laboral local. Aunque el texto propiamente dicho es breve, va acompañado de numerosas citas a pie de página que lo enriquecen y ayudan a su mejor comprensión e interpretación. Para quienes, en el diario quehacer profesional, han de enfrentarse con litigios, reclamaciones y reivindicaciones del colectivo estudiado, la obra de CARDONA TORRES les ayudará a superar sus incertidumbres, a clarificar sus ideas y resolver sus muchas dudas surgidas de una legislación no siempre suficientemente clara y completa. Y esto, para los tiempos que corren, en los que las normas resultan ambiguas, confusas y excesivas,

ya es un mérito más que suficiente para valorar un libro si aporta un poco de luz y ayuda a poner las cosas en su sitio.

V. M.^a GONZÁLEZ-HABA GUISADO

FONTANES BAENA, Santiago, y HUERTA HUERTA, Rafael: *Régimen jurídico de las máquinas recreativas y de azar*, Ed. Publicaciones Abella (El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados), Madrid, 1988, 557 páginas.

El tema del juego tiene en la sociedad española actual una serie de implicaciones y ramificaciones de toda índole que lo han convertido en un fenómeno relevante que preocupa a juristas, sociólogos, políticos, economistas, etc. Por ello, como recuerdan los autores en la Presentación, «se ha dicho que España es en la actualidad un inmenso tapete verde, y esta expresión metafórica no es nada exagerada, sino que describe a las mil maravillas una triste y alegre realidad».

FONTANES BAENA, Administrador Civil del Estado y ex Asesor Técnico de la Comisión Nacional del Juego del Ministerio del Interior, y HUERTA HUERTA, funcionario también del citado Cuerpo y Jefe de Sección en el Servicio de Recursos de dicho Departamento, han construido una obra eminentemente práctica en la que se combinan las exposiciones doctrinales, la normativa aplicable y los formularios. De esta manera, siguiendo las pautas tradicionales de la Editorial que publica el libro, se ofrece al lector un instrumento de trabajo que sea útil para sus tareas profesionales, que le ayude en sus actividades funcionariales y que resuelva las dudas que lleguen a su despacho u oficina.

En la Primera Parte, denominada

Consideraciones Generales, en los sucesivos capítulos se exponen «Idea del juego y su normativa» (cap. I), con referencia al concepto de juego, sus aspectos psicológicos y sociológicos, sus relaciones con el mundo del Derecho, su significación en la España contemporánea y su regulación en el marco del Estado de las Autonomías, y su «Regulación inicial» (cap. II), que comprende los precedentes legales en nuestro país; la despenalización de los juegos de azar; el Reglamento Provisional de Máquinas Recreativas y de Azar de 3 de abril de 1979, con sus disposiciones aclaratorias y complementarias; el Reglamento de idéntica denominación de 24 de julio de 1981, con sus posteriores modificaciones; el Decreto de 6 de julio de 1983 que modificaba el Reglamento del 81, y las Ordenes de 7 de octubre de 1983 y de 24 de marzo y 27 de diciembre de 1984.

En la Segunda Parte, sobre *Análisis del Real Decreto de Máquinas Recreativas*, los autores explican la regulación contenida en dicha disposición, partiendo en el capítulo I de unas consideraciones generales sobre el Real Decreto 877/1987, para a continuación entrar en materias más específicas como son las máquinas y salones (cap. II), con sus respectivas clases; las empresas y registros (capítulo III); las infracciones y sanciones (cap. IV), con referencias a extremos concretos como son el procedimiento, la ejecutividad de las resoluciones, la prescripción y los recursos, y, finalmente, la tasa fiscal (cap. V), en sus conocidas vertientes y diversidades.

A continuación figuran varios Formularios relativos a cuestiones diversas y un Apéndice Legislativo, muy amplio, que clasifica su contenido en normativa básica, normas generales, normas específicas y normas autonómicas, reproduciéndose en cada caso la disposición o norma de que se trate. Dentro de las normas generales,

los autores diferencian, a su vez, las que inciden sobre la organización, de un lado, y sobre el horario, de otro; y, en cuanto a las normas autonómicas, se incluyen las dictadas por Andalucía, Canarias, Galicia, Navarra, País Vasco y, sobre todo, Cataluña.

V. M.^a GONZÁLEZ-HABA GUIADO

GUAITA MARTORELL, Aurelio: *Lenguas de España y artículo 3 de la Constitución*, Ed. Cívitas, Madrid, 1989.

I

La coexistencia de diversas lenguas en España, muestra de las diferentes variantes culturales del Estado, ha sido, con relativa frecuencia en nuestra más reciente historia, motivo de importantes tensiones y fricciones. Ante tal situación, el constituyente español de 1978, en su artículo 3 (1), proclamó, sabiamente, el principio de que la existencia en el país de pluralidad de formas de expresión lingüísticas se debía considerar como un patrimonio cultural que se debe respetar y fomentar. Y no podía ser menos, ya que en un sistema de política auto-

(1) Frente a la diversidad o pluralidad de lenguas puede adoptarse una postura de represión, incluso mediante el uso de medidas coactivas, o una postura de sustitución o asimilación, incentivando los conflictos lingüísticos a través de una incentivación de la dialectización; una postura de neutralidad en régimen de tolerancia, o una postura de promoción y respeto en regímenes de oficialidad y cooficialidad lingüística, siendo tal la postura que parece deducirse del artículo 3.º de la Constitución. Ver, en este sentido, el trabajo de TORRES FERNÁNDEZ, *La cooficialidad lingüística y el artículo 3 de la Constitución*, «Jornadas de Estudio sobre el Título Preliminar de la Constitución», Ministerio de Justicia, Madrid, 1988, pág. 1405.

nómica territorial, como el que recoge la Constitución, no habría sido correcta una actitud que pretendiera marginar y no reconocer la existencia de las diversas modalidades lingüísticas (2). Y eso es así porque, como señala A. PIZZORUSSO (3), a las diversas formas de pluralismo social, que constituye cada vez más claramente una característica indefectible de la democracia, se ha ido añadiendo resueltamente un «pluralismo lingüístico» basado en la consideración de la diferencia lingüística como un valor autónomo. En resumen, en un Estado Social y Democrático de Derecho, en el que uno de sus pilares fundamentales es el pluralismo político, no podía faltar el reconocimiento a un pluralismo lingüístico arraigado fuertemente en las diversas regiones españolas. De ahí el acierto del artículo 3 de nuestra Carta Magna al recoger y admitir dicho pluralismo lingüístico.

Artículo 3 sobre el que versa el excelente e interesante libro del profesor Aurelio GUAITA que ahora se comenta, pudiendo afirmarse que nos encontramos ante un cuidadoso y sosegado estudio jurídico en el que se realiza un exhaustivo y meticuloso examen de toda la jurisprudencia que se ha pronunciado sobre esta problemática —casi un centenar de sentencias—, para apuntar una serie de rigurosas y neutrales soluciones que pueden ayudar a comprender y esclarecer el debate jurídico en torno a la conjunción de las diversas modalidades lingüísticas españolas.

(2) Pluralidad de modalidades lingüísticas que, como bien señala BAÑO LEÓN, es, sin duda, una de las características más reveladoras acerca de la diversidad cultural de nuestro Estado. *El ejercicio del pluralismo lingüístico en la Administración pública*, «REDA», núm. 54 (1987), pág. 225.

(3) En el prólogo del también reciente libro de COBREROS MENDAZONA, *El régimen jurídico de la oficialidad del euskera*, IVAP, Oñati, 1989, pág. 17.

II

La diversidad de modalidades lingüísticas no es sólo un hecho que se produce en España. Son muchos los Estados que aceptan un sistema multilingüe (4). No obstante, cada Estado presenta un modelo diferente en función de que se haya optado por el principio de territorialidad o por el principio de personalidad. Una política basada en el principio de territorialidad (5) limita a ciertas áreas concretas el derecho a beneficiarse de los servicios públicos en la propia lengua, mientras que, por contra, el criterio de la personalidad garantiza al individuo determinados servicios en su lengua con independencia del lugar en que se encuentre. El primer modelo circunscribe la oficialidad de una lengua al ámbito geográfico que le es propio, mientras que el segundo reclama la cooficialidad de las diversas lenguas en el ámbito del Estado (6). La solución adoptada por el

(4) Sobre dicho punto, por todos, J. FALCH, *Contribution à l'étude du statut des langues en Europe*, Centre International de Recherches sur le Bilinguisme (CIRB), Quebec, 1973.

(5) En torno a los sistemas basados en el principio de territorialidad, ver la obra de A. DONNEUR, «La solution territoriale au problème de multilinguisme», en la obra colectiva *Les Etats multilingues, problèmes et solutions*, CIRB, Quebec, 1975, págs. 209 y ss.

(6) Sobre este punto concreto, ver la obra de R. NINYOLÉS, «La política lingüística: modelos y ámbitos», en la obra colectiva *Las lenguas nacionales en la Administración*, Diputación Provincial de Valencia, 1981, págs. 20 y ss.

Ejemplos de países que adoptan un sistema lingüístico personalista son, entre otros, Finlandia, Luxemburgo e Irlanda. Por contra, países como Yugoslavia o Suiza optan por un sistema basado en el principio de territorialidad. (Sobre el sistema de lenguas en Suiza, por todos, pueden verse los estudios de M. PEDRAZZINI, *Les principes du Droit des langues en Suisse*, en «Res Publica», 1962, vol. 4,

constituyente español es, como ha señalado MILLÁN MASSANA (7), una solución mixta en la que se opta por un monolingüismo a nivel estatal y una cooficialidad a nivel regional. Así, el castellano tiene por ámbito de aplicación todo el territorio nacional; por contra, las lenguas regionales tienen un ámbito de aplicación circunscrito exclusivamente al territorio de la respectiva Comunidad Autónoma. Es decir, que el artículo 3 de nuestra Carta Magna ha consagrado como principio normativo el reconocimiento y aceptación de todas las situaciones especiales de bilingüismo, pero, eso sí, limitadas al ámbito territorial regional en que realmente se practica.

III

Otra cuestión interesante es el deber que el artículo 3 ha impuesto a todos los españoles de conocer el castellano. Como señala A. GUAITA, se trata de un deber jurídico, si bien el precepto en cuestión es una norma jurídicamente incompatible, imperfecta, por cuanto ante su posible infracción el ordenamiento jurídico no tiene capacidad de reacción, ya que no se prevé ningún tipo de sanción. Así, la esfera del deber concreto y personal de conocer el castellano ca-

y SCHLAPER, *La Suisse aux quatre langues*, Zoé, Ginebra, 1985.)

Hemos de señalar que existen países, caso de Italia, que han optado por un sistema ecléctico, mixto, en virtud del cual para ámbitos territoriales concretamente definidos, en los que existe una relevante implantación de una lengua distinta al italiano, se posibilita a los ciudadanos el uso de los servicios públicos en esa lengua, si bien ello no resta, como parece obvio, prioridad a la lengua oficial. Sobre el sistema italiano puede consultarse, por todos, el trabajo de A. PIZZORUSSO, *Il pluralismo linguistico tra stato nazionale e autonomie regionali*, Pacini Editore, Pisa, 1975.

(7) En su trabajo *La regulación constitucional del multilingüismo*, «REDC», núm. 10 (1984), pag. 149.

rece de cualquier valor coercitivo, constituyendo un principio metajurídico dirigido a los poderes públicos a fin de que promuevan y faciliten a los ciudadanos el ejercicio del derecho a usar el idioma correspondiente, en todos los aspectos y ámbitos de actuación (8). En efecto, al establecer este deber el artículo 3, se establece, como señala la sentencia del Tribunal Constitucional 82/1986, de 26 de junio, la presunción de que todos los españoles lo conocen (el castellano), presunción que nunca puede tener el carácter de *iuris et de iure*, sino que debe considerarse como una presunción *iuris tantum*. Lo contrario parece desorbitado, no teniendo ningún tipo de justificación, a mi entender, la argumentación de la «ignorancia indebida» por la que, por desconocer el castellano, puedan desprenderse efectos desfavorables que pueden incluso afectar a derechos fundamentales (9).

Por otro lado, el deber constitucional de conocer el castellano se extiende no sólo a su manifestación verbal, sino también a su expresión gráfica, es decir, a saber leerlo y escribirlo, lo que implica que el Estado y, en su caso, las Comunidades Autónomas tienen la obligación de mantener y fomentar la enseñanza del castellano, lengua oficial para todo el Estado (10).

(8) Ver, sobre este punto, RODRÍGUEZ PARDO, *La cooficialidad de las lenguas españolas como principio constitucional. Valor normativo*, «Jornadas de Estudio sobre el Título Preliminar de la Constitución», Ministerio de Justicia, Madrid, 1988, pág. 1398.

(9) Como, de hecho, se puede ver en la sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de febrero de 1986, en la que se afirmaba que si hubiera habido indefensión «se habría debido a una ignorancia indebida».

(10) En tal sentido, por todos, O. ALZAGA, *La Constitución Española de 1978*, Ed. del Foro, Madrid, 1978, pág. 108, y MILIÁN MASSANA, *ob. cit.*, págs. 131-132.

IV

El artículo 3 establece también la cooficialidad de las otras lenguas para su específico ámbito territorial. Sin embargo, y a diferencia del castellano, a nadie se le impone el deber de conocer la lengua propia y propia de su respectiva Comunidad Autónoma. La cualidad de bilingüe, como acertadamente apunta A. GUAITA, puede ser un mérito, una ventaja, pero en ningún caso puede convertirse en una obligación. A quien tiene la condición de ciudadano español debe bastarle, y le basta jurídicamente, con conocer la lengua oficial de y en todo el Estado español. Por otro lado, la cooficialidad no implica, en ningún caso, la preeminencia de la lengua vernácula sobre el castellano, ya que éste es —y no debe olvidarse— la única lengua oficial de toda la nación española (11).

La cooficialidad conlleva, pues, el derecho de los ciudadanos a usar libremente cualquiera de las lenguas oficiales, el castellano o su lengua vernácula, derecho que no se reduce a las relaciones entre los particulares, sino que también puede ejercitarse en la relación con todos los poderes públicos situados en esa Comunidad Autónoma con régimen de cooficialidad lingüística, con la prohibición a estos últimos de exigir al ciudadano en cuestión una traducción en castellano (12). No obstante, el de-

(11) En este mismo sentido, por todos, BAÑO LEÓN, *ob. cit.*, pág. 228.

(12) El sistema parece lógico, a la vez que respetuoso con dicho pluralismo lingüístico. En favor se puede citar, entre otros, a BAÑO LEÓN, *ob. cit.*, pág. 228; COBREROS MENDAZONA, *Cooficialidad lingüística y discriminación por razón de la lengua*, «REDA», núm. 42 (1984), pág. 470, y RODRÍGUEZ PARDO, *ob. cit.*, pág. 1398.

Por contra, ENTRENA CUESTA limita los efectos de la oficialidad de las otras lenguas al ámbito de relaciones de los particulares con las Comunidades Autónomas y los organismos de ellas dependientes. *Comentarios a la Constitución*, diri-

recho a ser atendido en la lengua escogida estará condicionado a las posibilidades del momento y a la adopción de los medios necesarios para ello por parte de los poderes públicos (13).

V

Nuestra Constitución no ha incluido en su artículo 14 a la lengua como una de las causas de posible discriminación que repugnan expresamente al principio de igualdad, exclusión que fue decididamente consciente, puesto que fueron rechazadas varias enmiendas que proponían su inclusión, siguiendo el ejemplo de otros textos internacionales (14). Con todo, que la discriminación por lengua no es de recibo en el sistema democrático español es criterio jurisprudencial y doctrinal uniforme, posibilidad de discriminación que tiene uno de sus principales epicentros en el controvertido campo del acceso a la función pública. Así, en base a los artículos 14 y 23.2 de la Constitución, resulta contrario al principio de igualdad, en

gida por GARRIDO FALLA, 2.^a ed., Cívitas, Madrid, 1985, pág. 60. En esta misma línea, MARTÍN MATEO afirma: «estimamos excesivo, y desde luego sin suficiente respaldo constitucional, el uso del idioma oficial de la Comunidad a la Administración del Estado». *Manual de Derecho Autonómico*, IEAL, Madrid, 1984, pág. 122.

(13) Por todos, FERNÁNDEZ ESPINAR, *El alcance de la cooficialidad lingüística en el procedimiento administrativo y en la Administración de Justicia*, «REDA», número 58 (1988), pág. 296.

(14) Así, Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO, a título individual y siguiendo una de las sugerencias del profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, propuso incluir la lengua entre los posibles motivos de discriminación del artículo 14. Dicha enmienda tuvo que ser retirada al no contar con respaldo suficiente. Sobre dicha propuesta y su *iter*, ver el libro de Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO, *Materiales para una Constitución*, Akal Universitaria, Madrid, 1984, págs. 85 y ss.

principio, la imposición como obligación para acceder a un determinado cargo público el conocimiento de la correspondiente lengua autonómica. Dicho conocimiento podrá ser valorado, en todo caso, como un mérito, ya que, ante todo, lo importante es el desarrollo de la labor profesional para la que se promueve la creación de dicho empleo público. Sólo así puede quedar salvaguardado el principio de igualdad.

No obstante, no podemos desconocer la posibilidad de que existan excepciones justificadas a esta regla. En este sentido, como señala el Tribunal Supremo en su sentencia de 3 de marzo de 1987, el principio de igualdad sólo es quebrantado «si la desigualdad está desprovista de una justificación objetiva y razonable en relación a la finalidad y efectos de la medida considerada», por lo que se puede afirmar que podrán existir supuestos en que la exigibilidad del conocimiento de una lengua autonómica como requisito para acceso a un determinado cargo público no vulnera el principio de igualdad. Para ello será necesario que se trate de supuestos excepcionales y razonables y que habrán de estar previamente predeterminados por una norma. Además, estas excepciones, en cuanto suponen una restricción de derechos fundamentales, deberán tener su apoyo último, ante un hipotético juicio de legalidad, en el principio de necesidad (15). Sólo cuando se cumpla con todos estos requisitos, la obligatoriedad del conocimiento de una determinada lengua vernácula para el acceso a un empleo público no tendrá carácter discriminatorio (16).

(15) Ver BAÑO LEÓN, *ob. cit.*, pág. 234.

(16) Ejemplo de una excepción razonable la encontramos en los casos de acceso a una plaza de profesor de EGB en determinada Comunidad en la que existe pluralidad de lenguas. El derecho del alumno a recibir su educación en las dos lenguas oficiales es causa objetiva y necesaria que justifica la exigibilidad del

VI

Ya para finalizar estas breves reflexiones surgidas al hilo de la lectura de este excelente y entretenido trabajo del profesor A. GUAITA, haré una breve referencia a la problemática, también apuntada por el autor, originada por la confrontación del derecho del alumno a recibir la enseñanza en determinada lengua y el derecho del profesor a elegir en qué lengua imparte sus enseñanzas. Por descontado, los alumnos que deseen recibir la enseñanza en la lengua propia de su Comunidad están en su perfecto derecho, que pueden exigir y ejercer siempre que exista suficiente profesorado capacitado para ello (17). Así, la elección de recibir la enseñanza en una lengua u otra —también en el caso de enseñanzas universitarias— corresponde única y exclusivamente al alumno, ya que es en él donde tiene residencia el derecho fundamental de la educación (18), derecho fundamental que, para que sea ejercido de manera efectiva, le ha de ser impartido en aquella lengua que el alumno conoce perfectamente y que él, titular de un derecho fundamental, elija o prefiera. Ni la Comunidad Autónoma, ni el centro educativo, ni el profesor pueden invocar otro derecho de semejante entidad. Y es que, en el ámbito de la docencia, la decisión por parte

conocimiento de ambas lenguas oficiales para acceder a dicha plaza.

(17) Pero, además, y conviene insistir en ello, en los centros escolares —no en los universitarios— han de recibirla también en castellano, que, por ser la lengua oficial para todo el Estado, tienen el deber de conocer.

(18) Como señala FERNÁNDEZ MIRANDA Y CAMPOAMOR, el artículo 27.1 de la Constitución configura a la educación como una prestación constitucionalmente debida y directamente exigible. Se trata de un derecho subjetivo de prestación exigible frente a todos los poderes públicos. *De la libertad de enseñanza al derecho a la educación*, CEURA, Madrid, 1988, página 36.

del profesor de en qué lengua impartir sus enseñanzas no puede tener un carácter unilateral. La decisión del profesor a la hora de elegir la lengua en que realizar la enseñanza debe de tener forzosamente en cuenta la necesidad de que exista una total y correcta comprensión por parte del alumno, de tal manera que exista una real y efectiva comunicación entre el profesor y sus alumnos. Lo contrario supondría admitir la posibilidad de que el escolar recibiese su educación en una lengua que no conoce o que no domina, lo que produciría una vulneración del artículo 14 de la Constitución, por cuanto tal posibilidad puede conducir a la inviabilidad de una efectiva y completa educación por parte del alumno o alumnos implicados (19).

José María GIMENO FELIU

HALPERÍN, D. A., y GAMBIER, B.: *La notificación en el procedimiento administrativo* (Prólogo de J. C. CASAGNE), Ed. Depalma, Buenos Aires, 1989.

Dentro del complejo mundo del procedimiento administrativo, tiene un lugar propio el tema de las notificaciones.

En nuestro orden jurídico, la jurisprudencia progresiva del Tribunal Constitucional ha sido la que se ha encargado de remover los obstáculos que al calor de las notificaciones se venían produciendo, en clara merma de las garantías de los particulares.

(19) En este sentido, EMBID IRUJO, al referirse al contenido del derecho a la educación, señala que existe el derecho a una educación impartida sin discriminación de ningún tipo, para proceder a señalar, como consecuencia de ello, el derecho a recibirse la enseñanza en la lengua del propio escolar. *El contenido del derecho a la educación*, «REDA», número 31 (1981), pág. 654.

De ahí la importancia que desde una óptica garantista ha revestido siempre este aspecto del procedimiento y de la teoría del acto administrativo.

Pues bien, el libro cuya recensión hacemos está llamado a constituirse en un lugar de obligada reflexión para todos quienes estén interesados, como profesionales y como estudiosos, en el procedimiento administrativo.

Los autores, formados en la cátedra del Profesor CASSAGNE, han realizado una obra que es desde ahora cita obligada en este tema.

Uno de ellos, el Profesor GAMBIER, trabajó en el Seminario que dirige el Profesor GARCÍA DE ENTERRÍA en Madrid, y de cuyo buen hacer teníamos ya constancia quienes le conocimos en la Universidad Complutense.

Y apunto el dato biográfico, porque se nota inmediatamente al leer este libro, la importancia concedida tanto a la bibliografía como a la jurisprudencia y legislación española.

Los materiales del derecho administrativo español son manejados con enorme fluidez y soltura, y se engarzan perfectamente con el cuerpo del escrito, permitiendo un discurso lógico perfectamente coherente y lúcido.

La metodología del volumen parte, como es natural, de ensamblar los tres factores clásicos —doctrina, jurisprudencia y legislación— dentro de una línea completamente firme y que se adivina desde las primeras páginas: la óptica garantista del derecho del sujeto notificado.

En lo esencial, se trata de situar el régimen jurídico de las notificaciones, dentro del total esquema del procedimiento, buscando en todo momento que las mismas cumplan con su función de cumplimentar el círculo vital que recorre el acto administrativo desde su génesis hasta su comunicación final al sujeto interesado.

Así, en el libro se puede ver, desde este ángulo parcial, todo el acto ad-

ministrativo, que recibe así un tratamiento unitario y coherente.

El trabajo se divide en cuatro apartados.

El primer capítulo tiene carácter introductorio, y ya nos sitúa, correctamente, en el enfoque de la notificación como una técnica destinada a asegurar a los administrados el conocimiento completo del acto en cuestión. No, pues, como una mera carga formal de la Administración susceptible de sustitución por otras técnicas que no den cuenta del derecho del particular al conocimiento de la totalidad del contenido del acto.

El segundo capítulo se refiere al régimen jurídico de la notificación.

En este apartado se analiza, con técnica de cirujano, todos y cada uno de los distintos elementos que configuran la notificación, desde los sujetos, órganos, forma, interesados, lugar, contenido, plazos, etc. De especial importancia es el epígrafe referido a las notificaciones defectuosas y de las técnicas de saneamiento de las mismas.

El capítulo tercero está destinado a informarnos de los efectos de las notificaciones, desde la perspectiva de la eficacia del acto, distinguiendo las distintas modalidades de actos y las consecuencias de la notificación en la propia formación de los expedientes administrativos y de las consecuencias de la responsabilidad en que pueden incurrir los órganos administrativos por la omisión del deber de notificar correctamente.

Concluye el libro con un análisis de los procedimientos especiales y de las peculiaridades de los ordenamientos «provinciales», observando la diferencia entre el procedimiento común, de ámbito nacional, y la legislación de los distintos entes descentralizados.

Cierra el estudio un interesante apéndice en el que se nos ofrece el proyecto de reforma del régimen de notificaciones, junto con un completo índice bibliográfico y alfabético.

En suma, se trata de una intere-

sante obra, cuya lectura no vacilamos en recomendar a todos los estudiosos del procedimiento administrativo, y que demuestra que en todos los lugares los juristas nos enfrentamos con problemas muy semejantes a los que cabe dar respuesta con técnicas que responden a un espíritu común, que es sin duda el mejor patrimonio que los juristas tenemos.

José Eugenio SORIANO

HENDLER, Reinhard: *Selbstverwaltung als Ordnungsprinzip. Zur politischen Willensbildung und Entscheidung im demokratischen Verfassungsstaat der Industriegesellschaft*, Carl Heymanns Verlag KG, Köln, Berlin, Bonn, München, 1984, 408 págs.

1. A nadie puede sorprender, si se toma en cuenta la tradición jurídica alemana, que la RFA se organice en los más diversos ámbitos —local, académico, social, económico, profesional— en buena medida en base al principio de autoadministración (*Selbstverwaltungsprinzip*). La extensión y heterogeneidad de su objeto puede incluso dar la impresión de que tratar de reconducir a un concepto unitario tan variadas instituciones como en el mismo quedan implicadas no puede deberse sino a una *Aquivokation*. Sin embargo, no se trata de ningún descuido. A las profundas diferencias que, sin duda, separan a dichas organizaciones, subyacen, como hilo conductor, los postulados jurídico-organizativos de uno de los principios primordiales del ordenamiento jurídico alemán como es el de autoadministración. Por ello, y por lo que de enriquecedor para la propia realidad jurídica española puede tener su estudio, nos parece sin duda recomendable la lectura del trabajo que en estas páginas presentamos, que constituye —con ligeros retoques— el

Habilitationsschrift que el doctor Reinhard HENDLER, *Professor* de la Universidad de Marburgo, presentara en 1983 en la Facultad de Derecho de la Universidad de Göttingen.

2. El alma de las instituciones e institutos jurídicos con frecuencia se esconde en la historia. Cuanto menos, su genealogía proporciona los necesarios fundamentos para una comprensión profunda del sentido y significado que los mismos alcanzan en nuestros días. Consciente de ello, el autor dedica la primera parte del libro (páginas 5-187) al estudio de los sucesivos trazos que, durante casi doscientos años, los hechos y las ideas han ido marcando hasta dar al principio de autoadministración su fisonomía actual.

La autoadministración comienza a fraguarse en Alemania en esa época de profunda transformación política y social que da lugar al advenimiento del régimen constitucional. El mercado estatalismo autoritario del período absolutista, que trató de tutelar todos los ámbitos políticos y sociales, fue dejando paso a lo largo del siglo XIX a la afirmación de los principios del Estado liberal de Derecho, nuevo orden que permite los primeros brotes de autoadministración. Habrá que esperar, sin embargo, hasta principios de siglo para que el positivismo jurídico —Paul LABAND, Heinrich ROSIN—, con un trasfondo de razones políticas y prácticas y con una deuda dogmática con la generación anterior, impulse el debate sobre la autoadministración, que logrará despertar entonces una extraordinaria atención jurídica. La importancia de este principio no cede en la República de Weimar. En este momento, en el que, tras la caída de la monarquía, la tarea era edificar un nuevo orden constitucional, la idea de la autoadministración —se habló incluso del *Selbstverwaltungsstaat*— ejerció una enorme fuerza de atracción, especialmente en el ámbito de la economía. Esta tradición se rompió con

el periodo de dominio del nacional-socialismo, que en la práctica —no así en la retórica política— hizo imposible la vigencia de un principio organizativo que se encontraba en frontal contradicción con las necesidades centralizadoras y armonizadoras del Estado totalitario. El principio de autoadministración fue de nuevo retomado al término de la Segunda Guerra Mundial, buscando en el mismo la continuidad de la tradición de libertad del Derecho público alemán.

3. En este contexto, como decimos, el principio de autoadministración encontró campo abonado, articulando en el ámbito local la estructura territorial del Estado y filtrándose por los más variados espacios sociales, económicos, etc., lo que es analizado por el profesor HENDLER al comienzo de la segunda parte de la obra (págs. 191-268).

La autoadministración local (*kommunale Selbstverwaltung*) se planteó como objetivo político de primer orden. El artículo 28.2 LF reconoce en favor de los municipios y agrupaciones municipales el derecho y la responsabilidad de gestionar cuantas materias les afecten, delimitando así un ámbito de Administración local independiente dentro del Estado. En el terreno de los estudios superiores (*Hochschulbereich*), incluida la Universidad, la autoadministración se erige sobre la libertad científica —investigación y enseñanza—, reconocida constitucionalmente. La determinación del contenido, estructura y alcance de la autoadministración académica resultan, sin embargo, difíciles de precisar. Interesante es la configuración que reciben los entes gestores de la Seguridad Social (*Versicherungsträger*), que son corporaciones de Derecho Público dotadas de autoadministración, en cuyos órganos de gobierno se da una representación paritaria de empresarios y trabajadores. La ordenación jurídica de la radiotelevisión (*Rundfunkordnung*) descansa también sobre el autogobierno.

La independencia frente al Estado y la exigencia del pluralismo articulan técnicamente la libertad de Radio y Televisión, reconocida en el artículo 5-I-2 LF. Más dudosa es, en cambio, dado el amplio poder de gobierno y dirección con que cuenta el Estado, la autoadministración de las corporaciones públicas de agua y suelo (*Wasser- und Bodenverbände*). Finalmente, hay una serie de corporaciones públicas encargadas de la promoción, salvaguardia y organización de los intereses de los industriales y comerciantes (*Handels- und Industriekammern*), de los distintos oficios (*Handwerkskammern*), de la agricultura (*Landwirtschaftskammern*), de las profesiones libres (*Rechtanwaltskammern, Notarkammern, etc.*), que también responden al principio de autoadministración.

4. Como acabamos de ver, la autoadministración da lugar a la emergencia de unidades organizativas jurídico-públicas, de naturaleza corporativa o, incluso, fundacional, dotadas de independencia institucional, que —frente al clásico sistema administrativo de tipo burocrático-jerárquico— permiten trasladar la responsabilidad de la gestión de determinadas funciones públicas a las personas especialmente afectadas por las mismas. Lo esencial es, pues, que los implicados tengan garantizado ese componente de autogobierno, que se ejercerá a través de los mecanismos de representación correspondientes, en los asuntos que les son propios.

El federalismo es, en cambio, un fenómeno cualitativamente diverso de la autoadministración, si bien entre uno y otra —ambos al servicio de la división del poder y, con ello, de la libertad— se reconocen estrechas relaciones. La autoadministración tampoco coincide con el concepto alemán de autonomía (*Autonomie*), que únicamente remite a la capacidad de las instituciones jurídico-públicas para dictar sus propias normas, sus estatutos. Finalmente, no cabe confundir

autoadministración con *mittelbare Selbstverwaltung*, que alude a la actividad administrativa estatal llevada a cabo a través de entes públicos diferenciados.

5. La autoadministración se pone también en relación con los parámetros estructurales del Estado. En el fondo, aquélla supone la institucionalización en favor de los afectados de un principio tan importante para el orden democrático como el de la participación. Esto no obstante, hay que tener en cuenta que el propio principio democrático impediría también una extensiva *Betroffendemokratie*: hay materias que por su importancia deben ser responsabilidad de las instancias estatales, legitimadas democráticamente para ello. Por otra parte, la autoadministración se entronca también con el Estado de Derecho en tanto en cuanto sirve a la división vertical del poder y, con ello, a su limitación, lo que, puesto al servicio de la libertad del ciudadano, constituye uno de los objetivos de aquél. No existe, en cambio, una relación inmediata entre la idea de la autoadministración y el Estado social, que únicamente apunta a la *Daseinsvorsorge*, siendo a estos efectos irrelevante que la misma sea cubierta de una manera más o menos centralizada.

También en sede constitucional se destacan las relaciones entre la autoadministración y los derechos y libertades fundamentales: desde la consideración general del carácter complementario y afianzador que tiene aquélla para éstos, hasta la cuestión de la eventual garantía constitucional de existencia de la autoadministración como exigencia de los derechos y libertades fundamentales o, incluso, la aparente contradicción entre éstos y el principio de colegiación o pertenencia obligatoria.

6. Las veinte últimas páginas del libro ofrecen el estado actual del debate político y jurídico sobre la autoadministración en Alemania, en el

que, entre otros aspectos, se discute su conexión con el principio de subsidiariedad, su operatividad al servicio de la descentralización, los riesgos del corporativismo o, por el contrario, la función estabilizadora vía integración que la misma puede conllevar; en suma, la eficacia o ineficacia del propio principio de autoadministración.

7. En resumen, la valoración que cabe hacer de la monografía del profesor HENDLER es muy positiva. El tema es de calidad. Se encierra en él una problemática altamente sugestiva. Y ello tanto por su extensión —al afectar horizontalmente a ámbitos y niveles de responsabilidad pública tan diversos e importantes como los aquí implicados— como, especialmente, por su propia densidad, por su imbricación en la entraña misma del Estado, derivando en profundidad sus exigencias y mostrándose como solución para enjugar alguna de las carencias que los mecanismos tradicionales, superados por la dinámica histórica, pueden evidenciar en nuestros días. Si a ello unimos el rigor de un especialista que domina su oficio, que fundamenta escrupulosamente su trabajo —desatendiendo únicamente, como es común en la doctrina alemana, el Derecho comparado—, podrá apreciarse la solidez de una obra en la que se saben extraer todas las implicaciones que encierra un principio de la importancia de éste.

José Carlos LAGUNA DE PAZ

MARTÍN DEL BURGO Y MARCHÁN, Angel:
El principio general de competencia en derecho administrativo (con un estudio preliminar sobre el poder), Editora General de Derecho, 1989, 582 págs.

I

«Si la competencia es el ejercicio de una parcela de poder, malamente

podrá ser entendida aquélla si no se empieza por conocer éste.» Por lo tanto, por la forma en que vienen amalgamados ambos conceptos, y por constituir el poder un presupuesto de la competencia, «el aislamiento de ésta, en un estudio como el que aquí nos hemos propuesto realizar, sólo podría ser a costa de mutilar, en su punto básico de partida, el conocimiento del elemento que proporciona la existencia misma de la institución de la competencia».

Así comienza el ilustre magistrado Angel MARTÍN DEL BURGO su estudio sobre el principio general de la competencia en el derecho administrativo. En él ofrece, llenas de viveza, sus reflexiones sobre un tema que ha ocupado su trabajo profesional a lo largo de tres décadas. Se trata, pues, de una reflexión largamente meditada a la luz de los cientos de sentencias que, como ponente, ha redactado en su vida ejemplar.

De ahí que al gran interés que la lectura de este libro despierta por razón del tema y de su autor se añada también, en no menor medida, el interés que provoca la cita continua de obras de juristas muy significativos hace años, pero que la moda del último momento ha hecho caer en el olvido. No se trata, pues, de un libro de actualidad —en el peor sentido de esa expresión—, sino de un libro de hondas raíces exponente de una larga reflexión vital. El autor no ha eludido, claro es, el planteamiento de las cuestiones que hoy suscita el principio de competencia, pero al hacerlo no ha querido olvidar las aportaciones de quienes a lo largo de muchos años han contribuido al estado actual de la cuestión. Por ello, en la bibliografía utilizada aparecen, junto a las últimas obras publicadas, otras muchas que han sido especialmente importantes en la historia del derecho. Pero continuamente, entre líneas o muy manifiestamente, brota el pensamiento del autor, con frecuencia iró-

nico y crítico, pero siempre apasionado por el derecho administrativo.

Para comenzar, el autor declara que se siente obligado «a dismantelar una de las mayores ficciones que han imperado a lo largo de la historia del derecho administrativo. Ficción que consiste en presentar el acto político como algo extraño dentro del organismo administrativo, con la consecuencia de su expulsión del conocimiento revisor de la jurisdicción contencioso-administrativa». «Si la competencia administrativa presupone en su base el ejercicio de una fracción de poder, y el poder es, por esencia, poder político, no vemos cómo esa competencia pueda llegar en su actuación a desprenderse por completo de la connotación política del poder que la sustenta y la hace posible» (pág. 14). Planteada así la cuestión, MARTÍN DEL BURGO expone cuál ha sido la preocupación central de su estudio: «intentar dar un concepto de competencia que, basado en el poder y siendo fruto de su distribución, no venga determinado por el factor cuantitativo, lo que —dice— ha constituido para mí un claro desafío frente a un amplio sector doctrinal que, a lo largo del tiempo, se ha venido manifestando en sentido opuesto» (página 15).

II

A) El Título Primero desarrolla una respuesta a la pregunta *¿qué es el poder?* Respuesta que se intenta alcanzar por la vía de la comprensión más que por la del análisis lógico. A través del examen de sus manifestaciones puede lograrse una cierta idea de lo que es el poder. Esa idea, para MARTÍN DEL BURGO, se expresa con una palabra clave: el poder es «energía» (pág. 19). El poder, como factor humano, «no puede prescindir de la naturaleza biofísica de los sujetos que lo protagonizan, y por tanto, de la energía que mueve sus estados

anímicos, sus impulsos y sus reacciones» (pág. 23). De la energía, pues, y no de la fuerza, que es un factor destructor del derecho («El poder de la fuerza», precisa, no «la fuerza del poder»). Fuerza, poder y derecho, sin embargo, han coexistido siempre. Las diferencias son de dosificación o de predominio de uno sobre los otros (pág. 29). Por otra parte, el poder se diferencia de la *auctoritas*. «El poder domina institucionalmente, la *auctoritas* influye personalmente» (pág. 39).

Pero ¿cuál es la naturaleza de la «energía del poder»? MARTÍN DEL BURGO responde desde una posición muy crítica de la doctrina de Kelsen sobre la fundamentación del derecho en el «deber ser». «Ontológicamente —escribe— la construcción kelseniana es una aberración. Porque el deber ser no puede surgir de la nada, sino que forzosamente tiene que referirse al ser» (pág. 47). Y aquí el ser es el poder. «El poder es lo efectivo a lo largo de la historia, y a lo efectivo hay que concederle cierta primacía sobre lo meramente posible, como recomienda HARTMANN. Y lo efectivo, esto es, lo real, es “que toda realización jurídica depende del demonio del poder” (HELLER) (pág. 49). Al poder no le detiene el poder. Al poder sólo le puede detener el sistema de garantías establecidas en el ordenamiento jurídico. Ello es posible porque la energía del poder no nace en una sola fuente a través de una sola voluntad, sino en una serie escalonada de voluntades, filtradas en cada tramo, a través de las misiones específicas desempeñadas en cada uno de éstos: la voluntad del cuerpo electoral, la voluntad de los representantes legisladores, la voluntad del gobierno, la voluntad de los Tribunales.» Por consiguiente, concluye MARTÍN DEL BURGO, «es la voluntad el elemento principal y básico de la energía motriz del poder», si bien «no existe una sola voluntad, sino varias»; y, de ellas, una es la originaria: la que emana de la

soberanía que reside en el pueblo (página 53). Esta concepción, pues, del papel de la voluntad como esencia del poder no puede calificarse de voluntarista o decisionista, ya que no defiende una «voluntad de poder», sino que pone de relieve la función que ejerce la «voluntad del poder» (página 58).

Todo poder tiene un detentador. «Alguien tiene que ejercer el poder, sea en nombre de Dios, o por derecho de conquista, o en representación de la soberanía popular», puesto que no hay sociedad sin gobierno. Pero ¿quién lo ejerce? MARTÍN DEL BURGO destaca que la aspiración a detentar el poder es una cualidad psicológica de ciertos hombres. El instinto de dominación conduce a ciertos hombres a la lucha por el poder. También existe en el hombre un instinto de lucha por el derecho. Pero son cualidades distintas. La historia del pensamiento político muestra cómo los hombres han advertido la singularidad de las cualidades de quienes aspiran a ejercer el poder. Una selección de estas opiniones lleva a MARTÍN DEL BURGO a resaltar las «páginas admirables en las que ORTEGA, con cierto regusto cínico, contempla a Mirabeau como algo muy próximo al arquetipo del político» (pág. 67), pero añade que la *communis opinio* es hoy bien distinta a la suya (pág. 69). De todas formas, es clara la predisposición de ciertos hombres al poder. Y también lo es la casi irresistible predisposición a conservar el poder. «Nadie que alcanza el poder lo abandona voluntariamente.» «La *concupiscentia dominandi* se multiplica en cuanto la dominación pasa de aspiración a realidad.» «El poder insufla a sus usufructuarios un espíritu especial, un talante *sui generis*. Se los gana para siempre» (pág. 71). Esta predisposición a conservar el poder personal plantea, claro es, problemas distintos a los que suscita la conservación del poder como institución. Hay que dis-

tinguir, pues, entre «el instinto de individuo a la conservación del poder *pro domo sua*, del sentimiento de adhesión al poder constituido, que sumado al de muchos más, es la base del poder: *obedientia facit imperantem*» (pág. 72).

El poder institucionalizado, esto es, el poder soberano del Estado, puede ser objeto de «disposición» y sometido a un proceso de «separación». En el primer supuesto, la disponibilidad puede ser absoluta (por ejemplo, creación de un nuevo Estado) o relativa (por ejemplo, mediante la descentralización). En el segundo, la separación no afecta a la integridad del poder, sino que, en cierto modo, lo afianza. MARTÍN DEL BURGO recuerda aquí que la anulación por el poder judicial de actos ilegítimos del poder administrativo afirma y cimienta la autoridad pública (pág. 81). El principio de separación de poderes no es un fin en sí mismo, sino un simple medio para evitar el abuso del poder y garantizar así la libertad de los ciudadanos: su *status libertatis*. Por tanto, «el principio es un mero instrumento que como tal no puede convertirse en un factor debilitante del poder estatal, ni en un elemento productor de disfunciones en el mecanismo del Estado» (pág. 92).

La «elasticidad y ductilidad del poder, capaz de concentración y de dispersión, conservación y de disposición como elemento propulsor de la vida y subsistencia del Estado», puede ayudar a comprender la posición de la Corona ante el principio de separación de poderes. Así, en la dramática noche del 23 de febrero de 1981, cuando el vacío de poder no podía ser más grande al estar secuestrados el poder legislativo y el Gobierno, fue precisamente el poder «neutro», el poder «simbólico», el poder que «reina pero no gobierna», el que hace frente a la situación al ser respetado, incluso, por los principales insurgentes» (pág. 97). MARTÍN DEL BURGO in-

terpreta lo que entonces sucedió como un ejemplo de «la operatividad del poder del Estado que, aunque diversificado en funciones, tiene un punto de arranque común que, no pudiendo ser ejercido por el pueblo, fue asumido por la única institución del Estado que pudo hacerlo con autoridad y legitimación» (pág. 98). Pero, claro es, la voluntad básica y originaria del poder es la que procede del pueblo español, en el que reside la soberanía nacional y del que emanan los poderes del Estado.

Por ello, MARTÍN DEL BURGO dedica un capítulo de su libro al «poder del pueblo» (págs. 99 y ss.) y, después, los capítulos siguientes al examen de la «filosofía» de ese poder (págs. 113 y ss.), de la «sociología» del poder (págs. 153 y ss.), a la «humanización del poder» (frente a las concepciones mecanicistas y tecnocráticas, págs. 158 y ss.), así como a la «institucionalización» del mismo (págs. 163 y ss.). Esto último permite al autor mostrar el entronque que existe entre poder y competencia. «El poder institucionalizado es la causa que mejor justifica el que el Estado aparezca como un ente dotado de competencias». «La competencia, ha escrito Carl SCHMITT, es la forma bajo la cual se manifiesta el Estado, residiendo en éste el derecho que sirve de fundamento a la competencia de los distintos órganos; la sustancia estatal aparece solamente por medio de una competencia, motivo por la cual siempre se manifiesta como un poder limitado» (pág. 166).

B) El Segundo Título del libro, el más breve pero quizá el más polémico, contiene un examen y una defensa apasionada del «*poder de la Administración*», la cual «administra su propio poder», aunque no «dispone» de él (pág. 173). Una exposición previa de las teorías sobre el poder de la Administración permite a MARTÍN DEL BURGO exponer sus propias ideas:

«Nos parece —dice— que el poder de la Administración no surge porque la misma tenga siempre inclinación a desarrollar un poder autónomo ni, como también sostiene Debbasch, por virtud de las relaciones reales que se establecen en un momento dado entre el poder político y la Administración» (pág. 178). «El poder de la Administración se basa en la naturaleza de las cosas, en que la Administración no podría actuar sin un poder propio, aunque subordinado como los otros al legislativo, así como el Estado no podría existir sin la Administración.» «La Administración necesita de un poder específico, derivado, pero no prestado, ni menos, dependiente en todo momento del poder político» (pág. 179). Se trata, pues, de una tesis aventurada a la que, sin embargo, MARTÍN DEL BURGO traza claros límites, pues si bien afirma que existe una separación de poderes entre Gobierno y Administración, ésta no debe olvidar que «no es el Estado, sino que es del Estado». La posición de supremacía general o especial sobre los ciudadanos, las potestades administrativas, la presunción de legalidad de las decisiones, la ejecutoriedad de las mismas y la garantía de sus bienes, son expresión de que la Administración es un poder y la competencia de sus órganos una manifestación o proyección de ese poder (pág. 180). Queda así planteado el estudio de la competencia administrativa como una manifestación del poder administrativo.

C) Este análisis del poder constituye, pues, la introducción al estudio central del libro sobre «el principio de competencia en el derecho administrativo».

Comienza MARTÍN DEL BURGO examinando la *ubicación sistemática de la competencia* (cap. I) y defiende que su *sedes materiae* se encuentra en el marco acotado por el derecho administrativo (pág. 187), ya que es aquí donde «la rica problemática de este

instituto se nos muestra en toda su plenitud». Hay, pues, un expreso rechazo de trasladar el examen de la competencia a una parte general del derecho público de cuya utilidad y validez duda. «No nos entusiasma —dice— el proyecto de un derecho común elaborado sobre la base de una selección de ejemplos»; «ni la de una reagrupación de partes generales, productora de una reconversión y unificación de las mismas, lo que sólo podría hacerse a costa de privar a cada una de ellas de las especialidades y de los matices que las singularizan». Menos aún, por ello, admite que una parte general del derecho (quizá posible y en alguna medida útil) intente superar «la poderosa hendidura» producida entre el derecho público y el derecho privado. Ello no impide, sin embargo, que el autor dedique una gran atención no sólo a las categorías generales del derecho (como lo prueba el extenso análisis que hace del «poder» en esta obra), sino también a la aplicación al derecho administrativo de nociones tradicionales del derecho privado (por ejemplo, en las numerosas sentencias de las que ha sido ponente y en las que ha usado de modo tan fecundo la noción de buena fe).

Aunque las *raíces históricas* del principio de competencia son profundas («la implantación de este principio es una conquista de la civilización que culmina un lento proceso») y a su formulación moderna contribuyen estímulos diversos (el derecho eclesiástico, la organización militar), sólo en el moderno Estado de derecho puede situarse el origen de su significado actual. De modo que si bien en otras épocas el principio de competencia venía impuesto por la necesidad de la división racional del trabajo, ahora, su significado ha variado al cumplir, además, una función esencial en el Estado de derecho: «la conversión del hecho bruto del poder en el concepto técnico de la competen-

cia» (GARCÍA DE ENTERRÍA). «Aunque al principio de competencia no se le ha concedido la importancia que al de división de poderes, como factor de identificación del moderno Estado de derecho, sin embargo —dice MARTÍN DEL BURGO—, no por ello contribuye en menor medida al resultado de garantizar la imposibilidad del poder absoluto del Estado, la seguridad jurídica y la racionalización de las Administraciones Públicas» (pág. 189).

El concepto de competencia no se debe aislar del fenómeno que la hace aparecer. Con el término competencia se designan conceptos de distinta significación: a) competencia como aptitud, experiencia, dominio de una técnica, capacidad; b) competencia como competición, participación en una confrontación de aptitudes; y c) competencia en sentido técnico-jurídico, utilizado en el derecho público y, en especial, en el derecho administrativo. En este último sentido, la competencia se distingue de la capacidad. No deben mezclarse indiscriminadamente conceptos distintos como el de «competencia» y el de «capacidad». La competencia es un atributo del órgano y la capacidad lo es de la persona jurídica. En cambio, si pertenece a la noción de competencia el concepto de «medida» o «cantidad». Así se ha dicho que la competencia «es la medida de la función administrativa de que cada órgano está investido». Pero MARTÍN DEL BURGO propone que se investigue más. ¿Qué es medir? ¿Qué es lo que se mide? (pág. 196). Porque —dice— no se puede olvidar —tal como escribió HARTMANN— que «en la esencia de todo lo cuantitativo está el ser cantidad de "algo", por lo que es la esencia de ese algo lo que hay que descubrir» (pág. 198). El valor de la noción de medida se encuentra, pues, en que conduce a la de potestad («medida de la potestad»). La competencia es una manifestación del poder, una concreción del mismo. «En resumen, la

competencia es la manifestación, concretada, del poder del Estado, en actuaciones singulares, reservadas a órganos determinados» (pág. 201). Lo dicho, aclara MARTÍN DEL BURGO, no tiene pretensiones definitivas, porque el concepto de competencia es difícilmente aprehensible en una definición, entendiéndose mejor como deducción de la totalidad de los aspectos que la institución comprende.

La competencia constituye un *principio general* del derecho administrativo que cumple una función de «acomplamiento» para la constitución del sistema (pág. 203). Tal función es fundamentalmente organizativa. Sin embargo, ello no significa que la competencia afecte sólo a la organización de la «división del trabajo», sino también a la «distribución del poder» (pág. 207). El poder entero, total del Estado, no puede ser localizado en ningún órgano porque el Estado no se presenta como tal, sino en forma de múltiples actividades cuyo ejercicio se confía a los órganos administrativos. Por ello, es «superficial y convencional la concepción reinante de confinar la problemática del poder en el ámbito cerrado del derecho político y presentar el principio de competencia como un instrumento de actuación administrativa». «El poder político no está ausente en la actividad de la administración» (pág. 210). Ello no impide, sin embargo, que la competencia sea también un principio general de organización de carácter jurídico. Se trata de un principio jurídico en cuanto que los administrados pueden hacerlo valer por medios jurídicos, pero no porque atribuya un derecho público subjetivo al órgano que tiene atribuida la competencia (pág. 213). Desde esta perspectiva, la competencia actúa como presupuesto de validez del acto administrativo.

Una parte importante del libro se dedica a la exposición de las *Manifestaciones* del principio de competen-

BIBLIOGRAFIA

cia («clasificaciones», págs. 223 y ss.) y al análisis de su *fundamento* (empírico, técnico, político, jurídico y sociológico, págs. 283 y 22), dando después, todo ello, paso a un análisis de la competencia desde el punto de vista del derecho positivo vigente. Los capítulos VIII a XVIII (págs. 298 y ss.) presentan, en efecto, un cierto cambio metodológico con relación a los capítulos anteriores. Ahora MARTÍN DEL BURGO, sin abandonar el planteamiento filosófico-jurídico de los problemas (las citas de ZUBIRI, HEIDEGGER, HUSSERL, JELLINEK, IHERING, ORTEGA, MARÍAS, GÓMEZ ARBOLEYA, etc., se suceden), toma como referencia principal de su análisis el derecho positivo, la jurisprudencia y la doctrina españolas. Así estudia los *caracteres* de la competencia (legalidad, inderogabilidad, irrenunciabilidad, especialidad, finalidad); su *contenido* (páginas 319 y ss.); delimitación de *figuras afines* (págs. 324 y ss.); la *fenomenología* de la competencia, esto es, el estudio del principio desde el punto de vista funcional y dinámico, de acuerdo con el «planteamiento dialéctico poder-competencia» que preside el libro (págs. 340 y ss.). Este planteamiento, escribe MARTÍN DEL BURGO, servirá «para descubrir concurrentes poderes en un mismo objetivo (estatal y municipal, por ejemplo), cómo el poder se desplaza de un centro a otro (descentralización), cómo a título de excepción puede existir competencia sin transferencia de poder (competencia vicaria) y cómo, en fin, la actuación de un órgano administrativo sin poder produce vicio de incompetencia». Y el libro culmina el análisis de la competencia con una sistemática exposición de los *conflictos de competencia* (págs. 490 y ss.), distinguiendo entre: a) conflictos en la división del poder, que delimita como conflictos externos de un poder que inciden en otro poder, pero sin proyección sobre la concepción unitaria del Estado; b) conflictos en la

distribución del poder, y c) conflictos en la cúpula constitucional.

III

La reseña del contenido de este libro de MARTÍN DEL BURGO pone de manifiesto el gran esfuerzo conceptual y de comprensión realizado por el autor para elaborar una teoría general de la competencia, resultado de la experiencia y reflexión de muchos años de trabajo profesional. El autor confiesa a mitad del libro que, gestionado por el pensamiento de ORTEGA, decidió estudiar esta institución que «está tan cerca de todos, con la que nos topamos a diario», elevándose «al cielo de los conceptos y de los principios jurídicos para contemplarla panorámicamente, retornando desde él a su interior, con el fin de poderla observar en todos sus pormenores». Y así lo ha hecho. El lector encuentra, pues, en sus páginas, junto al propio pensamiento de MARTÍN DEL BURGO, una riquísima acumulación de otras ideas, a veces compartidas, a veces combatidas, que le obligan a un continuo ejercicio de reflexión y de contraste. No es éste un libro pacífico cuyas tesis puedan ser aceptadas o rechazadas en su conjunto. Es un libro inquietante, escrito con un talento apasionado, que antes abre que cierra la dogmática sobre la competencia.

Fernando SAINZ MORENO

O'BRIEN, David M.: *El derecho del público a la información. La Suprema Corte de los EUA y la Primera Enmienda Constitucional*, 1.ª ed. mexicana en español, Ed. Publigráficos, México, 1983, 245 págs.

Los potenciales lectores de este comentario deben permitirnos comenzar el mismo con una referencia a una

de las autoridades norteamericanas de mayor prestigio en el campo de las personalidades públicas, no políticas, que por su actividad en el campo de la discusión escolástica y en el debate controvertido y clarificador, sigue teniendo el mismo valor que en sus comienzos, como es el caso ejemplar de Reinhold NIEBUHR, quien en un pequeño libro en donde vio recogidas sus manifestaciones, con el título de *La ética en la Constitución y en el Gobierno norteamericano*, aludía a BRYCE, a ACTON y a los grandes comentaristas de la Constitución de su país para poner el énfasis en lo que por aquí y otros lares se olvida, que el sistema de contrapesos, tan subrayado en el más importante de todos los textos legales, no tiene otro objeto que evitar los excesos y el despotismo en el Gobierno, o sea, no es tanto un sistema de atribución de competencias a los distintos poderes, ni una rígida separación de éstos, sino, sobre todo y por encima de todo, un sistema de garantías que intentan evitar la posibilidad de excesos. Nada más apropiado entonces que la misma titulación de su obra.

Esta breve digresión se nos aparecía oportuna ante la lectura de una obra como la que comentamos, cuya fecha de edición no la quita mérito alguno para su difusión en nuestro medio intelectual y científico. Tampoco disminuye su valor la plena libertad que disfrutamos en nuestro país, en donde, por lo demás, no conviene olvidar la vigencia todavía de una ley de Secretos Oficiales que de vez en cuando produce alguna sorpresa y paralelamente admiración por sistemas como el que aquí se dibuja, con tantos años de rodaje y con tanto prestigio consolidado, pues no por eso la *Primera Enmienda Constitucional* ha dejado de ser la que más estudios, comentarios, análisis ha merecido entre los estudiosos del sistema político norteamericano, enmienda que es la pieza clave de todo él (1).

(1) Queramos o no, los países anglosa-

Para los que tengan dudas sobre la permanente actualidad de obras como la presente, yo les aconsejaría que se hicieran preguntas sobre la situación en nuestro país del acceso del público a los archivos administrativos y, en general, a cualquier tipo de registro público o el acceso de ese mismo público a conocer cualquier documento público, de la naturaleza que sea, o algunos de ellos en particular, como puedan ser las sentencias judiciales (2), o la misma bisoñez

jones nos ofrecen a los latinos los rasgos personales apoyados en la consistencia, la reiteración, el precedente, que singularizan todo su quehacer en todos los planos (incluido el jurídico y el procesal). Por esto, no nos es de extrañar, ante la visión de cualquier proceso judicial norteamericano, la búsqueda persistente que en ellos se produce del antecedente, como sea, dado que en su hallazgo puede encontrarse el probable éxito en el mismo (en múltiples ocasiones se ha transmitido al mundo la imagen filmada de semejante búsqueda). En cambio, entre nosotros falta esta maduración, conscientemente buscada, y al «hay que deshacer la casa» sucede la incorporación de nuevos materiales, cuya exacta procedencia a veces se ignora, llegando incluso a combinarse, no obstante, su antagonismo interno.

(2) Muy recientemente, el Consejo General del Poder Judicial ha debido pronunciarse sobre cuestión tan importante como es la del acceso del público al conocimiento de las resoluciones judiciales; en este caso se había recurrido al mismo ante la resolución desestimatoria pronunciada por la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Cantabria, quien había interpretado la normativa legal existente declarando que «... el acceso a las sentencias... se limita a los interesados, sin que este interés invocado por la ley pueda equipararse a un deseo de conocimiento genérico o por motivaciones profesionales, sin relación alguna con cada caso concreto...». El Pleno del Consejo General del Poder Judicial, en base al artículo 120.1 de la Constitución y al artículo 166 de la Ley Orgánica del Poder Judicial («... se permitirá el acceso a cualquier interesado al texto de las sentencias...»), permite el acceso «... al texto

BIBLIOGRAFIA

como la mayoría debe reconocer todavía siguen contruidos alguno de los derechos que configuran el llamado *status* del informador (sobre el que tan amenazadoramente se ejercen tantas y tantas prerrogativas que, amparadas en un vago derecho a la propia imagen, no hacen más que coartar la información sobre aquellas personalidades que por su carácter público a esta condición deben someterse, como así lo creen muchos informantes). El abanico que aquí pudiera hacerse de cuestiones relacionadas con el título de la obra objeto de nuestro comentario sería lo suficientemente amplio como para acallar cualquier intento apaciguador del «apaga, y vámonos», cuando realmente está más vivo que nunca aquello de «luz y taquígrafos». Por si todo esto fuese poco, los frecuentes conflictos que se están produciendo en el ámbito de la vida diaria entre la libertad informativa —que pretenden ejercer los medios de comunicación social hasta donde puedan— y el respeto a la privacidad, en una versión hispánica de algo hasta ahora muy típicamente anglosajón en donde la gráfica figura del *peeping tom* ha sido intensamente analizada, reclaman una vez más medidas que compatibilicen todos los intereses en controversia, sin necesidad en principio de recurrir a los Tribunales, y justamente para entrar en su esfera de influencia (todo lo contrario en esta salida a lo que sucede como países entre los que se cuenta al que este libro se refiere; en aquel camino se inserta el proyecto de código deontológico de los citados medios que proyecta elaborar la Asociación de la Prensa de Madrid bajo la dirección del Magistrado Sainz de Robles, se-

de las sentencias depositadas en las Secretarías de los Juzgados y Tribunales», ya que el concepto de «interesado» para la LOPJ es más amplio que el de «partes interesadas», favoreciendo así el acceso de cualquier ciudadano al texto de las sentencias («El País», 1-12-89).

gún se difundió públicamente a finales de 1989).

El derecho a la libre información, como un derecho constitucional concreto

Con la perspectiva pragmática, tan característica desde siempre de los autores anglosajones, lejanos de estudios abstrusos y puramente retóricos, O'BRIEN intenta rastrear tanto los orígenes de la *Primera Enmienda* como su posterior historia para alcanzar la conclusión de si en la actualidad estamos ante una declaración sobre la constitucionalidad del referido derecho, más allá de su proclamación *in abstracto*.

En su indagación atraviesa etapas que por ciertas concomitancias con realidades que nos son próximas hemos de mencionar. Así tenemos que allí, como aquí, «*el orgien del secreto gubernamental (estuvo)... en el carácter ambiguo de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1946... (ley que) parece haber tenido pocos efectos y beneficios nulos sobre las prácticas de información al público y a la prensa*» (3).

(3) *Ceteris paribus*, podríamos decir iguales palabras para el caso homónimo español, si no fuera por la distinta concepción a la que responden cada uno de los sistemas jurídicos. Como allí, curiosamente, apenas publicada nuestra *Ley de Procedimiento Administrativo*, se produjo la aprobación de la *Ley de secretos oficiales*, que tantos beneficios ha producido a las instancias públicas, que prácticamente deciden a su conveniencia lo que en ellos entra, ratificándose así la acrada opinión de Max WEBER cuando les identificaba en exclusiva con «*secretos burocráticos*», y en relación con el acceso a los documentos y procedimientos administrativos, todos están de acuerdo con la nulidad de sus resultados, sobre los que el Ejecutivo quiere sobreponerse con sus periódicas desprestigiadas campañas en pro de una mayor atención al ciudadano.

La *Ley de Libertad de Información de 1966* rompe los límites y el enfoque de la anterior Ley, permitiendo el acceso a la información gubernamental a «cualquier persona» y no sólo a aquella que tuviera «razones particulares», ley torpedeada por la burocracia federal, lo que incitó al Senado a solicitar «más reformas legislativas y administrativas» en 1972, que culminaron en las reformas de 1974, que sigue siendo «el mandato legislativo básico que asegura la accesibilidad del Gobierno y el ideal político del derecho del público a la información». Con él, como dice O'BRIEN, hay que responder a la siguiente pregunta, en la que, en definitiva, reside la última ratio de todo el derecho que se postula: «¿qué es lo que el pueblo tiene derecho a conocer y cuál es la situación constitucional de la prensa en cuanto a informar al pueblo sobre cuestiones constitucionales?» La respuesta vendrá dada por los pronunciamientos jurisprudenciales, ya que, como declaraba un ilustre periodista, al tratarse de un derecho que no es de ejecución automática «toca a un tribunal decidir qué puede y qué no puede conocer el público», lo que está a su vez muy de acuerdo con la mentalidad norteamericana, allí donde todo queda como ya escribiera TOCQUEVILLE, en decisión de los Tribunales. O'BRIEN, dentro de este marco, recalca tanto las diferencias de planteamiento como de conclusiones que tiene el respectivo ámbito en que nos movamos si en el de la declaración abstracta del derecho o si en el de sus consecuencias concretas.

En las dos últimas décadas, «los miembros de la prensa se esforzaron por ampliar el alcance de la Primera Enmienda, pues sostuvieron que en sí conlleva tanto un derecho exigible de información como privilegios especiales de la prensa para obtener información que considere necesaria para que el público esté bien informado»; con anterioridad, el individuo

podía reclamar garantías constitucionales sobre la libertad de sus comunicaciones, «... pero no en cuanto un derecho de acceso a la información gubernamental...» Los litigios habidos entonces sobre un supuesto derecho exigible del público a la información, así como la existencia de privilegios a favor de la prensa para hacerse con aquélla, fueron los motores que ayudaron a ir construyendo la oportuna doctrina jurisprudencial sobre la materia (casos tan sonados como los del *Watergate* y el de los *papeles del Pentágono* operaron como argumentos arrolladores para poner las cosas en su adecuado y justo sitio constitucional) (4).

En el caso *Surcher versus Stanford Daily* se incluyó una declaración que marcaría un hito por sus repercusiones en los procesos legislativos federal y de los Estados federados y

(4) Causa sorpresa la comprobación que el tiempo nos permite hacer en torno a los que venían operando como principios, «secretos» o puntos de resistencia a la libertad informativa. ¿Cómo pueden ampararse en criterios de seguridad pública lo que no son más que deficientes comportamientos privados de la correspondiente personalidad pública? En Estados Unidos, últimamente han aparecido numerosas obras sobre el falso mito Kennedy, analizando y detallando su conducta privada, tan incompatible, según tales revelaciones, con lo que debe ser un gobernante que nos parece imposible atribuir la condición de líder a una personalidad de tales características; que esto fuera posible se debió al amparo que recibía su vida privada —que no lo era para las personas de su entorno y para muchas otras a cuyos oídos llegaban las oportunas informaciones; naturalmente, de pasillo—, en virtud de cláusulas tan pomposas como las de la seguridad nacional y otras similares (libros como el de HAYMAN sobre este Presidente hubieran supuesto, en su momento, la detención de su carrera política; véanse reseñas del mismo en la Revista española «Tiempo», noviembre 1989, y en la colombiana «Consigna», de diciembre, que expresivamente rotula su trabajo *Orgías en la Casa Blanca*).

que iba contra las que habían ido produciéndose en la materia, todas éstas opuestas a la excepcionalidad de la Prensa en el plano de acceso a informaciones gubernamentales (no era más ni diferente al que tenían los restantes particulares):

«... como cuestión de política abstracta digamos que la oficina de un periódico no debía estar más a cubierto de una indagación policial que el consultorio de un médico o la oficina de un Banco. Empero, aquí estamos para hacer valer una Constitución. Y nuestra Constitución no protege de un modo explícito la práctica de la medicina o el ejercicio de la Banca de todo acto hostil del Gobierno, pero sí protege explícitamente la libertad de la prensa».

Esta declaración del juez Stewart se completaría con esta otra del mismo en el caso *Landmark Communications Ind. v. Virginia*, en donde se dice:

«... aunque el Gobierno puede negar el acceso a información y castigar su robo, no puede prohibir ni castigar la publicación de esa información una vez que ha caído en manos de la Prensa».

Evolución jurisprudencial

A lo largo de las últimas décadas, como de las que precedieron, se han ido sustituyendo los criterios jurisprudenciales, dada su misma «accesibilidad» a los cambios valorativos que se iban produciendo en la misma sociedad norteamericana que atravesó por crisis profundas que, aguijoneadas por factores externos llegaron a poner en tela de juicio la misma fuerza de la democracia (recuérdese la famosa caza de brujas que con tanto empeño —y hoy diríamos vergüenza— emprendió el céle-

bre senador McCarthy), predominando no obstante la no excepcionalidad de la Prensa en su derecho de acceso a la información pública y en su derecho de información al público. Las razones de tal postura, que hace suyas el autor, son claras: «*Resulta que los derechos constitucionales son personales, no institucionales. Consecuentemente, tanto los individuos como la Prensa gozan de libertad por lo que hace a responsabilidad y control externo*». Si la Prensa, comenta, quiere ser ese cuarto Poder que anhela ser y que así ha ido postulando en distintas demandas ante la Corte, ello tiene que ser con todas sus consecuencias, de sometimiento a un control como lo son los demás poderes expresamente así tipificados en la Constitución, conclusión a la que no se aviene que prácticamente la coloca ante una especie de «aporía» —decimos nosotros—, pues ¿cómo admitir ese control, aunque sea *ex post*, si por principio rechaza cualquier clase de intromisión gubernamental? «*Tan vigorosamente como defiende privilegios especiales... la prensa como institución se opone al control y a la responsabilidad directa de sus decisiones editoriales*» (5).

(5) Y eso que en *Estados Unidos* no han llegado a conocer aquellos editoriales que en España, en una época pasada pero reciente, se veían obligados los periódicos a publicar, con carácter obligatorio, porque así lo disponía la Comisaría de turno, editoriales que eran reproducidos simultáneamente por todos los medios, lo que les hacía más llamativos. Ver, sobre esto, Javier TERRÓN MONTERO, *La Prensa de España durante el régimen de Franco. Un intento de análisis político*, editado por el Centro de Investigaciones Sociológicas, Col. Monografías, núm. 41, Madrid, 1981. Y, más recientemente, Justo SINOVA, *La censura durante el régimen de Franco*, Col. Hora de España, Ed. Planeta, Barcelona, 1989. Es evidente que, aunque sólo fuera por este «régimen de consignas para la Prensa»,

La *Jurisprudencia de la Corte Suprema Federal estadounidense* en torno al posible *status* privilegiado de la Prensa en la búsqueda de fuentes de información es bastante remisa, al insistir como lo hace que no es a los jueces a quienes corresponde completar lo que el legislador ha hecho. En *Bransburg* el juez White, siguiendo al juez Marshall, reiteró esta tesis afirmando que «*la tarea de los jueces, como la de los demás funcionarios de fuera del poder legislativo no es hacer las leyes, sino hacerlas cumplir...*», lo que completa O'BRIEN añadiendo: «*...según la Constitución solamente el Congreso y las legislaturas estatales tienen la facultad de legislar concediendo a la prensa privilegios e inmunidades especiales*». Nadie puede llamarse a engaño ni nadie, periodista o no, puede tener dudas tras tan claros pronunciamientos.

Cuando se habla, como lo venimos haciendo, de «*privilegios*» de los medios para informar habría que hacer una extrapolación de la cuestión en sí y llevarla al terreno de su utilidad, y en contra de la afirmación socrética, aquí sí que tiene importancia la cuestión semántica; en principio el término «*privilegio*» resulta llamativo para cualquier ciudadano, más si a éste se le dice que con él lo que se intenta es hacer llegar a la Prensa allí donde él, como ciudadano corriente, no puede hacerlo, entonces lo admitirá. Pongamos el ejemplo, entre otros, que sirvió para que algunos jueces de la Corte Suprema norteamericana lo aceptaran: nadie, al margen de los familiares, puede visitar a los presos; si a la Prensa se la reconoce ese «*status* privilegiado», podrá acceder a las cárceles y elaborar *ex post* los correspondientes reportajes que a todos los ciudadanos nos informen sobre el régimen carcelario. Creemos que el ejemplo es lo suficientemente claro y es—
aquel régimen era el propio de una Dictadura.

colar para que inmediatamente aceptáramos tal *status* (los ejemplos, claro está, podrían multiplicarse: nadie puede visitar una Embajada, nadie puede acceder a un Ministerio, nadie puede acceder a un cuartel, una escuela, un hospital, etc..., si no presenta y acredita previamente una relación especial con alguien de los que en su interior desarrollan su trabajo. Únicamente la Prensa podría acceder a tales lugares, sin necesidad de tal relación especial, en virtud de que se le reconozca «*el privilegio de informar*») (6).

Aunque tradicionalmente se reducan a la esfera administrativa, y por alcance, a la gubernamental, la accesibilidad del público, sin embargo, todas las demás esferas de los poderes políticos son tanto o más importantes, en principio desde la perspectiva de información al público. Entendemos que aquí es donde es más apreciable las diferencias existentes entre la visibilidad democrática norteamericana y la que por estos lares ha comenzado a circular con la llamada transición. Allí, cualquier diario dedica páginas a lo que

(6) Algo muy distinto son las llamadas «*informaciones privilegiadas*», con las cuales determinados medios o informantes cuentan dentro de los cánulos del poder —cualquier poder—, que produce un efecto opuesto al que arriba se analizaba. Mientras reconocer «*el privilegio informativo*» —o de informar— no lo es tanto, como se dice ya desde el Derecho romano, por su nota general a favor de todos los medios de comunicación: en el caso dicho, cualquier reportero, de cualquier medio, podría entrar en una cárcel, para preparar su correspondiente reportaje, en las «*informaciones privilegiadas*»; aquéllas sólo llegan a determinados medios que presentan frente a los demás, la mayoría, unos canales «*privilegiados*» a través de los cuales les llegan determinadas informaciones (con esta clase de informaciones, muchas veces, el Poder no hace más que servirse para sus propios intereses del poder o influencia de algunos medios: son las noticias oficiales e informaciones similares).

por aquí se califica de «información de los Tribunales», que apenas subsisten (y cuya ausencia se hace más de notar en vísperas de la implantación del jurado, cuando un conocido programa televisivo aboga claramente por él); allí determinados procesos son seguidos por la opinión pública con la misma consistencia que si se tratase de los célebres folletos y las actuaciones de los fiscales y sus ayudantes, por su reflejo en los medios impresos, pueden adquirir tal celebridad que puede servirles de base para el comienzo de sus carreras políticas (convirtiendo en habitual este antecedente en la mayor parte de los «políticos norteamericanos»); el público llega a tener un conocimiento detallado de las vistas procesales, tanto por la transcripción de las opiniones de los testigos y demás participantes como por los dibujos intercalados de la sala y de los en ella presentes. En determinados casos, algunos de los enjuiciados llegan a escribir obras cuya divulgación mayoritaria se beneficia de la misma divulgación pública en su día proporcionada por los grandes diarios (7).

(7) Hace escasas semanas concluyó un juicio contra la mayor propietaria de inmuebles de Manhattan, por «fraude fiscal», en el caso *New York v. Helmsey*, que durante meses fue lo más noticiable en los grandes diarios de la capital del mundo, por cuyas páginas desfilaron todos los testigos, desde los más importantes hasta la servidumbre. En España, casos acaecidos similares apenas trascendieron a la opinión pública, tanto por falta de información como por las existentes prácticas forenses, que reducen el ámbito de los procesos a los en ellos directamente interesados, como si la práctica misma de las pruebas, su sentido, la manera de llevar y conducir las diligencias procesales, etc., no repercutieran en la misma administración de la justicia; todo lo cual nos lleva a valorar la enorme distancia que en el plano de la sensibilidad popular sobre estos temas existe entre nuestros dos pueblos. Por algo allí el encausamiento de un Presidente —Nixon— no afectó al sistema.

Por esto, la Corte Suprema ha visto las demandas de la Prensa en pro de facilitar su acceso a los juicios con la misma atención y cuidado que si postulara igual acceso a los despachos administrativos. La interpretación de MEIKLEJOHN ha influido en los jueces al considerar que la Primera Enmienda en este campo «... se ocupa no de un derecho privado, sino de un poder político, de una responsabilidad gubernamental... la (1ª) enmienda no garantiza derechos privados... comprende o abarca un principio estructural de soberanía popular...» Si la Primera Enmienda prohíbe al Gobierno restringir la libertad de sus ciudadanos «para comunicar información relativa a su autogobierno», ese Gobierno no puede impedir el acceso de los informantes a los Tribunales (acceso que, en algunos casos, llegó a la misma difusión de conversaciones mantenidas dentro de la «sala», entre los abogados y sus defendidos o demás testigos; ante esta demanda popular por conocer los entresijos de las actuaciones judiciales, no es de extrañar que en algunos casos, como ocurrió con el Watergate, llegaran a su comercialización, en forma de cassettes, de tales declaraciones).

Aunque la Corte Suprema, como tanto insiste O'BRIEN, ha tenido buen cuidado en evitar toda enunciación de derechos individuales y en contra de una ampliación al menos «nominal» de los que así aparecen expresamente en la misma Constitución, la verdad es que indirectamente esta falta de respuesta suprema y afirmativa se suple con la que paralelamente se ha visto obligada a dar, reconociendo que es desde la perspectiva misma del Poder político, a quien a la postre es al que se enjuicia, al obligársele a permitir y garantizar «el acceso», como al final se logran los mismos resultados, aunque es obvio, no con las mismas armas conceptuales.

*La división de poderes
y la Primera Enmienda*

El libro de O'BRIEN, como tantos otros que en Estados Unidos se publican sobre el ejercicio diario de las libertades y derechos constitucionales, nos pone de relieve algo muy importante, que con tanta frecuencia se menosprecia u olvida en aquellos otros países en donde tienen menor arraigo las instituciones políticas, sean del signo que sean. Y es en esto donde radica, creemos, la majestad y la grandiosidad de la democracia americana, y como en el caso que nos ocupa lo que al final se afirma es que la Primera Enmienda «asegura los intereses del público para estar enterado de las operaciones gubernamentales». Los sucesivos casos, en una interesantísima estadística que constantemente se está renovando, que van planteándose ante la Corte Suprema, que, a su vez, se está renovando con la periodicidad que los resultados de las elecciones presidenciales permiten, van integrando un *corpus* doctrinal en permanente *feedback* y en constante revisión, sin que nunca pueda afirmarse que el proceso de derechos y garantías individuales está cerrado, lo que contribuye a dar a la escena que a cualquier estudioso ofrece la Constitución norteamericana, y más cuando éste es foráneo, una imagen (un *look*) siempre renovado y atractivo. Allí las aguas de la convivencia política están siempre removidas y procesos que aparecen como nuevos, en su mismo montaje, servirán para replantear la aparente y momentánea tregua pacífica en que venían coexistiendo los distintos poderes (poco falta para imaginar que la reciente detención del general Noriega, junto al proceso que se le está abriendo, originará dentro de poco una rica polémica en orden a la intervención de los Poderes políticos y a la ortodoxia constitucional de la misma, lo que promete pensar que el mundo tendrá

alimentado su interés en un futuro próximo respecto a las posibilidades de probables enfrentamientos políticos que seguramente ocasionarán alguna restricción informativa, que, a su vez, dará lugar a otros procesos sobre su legitimidad constitucional; como se ve, un rico contatenamiento de hechos y causas procesales que abrirán con toda certeza nuevos caminos en el conocimiento del ilimitado abanico de defensas y garantías que el más solemne de los documentos ofrece a los ciudadanos).

Junto a este enfoque abierto que ofrece a todos sus analistas la Constitución norteamericana, habría que colocar la concepción procesal que autoriza según la colaboración que puedan prestar al éxito del mismo los participantes, fórmulas que a lo largo de él van flexibilizando sus presumibles rigidices, de tal forma que restricciones declaradas por el Ejecutivo sobre ciertos documentos, van aligerándose si se admiten por los demandantes aplazamientos en su transmisión al público o síntesis en su expresión, entre otras fórmulas. La extraordinaria habilidad de los equipos profesionales, junto a la preceptiva atención a los «precedentes», permiten coordinar la adecuada flexibilidad interpretativa con los cambios circunstanciados exigidos por las nuevas situaciones.

Es esa diferencia de sensibilidades sobre los comportamientos del Ejecutivo que tan espléndidamente encontramos concretados por estas fechas, en dos hechos o situaciones profundamente similares y que traemos a cuento para que entren en la mente de nuestros posibles lectores y de ello obtengan materiales para una personal reflexión. Tales situaciones son éstas: mientras que en los Estados Unidos el premioso traslado de penitenciaría que las autoridades federales enseguida han buscado para el ex general Noriega motivó la rápida respuesta negativa del correspondiente Juez de Florida, por estos

lares las autoridades penitenciarias deciden lo que, según ellas, es conveniente para toda clase de presos, y en el caso de ser éstos de tendencias extremas, tales autoridades pueden acordar su dispersión territorial, sin que ante cualquiera de estas medidas proceda intervención judicial alguna y tampoco quede a los afectados más camino que... las huelgas de hambre. Como se ve, ambas situaciones nos retratan con la mayor de las fidelidades, dónde nos encontramos unos y otros y cuáles son las competencias de los llamados Poderes Ejecutivos en uno y otro país, resultando que allí, donde la estructura del Estado es más compleja, por su federalismo; allí donde la misma juventud de la República podría dar lugar a pensar en la mayor rusticidad de los instrumentos de defensa y allí donde por esto cuentan con menor historia jurídica, es, allí, precisamente donde el Poder Ejecutivo es mayormente controlado, frente a una Administración que como brazo del Ejecutivo en España tiene tantos o más poderes que tenía en el pasado, por muchas que sean las leyes —que normalmente incumple— de control y garantía existentes (8). Aquí la Administración decide e in-

(8) En nuestro país existe una Ley de Procedimiento Administrativo, y sobre sus efectos sobre el administrado, en pro de una mayor igualdad en la relación de él con la Administración, seguimos peor que antes, como en las vías de acceso del público a los archivos y oficinas administrativas, tan impenetrables como siempre. Por impresionantes que hayan sido los avances en las técnicas de control y de lucha contra las inmunidades del poder, de las que ha venido hablando el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, siempre existe por aquí la sospecha de que el Poder tiende, por vocación latina, a salirse de los límites marcados. Aquí, a diferencia de los países anglosajones, parece como si quisiéramos que el Poder actúe como sea para controlarlo después, y nos declaramos triunfantes si lo-gramos demostrar los excesos.

terviene en múltiples cuestiones, en una actividad de regulación auténticamente de Leviatán, por su gigantismo, siendo mínimos los procesos que se montan por presuntas deficiencias gozando a su favor de tantos privilegios que parecen estar ahí para recordarnos nuestro pasado medieval (9).

En los denominados «papeles del Pentágono», que no eran más que informaciones del Departamento de Defensa sobre las que el Ejecutivo intentó ejercer una restricción en su difusión que no fue prevista por el Congreso —atendiendo su contenido—, lo que valió a la Corte Suprema para su desestimación. Con tal decisión, se consolidaba la doctrina de la misma Corte que únicamente permite tales restricciones cuando «estuviera autorizado por una disposición claramente marcada...» «*el Congreso es la institución apropiada sea para ordenar prohibiciones de proporcionar información o para vindicar el interés del público en la apertura gubernamental...*». Como dijo un autor, «*la primera enmienda no fue hecha para permitir a alguna rama del gobierno determinar qué información necesita saber el público. Esa responsabilidad se dejó... a una prensa libre y a un pueblo libre*». En definitiva, una exquisita consideración por el Poder Judicial de la división de poderes, con un análisis objetivo que no autoriza ni privilegios ni posiciones predominantes en cualquiera de ellos o intromisiones en los demás. Unas intervenciones de la Corte Suprema que coloca a cada Poder en su correspondiente *status* constitucional.

Valentín R. VÁZQUEZ DE PRADA

(9) Quizá por este pasado, cualquier avance en el terreno de las libertades tiene más valor que en aquellas otras latitudes que carecen de igual pasado. El pasado maquiavélico de la historia de nuestro pensamiento político sigue influyendo en la concepción de la política.

OSPINA SÁNCHEZ, Gloria Inés: *España y Colombia en el siglo XIX*, Ediciones de Cultura Hispánica, Comisión del V Centenario, Madrid, 1988, 207 págs.

La obra que vamos a recensionar es, si no por su misma extensión, sí, al menos, por su contenido, caleidoscópica y proteiforme, pluridisciplinar y polivalente, al ser varios los saberes y diversos los conocimientos que en ella se explayan y diversifican en torno a una cuestión que como la titular si bien unifica y sirve para imponer una varita de unión entre todos ellos, en la lectura de su contenido, cualquiera puede extraer datos, referencias, tanto sobre la *situación jurídico-constitucional* y, por tanto, de *Derecho Político* que van aclimatándose en el territorio colombiano a lo largo del siglo XIX, como similares confirmaciones respecto a las *distintas Administraciones Públicas* de los *sucesivos Presidentes de la República* que fueron heredándose durante el citado intervalo temporal, como estadísticas y otros cuadros sobre la economía de ese espacio geográfico, así como la repercusión que algunos de los datos de estas estadísticas tuvieron y ejercieron sobre el gran entramado jurídico-internacionalista derivado de las presuntas relaciones entre dos naciones: una, la que hasta hacía pocos años había sido dueña de una cierta predominancia en ella, como era *España*, y otra, como era *Colombia*, que en aquella relación había ocupado, y seguía ocupándolo, de rebelde y levantisca.

Ante un cuadro tan variado y florido —que tanto nos recuerda el paisaje tropical y caribeño del país al que fundamentalmente se refieren sus informaciones— cabría, desde una *perspectiva exclusivamente metodológica jurídica*, cierta descalificación apoyada más en esa falta de unidad aparental que en los fuertes y sólidos hilos que permiten a la autora la reconstrucción, desde tan va-

riados planos, de una de las más interesantes vertientes de las consecuencias derivadas de los sucesos independentistas que tuvieron su comienzo apenas iniciado nuestro desgraciado siglo XIX, y todo esto, hecho, escrito y pensado desde esa otra perspectiva tan necesaria como es la de más allá de nuestras fronteras (1).

La construcción política de una nación, que es tanto como decir la del territorio que, independizado de la Metrópoli, habrá de servir de base al ya presente Estado colombiano; aun cuando durante algún tiempo —prácticamente desde las primeras manifestaciones del levantamiento frente a *España*, cuando los preclaros hombres reunidos en *Cartagena* acuerdan lanzar su grito de independencia (2),

(1) Pocos países, de la a veces llamada tan retóricamente comunidad iberoamericana de pueblos, como *Colombia* que conserven tanto respeto y afecto por su antigua y vieja metrópoli, como la autora alguna vez nos recuerda, simplemente con carácter testimonial, que nos sirve tanto de recordatorio por estos larcs, sobre los que es evidente se ha venido produciendo un enorme desinterés. En pocos países como *Colombia* hay tanto respeto por la lengua castellana, a la que, con su extraordinario dinamismo, están aportando neologismos y una flexibilidad que serán un refuerzo muy valioso ante las nuevas invasiones bárbaras procedentes del mundo anglosajón, y en pocos países ese respeto se ha mantenido siempre tan vivo a lo largo de la historia como en Colombia, como la lectura de este libro, que justamente es eso: a pesar de que las relaciones entre Colombia y España durante el siglo XIX no fueron las deseables, de ellas no se produjo nada definitivo ni perjudicial en ese mutuo y recíproco afecto. Gracias a libros como éste, podremos llegar a una mejor comprensión de países que, como *Colombia*, no nos piden más que eso, y, para conseguirlo, nada mejor que esa abundante información que aquí se nos ofrece.

(2) En una conferencia que dimos en el Centro Cultural Reyes Católicos, de la capital colombiana, en un ciclo sobre *Reforma e independencia en el siglo XIX*, y cuyo contenido centramos en la rela-

hasta una vez fallecido el *Libertador Bolívar*, se despedaza la llamada *Gran Colombia* (3), iniciada la década de

ción, virtual y visible desde el primer momento, entre una independencia militar y política ante la metrópoli y su paralela formalización tempranera en Estados, resaltamos cómo este término se iba aplicando a los distintos territorios —realmente, localidades o espacios, como máximo, «provinciales»— que iban incorporándose a la «zona nacional» —adopté esta expresión como similar a una parte territorial que superaba, al ser creciente, a aquellas distintas partes que agrupándose, al mismo tiempo, iban descubriendo elementos comunes en tan precaria unidad circunstancial—. Ahora bien, una vez más, como en las demás partes de los territorios de aquel continente sujetos a la Corona española, la base física, inmodificada, que sirvió de nexo fue la misma división territorial en que España había estado gobernando todos aquellos territorios —Virreinos, Audiencias, etc.—, lo que dice tanto sobre su bondad, y que en este como en tantos otros aspectos, personalmente, nos recuerda, por su misma solidez, a una labor de «romanos». Con sorpresa e interés, vemos cómo esta adjetivación «romana» —o romanística, si se quiere— se ha traído a cuento por autor tan prestigioso como Julián MARIAS, quien a ello se refiere en una conferencia dada en un ciclo organizado por la Universidad de Valladolid, conmemorativo del V Centenario —noviembre de 1989—. Nuestra conferencia citada, sobre *Movimientos de independencia y procesos constituyentes*, se halla pendiente de ser publicada.

(3) La mentalidad napoleónica y dictatorialmente exorbitante, como fue la de *Bolívar*, fue construyendo, no sólo en el papel, gigantescas estructuras que, paradójicamente, en sí mismas, iban contra la misma ambientación ideológica que suscitaban las distintas autonomías políticas de las variadas nacionalidades que nacían de la lucha contra la metrópoli española, y toda esta paradoja estaba viva mientras lo estuvo el Caudillo venezolano, tan lleno de contradicciones en todo lo que hacía, y especialmente en el campo político, cosa, por lo demás, tan común con la mentalidad «militar»: lo que un día hacía, al día siguiente lo deshacía o lo aumentaba, y todo hecho

los treinta decimonónicos— esta figura, más visión, se multiplica nominalmente sobre el conjunto de territorios, más bien que sobre uno, aislado y convencional —que desde sus orígenes constituye el núcleo matriz esencial de esa incipiente autonomía política.

La marcha seguida por *Colombia*, tras los primeros escauceos independentistas, aunque tenga, como es, eco de manifestaciones parecidas en otras zonas de aquella tan inmensa que venía cobijando la expresión más directa e inmediata de la *Monarquía española*, estará llena de luchas y rencillas con los que comenzaban a ser por vez primera sus vecinos geográficos —*Venezuela, Ecuador, Perú, etc.*, con alguno de los cuales sus conflictos siguen permaneciendo tan vivos como entonces, como es, por ejemplo, la controversia que mantiene con *Venezuela* con la parte que les sirve de línea fronteriza como es la que configura el Golfo de Maracaibo—, pero, al mismo tiempo, de intentos, sucesivamente exitosos, de consolidación política frente a España, cuyas distintas etapas alternantes —de recelo o entrega— se irán suscitando prácticamente, sobre todo, hasta la década

con la voluntad del rayo, sin apenas reflexión ni raciocinio tranquilo, lo que contribuyó a la propia desilusión de tan ilustre militar, como tan bien ha dibujado el Nobel GARCÍA MÁRQUEZ en su visión de *El general, en su laberinto*, publicada en todo el mundo en marzo de 1989. La *Gran Colombia* prácticamente sólo pudo existir en su cabeza, desapareciendo sin rastro cuando él murió, en 1830. Muje-riego, libertino hasta la saciedad, lejos de cualquier modelo —aunque ahora así nos lo quieran hacer creer—, monárquico y republicano por momentos, jamás de ser lo que fue, un general que aspira a perpetuarse bajo aparentes neutras fórmulas políticas con las que encubrir una real dictadura (no es de extrañar, por esto, que hasta su mismo país, *Venezuela*, sus conciudadanos, lo rechazaran a su muerte, como el mayor de los impostores).

da de los sesenta, como la autora analiza, al ir destacando el *rol* pacifista y amistoso que los representantes políticos colombianos quieren tener con sus homónimos españoles, siempre condicionados por la política oficial que impere en toda España (más favorable a posibles acuerdos cuando es el partido liberal el gobernante de turno, y mucho menos cuando es el partido conservador el que lo está). Mas si, como dijo Napoleón en una famosa frase, como tantas suyas, todo se reduce a una cuestión de intendencia, resulta sumamente curioso, aunque realista, lo que la doctora OSPINA resalta casi como tesis de toda su empresa, cual fue el tema de la *Deuda Pública*, que *España* pretendía repartir entre sus antiguas colonias, a manera de herencia forzosa, junto con la indemnización de empresas y demás pertenencias hispánicas (4), algo que en sí mismo no constituirá ninguna novedad, con el tiempo, desde el plano histórico, aunque puede ser que lo sea en el instante histórico que se hace este planteamiento (5).

(4) Como consecuencia hasta de las mismas guerras coloniales, España intentaba ir repartiendo entre sus antiguos territorios los compromisos económicos que había adquirido con otros países, esencialmente, claro es, europeos. Y lo quería hacer, como se alude en el texto, atendiendo a la población de tales territorios, más que por su extensión o sus presuntas riquezas. Justamente, en su virtual rechazo fue el motivo operativo que impidió la firma de ese *Tratado de Paz*, que tanto deseaban firmar las autoridades colombianas con su antigua Madre Patria.

(5) Este tema no es otro que el antecedente histórico del gravoso problema actual para todos los países iberoamericanos de la Deuda. Lo que sucede, y es destacable es subrayar esto: que ya desde la década de los treinta a los sesenta del siglo XIX será este tema de la Deuda metropolitana, que se intenta distribuir entre los antiguos territorios, un tema conflictivo, que prácticamente impedirá, como enfatiza la autora, la suscripción del

Paralelamente van planteándose, a medida que con el tiempo se van consolidando las estructuras políticas y representativas del país, tanto temas internos como externos —internacionales y, particularmente, bilaterales, sobre los que la autora se vuelca a modo de matriz de su trabajo, derivados de las relaciones con España—. Los primeros, porque obedeciendo a una perspectiva bipartidista, al inclinarse la clase política colombiana por una estructura de dos partidos que, con programas en algunas materias diametralmente opuestos, darán consistencia y referencia a sus luchas políticas, y en el externo, cuando la República necesitará defenderse de sus posibles enemigos, que durante bastante tiempo serán aquellos países limítrofes con los que mantendrá dudas sobre sus fronteras territoriales (*Ecuador, Venezuela, el mismo Perú*, etcétera).

En el plano interno, cada uno de los partidos políticos —que en cierto sentido allí puede considerarse, en ocasiones, como sinónimo también de «clases»— defenderá posturas contrarias en determinados temas, como puede ser el de las mismas relaciones con la antigua Metrópoli, pero sobre todo respecto al esquema territorial que habrá de tener el país, pues mientras unos sostienen el federalista como imprescindible para unos territorios tan diversos y tan deficientemente comunicados (éstas serán unas de las razones que manejará autor decimonónico tan prestigioso como SAMPER, como nosotros sabemos) (6),

oportuno tratado de paz entre Colombia y España. El hecho de que España consiguiera ir firmando alguno de estos tratados con algunos países —el caso de México se destaca— fue creando entre los políticos colombianos algo de mala conciencia, como diríamos con lenguaje moderno.

(6) José M.^a SAMPER es autor de uno de los primeros tratados de *Derecho Público interno* colombiano, que ha devenido clásico, y uno de los más finos ana-

otros, los conservadores, literalmente llamados desde entonces como «godos», sinónimo de retrogradismo y reaccionarismo (7), sostendrán la conveniencia de una osamenta territorial fuertemente centralizada, con disminuidas circunscripciones territoriales, como provincias e intendencias.

En todo este proceso hay que subrayar algo que nos parece muy importante y que, desde la perspectiva española de nuestros días, queremos destacar como exponente de aquello que para los españoles de nuestros días puede ser hasta novedoso y que la autora nos permite conocer gracias a su esfuerzo investigativo, como es que *Colombia*, que había adquirido su independencia territorial y política merced a su esfuerzo militar, de lucha y levantamiento contra España desde aquel primer grito suyo de rebeldía en *Cartagena de Indias*, no renunciará a conseguir el refrendo de España, a través de unas negociaciones encaminadas a la firma de un *Tratado de Paz* que hiciera olvidar aquellos primeros acontecimientos bélicos y de fuerza.

listas de todo su proceso constituyente y constitucional. Véase nuestro trabajo citado en nota 2.

(7) Este antagonismo —federalista *versus* centralista— que sostuvieron los dos partidos políticos colombianos fue la llave maestra que durante el siglo XIX iba haciendo caer o nacer las sucesivas Constituciones hasta la actual, de 1886, que el *Presidente conservador* Núñez logró imponer, de claro signo centralista, que se identificó con la paz, mientras la estructura federal lo era con la guerra y la anarquía (sinonimias que sirvieron de base a su campaña previa electoral). Aún cerca de nosotros, este antagonismo, que se hizo visceral, condujo a la llamada guerra de los mil días, que tuvo lugar en la década última de los cuarenta, en donde se instauraron unas prácticas en la vida política colombiana, de violencia, que, por desgracia, llegaron a consagrarse como usos, como estamos viendo ya en nuestros días, donde raro es el día que no caiga una víctima, fruto de esta violencia de la escena política del país.

España, ante semejante actitud negociadora de su antigua colonia, por su situación interna y probablemente porque en aquel momento histórico carecía de las adecuadas mentes políticas progresistas o de visión futura, no se presentó al escenario que intentaba crear *Colombia* con el conveniente bagaje conceptual e histórico para que, de haberse llegado al deseado acuerdo, en él, sí que realmente hubiera tenido origen la formación de una auténtica comunidad de pueblos atlánticos. Mientras que las demás potencias europeas buscaban influir sobre las autoridades españolas para que se abrieran mental y cordialmente ante sus antiguos territorios —pues así lo reclamaban los nuevos imperativos mercantiles y demás propios de los tiempos modernos—, los representantes españoles, actuando con una enorme y errónea visión, se empeñaban reiteradamente en exigir reconocimientos previos por aquellas autoridades, que éstas estaban obligadas a rechazar si no querían ser tachadas de ir contra sus propios intereses nacionales. La lectura que la doctora OSPINA dedica a todos estos escauceos puede causarnos a los españoles de hoy cierto sonrojo, al ver, una vez más, cómo en los destinos nacionales de nuestro país rara vez hemos tenido al frente a esas personalidades que luego la historia consagró como avanzadas o sincrónicas con su tiempo. España ha carecido de un Disraeli que la permitiera hacerse cargo de un imperio que comenzaba a derruirse, como ha carecido del estratega que de las aparentes ruinas levantara algún instrumento de unión, como a la postre era aquel intento de paz oficial que le sugería el gobierno colombiano, a manera de un olvidemos el pasado y construyamos un futuro común, de interés para nuestras respectivas comunidades. Al contrario, durante algunas etapas de este largo proceso negociador, España reaccionó intentando recuperar lo que estaba histó-

ricamente de manera irremisible perdido, como fue apoyando campañas particulares de algún general destronado (el caso del *General ecuatoriano Flores*, a quien se ayudó para que recuperase los viejos territorios coloniales del Ecuador y la misma Colombia, lo que, evidentemente, sentó muy mal en este último país, y todo esto cuando se iniciaba la década de los cincuenta) (8).

Otros muchos aspectos podíamos destacar en la obra de la doctora OSPINA, que como en un primer adelanto ha incluido en su esfuerzo de investigación numerosos temas y aspectos que ella misma afirma desarrollar más largamente en otros proyectos que anuncia, y aun con el beneficio para el lector que su empresa nos ofrece, al contener tantas sugerencias que como tales multiplican sus mismos efectos, pero creemos pa-

(8) Este proyecto fracasado de querer hacer las paces, que se repite una y otra vez, y que entra a formar parte de la política colombiana desde su primer momento, desvela la entrañable perspectiva que existía en aquel momento para haber labrado las bases de la futura convivencia entre España y Colombia, con unos vínculos que *ex post* hemos visto en otras comunidades de parecida base lingüística. Pocos países como Colombia pueden mostrarnos este interés sostenido de estructurar unas relaciones futuras con la metrópoli, sobre la base del principio de igualdad, pero con posibilidades de crear unos vínculos singulares y más estrechos que los sostenibles con cualquier otra potencia distinta. No fue así porque las autoridades españolas seguían empeñadas en su pasado, se movían en un escenario de fuertes rivalidades internas y carecían por ello del empuje adecuado. Personalmente, entendemos que pocos siglos han sido tan nefastos en todos los órdenes para nuestra Historia que este siglo XIX, tan lleno de guerras civiles y de clase. Qué lamentable comparación tiene con Gran Bretaña..., y la historia la escriben los pueblos. No nos resignamos a la pérdida de nuestras antiguas colonias y nos estábamos resignando, sin apercibirlo, a perder hasta su afecto e interés.

ra no disminuir el interés de los lectores que los expuestos son bastantes y de notable signo, para que cualquier pueda indagar en sus páginas tantos caminos que pueden ilustrarnos sobre los múltiples aspectos de una parte de lo que en un tiempo no excesivamente lejano formó parte no sólo de nuestra historia, sino de nuestra misma identidad territorial. Un estudio que, además de ser histórico, no es únicamente un análisis del pasado, sino también un examen de lo que ha sido y es, tanto desde el plano interno colombiano como desde el más amplio de sus posibles relaciones formales con España, procediendo de una pluma que, como la de la autora, por sus apellidos, es de honda prosapia y de conocida raigambre en suelo colombiano, que volcando su mirada inquisitiva a través de archivos oficiales, bibliotecas especializadas, documentación existente, la ha permitido esbozar ese cuadro tan lleno de propuestas atractivas, en las que cualquier lector interesado —y ojalá sean muchos para que llegue al mayor número el conocimiento de todo lo que aquí se expone, tan íntimo y al mismo tiempo tan relevante para todos nosotros como españoles— podrá encontrar esa razón explicativa de lo que no puede dejar de afectarnos, celebremos o no el V Centenario.

Valentín R. VÁZQUEZ DE PRADA

PAREJA I LOZANO, Carles: *Régimen del suelo no urbanizable*. Prólogo de José Ramón PARADA VÁZQUEZ, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1990.

Una de las ventajas que da el abordar un tema que ya ha suscitado la atención de los autores es poder disponer de un conjunto de opiniones que, tamizadas con habilidad, constituyen, sin duda, un bagaje sobre el

BIBLIOGRAFIA

que deben asentarse las propias y así cumplir con una de las misiones fundamentales que se esperan del investigador. Esta tarea la realiza a la perfección el doctor PAREJA I LOZANO, lo que tampoco debe sorprender a quienes conozcan sus anteriores aportaciones en el campo del Derecho Urbanístico.

Sin embargo, no creo que le haya sido sencillo diagnosticar los problemas que han servido de soporte a la investigación que ha realizado, máxime cuando, como fácilmente se advierte, aquéllos no son nítidos; se entremezclan, debido a las muchas circunstancias que se concitan: variado origen normativo, diferente procedencia cronológica, lo que exige diversidad de perspectivas para abordarlos. En fin, estas y otras dificultades que el autor ha sabido sortear con un método ejemplar, que permite al lector ver como una unidad lo que por propia naturaleza es disperso. Pero, además, si el esfuerzo metodológico es un indudable mérito de PAREJA I LOZANO, deslizarse a través de la obra que nos ofrece permite situarnos frente a un tratamiento honesto y riguroso de los múltiples problemas jurídicos que plantea el régimen jurídico del suelo no urbanizable, problemas, por cierto, magníficamente sintetizados por el Profesor PARADA VÁZQUEZ en el prólogo del libro.

Con el objeto señalado, sus primeras indagaciones van dirigidas a localizar en el ordenamiento histórico el régimen urbanístico del suelo que no servía de asentamiento a la población, lo que no es posible hasta la aprobación de la Ley del Suelo de 1956. Con anterioridad solamente el crecimiento urbano permitió una incidencia de la perspectiva urbanística sobre los terrenos rústicos llamados a ser englobados en la ciudad; ni siquiera la terminología jurídico urbanística denominó a los terrenos ajenos a los núcleos urbanos como suelo rústico hasta la Ley urbanística de 1956, y ello pese a que en otros sec-

tores del ordenamiento se iban plasmando las normas de distinción entre suelo rústico y urbano.

Son varias las perspectivas desde la que el autor ha realizado el estudio sobre el régimen jurídico del suelo no urbanizable. Uno de los pilares en que se asienta éste, está constituido por las normas que la Ley urbanística dedica a este tipo de suelo, bien por remisión a los instrumentos de ordenación territorial, o bien por la regulación directa de los usos de que es susceptible; las páginas 87-130 del libro, en relación con esto último, constituyen el análisis más completo y razonado que sobre el artículo 85 de la Ley del Suelo puede encontrarse en nuestra literatura jurídica.

El segundo de los núcleos normativos estudiados es el relativo a la protección singular de ciertos espacios naturales, cuestiones que ya han sido tratadas en nuestra doctrina, pero que el paso del tiempo y las modificaciones legislativas hacen necesario volver sobre ellas, lo que ha hecho el autor atendiendo a los variados instrumentos de que dispone nuestro ordenamiento, tanto los previstos en la legislación específica, estatal o autonómica sobre espacios naturales protegidos, como los integrados en los planes de ordenación territorial. El amplio abanico de posibilidades de que disponen el Estado y las Comunidades Autónomas, al amparo de sus respectivas competencias, se hallan cumplidamente analizados en la obra que nos ofrece PAREJA.

También, como ya viene siendo habitual en el estudio de los temas afectados por el reparto constitucional de poder entre los entes que conforman la organización territorial del Estado, el autor dedica parte de su esfuerzo a poner de relieve y a razonar soluciones en relación con los problemas derivados de la incidencia de competencias de distinto origen y con diferente contenido sobre un mismo territorio, y lo hace considerando algunos de los sectores más conflictivos:

obras públicas, espacios sometidos a especial protección y actividades mineras.

El libro concluye con dos capítulos dedicados al régimen dominical del suelo no urbanizable, régimen que al igual que el vigente para otros tipos de suelo o, mejor, cualquier otro tipo de bien susceptible de apropiación, se configura de acuerdo con las leyes. El constitucional contenido esencial del derecho de propiedad del suelo no urbanizable, identificado por el autor con el doctrinal concepto expresado en el contenido normal del derecho, y las consecuencias indemnizatorias que pueden derivarse de la imposición de límites al ejercicio de las facultades que conforman el contenido esencial del derecho, de forma que se impida o dificulte la utilización o aprovechamiento natural o, más bien, tradicional y consolidado, constituyen el contenido del último capítulo. Finalmente, aunque éste no es el orden dispuesto por el autor, estudia los límites a que se circunscribe el *ius disponendi* de los terrenos no urbanizables, límites que, con poca operatividad, se encuentran en la legislación agraria sobre unidades mínimas de cultivo y obedecen, igualmente, a la prohibición de realizar parcelaciones de terreno que puedan originar la formación de un núcleo de población.

Bien puede concluirse que esta obra es un auténtico tratado sobre el régimen del suelo no urbanizable, del que en muy pequeña medida se hace realidad eso que se aprende cuando se inician los estudios de Derecho: los problemas jurídicos que plantea la realidad social no caben en los tratados y monografías. Permitaseme, sin embargo, señalar para finalizar que frente a este abultado «haber», hemos detectado algunos fallos mecanográficos (exhimen, preveyéndose) que afean el ágil castellano con que está escrito este libro.

Tomás A. QUINTANA LÓPEZ

PEMÁN GAVÍN, Juan: *Derecho a la Salud y Administración sanitaria*. Publicaciones Real Colegio de Bolonia, Bolonia, 1989.

El Derecho a la salud, por un lado, y la Administración sanitaria española, por otro, son el objeto de estudio de este excelente libro realizado por Juan PEMÁN GAVÍN —Profesor Titular en Zaragoza—, libro que, sin duda, viene a cubrir una extensa laguna en este campo (1). El trabajo, como indica el autor, es el resultado —ciertamente brillante— de dos estudios de carácter complementario, que ahora, manteniendo su singularidad, han sido englobados en un cuidadoso estudio sistemático (2).

Esta obra debe ser destacada por su rigor, exhaustividad —goza de un detallado aparato bibliográfico y jurisprudencial— y, sobre todo, brillantez. En resumen, podemos afirmar que nos encontramos ante un estudio magníficamente elaborado y demostrativo de un elevado grado de madurez científica en el autor.

Pasaremos, tras esta introducción previa, a hacer referencia a alguna de las reflexiones personales surgidas tras la lectura de este completo e interesante trabajo.

(1) En efecto, desde el trabajo de S. MUÑOZ MACHADO, *La sanidad pública en España (Evolución histórica y situación actual)*, IEA, Madrid, 1975, los publicistas han abandonado el tratamiento de esta interesante materia, que era únicamente tratada por privatistas y penalistas. Esta situación ha sido corregida, pues, además de por este completo estudio de PEMÁN GAVÍN, por el también excelente trabajo de COBREROS MENDAZONA, *Los tratamientos sanitarios obligatorios y el derecho a la salud (Estudio sistemático de los ordenamientos italiano y español)*, IVAP, Oñati, 1988.

(2) El autor había ya trabajado con anterioridad sobre temas sanitarios. Véase Juan PEMÁN GAVÍN, *Hacia un estatuto del enfermo hospitalizado*, núm. 103 de esta REVISTA (1984), págs. 323 y ss., y *La reforma sanitaria en Italia*, núm. 106 de esta REVISTA (1985), págs. 323 y ss.

I

La protección de la salud es uno de los principios fundamentales en cualquier Estado Moderno, principio que se plasma en la actualidad como un derecho de todo ciudadano a exigir un mínimo de prestaciones sanitarias conformes a la dignidad humana y al nivel de desarrollo social y económico de cada Estado (3).

Nuestra Constitución se hizo eco de tales declaraciones al proclamar en el artículo 43 que «se reconoce el derecho a la protección de la salud»; reconocimiento de protección que es norma de vinculación directa (4). Así, corresponderá al legislador hacer efectivo este derecho a través de las leyes que sean necesarias, correspondiendo a la Administración Pública ejecutar y cumplir tales leyes. Lo que no prejuzga nuestra Carta Magna es cuáles son los límites del contenido de este derecho. Concreción que, como señala el autor, se hará depender en función de las distintas prioridades sociales y éticas y, sobre todo, económicas; pero sin que en ningún momento se pueda ignorar tal dere-

(3) Así, la Declaración de Derechos Humanos (ONU, 1948), en su artículo 25.1, afirma: «Toda persona tiene derecho... la salud y el bienestar, y en especial a la asistencia médica y a los servicios sociales necesarios.» En sentido semejante se expresan el artículo 11 de la Carta Social Europea, del Consejo de Europa (Turín, 1961) y el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ONU, 1966).

(4) La Constitución es norma jurídica y por ello todos sus preceptos tienen alcance jurídico, como bien ha demostrado el Profesor GARCÍA DE ENTERRÍA en su obra *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Cívitas, Madrid, 1985. Frente a esta postura, afirmando que el artículo 43 tiene un mero carácter programático, se decantan, entre otros: GARRIDO FALLA, *Comentarios a la Constitución*, Cívitas, Madrid, 1982, pág. 501; FERNÁNDEZ COSTALES, *Responsabilidad civil médica y hospitalaria*, «La Ley», Madrid, 1989, págs. 10 y ss.

cho. Con todo, el mandato contemplado en el artículo 43, pese a su indeterminación, propia de los preceptos constitucionales, se puede concretar en las siguientes máximas (5): a) El derecho a exigir una protección contra los riesgos exteriores capaces de poner en peligro la salud; b) El derecho a exigir la organización y la disponibilidad de los servicios de salud suficientes, así como el acceso a los cuidados médicos necesarios; y c) El derecho a exigir la seguridad y la higiene en el desempeño de las actividades profesionales.

Así, pues, el derecho a la protección de la salud, tras su concreto desarrollo por la Ley, será un derecho de efectividad inmediata del que serán titulares todos los ciudadanos —tanto españoles como extranjeros— que se encuentren en una necesidad de carácter sanitario.

II

El autor dedica una parte de su trabajo al estudio del derecho de la Salud en Italia, derecho consagrado en el artículo 32 de su Constitución (6).

La razón de esta concreta visión de Derecho comparado parece sobradamente justificada por el hecho de pertenecer el sistema jurídico italiano a la misma familia jurídica que el español, a la vez que por el gran relieve de la doctrina italiana en lo concerniente al tratamiento del derecho

(5) Ver BORRAJO DACRUZ, *Comentarios a la Constitución española*, tomo IV, «Revista Derecho Privado», Madrid, 1984, págs. 174 y ss.

(6) Dicho artículo afirma: «La República protege la salud como derecho fundamental del individuo e interés de la colectividad, y garantiza curas gratuitas a los indigentes. Nadie puede ser obligado a un determinado tratamiento sanitario, salvo por disposición de la ley. La ley no puede violar en ningún caso los límites impuestos por el respeto de la persona humana.»

de la salud. Por otro lado, nuestra Ley General de Sanidad de 1986 se ha inspirado en los principios recogidos en la Ley italiana de 1978 del Servicio Sanitario Nacional, no debiendo olvidarse, además, que este país fue el primero en dotarse de una regulación de los tratamientos sanitarios obligatorios que resultara compatible con la dignidad y los derechos constitucionales de los enfermos (7).

El artículo 32 de la Constitución italiana, como señala el autor, tiene operatividad en los siguientes ámbitos: 1.º Derecho a la salud y resarcimiento de daños. El derecho a la salud es un derecho de carácter subjetivo, siendo plenamente operativo en las relaciones privadas (2). 2.º Protección a los consumidores. 3.º Protección del medio ambiente. Es cierto que el artículo 32 no hace mención a este concreto problema, pero, como señala el autor, este precepto se ha identificado con el derecho de todos a un medio ambiente, derecho tutelable jurisdiccionalmente ante los jueces ordinarios (9).

(7) Deben destacarse, en relación al derecho de la salud, los trabajos de LESSONA, que fue el primer autor en ocuparse del artículo 32. Ver *Scritti Minori*, Giuffrè, Milán, 1958, vol. I, págs. 5 a 170; PERGOLESÌ, en *Tutela Costituzionale della salute*, «Rivista italiana di igiene», núms. 3-4, 1958; y MORTATI, con su trabajo «La tutela della salute nella Costituzione italiana», en sus *Scritti*, Giuffrè, Milán, 1972, vol. III, págs. 435 y ss. Sobre sus aportaciones, ver COBREROS MENDAZONA, *ob. cit.*, págs. 29-46.

En relación al sistema sanitario, ver, por todos, A. QUARATA, *Il sistema di Assistenza Sanitaria*, Giuffrè, Milán, 1985, y L. GIANNICO, «Amministrazione sanitaria: storia», en el libro colectivo, dirigido por GIANNINI y DE CESARE, *Dizionario di diritto sanitario*, Giuffrè, Milán, páginas 73-97.

(8) Extremo confirmado por la Corte Constitucional en su sentencia de 26 de julio de 1979. Ver *Giurisprudenza Costituzionale*, 1979, vol. I, págs. 662-663.

(9) Vemos, pues, que el contenido del artículo 32, como afirma CARLASSARE, tras-

En cuanto al desarrollo legal de este precepto, se debe señalar que éste ha tenido lugar en la Ley de Reforma Sanitaria de 23 de diciembre de 1978, ley cuyo artículo 1.º consagra el derecho de la salud como un derecho fundamental y crea el Servicio Sanitario Nacional (10), siendo la finalidad de este Servicio el englobar en una sola organización todas las funciones relativas a la Sanidad en un sentido amplio. Dicha organización unitaria se articula territorialmente a través de las denominadas Unidades Sanitarias Locales que se extienden por todo el territorio nacional.

Se consagra por tanto, como bien constata el autor, el principio de descentralización en la gestión de la sanidad, principio que resulta compatible con la reserva al Estado de diversas funciones a través de las cuales se trata de garantizar la unidad en la materia y la igualdad de los ciudadanos en la protección de la salud.

En conclusión, el autor destaca dos aspectos tras el estudio del panorama italiano: primero, el esfuerzo desplegado por la doctrina y jurisprudencia para articular la protección de la salud a través de las acciones contempladas en la legislación ordinaria; y segundo, la necesidad de reparar en la doble caracterización que en Italia tiene el derecho a la salud, por

ciende del puro sector sanitario para incidir en otros campos de contenido más amplio y diversos de la vida cotidiana. Ver su trabajo «L'art. 32 della Costituzione e il suo significato», en la obra colectiva, dirigida por R. ALESSI, *L'amministrazione sanitaria*, Ed. Neri Pozza, Milán, 1967, pág. 113.

En relación a la incidencia en otros sectores de la vida cotidiana se puede consultar a E. GIARDINA, en *Il diritto della salute*, Zanichelli, Bolonia, 1979, páginas 141 y ss.

(10) El artículo 11 afirma: «La República protege la salud como fundamental derecho del individuo e interés de la colectividad mediante el servicio sanitario nacional.»

BIBLIOGRAFIA

cuanto el derecho a la salud es considerado, por un lado, como derecho social, un derecho del ciudadano en relación con la actividad del Estado y, por otro lado, es un derecho de la personalidad que goza de protección constitucional.

III

En cuanto a la situación jurídica de dicha cuestión en nuestro Estado, debe señalarse que el artículo 43 de nuestra Constitución de 1978 proclama como derecho la protección de la salud, derecho que aparece, además, claramente interconexiónado con otros preceptos de nuestra Carta Magna —arts. 40.2, 49, 50, 51, etc.—, lo que hace que podamos afirmar que el bien salud, entendido en un sentido amplio, ha recibido en nuestra Constitución (11) una alta valoración, con

(11) Dicho extremo puede confirmarse comparando la regulación que sobre tal derecho se ha realizado en los textos constitucionales de otros Estados. Así, entre los países que lo han regulado, podemos señalar el Preámbulo de la Constitución francesa de 27 de octubre de 1946, cuyo punto X afirma que se «garantiza a todos, especialmente al niño, a la madre y a los trabajadores ancianos, la protección de la salud, la seguridad material, el reposo y el esparcimiento». Más escuetamente, la Constitución de Grecia de 9 de junio de 1975 proclama que «el Estado velará por la salud de los ciudadanos». De carácter ms progresista es el contenido del artículo de la Constitución Portuguesa de 2 de abril de 1976: «1. Todos tendrán derecho a la protección de la salud y el deber de defenderla y promoverla. 2. Se hará efectivo el derecho a la protección de la salud por la creación de un servicio nacional de sanidad universal, general y gratuito, por la creación de condiciones económicas, sociales y culturales que garanticen la protección de la infancia, de la juventud y la ancianidad y por la mejora sistemática de las condiciones de vida y de trabajo, así como por la promoción de la cultura física y deportiva, escolar y popular y también por el desa-

un fuerte protagonismo del Estado.

Protagonismo del Estado que ha quedado plasmado en la Ley General de Sanidad de 1986, cuyo artículo 1 habla del servicio público de la Salud (12); carácter de Servicio Público que se deriva del propio mandato constitucional (13).

La consideración de la prestación sanitaria como servicio público no implica en ningún caso la asunción de la titularidad de dicha actividad —posibilidad contemplada por el artículo 128.2 de nuestra Constitución, a cuyo procedimiento habría que recurrir para crear un monopolio estatal de dicha actividad—, sino que tal carácter supone la obligación del Estado de crear un sistema sanitario suficiente. Por ello, la declaración de la sanidad como servicio público, implica que nos encontramos con una actividad de servicio público que supone fundamentalmente (14) el reconocimiento de un derecho individual, subjetivo, a obtener de los poderes públicos una acción protectora frente a una necesidad de carácter sanitario, necesidad sentida socialmente. A resultas de tal situación, el Estado de-

rrrollo de la educación sanitaria del pueblo.»

(12) Ya la Jurisprudencia había calificado como servicio tal actividad. Así, la sentencia del Tribunal Supremo de 1 de octubre de 1984 (Ar. 4690) señalaba que «la naturaleza de la acción sanitaria deberá concebirse como un servicio público, máxime después de la declaración constitucional —art. 43.2— de que compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios sanitarios».

(13) Ver GARRIDO FALLA, *El modelo económico en la Constitución*, vol. I, Instituto Estudios Económicos, Madrid, 1981, pág. 72. Tesis recogida por FERNÁNDEZ PASTRANA, *El servicio público de la sanidad: marco constitucional*, Civitas, Madrid, 1984, y COBREROS MENDEZONA, *ob. cit.*, pág. 206.

(14) Como señala ESCRIBANO COLLADO en *El derecho a la salud*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1976, págs. 49-50.

berá crear y organizar el oportuno servicio que garantice la satisfacción de este derecho individual. Así, pues, la calificación como servicio público de la actividad sanitaria supone garantizar la observancia de determinados derechos individuales, en concreto, de todos aquellos que hacen nacer una obligación de prestación para la Administración Pública.

Así, pues, dicha calificación de servicio público no implica la existencia de un monopolio estatal de asistencia sanitaria, sino que existe concurrencia ordenada del sector público con el sector privado, si bien existe la posibilidad de dirigir tal actividad por parte del Estado, es decir, nos encontramos con una actividad reglamentada (15).

En resumen a lo expresado en estas sencillas y breves reflexiones, podemos afirmar que el contenido del derecho a la salud contemplado en el artículo 43, cuyo reflejo es la consideración de la actividad sanitaria como servicio público, se proyecta en tres direcciones:

a) Como el derecho de toda persona, española o extranjera, a las prestaciones sanitarias del Estado, es decir, a la atención médica organizada y dispensada por los poderes públicos.

b) Como posición subjetiva, individual, en relación con la actividad

desarrollada por los poderes públicos para proteger la salubridad pública.

c) Como derecho de cada persona a que su propia salud no se vea amenazada ni dañada por acciones externas realizadas por cualquier sujeto público o privado.

Por todo ello, el Derecho a la salud goza de protección tanto desde un punto de vista individual como colectivo —no se pueden olvidar ambas facetas—; se trata de un derecho absoluto, oponible frente a todos y susceptible de reparación económica.

Obviamente será labor del legislador el determinar el *quantum* de la asistencia sanitaria que se debe garantizar a los ciudadanos, pero respetando los límites impuestos por la Constitución, que no son otros sino el de universalidad e igualdad en la asistencia, consecuencia última de que la sanidad sea contemplada por nuestra Carta Magna como una actividad de servicio público.

IV

La que podemos considerar como segunda parte del libro está dedicada al estudio evolutivo de la Administración sanitaria en España, debiendo destacarse, en palabras del autor, cómo los diversos estudios sobre la Administración sanitaria española han puesto de relieve que el bloque fundamental de la actividad de la Administración en esta materia ha tenido por objeto la protección de la colectividad frente a las posibles amenazas de enfermedad. El autor realiza en principio un estudio detallado sobre las bases históricas de la sanidad pública en España, así como de la evolución de las técnicas de protección de salud pública y su reflejo en las distintas normativas, para pasar con posterioridad a describir el sistema sanitario vigente tras la Ley General de Sanidad de 1986.

Realizando una breve síntesis, debemos recordar cómo, en sus oríge-

(15) Lo mismo sucede, por ejemplo, con la Acción social a la que, como señala GARCÉS SANAGUSTÍN, podemos definir como un servicio público enmarcado en el Estado social de Derecho que trata, junto a otros, de dar respuesta a la función constitucional atribuida al Estado de erradicación de la necesidad a través de un sistema de prestaciones tendentes a la eliminación de aquellas necesidades económico-sociales existentes que afectan a sectores marginales de la población. *La Acción Social. Delimitación conceptual y Régimen jurídico*, Colección Aragón de Bienestar Social, Ed. Diputación General de Aragón, Zaragoza, 1988, pág. 91.

nes, la sanidad pública era entendida como «policía sanitaria», restrictiva de derechos individuales por cuanto primaba el valor salud colectiva —su prevención— al de enfermedad individual (16). Posteriormente, las medidas sanitarias se basaron en una concepción «higienista» o «sanitarista», para pasar con posterioridad a emplear técnicas bacteriológicas, resultado de la época, en la que la filosofía imperante era la de adoptar una actitud activa para combatir las enfermedades.

En cuanto al tema de la organización de la sanidad pública, tanto desde sus inicios en el siglo XIX, pasando por la Ley de Bases de la Sanidad Nacional de 1944, hasta la actual reforma de 1986, en un breve resumen, podemos destacar, como más significativo, desde un punto de vista jurídico, la abundante previsión de técnicas restrictivas de derechos individuales contenidas en la Ley de 1944, a la vez que se debe remarcar también la no existencia de un Ministerio de Sanidad, ya que esta competencia era atribuida a una Dirección General dependiente del Ministerio de Gobernación (17), situación que se mantuvo hasta que el RD 1553/1977, de 4 de julio, creó el Ministerio de Sanidad y Seguridad Social (18), creación suficientemente justificada por

(16) Dicha técnica, propia del siglo anterior, tiene todavía su razón de ser para aquellas graves enfermedades de gran expansión —Hepatitis B, Tuberculosis activa, etc.—. Así, la LO de 14 de abril de 1986, de Medidas especiales en materia de Salud pública, prevé medidas de policía sanitaria para hacer frente a determinadas enfermedades. Con todo, dichas medidas, en todo lo posible, intentan respetar al máximo los derechos individuales del enfermo.

(17) Resultado de la mentalidad de «policía sanitaria» que residía en los poderes públicos al considerarse ciertas enfermedades cuestión de orden público.

(18) Hoy, Ministerio de Sanidad y Consumo, tras la reforma introducida por el RD 223/1981, de 27 de noviembre.

la progresiva ampliación de los cometidos del poder público en materia sanitaria, así como por la enorme dispersión existente en relación con la misma, y por el debilitamiento de la conexión de la sanidad con el orden público, que privaba de sentido a la tradicional ubicación de la Administración Sanitaria dentro del Ministerio de la Gobernación.

Para finalizar con estas sencillas reflexiones surgidas al hilo de la lectura de este magnífico trabajo, haremos unas breves referencias en torno a los planteamientos realizados por el autor respecto a la Ley General de Sanidad de 1986, y que podemos concretar en lo siguiente:

a) Dicha Ley tiene por última meta superar la fragmentación de competencias tan característica de épocas anteriores, fragmentación que suponía la existencia de una pluralidad de organizaciones desconectadas entre sí para atender los diversos aspectos de la acción pública sanitaria. Por otro lado, esta Ley se decide por la descentralización de la sanidad —opción contemplada en la Constitución y los Estatutos—, pero con dos matizaciones: primera, que el Estado mantiene la titularidad de una amplia serie de competencias que tiene por finalidad asegurar la existencia de un solo sistema sanitario (19); segunda, que se impone a las Comunidades Autónomas una organización

(19) Finalidad expresada por el Tribunal Constitucional, entre otras, en la sentencia 87/1985, donde se habla de «Globalidad del sistema sanitario», globalidad o unidad que tiene por finalidad garantizar la uniformidad de prestación sanitaria para todos los españoles. Sobre la cuestión concreta de la uniformidad en las condiciones de vida, ver BAÑO LEÓN, *Las Autonomías Territoriales y el principio de uniformidad de las condiciones de vida*, INAP, Madrid, 1988, y PEMÁN GAVÍN, *Acerca de la uniformidad de las condiciones de vida como principio constitucional en el Estado de las Autonomías*, núm. 119 de esta REVISTA (1989), págs. 173-198.

desconcentrada de sus servicios de salud, en la cual se articula la participación de los entes locales, reconociéndose algunas competencias a los Municipios en relación con la sanidad.

b) Dicha Ley aspira también a la consecución real del principio de igualdad y a la participación ciudadana en la Administración Sanitaria (20).

c) Por último, dicha ley declara la concurrencia de gestión pública directa y gestión privada de los servicios sanitarios. Concurrencia en la gestión de la actividad sanitaria pública —al margen de la actividad sanitaria de carácter privado—, es decir, concurrencia de centros de titularidad pública con personal sometido a una relación estatutaria de derecho público, con centros de titularidad privada que realizan actividades por cuenta del sistema sanitario, bien a través del concierto, bien a través de la vinculación de hospitales al sistema sanitario público. En conclusión, la Ley General de Sanidad ha adoptado un sistema mixto en el que se conjugan y complementan la acción pública y la privada.

José M. GIMENO FELIU
Ayudante de Derecho Administrativo.
Facultad de Derecho.
Universidad de Zaragoza

RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María: *El régimen jurídico-administrativo de las Bárdenas Reales* (Prólogo de Jesús LEGUINA), Gobierno de Navarra, Departamento de Administración Local, Pamplona, 1990, 407 págs.

I

«Las Bárdenas Reales de Navarra comprenden un radio de siete leguas

(20) Se trata, como señala el autor, de una participación orgánica en la formulación de la política sanitaria y en el control de su ejecución y no propiamente en la gestión como tal.

de longitud por cinco de latitud (35 por 25 kilómetros aproximadamente) y se hallan situadas en el extremo de Navarra que confina con Aragón; corresponden al Partido Judicial de Tudela y afrontan por Este con los Partidos judiciales de Ejea de los Caballeros y Sos, por Norte con el de Tafalla, y por Oeste y Sur con el de Tudela.» Así delimita el terreno de las Bárdenas Reales el artículo 1.º de sus Ordenanzas. Constituyen, pues, una institución comunal de la mayor importancia, cuya pervivencia, sin embargo, plantea numerosos problemas, quizá en gran parte nacidos de un deficiente conocimiento de su situación y ordenación jurídica. El libro de Martín M.º RAZQUIN puede ser, por ello, una aportación fundamental para consolidar y potenciar una institución comunal que tiene en sí misma una potencial capacidad de futuro.

Alejandro NIETO escribió hace años que «los bienes comunales encierran la fórmula de la renovación agraria del presente y del futuro y, bajo esta perspectiva, en vez de una figura inútil y anacrónica, se nos presentan como la clave de la futura economía agraria española» (*Bienes Comunales*, Madrid, 1964, pág. 912). También Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA (*Las formas comunitarias de propiedad forestal y su posible proyección futura*, Santander, 1986) y Raúl BOCANEGRA (*Los montes vecinales en mano común*, Madrid, 1986) han defendido el futuro de la institución comunal, hoy, incluso, reconocida por la Constitución (art. 132.1). Ahora, Martín María RAZQUIN nos ofrece un espléndido análisis de una concreta institución comunal, aunque, bien se advierte, su contenido puede ser aplicado a otros montes realengos y comunales de Navarra, pues, en el fondo, se pretende ofrecer, a través de un caso concreto, una visión general del origen de los bienes comunales, de su historia y de su régimen actual.

II

Nada mejor para valorar este libro que reproducir algunos párrafos del Prólogo de Jesús LEGUINA, que tan bien lo conoce al haber sido director de la tesis de la que procede:

«Con más de diez siglos de historia a sus espaldas y una extensión superior a las cuarenta mil hectáreas, las Bârdenas Reales constituyen hoy un microcosmos económico y social de notable importancia dentro de la Comunidad Foral de Navarra. Aunque no exenta de agudos conflictos de intereses, que han llegado a cristalizar incluso en posiciones favorables a la partición del viejo territorio comunal, la sociedad bardenera sigue siendo una realidad viva y pujante en el conjunto de la sociedad navarra de la que forma parte, pero una realidad a la vez nebulosa y enigmática en su configuración institucional que ha constituido un permanente desafío gnoseológico para los juristas, cuyas interpretaciones y respuestas han sido por lo general insatisfactorias o insuficientes hasta la publicación de este libro que ahora me honro en presentar, en el que se nos ofrece por primera vez un estudio general, acabado y completo, del régimen jurídico de la comunidad bardenera desde sus orígenes hasta nuestros días.

»No hace falta subrayar que en su realización el autor ha tenido que superar dificultades sin cuento. La institución estudiada encubre, en efecto, una formación social compleja y proteica que es el resultado de paulatinas y también bruscas transformaciones que, junto a modificaciones nada desdeñables en los propios rasgos físicos del territorio que la sustenta, han ido sedimentando formas de vida, relaciones de trabajo y modalidades de explotación bien distintas en el curso de su centenaria historia. Dicha evolución arroja como precipitado actual un abigarrado sistema de organización y de relaciones jurídicas en

el que la tradición y modernidad se mezclan y conviven, no siempre en pacífica y racional armonía. Aun compartiendo elementos comunes con otras instituciones análogas de aprovechamientos forestales agrícolas colectivos de la propia Navarra o de otras zonas de la geografía española, el *compositum* bardenero ofrece además características propias heredadas de un pasado remoto que lo hacen singularmente resistente a análisis y explicaciones con o desde categorías jurídicas modernas.

»Para comprender el alcance de las dificultades apuntadas, baste retener algunos aspectos sorprendentes de esta compleja institución. *En la comunidad bardenera de pueblos "congozantes" se dan cita los vecinos de 22 municipios más los monjes de un monasterio cisterciense.* Su modo de organización actual responde ciertamente al modelo de mancomunidad intermunicipal voluntaria, pero sin olvidar que algunos de sus miembros son a su vez mancomunidades municipales inferiores agrupadas por valles: forman de este modo una constelación de personas jurídicas distintas y de muy diversa composición, congregadas en torno a la explotación de un vasto patrimonio colectivo. La sede administrativa de la comunidad radica en la ciudad de Tudela, pero el territorio de las Bârdenas Reales no es la suma de determinadas fracciones territoriales de los municipios y valles que integran la comunidad ni pertenece formalmente a término municipal alguno: es, por tanto, una unidad territorial "extravagante", unas tierras sin municipio que se integran en el territorio de la Comunidad Foral de Navarra sin la mediación de su adscripción formal a algún término municipal, circunstancia ésta que podría alentar al Gobierno foral (y el supuesto no es sólo hipotético) a ejercer directamente competencias "locales" sobre la población bardenera, sustituyéndose así los municipios

de los que dicha población forma parte. De otro lado, el patrimonio cuyo aprovechamiento colectivo corresponde a los vecinos de los pueblos bardeneros puede encuadrarse dentro de la categoría general de los bienes comunales, pero la "comunalidad" presenta aquí una muy acusada atipicidad, toda vez que los derechos sobre dichos bienes están repartidos o divididos en una relación triangular, uno de cuyos lados lo ocupa todavía (y a pesar de algún intento fallido de renuncia en favor de la propia comunidad) la nuda propiedad del Estado, sucesor aquí del antiguo realengo, otro los pueblos y monasterio congongzantes organizados en comunidad, que ostentan el dominio útil, y un tercero los vecinos (y monjes) que tienen la titularidad de los derechos sobre los distintos aprovechamientos, derechos estos últimos que, para completar el dibujo de la peculiar identidad comunal de la Bárdena navarra, son transmisibles de unos vecinos a otros, con carácter vitalicio, cuando se trate de cultivos agrícolas. Finalmente, el cuerpo extraño del polígono de tiro, cedido al antiguo Ejército de Aire e instrumentado en un sedicente "contrato" en el que una de las partes —el Estado, que sigue siendo nudo propietario— adquiere o "rescata" mediante un canon simbólico el uso exclusivo de una parte de los terrenos bardeneros, en tanto que la otra —la Comunidad— incorpora al sistema de aprovechamientos vecinales a un nuevo *partenaire* que obviamente no tiene ni puede tener la condición de vecino, ni por esa sola razón podría integrarse, a salvo su potestad expropiatoria, entre los socios partícipes del complejo bardenero.»

III

Estas palabras del Prólogo de Jesús LEGUINA muestran brillantemente la complejidad histórica, jurídica y política del tema estudiado en este li-

bro. Para quienes vivimos fuera del País Navarro, su lectura supone el descubrimiento de una institución que no sólo forma parte de nuestra historia, sino que es hoy una realidad llena de vida y sujeta a fuertes polémicas. Martín M. RAZQUIN tiene una larga experiencia de jurista y, actualmente, una posición privilegiada como observador de la realidad política navarra por su condición de Letrado Mayor del Parlamento navarro. De ahí que el libro ofrezca no sólo una explicación jurídica, rigurosa y minuciosa de la institución comunal bardenera, sino también una defensa política de su viabilidad futura, ofreciendo un conjunto de soluciones y propuestas de reforma de la institución comunal bardenera. Retomando las palabras de Jesús LEGUINA, este libro puede «acallar las voces que denuncian la irremediable obsolescencia de la institución y abogan por su desaparición».

Fernando SAINZ MORENO

RODRÍGUEZ CURIEL, José Wenceslao:
Las ayudas de Estado a Empresas públicas, Ed. Centro de Publicaciones del Ministerio de Industria y Energía (Colección Economía e Industria), Madrid, 191 págs.

Creo que podemos convenir sin gran discusión que una de las consecuencias más beneficiosas de nuestra incorporación al Mercado Común radica en el efecto modernización de la sociedad española en general y de nuestra economía en particular. Sin embargo, creo que no se ha reparado suficientemente sobre el hecho de que esta incorporación supone igualmente una necesidad de modernizar la Administración Pública y el sector público ante el llamado reto de 1992.

En este sentido, en mi opinión, el área en el que se está produciendo

una modernización y transformación más rápida es en la llamada acción de fomento de los poderes públicos, es decir, en la actividad de apoyo y ayuda al sector privado mediante subvenciones y otros instrumentos de intervención, y en la actividad económica del sector público.

La razón principal está en el artículo 92 del Tratado de Roma, cuya sola lectura debería hacer reflexionar sobre sus implicaciones: las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones, son incompatibles con el Mercado Común.

A partir de este axioma, las instituciones comunitarias y, sobre todo, la Comisión de las Comunidades, han ido elaborando una vasta y extensa doctrina y práctica de control de las ayudas que los Estados miembros dan al sector privado.

El ámbito de aplicación de esta actividad de control es extensísimo. Abarca no sólo las clásicas subvenciones a fondo perdido, sino también cualquier medida que suponga un beneficio para las empresas, incluidas las que tienen un carácter meramente jurídico, como el beneficio de la exposición forzosa. Desde el punto de vista de los sectores económicos, cualquier actividad que tenga un componente económico y que se desenvuelva en un entorno competitivo (por ejemplo, las ayudas a la producción cinematográfica). Desde un punto de vista subjetivo, el control comunitario de las ayudas públicas alcanza no sólo al Estado, sino también a las Comunidades Autónomas, a la Administración Local y a cualquier ente, sea público o privado, que canalice fondos públicos hacia el sector privado.

Los instrumentos de control de la Comisión son igualmente poderosos. Todos los regímenes de ayudas públicas que quieran establecer los poder

res públicos en favor de las empresas deberán ser previamente autorizados por la Comisión. El Tribunal de Justicia ha recordado, recientemente, que la Comisión puede pedir la suspensión de estos regímenes de ayudas si no tienen esa autorización previa. Además, si una administración otorga ayudas que son incompatibles con el Mercado Común y que, por lo tanto, son ilegales y están prohibidas, la Comisión, con el incondicional apoyo del Tribunal de Justicia, puede y suele exigir la devolución de las ayudas concedidas.

A la vista de lo anterior, la aparición por primera vez en España de un estudio dedicado a este tema, sólo puede ser objeto de un comentario positivo y alentador. Y esta valoración debe confirmarse plenamente cuando se mira su contenido y se aprecia que el autor se ha propuesto abordar la cuestión más difícil y más necesitada de análisis: la de cuáles son los criterios que emplea la Comisión para autorizar las ayudas de los Estados miembros.

En efecto, el estudio de José Wenceslao RODRÍGUEZ CURIEL, después de recordar el concepto de empresa pública existente en el Derecho Comunitario (Capítulo II), y dedicar un artículo a las normas comunitarias sobre Ayudas de Estado (Capítulos II, III y VI), entra de lleno en el nudo gordiano de la cuestión para afrontar el espinoso tema de saber cuándo se puede decir que una empresa pública recibe una ayuda y cuáles son los criterios que se siguen en la Comisión sobre la compatibilidad de las mismas con el Mercado Común (Capítulos V a VII).

Decimos que los criterios de decisión es la cuestión más difícil, porque la Comisión de las Comunidades no se ha querido comprometer formulando una doctrina sistemática al respecto, sino que va resolviendo cada caso atendiendo a las circunstancias concretas que concurren en él. En buena parte, este *approach* está justificado

porque no se ha de olvidar que el objetivo último del control comunitario es garantizar que las ayudas de los Estados miembros no falseen la competencia de las empresas en el Mercado Común, y es preciso reconocer que sólo mediante un estudio de la competencia existente en cada sector, en cada mercado, para cada producto, teniendo en cuenta la situación de cada empresa, se puedan adoptar decisiones justas y equitativas.

El libro que comentamos pone de manifiesto esta situación, sobre todo en el capítulo VIII, que trata de las excepciones al principio de incompatibilidad de las ayudas con el Mercado Común, donde el autor sistematiza con vigor la ya abundante experiencia en este campo recogida en un amplio anexo. Dentro de este capítulo, me permito recomendar especialmente el apartado referente a las ayudas para la reestructuración de empresas, porque considero que su lectura es ya una obligada referencia para resolver los complejos problemas que plantea esta categoría de ayudas, en las que las presiones políticas y sociales suelen ser especialmente agudas.

Por lo tanto, a partir de la publicación de este primer libro español sobre ayudas de Estado en la CEE, podemos introducirnos en las complejidades de esta materia. Únicamente un detalle debiera decirse. La obra de José-Wenceslao llama al engaño en su título, porque parece dedicada a las empresas públicas. Mas ocurre que sus estudios son igualmente aplicables a todas las empresas, en virtud de un principio comunitario de tratamiento igual a todas ellas. De aquí que hubiese sido más correcto titular esta obra con referencia a las empresas, sin más calificaciones. Tengo, por consiguiente, la obligación de recomendar que no se tenga en cuenta esta aparente limitación y que se aproveche su lectura en todo caso.

Gonzalo SAMANIEGO BORDIC

STOLLEIS, Michael: *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*, I, (*Reichspublizistik und Policeywissenschaft 1600-1800*), Ed. C. H. Beck, Munich, 1988, 431 págs.

El período histórico que enmarca el estudio de STOLLEIS nos muestra a una Europa en convulsión que alcanza su mayor virulencia en lo que es su centro geográfico. La unidad religiosa que daba cobertura al poder imperial se resquebraja con el movimiento reformista: a partir de él comienza a dibujarse un nuevo mapa político cuyos trazos finales se fijarán tras la Guerra de los Treinta Años. Luchan ahí por marcar posiciones no sólo los poderes territoriales alemanes, sino también los más fuertes Estados de la periferia en avanzado proceso de consolidación sobre bases absolutistas —Francia, España, Suecia o Austria, decidido aspirante este último al relevo del Imperio—, que, con ideas más claras sobre su destino, asestan golpes más calculados y orquestan un intrincado juego de alianzas en constante mutación según la compleja correlación de conveniencias.

La propia actividad bélica se transforma con los avances técnicos —la invención de la pólvora, por ejemplo, recompondrá la faz externa, defensiva, de los núcleos de población, alterando la ordenación urbana e incluso las propias posibilidades de pervivencia autónoma de las ciudades— y se convierte, no sin paradoja, en un medio de vida. La guerra es así el eje en torno al cual gira —como la carreta que Bertolt BRECHT hace conducir a Madre Coraje— la existencia misma de la población centroeuropea, drásticamente cortada casi por la mitad al final de tan cruel y compleja contienda.

Pero el laberinto no termina su recorrido con la Paz de Westfalia. Ahí empieza, por ejemplo, el enigma prusiano: en un territorio colonial situado en la frontera —Brandemburgo—

o incluso el extrarradio del Imperio —la genuina Prusia—, sin recursos económicos, sin Edad Media —como afirma NADLER— se formará un Estado repleto de contradicciones que arriesgando su propia existencia en cada una de sus acciones expansivas pasará a convertirse en una potencia de primer orden en el concierto europeo y liderará, dejando su propia impronta, el proceso unificador alemán para desaparecer después por completo como tal Estado.

Esa transformación en el orden político que se opera en este período es de una intensidad pareja a las mutaciones ideológicas que en él se observan. Y no son ya las concepciones, sino que la contemplación humana del Universo es otra muy distinta tras la revolución copernicana; enigmas de la naturaleza son objeto de medición y se reducen a fórmulas; la propia idea de ley se afianza primeramente en las verificaciones de la física de NEWTON o LEIBNITZ; las matemáticas ofrecen un lenguaje de lógica cerrada que cautivará a científicos y pensadores para ser la ciencia más destacada del siglo XVII; sobresalientes juristas, como WOLFF, serán también matemáticos.

En la obra de STOLLEIS, Profesor de Derecho público e Historia moderna del Derecho en la Universidad de Frankfurt, se tratan en estrecha sucesión los dos planos apuntados: el de las transformaciones políticas, las conmoviones del Imperio, la recomposición de un nuevo mapa europeo y —por otro lado— el de las innovaciones científicas, el nuevo clima cultural, la atmósfera del barroco, las nuevas orientaciones literarias, la visión del cosmos.

Este segundo aspecto es el que merece más atención para el autor, más incluso de lo que en principio debería ser el centro del libro: el derecho público en la Alemania de los siglos XVII y XVIII. Es ése sin duda el eje e hilo conductor de la obra, a la que da cohesión. Pero no es esta

materia la que, en estado químicamente puro, se ofrece al lector como plato fuerte. Al lector se le suministra una abundantísima bien fundada y contrastada información —las fuentes utilizadas que se presentan al inicio del libro son una prueba fehaciente de ello—, con unas acertadas claves de relación, que vienen a ofrecer un rico cuadro del momento cultural en el que se gesta el nuevo Derecho público. El elemento humano, las mentalidades, la educación, reciben en el libro una especial atención volcada en la trayectoria de los juristas de la época. De ahí la rigurosa investigación sobre su formación, la significación de las Universidades —singularmente estudiada cada una de ellas y clasificadas según sus orientaciones predominantes—, la *praxis* y especialmente el nuevo sesgo profesional de muchos juristas al servicio de un Príncipe cuya posición habrán de apuntalar. En el proceso de formación del Derecho público no pasan desapercibidas así las circunstancias cotidianas que le dieron su perfil característico.

Tradicionalmente se ha mantenido que el Derecho público surge en Alemania como respuesta a la crisis en la estructura y ejercicio del poder que se produce al inicio de la Edad Moderna.

El encuadre cultural que realiza STOLLEIS le sirve para matizar esta afirmación que en lo sustancial, no obstante, considera cierta. Lo que a partir de 1600 se denomina ya en las Universidades Derecho público no es propiamente una respuesta a una crisis, sino el desarrollo de un nuevo orden de problemas y exigencias políticas y sociales. En cualquier caso, no es el Derecho público como persona mística —dice el autor— el que responde, sino que esa respuesta proviene de círculos y grupos de profesionales —el dato de la profesionalización resulta característico de la época y trascendente en la conformación de este Derecho— que se ocupan

de asuntos políticos, sobre ellos escriben, informan, asesoran, reflexionan. Se cuentan aquí magistrados, profesores, filósofos, preceptores de príncipes, teólogos.

Si la época reclamó de todos ellos una mayor atención por los asuntos públicos, fueron los juristas quienes debieron ofrecer soluciones operativas. Pero la capacidad de decisión que tuvo este colectivo para imponer criterios propios fue muy limitada: como único patrimonio exclusivo los juristas sólo poseían una terminología propia. Con esta única reserva, la labor de los juristas fue en no pocas ocasiones programada y dirigida hasta el punto de ofrecer tratamientos deliberadamente desacordes con una realidad que se pretende transformar o, cuando menos, desconocer.

Situaciones de esta índole se dieron con mucha frecuencia en el marco de las tensiones entre el *Reich* y los poderes territoriales de los Príncipes en las que se forjaron algunos de los elementos del Derecho público. Ahí es obligado mencionar la crítica frontal que contra el *Reich* lanza Samuel PUFENDORF en su obra *De Statu Imperii Germanici*, en la que parece levantarse el acta de defunción de aquél o la constatación de su deformidad regresiva. No debería, sin embargo, ser tan inconsistente y débil la posición del *Reich* cuando PUFENDORF se veía obligado a publicar sus críticas bajo el seudónimo de *Severinus de Monzambano* en un libro que, por su contenido, no encontró editor en Alemania (se publica en Ginebra en 1667) y, por otro lado, la convicción íntima de PUFENDORF y la autenticidad de sus aseveraciones quedan en cuestión si se repara en la actividad que realizó para el Príncipe del Palatinado —y bajo su protección— que mantenía una posición de abierto enfrentamiento con el *Reich*.

A pesar de las resistencias del orden imperial, lo cierto es que se producen importantes transformaciones en esta época. Las más destacadas

son el paso de un sistema constituido a base de vínculos y agrupaciones personales que alcanzaban hasta la figura del Kaiser —lo que daba lugar a una tupida red de poderes, tasados (regalías) y cargas— a un sistema que giraba en torno a un territorio y con tendencia, por tanto, a limitar territorialmente el poder, pero a globalizarlo y concentrarlo materialmente. La otra evolución a resaltar es la que facilita el tránsito de una normativa, legislación si se quiere, autónoma, de abajo a arriba, resultado de un cierto clima pactista, a una legislación heterónoma con origen en el Príncipe o poder territorial. En relación con esto último destaca STOLLEIS cómo el poder no gravita ahora, a diferencia de lo que ocurría en la Edad Media, en torno a la función judicial —*Der König ist gemeiner Richter überall (Sachsenspiegel Landrecht III)*—, sino que se apoya fundamentalmente en la función legisladora y ordenadora que ahora cuenta con una burocracia creciente capaz de hacer efectivas sus determinaciones.

Así es cómo los Príncipes o señores territoriales asumen ahora un marcado protagonismo directivo, de impulso. Otorgarán privilegios a colonos o empresarios manufactureros, dirigirán su administración, fomentarán el arte, fundarán nuevas Universidades y Academias. Adquieren así un voluntario y unilateral compromiso en la búsqueda de la prosperidad del Estado y la felicidad de los súbditos, tan característico de la Ilustración. Y ahí es donde cobra especial interés la Administración, las inflexiones habidas en este período y la ciencia que hacía de ella un punto primordial de sus atenciones: la policía.

Especial trascendencia tendrá la generalizada creación en esta época de Consejos de Corte (*Hofräte*) que, al coexistir con los existentes Consejos Judiciales contribuyeron decisivamente a marcar diferencias entre asuntos administrativos y judiciales. Los

BIBLIOGRAFIA

asuntos de ejecución pasan así a constituir lo que STOLLEIS caracteriza, utilizando categorías conceptuales muy posteriores, el círculo interior en el que surge el Consejo Secreto que pasará a ser el Gabinete. Paralelamente a la formación de estos órganos centrales se crearán órganos con competencias muy sectorializadas (camino, forestales, inspección de comercios, etc.).

La fuerte expansión de la Administración transformó la imagen que, a partir de sus más destacadas funciones, pudiera formarse. Nunca más la del Juez real fue la emblemática, sino la del Príncipe, que a través de leyes y órdenes gobierna paternalmente. Mientras el titular del poder se presentaba como Juez, eran la justicia y el mantenimiento de la paz el fin —y, en cierto modo, la legitimación— de su actividad; con la Administración como motor central, la finalidad prioritaria a conseguir es el bien común. En ese cambio de orientación se justifica la policía.

Claramente distingue STOLLEIS entre la ciencia y el derecho de policía —distinción en la que no supo o no quiso reparar el liberalismo del XIX, por lo general abiertamente hostil a la policía—, término que cuenta con una gran variedad de antecedentes a partir de la segunda mitad del siglo XV: *Polletzey*, *Pollucy*, *pollicei*, *pollicey*, invariablemente ligados a otros conceptos de los que se presentan como tributarios tales como los de buen orden, seguridad, utilidad. Es así, por ejemplo, como Heinrich PANTALEONS afirmaba en su obra *Teutscher Nation Heldenbuch* (Basilea, 1562) que mientras se mantuvo la Policía y el orden civil vivieron los pueblos de la vieja tierra alemana en un alto grado de libertad.

Como ciencia, la policía se va introduciendo y conformando en los círculos universitarios de manera progresiva. Las novedades que inicialmente pudiera aportar son incorporadas inicialmente por asignaturas filosóficas,

señaladamente la de «Ética y política»; por su parte, en las Facultades de Derecho las cuestiones relativas a la Administración no son inicialmente objeto de tratamiento en las aulas, sino en la *praxis* posterior. La razón de ello estaba en la fragmentación de las cuestiones de interés relativas a la Administración, faltas de un sistema que les diera cohesión y faltas de un motivo para ello: ni se planteaba la distinción entre Ley, Ordenanza y acto singular; ni la protección jurídica del individuo era tema del siglo XVII. Las limitaciones que pudieran derivar de la policía eran en realidad autolimitaciones del poder fundadas en la prudencia de Estado (*prudentia civilis*).

La sustantivación científica de la policía y su reconocimiento universitario se produce en torno a 1750 cuando, según STOLLEIS, se inicia el proceso de diferenciación entre Estado y sociedad que marcará la evolución del Derecho público en Alemania: policía, finanzas y economía de Estado se diferencian así netamente de otras ciencias centradas en la diferenciada realidad social tales como economía agrícola, o comercio.

Una percepción de la vertiente jurídica de la policía —percepción crítica, pues se la viene a considerar en muy buena medida como el no Derecho— sólo producirá en el umbral mismo del cambio de siglo. Es justamente en esa transición, en concreto entre 1799 y 1803, cuando G. H. v. BERG publica las siete partes de su *Handbuch des Teutschen Policey-rechts*. Para STOLLEIS es ésta una obra clave: se trata de la conexión entre el sistema de policía y las primeras reivindicaciones del Estado de Derecho, valorando perfectamente el autor las implicaciones que textos como las declaraciones de derechos americana o francesa pudieran tener en la actuación y límites de la Administración. La preocupación por la protección jurídica de los particulares ante la acción administrativa que

en esta obra se vislumbra es un dato decisivo para que STOLLEIS afirme que nos encontramos ante la primera exposición general del Derecho administrativo (pág. 391), afirmación que, lógicamente, ha de circunscribirse a la órbita germánica en la que se centra el estudio que nos ocupa.

José ESTEVE PARDO

SUAY RINCÓN, José: *Sanciones administrativas*. Prólogo de T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia, 1989, 221 págs.

El avance en el mundo de las ideas es lento, y en Derecho no es una excepción, siendo obra de muchos, en el que, particularmente en este campo, la doctrina científica tiene un protagonismo insustituible. Las soluciones, por otra parte, son cambiantes, incluso las de mayor aceptación; todas, sin embargo, éstas y las menos compartidas, contribuyen al progreso. Por ello, los temas clásicos necesitan ser remozados constantemente, y en Derecho administrativo las sanciones administrativas es uno de ellos, lo que justifica su abordaje por el Profesor SUAY RINCÓN en el libro que pretendo reseñar, máxime cuando en este tema todo ha sido cuestionado, incluso la legitimidad misma de la potestad administrativa sancionadora.

Pues bien, la investigación que nos ofrece parte de los orígenes de esta potestad para cimentar unas bases sólidas sobre las que pueda descansar una renovada potestad sancionadora de la Administración. El esfuerzo realizado por SUAY a lo largo del libro es evidente; en él no se echa de menos nada de lo importante que sobre las sanciones administrativas se ha dicho, tanto en nuestro país como en los de entorno próximo.

La oportunidad de la investigación está fuera de toda duda. Una vez que la Constitución ha respaldado la aptitud administrativa para sancionar más allá de lo que constituye su orden interno, resulta necesario circunscribir el creciente *ius puniendi* gubernativo a los principios alumbrados en el más elaborado Derecho penal. Es más, el principio de intervención mínima que caracteriza modernamente a este Derecho, según confiesa el propio legislador en el preámbulo de la Ley Orgánica 3/1989, de 21 de junio, por el que fueron despenalizadas algunas conductas antes tipificadas como faltas penales, confiando a la Administración su represión, hace más necesario aún profundizar en el objetivo señalado, lo que constituye un logro de esta obra.

Ahora bien, concluir defendiendo la validez de los principios generados en el Derecho penal en el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración, como hace el autor, ha de ir precedido de la aceptación de una esencia idéntica entre sanciones penales y administrativas, lo que, con apoyo fundamentalmente en un análisis dialéctico de la doctrina italiana más fiable de este siglo, encuentra un adecuado tratamiento en la obra.

La evolución legislativa de algunos países —Italia y Alemania— tal como demuestra en este trabajo, lleva a una situación similar a la que tradicionalmente ha existido en España: duplicidad de tipos, penales y administrativos; similitud más acusada en la actualidad si se tiene en cuenta que hoy España también participa del movimiento despenalizador, tal como se ha hecho notar; por todo ello, actualmente se evidencia una convergencia entre estos países, en los que la potestad sancionadora, incrustada en el marco que ofrece el Derecho penal, paulatinamente va alcanzando un mayor desarrollo.

De las dos últimas afirmaciones, la primera de ellas tiene apoyo más que suficiente en la reiterada doctrina del

BIBLIOGRAFIA

Tribunal Supremo en estos últimos años; a ella hay que añadir, con los privilegiados efectos que tienen, las resoluciones del Tribunal Constitucional cuyos pronunciamientos, según consta en la obra de SUAY, conducen a una común consideración del Derecho punitivo del Estado, con las amplísimas consecuencias que se derivan de esta toma de posición.

El interés del contenido de este trabajo de investigación quizá pueda ser intuido a través de estas líneas, interés, por otra parte, evidente y reforzado tras la reciente reforma legislativa; pero sobre todo porque cumple la función esencial de toda investigación: resolver cuestiones y

plantear otras para cuya solución ya se ofrece un firme apoyo. Así entiendo algunas de las reflexiones finales de la obra; nótese que afirmar que los principios del Derecho penal se aplican a las sanciones administrativas es válido, pero sólo como punto de partida —aunque a ello se llegue tras una laboriosa investigación—, porque después hay que descender y determinar el alcance de su aplicación, y ése es un guante que lanza el Profesor SUAY RINCÓN a los juristas interesados en esta parcela del Derecho público, reto también reconocido por T. R. FERNÁNDEZ, ilustre prologuista del libro.

Tomás QUINTANA LÓPEZ

REVISTA DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Sumario del núm. 6 (mayo-agosto 1990)

I. SEMINARIOS DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Gabriel BOUZAT: *El sistema político-institucional argentino. Algunas notas distintivas.*

Victoria CAMPS: *Ética y democracia. Una ética provisional para una democracia imperfecta.*

Víctor FARIAS: *Cuestiones de metodología para el estudio de un caso de fascismo filosófico: Martín Heidegger y el fascismo.*

Eusebio FERNÁNDEZ GARCÍA: *El punto de vista moral y la obediencia al derecho.*

Rafael FERNÁNDEZ MONTALVO: *Garantías constitucionales del proceso penal.*

Manuel GARCÍA ALVAREZ: *Las reformas constitucionales en la Unión Soviética.*

Ricardo R. GIL LAVEDRA: *La reforma del sistema de enjuiciamiento y la consolidación democrática.*

C. LISÓN TOLOSANA: *Antropología del extraño. (El difícil encuentro hispano-chino en los Siglos de Oro.)*

Yves MENY: *Las restricciones a la acumulación de mandatos: ¿Reforma simbólica o cambio en profundidad?*

Carlos S. NIÑO: *La Constitución como convención.*

José E. RODRÍGUEZ IBÁÑEZ: *De la crisis de legitimación al corporatismo: las paradojas políticas de las sociedades contemporáneas.*

Graciela SORIANO: *Aproximaciones al personalismo político hispanoamericano del siglo XIX.*

II. DOCUMENTACION

III. ACTIVIDADES DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España	3.800 ptas.
Extranjero	45 \$
Número suelto: España	1.500 ptas.
Número suelto: Extranjero	17 \$

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

REVISTA DE ESTUDIOS POLITICOS

(NUEVA EPOCA)

Presidente del Consejo Asesor: Carlos OLLERO GÓMEZ

Director: Pedro DE VEGA GARCÍA

Secretario: Juan J. SOLOZÁBAL

Sumario del número 68 (abril-junio 1990)

ESTUDIOS

Pablo LUCAS VERDÍ: *El orden normativista puro (Supuestos culturales y políticos en la obra de Hans Kelsen).*

Juan BENEYTO: *La subversión institucional (II y III).*

Edward TARNAWSKI: *Una alternativa al socialismo real: Corporatismo para la Europa del Este.*

Antonio HERMOSA ANDÚJAR: *Del absolutismo a la democracia: Génesis y desarrollo de la teoría moderna del Estado.*

Jan MELISSEN: *Cooperación y competencia: Relaciones entre Gran Bretaña y los Estados Unidos durante la guerra fría.*

Agustín SÁNCHEZ DE VEGA GARCÍA: *La cláusula «extraordinaria y urgente necesidad» del decreto-ley en la jurisprudencia constitucional española.*

NOTAS:

Francesco LEONI: *El partido como grupo social.*

Gustavo PALOMARES: *La idea mussoliniana del poder en la concepción fascista de la política exterior y de las relaciones internacionales.*

Javier GARCÍA FERNÁNDEZ: *Henrion De Pansey, municipalista doctrinario.*

CRONICAS Y DOCUMENTACION

Manuel JUSTEL: *Panorámica de la abstención electoral en España.*

RECENSIONES. NOTICIA DE LIBROS

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España	4.100 ptas.
Extranjero	45 \$
Número suelto España	1.300 ptas.
Número suelto extranjero	16 \$

Suscripciones:

EDISA

López de Hoyos, 141 - 28002 MADRID

Números sueltos:

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Fuencarral, 45 - 28004 MADRID

REVISTA ESPAÑOLA DE DERECHO CONSTITUCIONAL

Presidente: Luis SÁNCHEZ AGESTA

Director: Francisco RUBIO LLORENTE

Secretario: Javier JIMÉNEZ CAMPO

Sumario del año 10, núm. 29 (mayo-agosto 1990)

ESTUDIOS

Alberto ARCE JANÁRIZ: *Calificación y admisión a trámite en los procedimientos parlamentarios.*

Miguel REVENGA: *Función jurisdiccional y control político. ¿Hacia una responsabilidad política del juez?*

Xavier PIBERNAT: *Los pronunciamientos contenidos en las sentencias de otorgamiento de amparo constitucional.*

Juan L. REQUEJO: *Juridicidad, precedente y jurisprudencia.*

JURISPRUDENCIA

Jesús GARCÍA TORRES: *Non sint. Sentencia Sala I.ª Tribunal Supremo, de 28 de abril de 1989.*

Paloma BIGLINO: *La validez del procedimiento electoral en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.*

Crónica, por Luis AGUIAR DE LUQUE.

CRONICA PARLAMENTARIA, por Nicolás PÉREZ-SERRANO JAUREGUI.

CRITICA DE LIBROS

RESEÑA BIBLIOGRAFICA. Noticia de Libros. Revista de Revistas.

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España	3.800 ptas.
Extranjero	41 \$
Número suelto: España	1.400 ptas.
Número suelto: Extranjero	16 \$

Suscripciones:

EDISA

López de Hoyos, 141 - 28002 MADRID

Números sueltos:

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Fuencarral, 45 - 28004 MADRID

REVISTA DE HISTORIA ECONOMICA

Director: Gabriel TORTELLA CASARES

Secretario: Francisco COMÍN COMÍN

Secretaría de Redacción: José MORILLA CRITZ, Leandro PRADOS DE LA ESCOSURA,
Pablo MARTÍN ACEÑA, Mercedes CABRERA, Sebastián COLL MARTÍN, Pedro FRAILE
BALBÍN y Clara EUGENIA NÚÑEZ

Sumario del año VIII, núm. 2 (Primavera-Verano 1990)

NOTA NECROLOGICA

Guido DI TELLA: *Cristopher Platt.*

ARTICULOS

Jesús CRUZ: *Propiedad urbana y sociedad en Madrid, 1749-1774.*

Ricardo FRANCH BENAVENT: *La comercialización de la seda valenciana a finales del Antiguo Régimen: el «contraste» de la ciudad de Valencia.*

Enriqueta CAMPS CURA: *La teoría del capital humano: una contrastación empírica. La España industrial en el siglo XIX.*

Stephen H. HABER: *La economía mexicana, 1830-1940: Obstáculos a la industrialización (II).*

Carles SUDRIÀ: *Los beneficios de España durante la gran guerra.*

Pablo MARTÍN ACEÑA y Nieves GARCÍA SANTOS: *El comportamiento del gasto público en España durante la Segunda República, 1931-1935.*

MATERIALES DE INVESTIGACION

Enrique LLOPIS AGELÁN, Miguel A. MELÓN JIMÉNEZ, Miguel RODRÍGUEZ CANCHO, Alfonso RODRÍGUEZ GRAJERA y FRANCISCO ZARANDIETA ARENAS: *El movimiento de la población extremeña durante el Antiguo Régimen.*

RECENSIONES

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España	3.800 ptas.
Extranjero	41 \$
Número suelto: España	1.400 ptas.
Número suelto: Extranjero	16 \$

Suscripciones:

EDISA

López de Hoyos, 141. 28002 MADRID

Números sueltos:

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Fuencarral, 45. 28004 MADRID

REVISTA DE INSTITUCIONES EUROPEAS

Directores: Manuel Díez de Velasco, Gil Carlos Rodríguez Iglesias
y Araceli Mangas Martín

Directora Ejecutiva: Araceli Mangas Martín

Secretaria: Nila Torres Ugena

Sumario del vol. 17, núm. 2 (mayo-agosto 1990)

ESTUDIOS

- Celestino DEL ARENAL MOYÚA: *La adhesión de España a la Comunidad Europea y su impacto en las relaciones entre América Latina y la Comunidad Europea.*
- Kurt RJECHENBERG: *La Directiva sobre la protección de las aves salvajes: un hito en la política comunitaria de medio ambiente.*
- Eladio ARROYO LARA: *Elementos definitorios de las organizaciones internacionales y consideración especial de la estructura institucional para la cooperación política del Acta Única Europea.*
- Ricardo ALONSO GARCÍA: *La aplicación de los artículos 85 y 86 del Tratado CEE por los órganos españoles.*

NOTAS

- Blanca VILA COSTA: *Los derechos de defensa en el Derecho Comunitario. (Comentario a las sentencias del TJCE en los asuntos Hoescht AG c. Comisión (46/87 y 227/88) de 21 de septiembre de 1989, Dow Chemical Ibérica SA y otros c. Comisión (97, 98 y 99/87) de 17 de octubre de 1989, Dow Benelux NV c. Comisión (85/87) de 17 de octubre de 1989, Orkem c. Comisión (384/87) de 18 de octubre de 1989 y Solvay et Cie. c. Comisión (27/88) de 18 de octubre de 1989.)*
- Marta ARPIO SANTACRUZ: *Los lugares de trabajo del Parlamento Europeo. (Comentario a la sentencia de 22 de septiembre de 1988, República Francesa c. Parlamento Europeo, as. 358/85.)*
- Javier ROLDÁN BARBERO: *La extradición y la pena de muerte en el Convenio Europeo de Derechos Humanos. La sentencia Soering de 7 de julio de 1989.*

JURISPRUDENCIA TJCE

CRONICAS

BIBLIOGRAFIA

DOCUMENTACION

PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España	3.800 ptas.
Extranjero	41 \$
Número suelto: España	1.400 ptas.
Número suelto: Extranjero	16 \$

Suscripciones:

EDISA

López de Hoyos, 141 - 28002 MADRID

Números sueltos:

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Fuencarral, 45 - 28004 MADRID

REVISTA DE LAS CORTES GENERALES

CONSEJO DE REDACCION

Leopoldo Torres Boursault, José Luis Rodríguez Pardo, Antonio Carro Martínez, Juan de Arespacochaga y Felipe, Francisco Granados Calero, María Lucía Urceley y López de las Heras, Francisco Rubio Llorente, Martín Bassols Coma, José M. Beltrán de Heredia, José Luis Cascajo de Castro, Elías Díaz, Jorge de Esteban Alonso, Eusebio Fernández, Fernando Garrido Falla, Antonio Pérez Luño, Fernando Sainz de Bujanda, Juan Alfonso Santamaría Pastor, Jordi Solé Tura, Manuel Fraile Clivillés, Pablo Pérez Jiménez, Emilio Recoder de Casso, Fernando Santaolalla López, Fernando Sainz Moreno, Piedad García Escudero, Manuel Gonzalo González y Miguel Martínez Cuadrado.

Presidentes: Félix PONS IRAZAZÁBAL y José Federico DE CARVAJAL Y PÉREZ

Director: Ignacio ASTARLOA HUARTE-MENDICOA

Subdirector: José Manuel SERRANO ALBERCA

Secretario: Diego LÓPEZ GARRIDO

Sumario del núm. 18 (tercer cuatrimestre 1989)

ESTUDIOS

Ignacio ALOS MARTÍN: *La Diputación Permanente en la Constitución española.*

Eloy GARCÍA: *Crisis jurídica y crisis política de la inmunidad parlamentaria.*

Tomás QUINTANA LÓPEZ: *El control jurisdiccional de las decisiones parlamentarias.*

Juan Ramón CORONAS GONZÁLEZ: *El Comisionado Regio, asesor parlamentario ministerial (1834-35).*

NOTAS Y DICTAMENES

Angel Manuel ABELLÁN GARCÍA GONZÁLEZ: *El Parlamento como órgano de expresión de la opinión pública: la publicidad parlamentaria frente al secreto.*

Juan CANO BUESO: *El derecho de las Comunidades Autónomas a ser informadas en la elaboración de los tratados internacionales que afecten a materias de su específico interés.*

Alicia MARTÍN GONZÁLEZ: *La Biblioteca del Congreso de los Diputados.*

María Luisa BALAGUER CALLEJÓN: *Derecho de disolución e investidura automática en las Comunidades Autónomas.*

CRONICA PARLAMENTARIA

DOCUMENTACION

LIBROS

REVISTA DE REVISTAS

SUSCRIPCION ANUAL 3.000 ptas.
NUMERO SUELTO 1.100 ptas.

SECRETARIA GENERAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS
(Gabinete de Publicaciones)
Floridablanca, s/n. - 28014 MADRID

DEFENSOR DEL PUEBLO

PUBLICACIONES

Informe anual

Balace 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.

Acaba de aparecer el correspondiente a 1989 (4.000 ptas.). Disponibles a partir del correspondiente a 1985.

Recomendaciones y sugerencias

Se recogen, año a año en esta publicación, las resoluciones en las que se indica a la administración pública o al órgano legislativo competente, la conveniencia de dictar o modificar una normal legal, o de adoptar nuevas medidas de carácter general.

Un volumen por año. El último aparecido es el correspondiente a 1988 (1.800 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.

«Situación penitenciaria en España» (1.000 ptas.)

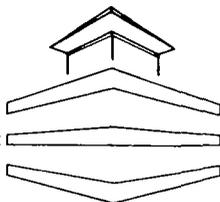
«Residencias públicas y privadas de la tercera edad» (1.600 ptas.).

Recursos ante el Tribunal Constitucional

Se incluyen en un solo volumen los textos completos de los recursos de inconstitucionalidad y amparo interpuestos por el Defensor del Pueblo ante el Tribunal Constitucional, las sentencias recaídas en ellos y los votos particulares si los hubiere.

1983-1987 (2.600 ptas.)

Distribuye DORSA
C/ Plaza, 15 - 28043-MADRID - Tlfo.: 759 40 67



REVISTA DE ESTUDIOS DE LA ADMINISTRACION LOCAL Y AUTONOMICA

Director: FRANCISCO SOSA WAGNER

Secretario de Redacción: CARLOS MENOR CASSY

Sumario del núm. 246 (abril-junio 1990)

I. SECCION DOCTRINAL

Miguel SÁNCHEZ MORÓN: *Los Ayuntamientos y la defensa de los usuarios y consumidores ante las compañías de servicios.*

Manuel TORIBIO LEMES: *Algunos aspectos de la descripción y análisis de una Hacienda Local.*

Juan Manuel OLARIETA ALBERDI: *La autorización administrativa previa para procesar a los funcionarios públicos.*

II. CRONICAS

Jesús María GARAYO URRUELA: *Orduña (Bizkaia) y Villalba de Losa (Burgos): Conflictos por cuestión de la propiedad forestal de Sierra Salvada.*

Manuel José DOMINGO ZABALLOS: *Estudio de detalle promovido por «Estigia, S. A.» (isla H de la urbanización Riomar). Municipio de Deltebre.*

III. JURISPRUDENCIA

María del Rosario ALONSO IBÁÑEZ: *Reseñas de Sentencias del Tribunal Supremo (primer y segundo trimestres de 1989).*

IV. BIBLIOGRAFIA

Suscripción anual: 1.000 pesetas • Número suelto: 300 pesetas

Dirección, Redacción y Administración:

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

AUTONOMIES

Revista Catalana de Derecho Público

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

Sumario del núm. 11 (1990)

ESTUDIOS

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

COMENTARIOS Y NOTAS

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

ACTIVIDAD NORMATIVA, JURISPRUDENCIAL Y CONSULTIVA

CRONICA

NOTICIA DE LIBROS Y REVISTAS

Suscripción:

AUTONOMIES
Escola d'Administració Pública de Catalunya

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

REVUE INTERNATIONALE DES SCIENCES ADMINISTRATIVES

Revue d'Administration publique comparée

Sommaire du vol. LVI, N.º 1, 1990

Kenneth KERNAYHAN: *Editorial.*

PROGRES, COÛTS ET AVANTAGES DE LA PRIVATISATION

Sous la direction de Hendrick J. de RU et Roger WETTENHALL.

Hendrick J. de RU et Roger WETTENHALL: *Progrès, coûts et avantages de la privatisation: introduction.*

Harold SEIDMAN: *Entreprise publique ou privatisation aux Etats-Unis.*

Andrew DUNSIRE: *Le débat secteur public - secteur privé: l'expérience du Royaume-Uni.*

André DELION: *Entreprises publiques: privatisation ou réforme?*

Roy W. SHIN: *Le paradoxe de la privatisation comme instrument de politique publique: le cas des banques commerciales coréennes.*

Nazih N. AYUBI: *Etatisme contre privatisation: le cas du secteur public égyptien.*

Pierre FOURNIER: *La privatisation au Canada: une analyse critique de la situation dans la province du Québec.*

Nassir M. AL SAIGH et Abubaker M. BUERA: *La privatisation dans le monde arabe: les conditions du succès.*

Malcolm WALLIS: *Privatisation et administration pour le développement: implications au niveau de la formation.*

Jacques BOURGAULT et Stéphane DION: *Les hauts fonctionnaires canadiens et l'alternance politique: le modèle de Whitehall vu d'Ottawa.*

Mark CONSIDINE: *Réforme administrative "aux antipodes": changements récents intervenus dans le secteur public en Australie et en Nouvelle-Zélande.*

CHRONIQUE DE L'INSTITUT

Informations concernant l'Institut, les Sections et les Membres.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIONNÉE

Also published in English under the title
"International Review of Administrative Sciences"

Se publica también en español con el título
"Revista Internacional de Ciencias Administrativas"
en colaboración con el Instituto Nacional de Administración Pública
(Madrid, España)

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

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

ESTADO & DIREITO

DIRECÇÃO:

Afonso D'OLIVEIRA MARTINS

Guilherme D'OLIVEIRA MARTINS

Coordenador correspondiente en España:
Germán GÓMEZ ORFANEL

Índice do número 3 (1.º Semestre 1990)

ARTIGOS

Luis SÁNCHEZ AGESTA: *Filosofía y Sociología del Poder. Estabilidad y Cambio.*

Jorge MIRANDA: *Tratados de delimitação de Fronteiras e Constituição de 1933.*

Eliás DÍAZ: *Estado de derecho «versus». Estado Franquista (Notas y Recuerdos Personales).*

Guilherme D'OLIVEIRA MARTINS: *Revisão Constitucional - Economia e Finanças.*

Germán GÓMEZ ORFANEL: *Noción del Derecho Constitucional.*

Afonso D'OLIVEIRA MARTINS: *La Libertad informativa y el Régimen de la radio y de la Televisión en España.*

DOCUMENTO

António José BRANDÃO: *Sobre o Conceito de Constituição Política (III).*

LIVROS

PRECIOS DE SUSCRIPCIÓN ANUAL

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

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

Apartado N.º 2821
1122 LISBOA Codex

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

ULTIMAS PUBLICACIONES

- Constitución Española, 1978-1988.* Obra dirigida por Luis Aguiar de Luque y Ricardo Blanco Canales (3 vols.). 35.000 ptas.
- JUAN F. LÓPEZ AGUILAR: *La oposición parlamentaria y el orden constitucional.* Prólogo de Ruiz-Rico. 2.200 ptas.
- EDUARDO VÍRGALA FORURIA: *La moción de censura en la Constitución de 1978.* 2.000 ptas.
- MARTA LORENTE SARIÑENA: *Las infracciones a la Constitución de 1812.* Prólogo de Francisco Tomás y Valiente. 1.900 ptas.
- JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ: *Estado social y derechos de prestación.* 1.800 ptas.
- JUAN LUIS REQUEJO PAGÉS: *Jurisdicción e independencia judicial.* 1.700 ptas.
- MANUEL JOSÉ TEROL BECERRA: *El Consejo General del Poder Judicial.* 1.200 ptas.
- FRANCISCO JAVIER EZQUIAGA GANUZAS: *El voto particular.* 1.200 ptas.
- JOSÉ M.ª MORALES ARROYO: *Los Grupos Parlamentarios.* 2.300 ptas.
- ANTONIO FANLO LORAS: *Fundamentos constitucionales de la Autonomía Local.* 3.700 ptas.
- ELIE KEDOURIE: *Nacionalismo.* Prólogo de Francisco Murillo Ferrol. Traducción de Juan J. Solozábal Echavarría. 700 ptas.
- RAMÓN GARCÍA COTARELO: *Del Estado del bienestar al Estado del malestar.* 1.800 ptas.
- JUAN J. LINZ, JOSÉ R. MONTERO y otros: *Crisis y cambio: electores y partidos en la España de los años ochenta.* 3.200 ptas.
- JOAQUÍN TOMÁS VILLARROYA: *Breve historia del constitucionalismo español.* 8.ª edición. 1.000 ptas.
- ALFONSO RUIZ MIGUEL: *La justicia de la guerra y la paz.* 2.000 ptas.
- GREGORIO PECES-BARBA: *La elaboración de la Constitución de 1978.* 2.000 ptas.
- PILAR CHÁVARRI SIDERA: *Las elecciones de diputados a Cortes Generales y Extraordinarias (1810-1813).* 2.200 ptas.
- ALF ROSS: *¿Por qué Democracia?* 1.500 ptas.
- ANGEL RODRÍGUEZ DÍAZ: *Transición política y consolidación constitucional de los partidos políticos.* 1.600 ptas.
- MANUEL RAMÍREZ: *Partidos políticos y Constitución.* 1.000 ptas.
- MANUEL GARCÍA PELAYO: *Escritos políticos y sociales.* 1.500 ptas.
- BENIGNO PENDÁS GARCÍA: *J. Bentham: Política y Derecho en los orígenes del Estado constitucional.* 1.700 ptas.
- H. KELSEN y U. KLUG: *Normas jurídicas y análisis lógico.* Prólogo de Bulygin. 900 ptas.
- ANDRÉS OLLERO TASSARA: *Derechos humanos y metodología jurídica.* 2.000 ptas.
- REMIGIO CONDE SALGADO: *Pashukanis y la teoría marxista del derecho.* 2.200 ptas.
- JULIÁN SAUQUILLO: *El pensamiento de Michel Foucault.* 2.200 ptas.
- Estudios sobre «La filosofía del derecho de Hegel».* Selección de textos, traducción e introducción de Gabriel Amengual Coll. 2.300 ptas.
- CARLOS S. NINO: *El constructivismo ético.* 1.300 ptas.
- ROBERT ALEXY: *Teoría de la argumentación jurídica.* 2.300 ptas.
- ELÍAS DÍAZ: *Ética contra política. Los intelectuales y el poder.* 2.300 ptas.
- BALTASAR ALAMOS DE BARRIENTOS: *Aforismos al Tácito español.* 2 tomos. Estudio preliminar de J. A. Fernández Santamaría. 3.000 ptas.
- JUAN PABLO MÁRTIR RIZO: *Norte de Príncipes y Vida de Rómulo.* Estudio preliminar de José Antonio Maravall. 1.000 ptas.
- FRANCISCO MARTÍNEZ MARINA: *Discurso sobre el origen de la Monarquía y sobre la naturaleza del gobierno.* Estudio preliminar de José Antonio Maravall. 800 ptas.

- JAIME BALMES: *Política y Constitución*. Selección de textos y estudio preliminar de Joaquín Varela Suanzes-Carpegna. 1.400 ptas.
- AGUSTÍN DE ARGÜELLES: *Discurso preliminar a la Constitución de 1812*. 500 ptas.
- FRANCISCO MURILLO FERROL: *Saavedra Fajardo y la política del Barroco*. 2.ª edición. 1.800 ptas.
- JUAN ROMERO ALPUENTE: *Historia de la revolución española y otros escritos*. Edición preparada e introducida por Alberto Gil Novales. Dos volúmenes. 5.000 ptas.
- JAMES BRYCE: *Constituciones flexibles y Constituciones rígidas*. Estudio Preliminar de Pablo Lucas Verdú. 900 ptas.
- DIDEROT: *Escritos Políticos. Selección de textos, traducción e introducción de Antonio Hermosa Andújar*. 1.400 ptas.
- BENJAMIN CONSTANT: *Escritos Políticos*. Selección de textos, traducción e introducción de María Luisa Sánchez Mejía. 1.400 ptas.
- ARISTÓTELES: *Política*. Edición bilingüe. Reimpresión. 1.800 ptas.
- ARISTÓTELES: *Ética a Nicómaco*. Edición bilingüe. Reimpresión. 1.200 ptas.
- ARISTÓTELES: *Retórica*. Edición bilingüe. Reimpresión. 1.800 ptas.
- SENAC DE MEINHAN, y A. BARNAVE: *Dos interpretaciones de la Revolución Francesa*. 1.600 ptas.
- FERDINAND LASALLE: *Manifiesto obrero y otros escritos políticos*. Traducción e introducción de Joaquín Abellán. 1.600 ptas.
- JENOFONTE y PSEUDO JENOFONTE: *La República de los Lacedemonios y la República de los Atenieses*. Edición bilingüe. Reimpresión. 900 ptas.
- TOMÁS DE CAMPANELLA: *La Monarquía del Mestas y las Monarquías de las Naciones*. Traducción e introducción de Primitivo Mariño Gómez. 1.800 ptas.
- GONZALO MENÉNDEZ PIDAL: *La España del siglo XIX vista por sus contemporáneos*. Dos volúmenes. 6.000 ptas. cada uno.
- GRETEL: *Curso de técnica legislativa*. 1.700 ptas.
- ANDRÉS DE BLAS GUERRERO: *Sobre el nacionalismo español*. 800 ptas.
- ALVARO RODRÍGUEZ BEREIJO, LORENZO MARTÍN-RETORTILLO y otros: *La eficacia temporal y el carácter normativo de la Ley de Presupuestos Generales del Estado*. 700 ptas.
- MARTÍN DIEGO FARREL: *Análisis crítico de la teoría marxista de la justicia*. 1.000 ptas.
- M.ª JESÚS MONTORO CHINER: *Adecuación al ordenamiento y factibilidad: Presupuestos de calidad de las normas*. 800 ptas.
- ANDRÉS OLLERO TASSARA: *Igualdad en la aplicación de la ley y precedente judicial*. 800 ptas.
- MAXIMO CAJAL y LUIS IGNACIO SÁNCHEZ RODRÍGUEZ: *Convenio sobre cooperación para la defensa entre España y Estados Unidos*. 900 ptas.
- MARIO G. LOSANO, ANTONIO E. PÉREZ LUÑO y M.ª FERNANDA GUERRERO MATEUS: *Libertad informática y leyes de protección de datos personales*. 1.300 ptas.
- Evaluación parlamentaria de las opciones científicas y tecnológicas*. Seminario internacional coordinado por Miguel E. Quinanilla. 1.300 ptas.
- RAMÓN COTARELO: *En torno a la teoría de la Democracia*. 800 ptas.
- GURUTZ JÁUREGUI: *La nación y el estado nacional en el umbral del nuevo siglo*. 700 ptas.

REVISTAS DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

REVISTA DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Publicación cuatrimestral

REVISTA DE ESTUDIOS POLITICOS

Publicación trimestral

REVISTA DE INSTITUCIONES EUROPEAS

Publicación cuatrimestral

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

Publicación cuatrimestral

REVISTA DE HISTORIA ECONOMICA

Publicación cuatrimestral

REVISTA ESPAÑOLA DE DERECHO CONSTITUCIONAL

Publicación cuatrimestral

CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

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