

## RECENSIONES Y NOTICIA DE LIBROS

ARANZADI: *Repertorio de legislación de las Comunidades Autónomas*, 1982, 1.<sup>a</sup> ed., Editorial Aranzadi, Pamplona, 1985, 1.754 págs.

Nos encontramos, creemos, ante el primer repertorio legislativo de las Comunidades Autónomas y, como ya era previsible, la autoría del mismo corresponde a una editorial tan avezada en trabajos similares como es la conocida firma domiciliada en Navarra. A pesar de que en la nota introductoria se nos advierte de su sistemática, señalando que es la misma que se ha seguido en el conocido Repertorio Legislativo de la misma editorial, hay que subrayar que, debido tanto a las dificultades de las fuentes impresas de donde se ha extraído la correspondiente información, como son los respectivos Diarios oficiales de las diferentes Comunidades Autónomas que configuran el moderno Estado español de las autonomías (1), dicha sistemática es sumamente, podríamos decir, rudimentaria, por cuanto se limita únicamente a ir sucesivamente recogiendo, de acuerdo con sus fechas de aparición, los sucesivos Boletines de las distintas Comunidades Autónomas, que se van, de acuerdo con esas fechas, engarzando uno detrás de otro, resolviendo en este mismo orden la lógica variedad

(1) Ver E. TIerno GALVÁN y Antonio RóVIRA, *La España autonómica*, Ed. Bru-guera, 1985.

de los ordenamientos jurídicos procedentes.

Además, resalta que, ante la necesidad de coger un determinado comienzo, se ha elegido el año 1982, pensamos por ser aquel en el que ya aparecieron, al menos publicados, todos los Diarios oficiales autonómicos, aunque alguno de ellos, como es notorio, ha experimentado alguna variación en su misma denominación originaria, así como en su periodicidad. Este año escogido, 1982, en sí mismo, insistimos, arbitrario, tiene la justificación que acabamos de resaltar, y sirve para que la editorial anuncie salvar las evidentes lagunas de la citada fecha con la futura publicación de otro volumen que recoja toda la legislación que, con carácter genérico, podría denominarse «preautonómica».

La sistemática aludida es buen reflejo del estado embrionario que tienen todavía no sólo la legislación, sino el medio a través del cual obtiene su publicación oficial, como son los Diarios oficiales, que también en este particular caso tienen denominaciones distintas y, en algunos casos, conformes a las que tuvieron un día en la trayectoria histórica. Además, en los distintos Estatutos de Autonomía se incluye un párrafo dentro de sus preceptos referente a los mismos; hay que lamentar una mayor precisión en dicho primitivo régimen, que ha dado margen a un amplio abanico de fórmulas en relación con la estructura y contenido de cada uno de

dichos Diarios oficiales, que si bien en algunos casos han respetado fórmulas similares a las consolidadas por órgano de tanto prestigio como ha sido hasta ahora el «Boletín Oficial del Estado», lo cierto es que otros han intentado buscar originalidad en un campo tan difícil que, a la postre, repercute en la eficacia de la divulgación de los textos publicados, así como en su consulta y búsqueda.

De ahí la necesidad, creemos, a la que ha debido de sujetarse la redacción de este Repertorio, que, por encima de todas estas dificultades que imaginamos habrán tenido en su redacción, ofrece la ventaja de, en términos abreviados, «juntar» toda la dispersa legislación existente contenida en los 17 Diarios oficiales de las Comunidades Autónomas, por lo que cualquier lector tiene ante sí la presunta seguridad de encontrar en este tomo la legislación del año a que se refiere correspondiente a todas y cada una de las Comunidades Autónomas que configuran el mapa de la nueva distribución territorial del poder político en nuestro país.

El análisis, aun puramente superficial, de su contenido y, sobre todo, de sus índices revela de una manera totalmente explícita el diferente ritmo que la dinámica legislativa ha tenido en cada una de las Autonomías; basta para ello, como ya hemos dicho, consultar los índices para ver cuán distinto es el grado y el ritmo legislativo de las Comunidades de carácter histórico, sobre todo en la catalana, frente a las Comunidades de origen más moderno. Esta revelación obtiene su confirmación en el examen concreto de cada caso, puesto que en este plano se ha producido también un proceso mimético en el que casi siempre los primeros pasos son dados por alguna de las Comunidades históricas y, diríamos, mejor preparadas en los aspectos técnico y jurídico, que luego son seguidas, casi mediante una sim-

ple reproducción, por las restantes Comunidades. Se puede comprobar cómo una ley aprobada por el Parlamento catalán, a los pocos meses, tiene su eco en alguna otra Comunidad Autónoma (2).

Resulta laudable el criterio de elección de índices —alfabético por conceptos, cronológico de disposiciones y de numeración oficial de éstas— por Comunidades Autónomas, puesto que, evidentemente, cada una es un mundo cerrado, y, por tanto, cualquier lector buscará, o querrá hacerlo, de modo rápido e inmediato el respectivo texto, pero dentro de la Comunidad a que afecte. De ahí que, en cualquier obra que pueda realizarse sobre el particular, estructuras similares a las que comentamos deben de ser imprescindibles para la plena validez de la recopilación y ensamblaje de los textos reunidos.

La confección de la obra responde

---

(2) Los referidos índices con que se acompaña la obra, independientes e individualizados para cada una de las Comunidades Autónomas, expresan en su misma extensión lo que decimos *ut supra*. Por esto, algunos de ellos son tan extensos que piden ya una autonomía editorial; lo mismo sucede con los distintos conceptos o voces que los configuran, cuya larga enumeración en algunos casos, como es el de Cataluña, choca con la brevedad de contenido de voces similares en otros. Abundando aún más en lo que se dice en el texto principal, cualquier lector que siga más o menos periódicamente en los respectivos Boletines Oficiales la legislación autonómica comprobará lo que hemos dicho: las distintas leyes aprobadas, por ejemplo, por el Parlamento catalán han tenido eco a los pocos meses en otra Comunidad Autónoma, de tal manera que la iniciativa originaria de aquella Comunidad Autónoma legislando materias como empresa pública, defensa del consumidor, Defensor del Pueblo, iniciativa popular, función pública, etc., tiene, transcurrido un determinado tiempo, su respuesta en alguna de las restantes Comunidades, que se quieren sumar así, pensamos, en el carro de las externas realizaciones.

a una experiencia de muchos años, como es la que cuenta la editorial que ha producido este voluminoso trabajo, cuya sola visión justifica su publicación, pues tanto viene a ayudar a los distintos profesionales del Derecho como a los investigadores de una realidad normativa que es imposible desconocer y que prácticamente era casi insalvable conocer, dada la múltiple variedad de fuentes. Quizá con el tiempo, y a medida que vayan pasando los años, estos Repertorios se vayan multiplicando, en atención al propio volumen de la legislación autonómica; trabajo este último que, por ahora, vienen cubriendo ya algunas de las Comunidades Autónomas, como es el caso, que sepamos, de la Comunidad del País Vasco y de la Comunidad Autónoma de Andalucía (3).

V. R. VÁZQUEZ DE PRADA

COSGROVE, Richard A.: *The rule of law: Albert Venn Dicey, Victorian jurist*, Macmillan, Londres, 1980, 320 págs.

Un buen libro sobre un jurista eminente es siempre una buena noticia. Ahora que se cumple el sesquicentenario del nacimiento de DICEY (1835-1922), lo es doblemente porque ya es hora de escribir —y leer— algo ecuánime sobre uno de los hombres cuyas teorías más atormentan, quizá innecesariamente, a los estudiantes que inician su conocimiento del Derecho administrativo. El libro de COSGROVE es un libro esencialmente honesto, ob-

jetivo, con una espléndida documentación que, más allá de las fuentes bibliográficas usuales, ha penetrado en los archivos privados de particulares y entidades mercantiles y públicas y nos adentra, con ello, en una psicología bivalente, que expresaba en sus abundantísimas epístolas ideas y pareceres que no siempre hallaban reflejo en su obra pública. Es un libro sin el cual no se comprenderá bien la persona ni las teorías de DICEY y aún menos su portentosa influencia en la doctrina jurídica de su tiempo y aún del nuestro. Casi puede afirmarse que no se comprenderá bien ni siquiera la Inglaterra del último tercio del siglo pasado y los comienzos del presente; y ello tanto porque la sombra de DICEY influía pesadamente sobre políticos y juristas como porque el propio DICEY era, en cierto modo, la encarnación sublimada de una idea, de una época y de una nación, y, como todas las encarnaciones sublimadas era, ya en vida, tardía y anacrónica.

DICEY fue un hombre ilustre, respetado y admirado como jurista preclaro y, sobre todo, como el expositor máximo del constitucionalismo británico. Pero, patéticamente, DICEY fue, además, en su intimidad, un ser frustrado y con sensación de fracasado. Sus éxitos como jurista no le compensaron de no haber podido nunca llegar a ser el político influyente que soñó; sus magníficas construcciones doctrinales no aportaban, verdaderamente, casi ninguna idea original —y él era el primero en reconocerlo—. Era un espléndido expositor de teorías ajenas. Sus escauceos de historiador para fundamentar sus teorías fueron casi siempre lamentables en método, en manejo de fuentes y en resultados. Al final de su vida —como ocurre casi siempre con los hombres excesivamente doctrinarios— pudo asistir, impotente y desolado, al derribamiento de sus sueños más acariciados: el fracaso de la intransigen-

(3) Ver Junta de Andalucía, *Compilación de disposiciones. Comunidad Autónoma de Andalucía*, 2 vols., Servicio de Publicaciones, 1984, 870 y 869 págs., y «Boletín Oficial del País Vasco», *Disposiciones normativas*, edición oficial, año 1982, 886 págs.

cia es el elemento común a todos ellos, y por ahí penetramos en el rasgo más negativo, pero también humanamente más conmovedor, de DICEY. Fue éste un hombre que a una edad relativamente temprana no sólo se había construido su mundo de creencias, sino que lo había impuesto desde la cátedra y desde sus libros como moneda corriente en el mundo de la política y el Derecho de su país, y, sólidamente establecido en él, no se limitó a defenderlo con uñas y dientes, lo que hubiera sido perfectamente licito, sino que cerró los ojos tenazmente a una realidad que proclamaba a gritos lo contrario. En un caso, la realidad se le impuso con una dosis terrible de amargura: a pesar de sus esfuerzos de viejo león furioso, tuvo que asistir al fin del «unionismo» que había preconizado encarnizadamente durante cuarenta años y contemplar el nacimiento de la República independiente de Irlanda, algo que nunca pudo no ya asimilar, sino comprender. Porque, desde su concepción del *rule of law*, sólo el Parlamento británico era competente para ello y, al estar integrado por una mayoría de británicos para los que la alternativa era votar por la continuidad de la unión o traicionar a su país —desde el punto de vista de DICEY—, era evidente que el *rule of law* imposibilitaba esa independencia. Tanta era la contumacia de DICEY al respecto que modificó incluso su juvenil actitud favorable al voto de la mujer, por entender que ello podría favorecer la causa de los nacionalistas irlandeses.

No repetiremos aquí, por sabidas, las interpretaciones de DICEY sobre el *droit administratif*: basta con recomendar la lectura de las páginas 91 y siguientes del libro de COSGROVE. Pero hay algo sumamente revelador y sugerente en este último que no queremos pasar por alto: y es la ambivalencia de DICEY frente a los dos fenómenos evidentes —incluso para

él mismo— de que el *droit administratif* no era equivalente a arbitrariedad y de que también en Inglaterra se iba desarrollando, y no a ritmo lento precisamente, un Derecho administrativo. DICEY reconoce en su correspondencia privada, primero, que «en una mínima parte he exagerado el carácter arbitrario del *droit administratif*» (carta a MACMILLAN, 18-12-1907); más tarde, que había cometido «graves errores en su descripción inicial» (carta a LOWELL, 30-9-1908). Pero los cambios que introdujo en su obra en esos mismos años estaban muy lejos de ser una rectificación acorde con esas ideas. «DICEY —dice COSGROVE— jamás perdió su suspicacia visceral frente al Derecho administrativo francés.» Más aún, «la evolución social del siglo XX, con la rápida expansión de servicios públicos, hizo que su complaciente convicción de que no existía un Derecho administrativo inglés fuese ridícula» (pág. 94).

Y tal vez ésta sea hoy una de las lecciones, por supuesto que involuntaria, que nos brinda DICEY: la del peligro de la mitificación de ideas y teorías. Si en el campo de las ciencias más puras asistimos a diario al arrumbamiento de las nociones más sólidas en apariencia, ¿cómo pretender que en el ámbito tanto más mutable de las ciencias sociales perduren unas doctrinas por encima de una realidad contraria? No es DICEY el único, aunque quizá sí el más notable, ejemplo del profesor ilustre que con sus sabias exposiciones constituye un pesado lastre para el desenvolvimiento de su propio dominio científico. Desde el Olimpo de su indiscutido liderazgo doctrinal, DICEY fulminaba con sus rayos —acogidos por sus seguidores como otros tantos dogmas— a todo adversario, a todo fenómeno que no se ajustaba a su mundo conceptual y a sus valores predefinidos. Todavía en 1932, una Comisión parlamentaria sobre las facultades de los Ministros elaboraba un

informe «para estudiar las salvaguardias deseables o necesarias para garantizar los principios constitucionales de soberanía del Parlamento y supremacía de la ley»; en ese informe, dice COSGROVE, «no ya las ideas, sino el lenguaje mismo de DICEY salpicaba todo el texto; y el *Law of the Constitution* impregnaba cada página». Recientemente, el profesor DE LOS MOZOS se lamentaba del escaso valor que se concede entre nosotros al conocimiento del impresionante mundo del *Common Law*. ¿Cómo no va a ser así si nuestros estudiantes lo único que de él saben es lo que un doctrinario empecinado y terco adujo durante décadas en contra de lo evidente, y se les enseña, además, para demostrarles lo equivocado que estaba? Decididamente, hay maestros ilustres cuya sombra se proyecta funesta sobre la misma doctrina científica que los encumbró: DICEY es, de este modo, hoy, antes que nada, una invitación a la humildad y a la transigencia.

Manuel PÉREZ OLEA

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: *Los Principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa (Potestad expropiatoria. Garantía patrimonial. Responsabilidad civil de la Administración)*, Editorial Civitas, S. A., 1984, 256 págs.

Es plausible la iniciativa de la Editorial Civitas de reeditar —en este caso a través de una reproducción facsímil— algunos de los más importantes títulos de la literatura jurídica española de las últimas décadas que, agotados desde hacía tiempo, no eran fácilmente accesibles, en ocasiones, a las nuevas generaciones de estudiosos. Entre ellos se cuenta la obra objeto de esta recensión, que había

visto por vez primera la luz en el *Anuario de Derecho Civil* del año 1954 («Potestad expropiatoria y garantía patrimonial en la nueva Ley de Expropiación Forzosa», tomo VIII, fascículo 4.º, págs. 1023 a 1167) y fue publicada, con leves retoques, como libro independiente por el Instituto de Estudios Políticos en el año 1956.

Puede afirmarse, sin temor a exagerar, que este trabajo —escrito con la prosa brillante y cuidada que caracteriza a su autor— ha tenido una importancia capital en la configuración dogmática y en la dinámica aplicativa no sólo de las dos instituciones que constituyen el objeto primario —expropiación forzosa y responsabilidad patrimonial de la Administración—, sino también en otras varias de no menor trascendencia para el Derecho Administrativo. Y ello se explica tanto por el profundo conocimiento que de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 había de tener quien participó decisivamente en su proceso de elaboración, cuanto porque la obra, como sugiere su título, no es una simple exégesis de los preceptos legales, sino que, trascendiendo de ellos, proporciona una visión armónica y equilibrada de los principios institucionales que animan el sistema y le confieren unidad de sentido. Basta aproximarse a la doctrina y la jurisprudencia de las tres últimas décadas para comprobar la amplitud y la intensidad de la influencia que ha tenido el libro del profesor GARCÍA DE ENTERRÍA. Así se ha reconocido explícitamente en diversas ocasiones: MARTÍN REBOLLO, por ejemplo, afirma que se trata de una obra «temprana y fundamental», «el estudio dogmático más importante que sobre el tema se ha llevado a cabo entre nosotros, punto de referencia imprescindible para cuantos, de una u otra manera, han abordado la cuestión» (*La responsabilidad patrimonial de la Administración en la jurisprudencia*, Civi-

tas, 1977, págs. 31-32); por su parte, CARRETERO PÉREZ sostiene que GARCÍA DE ENTERRÍA es «el intérprete más autorizado de la Ley» (*Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa*, Santillana, 1966, pág. 5).

En relación con la institución expropiatoria, detalladamente regulada en la Ley de 1954, la penetración en la jurisprudencia de los criterios expuestos en el libro se ha manifestado en diversas cuestiones concretas, de las que pueden resaltarse dos: a) la calificación del convenio posterior a la iniciación del expediente expropiatorio como «adhesión a la expropiación», esto es, como simple acuerdo acerca de la cuantía de la indemnización, en tanto que el efecto transmisor se produce *ope expropriationis*, por oposición al anterior a la iniciación, denominado en Francia «cesión amigable» y constitutivo de una verdadera compraventa (págs. 127-128), que ha sido admitida por el Tribunal Supremo —con sus efectos subsiguientes en el régimen jurídico, la competencia jurisdiccional, etc.— (entre otras, sentencia de 24 de octubre de 1960); b) la admisibilidad de la impugnación por la Administración de la resolución del Jurado que fije el justo precio a través del cauce del recurso de lesividad, sin necesidad, por consiguiente, de someterse al mismo régimen que los particulares (págs. 136-139), que también ha sido reconocida por el Tribunal Supremo, el cual sólo excluye la acción de lesividad, por concurrir cosa juzgada, cuando el Tribunal contencioso ha enjuiciado ya la justicia del precio en recurso abierto inicialmente por el expropiado (sentencia de 2 de octubre de 1971, por ejemplo).

No parece aventurado, sin embargo, afirmar que ha sido mayor la trascendencia de *Los Principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa* en relación con la responsabilidad patrimonial de la Administración, pues la novedad del régimen jurídico

—que ponía fin a una multiseccular, injustificada y casi total irresponsabilidad administrativa— y su parquedad —sólo tres artículos llevaban a cabo la formidable revolución— hacían imprescindible un poderoso esfuerzo constructivo que funcionalizara al servicio de su generosa intención inspiradora los medios técnicos conducentes a asegurar su eficacia; tal tarea fue satisfactoriamente cumplida por este libro y continuada por otros trabajos posteriores de su autor (*La doctrine de la responsabilité civile de l'Administration dans le Droit espagnol récent*, en «Revue Internationale des Sciences Administratives», vol. 22, núm. 2, 1956, págs. 101-117; *La responsabilidad del Estado por comportamiento ilegal de sus órganos en Derecho español*, en «Revista de Derecho Administrativo y Fiscal», núm. 7, 1964, págs. 7-37; Prólogo al libro de LEGUINA VILLA, *La responsabilidad civil de la Administración Pública*, Madrid, 1970), en términos que la doctrina ha aceptado en bloque y a los que la jurisprudencia se ha aproximado progresivamente, transitando en ocasiones por sendas previamente exploradas por el Consejo de Estado.

Es capital, ante todo, el desplazamiento de la antijuridicidad —como requisito del perjuicio determinante del nacimiento de la obligación de indemnizar— de la conducta subjetiva del agente al dato objetivo del patrimonio dañado (pág. 176). Frente al criterio dominante en las doctrinas alemana, austríaca e italiana (defendido entre nosotros por GARRIDO, «La teoría de la indemnización en Derecho Público», en *Estudios dedicados al Prof. Gascón y Marín*, Madrid, 1952), que distinguía entre responsabilidad por actos ilícitos e indemnización por actos lícitos, GARCÍA DE ENTERRÍA parte del principio objetivo de garantía del patrimonio, del que resulta que todo perjuicio patrimonial imputable a la Administración gene-

ra un deber de resarcimiento, salvo que exista un título que legitime aquél. A pesar de que no han faltado pronunciamientos jurisprudenciales que mantienen la teoría subjetiva (por ejemplo, STS de 11 de diciembre de 1972: «en el campo de la doctrina aparecen diferenciados claramente los conceptos de responsabilidad e indemnización, mientras que la primera surge como consecuencia de una actividad ilícita de la Administración, la segunda tiene lugar cuando esta actividad es completamente lícita»), finalmente parece prevalecer la concepción objetiva, en términos frecuentemente concordantes con los de la obra objeto de esta recensión (STS de 27 de enero de 1971: la lesión supone un «perjuicio que no es antijurídico por la manera de producirse, sino porque el titular del bien o derecho lesionado no tiene el deber jurídico de soportarlo, aun cuando el agente que lo ocasiona obre dentro del marco de la licitud»; la STS de 15 de febrero de 1968 alude al tratamiento «sobradamente conocido» que «con perenne actualidad viene dándose por la doctrina científica» a los artículos 121 LEF y 40 LRJAE), pudiendo considerarse hoy «jurisprudencia ya superada» (así, STS de 27 de febrero de 1981) la que defendía el criterio subjetivo.

La interpretación de la expresión «servicios públicos» del artículo 121 de la LEF en un sentido orgánico y no funcional, equiparándola a actividad de la Administración (pág. 200), ha hallado también una favorable acogida jurisprudencial: la STS de 2 de febrero de 1968 se refiere «a la doctrina, tanto libre como jurisprudencial, que declara que la frase "servicios públicos" en el precepto de que se trata está empleada en el sentido de hacer y actuar de la Administración como acto de gestión pública y refiriéndose a cualquier actividad de la Administración con tal carácter», y la de 28 de enero de 1972 alu-

de, sin más, al «giro o tráfico» administrativo.

Otro tanto ha ocurrido con el criterio de distinción entre caso fortuito y fuerza mayor defendido en la obra —aquél se caracteriza por la indeterminación y la interioridad; ésta, por la determinación irresistible y la exterioridad (págs. 213-214)—, que ha sido aceptado por el Consejo de Estado («la calificación de fuerza mayor, por otra parte reservada, en la doctrina y en la jurisprudencia, para los acaecimientos realmente insólitos y extraños al campo normal de las previsiones típicas de cada actividad o servicio, según su propia naturaleza», conforme al Dictamen de 29 de mayo de 1970) y por el TS (que, en sentencia de 11 de diciembre de 1974, define el caso fortuito como «evento interno, intrínseco, inscrito en el funcionamiento de los servicios públicos, producido por la misma naturaleza, por la misma consistencia de los elementos, con causa desconocida»).

Respecto de la resarcibilidad de los daños personales, defendida por GARCÍA DE ENTERRÍA (págs. 180 a 183), pese al restrictivo tenor del artículo 121 LEF (lesión en «los bienes y derechos a que esta Ley se refiere»), halló un primer amparo normativo en el artículo 133 REF, y fue después unánimemente admitida sobre la base de los amplios términos del artículo 40 LRJAE y, definitivamente, del artículo 106.2 CE («cualquiera de sus bienes y derechos»).

Los ejemplos acreditativos de la honda incidencia que los criterios firmes y seguros expuestos en *Los Principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa* han tenido en la configuración práctica de numerosos elementos del instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración podrían multiplicarse: baste aquí con la enunciación de los ya mencionados.

En todo caso, la importancia de esta obra va más allá, al tratar —mu-

chas veces con leves pero sugerentes pinceladas— otras cuestiones jurídico-administrativas en términos que constituirían una llamativa novedad en la doctrina española cuando fue publicada, y que hoy son, en su mayoría, acervo común (a algunas de ellas se refirió VILLAR PALASÍ en su recensión con motivo de la primera edición, en esta REVISTA, núm. 21, septiembre-diciembre 1956, págs. 555-558). La calificación del profesor GARCÍA DE ENTERRÍA (realizada por la Universidad de París I, Panthéon-Sorbonne, al conferirle su máximo grado académico, el de Doctor *honoris causa*) como el *renovateur du droit administratif en Espagne* se justifica, pues, ya en esta temprana obra.

Pueden mencionarse, entre otras, las siguientes aportaciones:

— La aplicación del concepto técnico de potestad para precisar la naturaleza de la situación jurídica subjetiva activa en virtud de la que la Administración expropia (págs. 44-46). Se introduce así en España este concepto (conforme al contenido que le había dado SANTI ROMANO, en contraposición dialéctica al de derecho subjetivo), cuya importancia en la construcción del principio de legalidad de la Administración no ha de ser ponderada (a la «potestad expropiatoria» se refiere, por ejemplo, la STS de 27 de octubre de 1979).

— La referencia al nuevo sentido que el derecho de propiedad tiene en los ordenamientos contemporáneos; aunque no se emplea el término, está latente el concepto de delimitación (recogido por el art. 33.2 CE) en la cita de T. GEIGER transcrita en el libro (págs. 23-24): «... el único contenido del derecho de propiedad es la suma de las atribuciones de disponibilidad que el Derecho positivo otorga y garantiza al llamado propietario».

— La rehabilitación del concepto clásico de «derechos claudicantes»

(pág. 51, n. 30); la STC 111/1983, de 2 de diciembre, empleando el tecnicismo italiano, califica la propiedad como «derecho subjetivo debilitado».

— La afirmación de que el «llamado interés legítimo es, en su estructura, en su contenido, en sus efectos, un inequívoco derecho subjetivo real y verdadero» (pág. 110), en la que se prefigura la conocida construcción posterior del propio GARCÍA DE ENTERRÍA, que atribuye al interés legítimo la condición de derecho subjetivo reaccional.

— La introducción en España de la noción de «vía de hecho», a propósito de los artículos 124 y 125 LEP (págs. 100-108), categoría extraordinariamente fructífera en la Teoría de la coacción administrativa.

— La formulación de unas verdaderas «bases de una teoría general de la responsabilidad civil» (pág. 178).

Como advierte con acierto VILLAR PALASÍ, muchas de las sugerencias que el libro ofrece «constituyen a su vez tesis de monografías posibles». En todas ellas late, además, esa «idea obsesiva y constantemente mantenida de categorizar un criterios de justicia, de racionalidad y de libertad el sistema de nuestro Derecho Administrativo», en la que S. MARTÍN-RETORTILLO cifra un *leit-motiv* de la obra toda de GARCÍA DE ENTERRÍA (en la Presentación del núm. 84 de esta REVISTA, de homenaje a E. GARCÍA DE ENTERRÍA, septiembre-diciembre 1977).

La LEP fue valorada muy positivamente por la doctrina, que alabó su calidad técnica y la suficiencia de las garantías procedimentales de los interesados que en ella se recogen. En la actualidad parecen, no obstante, aconsejables algunas reformas que la adapten a la nueva organización territorial del Estado y corrijan los abusos en la aplicación del artículo 52, relativo a la expropiación urgente.

Respecto de la responsabilidad patrimonial de la Administración, LEGUINA VILLA afirmaba en 1970 que el Derecho español contiene «la regulación técnicamente más progresiva que del instituto (...) exista hoy en el panorama del Derecho Comparado» (*op. cit.*, pág. 159), y el IX Coloquio de Derecho Europeo, organizado por el Consejo de Europa nueve años después, permite confirmar aquella aseveración (vid. L. MARTÍN REBOLLO, *La responsabilidad patrimonial de la Administración en el panorama europeo*, en «Revista Española de Derecho Administrativo», núm. 24, enero-marzo 1980, págs. 17-35). Muchos de los problemas que se planteaban en un primer momento y de los que da cuenta el propio libro han hallado, por otra parte, adecuada solución: por ejemplo, la aplicabilidad a las entidades locales del régimen de responsabilidad establecido para la Administración del Estado (págs. 149 y ss.), declarada, conforme al artículo 149.1.18 CE, por el artículo 54 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local; y también la responsabilidad derivada del funcionamiento de los órganos judiciales (pág. 190), prevista por el artículo 121 CE y regulada por los artículos 292 a 297 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Han surgido, no obstante, otras preocupaciones (a algunas de las cuales se refieren las Memorias del Consejo de Estado correspondientes a los años 1983 y 1984), de las que pueden destacarse dos:

— La necesidad de regular el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas previsto por el artículo 149.1.18 CE, de forma que, de una parte, no haya diversidad en la cobertura de las lesiones indemnizables ni en las garantías de los particulares, según sea una u otra la Administración responsable, y, de otra, el administrado no sufra, en forma de dilaciones o de multiplica-

ción de sus cargas procesales, las consecuencias de eventuales discrepancias entre las distintas Administraciones sobre su responsabilidad conjunta o alternativa.

— La incidencia de la proclamación por el artículo 106.2 CE del principio de responsabilidad patrimonial de la Administración. Pese a la notoria inspiración de su redacción en la de los artículos 121 LEF y 40 LRJAE, su constitucionalización supone algo más que la simple elevación del rango de la norma que ampara el derecho indemnizatorio de los particulares; la inserción en la norma constitucional lo potencia, pues, como proyección del principio general de responsabilidad de todos los poderes públicos (art. 9.3 CE), el artículo 106.2 revela una voluntad de cobertura omnicompreensiva que pudiera extenderse incluso a la responsabilidad contractual. Sin embargo, la remisión constitucional («en los términos establecidos por la Ley») conduce cada uno de los supuestos que puedan presentarse a las específicas previsiones legales de indemnización o resarcimiento, aunque esta afirmación debe completarse teniendo siempre presente la amplia y cabal cobertura que, incluso a casos residuales, presta el principio general formulado en la Constitución. La STS de 4 de julio de 1980 ha deducido, en esta línea, de la constitucionalización del principio de responsabilidad patrimonial que «no es dable ya dudar de que constituye pieza fundamental de nuestro Estado de Derecho, cuyo natural carácter expansivo impide en su aplicación toda interpretación que obstaculice su plena realización material».

Ante las previsibles y aun necesarias próximas reformas normativas en las materias estudiadas en *Los Principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*, no puede sino compartirse el deseo que expresa su au-

tor en el Prólogo a la segunda edición, escrito en mayo de 1984: «ojalá que esta nueva aparición de esta reflexión, donde son visibles virtudes y vicios juveniles, pueda contribuir a la labor, nunca conclusa, del perfeccionamiento de este instrumento legal básico» (págs. 6-7).

En todo caso, considerado desde la relativa lejanía de treinta años, de pocos libros como de éste puede decirse con tanta justeza que han cumplido con creces la función que otro gran maestro español, Federico DE CASTRO (*Derecho Civil de España*, Parte General, tomo I, Libro Preliminar, 3.ª ed., 1955, págs. 571-572), asigna a la doctrina científica: proporcionar a legislador y a juez, a juristas y a no juristas, «una visión total de la realidad jurídica, en su viva complejidad de Justicia, de política y de técnica».

Juan José LAVILLA RUBIRA

KANTOROWICZ, Ernst H.: *Los dos cuerpos del rey. Un estudio de teología política medieval*, Alianza Universidad, Madrid, 1985.

Suele merecer el calificativo de clásica la obra del espíritu que desborda los límites espaciales y temporales que de ordinario condicionan a las creaciones del pensamiento. Seguramente se convendrá en que el término y el concepto no pueden regatearse a la monumental exposición de KANTOROWICZ que acaba de ver la luz en nuestra lengua, casi treinta años después de que apareciera la versión original inglesa.

La singularidad del libro que glosamos y el hecho de que venga siendo manejado desde su aparición en inglés por el lector erudito hacen, de un lado, difícil y, de otro, inoportuno

referirse a él como si de una reciente y novedosa obra se tratara. Tal vez no estén de más, sin embargo, algunas referencias al marco histórico al que se refiere el libro y al contenido del mismo.

En lo que hace a lo primero, la investigación de KANTOROWICZ se centra en la Baja Edad Media, como escenario histórico de emergencia del Estado moderno. Aunque el período sigue teniendo aún bastante de bruma inexplorada, algunas magistrales exposiciones (y, si hay que singularizar, no pueden olvidarse los nombres de MAITLAND y GARCÍA-PELAYO) se han referido a dicha emergencia y al papel de los monarcas (y de las Monarquías como instituciones) en la misma, que progresan en la consolidación interior y, sobre todo, exterior de su poder y, lo que es más importante, asumen una posición creadora de normas que es, en rigor, y tras una secular polémica con las funciones de la representación popular, el germen mismo de la versión actual de la teoría de las fuentes del Derecho. Al tiempo, despuntan entonces las singularidades de la posición jurídica del Rey frente a la del común de los mortales, que son el arranque de los formidables privilegios de la Administración de hoy.

Por lo que respecta al contenido del libro, tal vez sea lo más justo comenzar aludiendo a la espectacular erudición de su autor, que maneja un conjunto de datos, cuando menos, inusual. Aun con orígenes en la Antigüedad clásica, y en singular en Roma («Cuando, el día de su triunfo, el victorioso emperador romano era llevado en una carroza tirada por cuatro caballos blancos desde el Campo de Marte hasta el Capitolio —un dios viviente ataviado con la toga púrpura bordada de Júpiter Capitolino, el centro de águila del dios en la mano, y la cara pintada de rojo con cinabrio—, el esclavo que le acompañaba en la carroza y que sostenía la corona

dorada sobre su cabeza le susurraba: "Mira atrás. Recuerda que eres hombre"», pág. 463), la doctrina de los dos cuerpos del rey se construye en el marco de la teoría medieval de la realeza y de acuerdo con la concepción cristocéntrica de la Monarquía: «el Rey tiene en sí dos Cuerpos, v. gr., un Cuerpo natural, y un Cuerpo político. Su Cuerpo natural (considerado en sí mismo) es un Cuerpo mortal y está sujeto a todas las Dolencias que provienen de la Naturaleza y del Azar; a las debilidades propias de la infancia o la vejez, y todas aquellas Flaquezas a las que están expuestos los Cuerpos naturales de los otros hombres. Pero su Cuerpo político es un Cuerpo invisible e intangible, formado por la Política y el Gobierno, y constituido para dirigir al Pueblo y para la Administración del bien común, y en este Cuerpo no cabe ni la Infancia ni la Vejez ni ningún otro Defecto ni Flaqueza natural a los que el Cuerpo natural está sujeto», como dijeron los juristas reales reunidos en el *Serjeant's Inn* bajo el reinado de Isabel I (pág. 19). Ese basamento en la concepción cristocéntrica de la Monarquía hace que la doctrina de los dos cuerpos del Rey nazca y se desarrolle al hilo de la teología política cristiana, como KANTOROWICZ documenta abrumadoramente en los sucesivos capítulos dedicados a la concepción latente en *El Rey Ricardo II*, de SHAKESPEARE; al concepto de deificación temporal del rey expuesto en los Tratados del Anónimo Normando del siglo XII; a las constituciones sicilianas de Federico II; a las concepciones de la Iglesia como cuerpo místico de Cristo; al resurgimiento de la teoría de la eternidad del mundo y sus derivaciones en la continuidad indefinida de la esfera política y la perpetuidad de su cabeza, y, en fin, a los puntos de vista de Dante.

No es la de KANTOROWICZ una obra que merezca una recensión en el sentido convencional del término. Más

bien puede decirse que su versión en nuestra lengua debe ser motivo de satisfacción al facilitar el acercamiento a una reflexión de todo interés para el jurista interesado en las ficciones de su arte (y, en concreto y en este caso, de la persona jurídica, cuya naturalidad actual a veces hace olvidar lo magistral de la construcción) y en el origen del más fascinante de sus objetos de estudio, el propio Estado.

A. JIMÉNEZ-BLANCO C. DE ALBORNOZ

LARENZ, Karl: *Derecho justo*. Fundamentos de Ética Jurídica (Monografías Cívitas), 1985, 202 págs.

Con un prólogo del profesor Díez-PICAZO, que subraya la condición filosófica más que jurídica de la obra, una vez más nos encontramos con el eterno planteamiento de cualquier jurista, y mucho más cuando el que lo es ha desempeñado o desempeña funciones docentes, retornando, como en el mito de Sísifo o en el devenir nietzscheano, una y otra vez al motivo de sus enseñanzas, de acuerdo con los nuevos derroteros de las concepciones recientes sobre la Ley, a las que el mismo prologuista ha tenido oportunidad de referirse ampliamente (1), concluyendo de su trabajo que al mismo no le quedaba en el futuro quizá más que la vía explicativa de

(1) En su trabajo publicado en la «Revista Española de Derecho Constitucional», núm. 15, septiembre-diciembre 1985, con el título *Constitución, Ley, Juez*, en el que, una vez más, se comprueba cómo la finura argumental y la hondura del proceso discursivo pueden conducirnos al descubrimiento de matices en un campo donde se podría decir que ya se había dicho todo lo que había que decir (valga la redundancia).

la Filosofía, más que la del Derecho Positivo en sí, por cuanto se ha ido produciendo, incluso en nuestro país, el llamado reduccionismo de la ley, con tales características que prácticamente se identifica por sus requisitos técnicos. En el ámbito más general de la argumentación abstracta y, en particular, del razonamiento jurídico, lo cierto es que, como se destaca en este estudio, frente a la pregunta *¿qué significa «Derecho justo»?* no existe otra respuesta que la que el autor, tras barrocas explicaciones, conceptúa como «la idea del Derecho». A lo largo de las anteriores páginas nos ha ido confirmando en tal visión, que paralelamente confrontábamos con distintos otros razonamientos que hemos visto en trabajos más o menos dedicados al mismo tema, y de donde podemos obtener alguna conclusión común, como es la de que, frente a cualquier objetividad en la presunta «Justicia del Derecho», debe de imponerse la real subjetividad, por entender que basta que un ciudadano interprete como lesiva una interpretación jurídica que le es aplicable para que la todopoderosa visión justa del Derecho se desmorone como un castillo de naipes.

Los subjetivismos tan profundos que dominan en todas las áreas de las ciencias sociales y humanas se imponen, una vez más, dentro de un campo tan importante como es el del Derecho; asimismo, recordábamos una visión tan parangonable a ésta como la que TOLSTOI nos demuestra en su famosa *Sonata a Kreutzer*, así como en su no menos célebre trabajo *¿Qué es el arte?*, en donde nos dibuja las opiniones estrictamente personales a las que conduce cualquier perspectiva en cualquiera de los terrenos éticos o estéticos; con la galanura y brillantez de su pluma y la fuerte convicción personal de sus argumentos, nos va descubriendo el distinto impacto que cualquier obra u objeto puede producir en el espectador, en

función de las intuiciones y cualidades de este último; con gran rotundidad afirmaba que poco de común puede tener la sorpresa o el estupor que una obra, que una escultura, por ejemplo, puede producir a un espectador y a otro distinto. Y así también es el tema de la visión «justa del Derecho», por lo que a la postre, al final, por encima de sus presuntas manifestaciones objetivas, lo que se impone es la *idea del Derecho*. El autor intenta conectar cierta objetividad a este planteamiento cuando nos habla de *lo finalmente válido*, como sorprendido de que el Derecho para que sea tal debe de tener cierta connotación social o vigencia temporal, ya que de no ser así estaríamos ante una cierta fantasía utópica. Mas en cualquier supuesto aisladamente, como en conexión con ciertas objetividades, el concepto primero que en principio aparecía (*La idea del Derecho*) resuena excesivamente filosófico, por no decir iusnaturalista.

#### 1. LA PAZ JURÍDICA

Entre los fines últimos de esa «idea del Derecho» está la *paz jurídica* (HAURIU, en nuestros días, dijo que el orden jurídico se exterioriza en la tranquilidad de las calles); simplemente, sin paz no puede haber Derecho (2), como ya lo vieron HOBBS y

(2) Los que hayan sido discípulos de GARCÍA DE ENTERRÍA recordarán, en las primeras lecciones de Derecho Administrativo, sus exposiciones sobre «el viejo Derecho», el Derecho de las costumbres y usos medievales, y su sustitución por el nuevo, simbolizado en la *pax Regis*; a medida que el poder real va superponiéndose a los viejos poderes nobiliarios, con el mismo ritmo, la «paz» y el «orden» se van garantizando mediante instrumentos suprapersonales como es ese mismo Derecho a cuyo servicio se monta una organización. La *pax Regis* es como el preaviso de la existencia de un Derecho general y que exige la obediencia de todos. Cuando no hay paz no pue-

todos aquellos que, imaginativamente, recurrieron a la figura del *pacto social* como origen del Estado. Por esto, *la paz jurídica y la justicia... están entre sí en una relación dialéctica, lo cual significa... que se condicionan recíprocamente*. El discurso del autor es aquí amplio y generoso, pero en síntesis, por lo ya expuesto, contrasta con fuentes y doctrinas suficientemente conocidas para que nos ahorre la transcripción extensa o la referencia obligada.

## 2. LOS «PRINCIPIOS»

Aunque algún autor (3) señale el riesgo de la invasión filosófica a su través en el mundo del Derecho, lo cierto es que son imprescindibles para la aprehensión del Derecho, y en este punto creemos necesario citar *in extenso* al autor, que puntualiza perfectamente su sentido y alcance:

*Como los principios no se pueden derivar por vía de deducción de la idea del Derecho, no hay ninguna garantía de su integridad, ni se puede aspirar a ella. No se pueden dar ejemplos que sean completos. Sólo se llega a tener conciencia de los principios del Derecho Positivo, que pueden ser también principios del Derecho justo, cuando ha llegado el tiempo para ello...*

de haber Derecho «justo», aun cuando algunos hablen de *ius belli*. Si no hubiera *pax*, el mundo del Derecho se reduciría a una lucha de fuerzas dispares, en donde se impondría «la ley del más fuerte», en un combate cuyo carácter terriblemente físico se aprecia gráficamente en esa gran obra brechtiana del *Círculo de Tiza Caucásico*; cada sujeto tirando de un lado hasta lograr la ruptura por el lado más débil.

(3) Ver L. DÍEZ-PICAZO, en trabajo citado en nota 1.

## 3. ENUMERACIÓN Y ESTUDIO DE ESOS PRINCIPIOS

Desde este instante, la obra, hasta su final, es un examen pormenorizado de estos principios, que comienza con el de *respeto recíproco* y se cierra, a manera del círculo hegeliano, con los que rigen el Estado de Derecho. LARENZ nos recuerda la gran duda que tenemos con KANT, cuyo *imperativo categórico* no ha podido superarse, doctrina que, con sólo rememorarla, nos trae a la memoria la gran fuerza que representa la creencia del ser humano en sí mismo y en los demás: *porque la persona (el hombre) puede reconocer que el otro puede exigirle a él el mismo respeto, o, con palabras de la Filosofía del Derecho de HEGEL: el mandamiento jurídico es: sé una persona y respeta a los demás como personas* (4).

La primera consecuencia de este principio es *la capacidad jurídica de todos los hombres* (sin embargo, principio y consecuencia no son universales, ni siquiera hoy, frente a lo que la misma lógica del planteamiento parece exigir; el derecho de las minorías, e incluso el de las mayorías, de población, a las cuales se les niega, por motivos de raza o religión, igualdad de derechos, son hoy día tan reales como lo fue la esclavitud en tiempos de Roma) (5). Puede decirse

(4) Es verdad que la ambigüedad ha conducido a un *quid pro quo*, incurriendo en la aparente falacia de alguna que otra célebre inscripción, *sólo las leyes os harán libres*, como si la sumisión absoluta y la total obediencia representaran, sin más, la garantía de este mutuo respeto. Dejemos aquí sólo constancia de nuestro disentir.

(5) Algunos organismos y entidades supranacionales vienen dedicándose con ahínco al remedio periódico de los atropellos que constantemente se vienen haciendo sobre grupos humanos o sobre algunos de sus representantes o símbolos; es el caso de *Amnesty International* o los informes periódicos del Consejo

que, como en la jerga militar, no basta con conquistar, sino que hay que consolidar y defender lo ganado; es la imagen de *proceso* a que alude el texto en la concreción actual e histórica de estos derechos de la persona, tan en boca de todos; son un gran avance en forma de casi constitucionalización en la mayoría de los países. Con carácter más amplio, el autor retornará a estos derechos dentro de su examen del «Estado del Derecho». HENKEL señala cómo «la pretensión del hombre al respeto de su personalidad no requiere una atribución humana: *es un derecho de carácter previo... natural*» (6).

Existen después los *principios de la esfera individual* (recurriendo a la iconografía penalista de BINDING, diríamos ese limbo o ámbito en el que el ser humano desenvuelve normalmente su entidad), mediante los cuales el ser humano se relaciona con los demás; obligándose vía contrato, siguiendo el cual el Imperio Romano empezó a construir el *ius*, origen inmediato de todos los Derechos, incluido el denominado «justo». Desde entonces, conscientemente, el Derecho Positivo ha ido superponiendo condiciones formales para garantizar las simples declaraciones de voluntad y para lograr *el principio de equivalen-*

---

de Europa (como el correspondiente a 1985, publicado por la misma institución, con el título *Les Droits de l'Homme ou les choses de la vie «democratique»*, Estrasburgo, 111 págs.), informes redactados según el pensamiento de que «los derechos del hombre no son únicamente un conjunto de valores y de principios éticos y jurídicos...».

(6) La dignidad humana poco tiene que ver con el *status* económico o social, de clase, del ser humano; cuando Pilatos presenta a Cristo a la multitud lo hace así: *Ecce homo*; cuando Napoleón se encuentra con Goethe, le lanza otra exclamación similar, y cuando en el lenguaje popular se califica la entereza del ser humano, se dice que es «todo un hombre».

*cia* de los contratos sinalagmáticos. Las concretas manifestaciones de la justicia se entroncan desde distintas perspectivas.

Curiosamente, bajo la aparente anodineidad de la suficiencia ética que resalta el principio de la equivalencia subyacen aspectos cuyo análisis ha desbordado los reducidos y pacíficos límites de la ética jurídica, para ampliarse, por mor de la fuerza dialéctica, en el campo de las reivindicaciones políticas. Hablar de *precio justo* (lo que se viene haciendo desde el Derecho Romano) o del *salario justo* es querer decir más de lo que tales exposiciones encierran, y frente a lo que la teoría del Derecho se ha esforzado en dar múltiples respuestas, que han tenido otros ecos desde campos ajenos (como si fueran «otras voces, otros ámbitos», por emplear el título de un famoso texto de CAPOTE). Exposiciones como las del texto, iguales a las de otras de Filosofía del Derecho, son «justas» por el exclusivo terreno discursivo en que se mueven, pero cualitativamente insuficientes para el *homo universalis* de VICO y discípulos; son demasiadas las condiciones que se exigen para que no comprobemos la pura ficción de la argumentación (como si fuese un «silogismo nominalista»; hablar con profusión de cómo está compuesta una silla, mientras la sociedad se debate en una profunda crisis socioeconómica).

El autor confirma que *el problema del salario justo es casi un problema sin respuesta* al final; es fácil caer en el más absoluto de los relativismos y cuestionar así la propia Justicia del Derecho.

No obstante, el Derecho intenta una y otra vez conseguir mayor justicia en la regulación de las relaciones humanas y sociales, ampliando la panoplia de instrumentos para su corrección (en el fondo, la historia de la humanidad es una lucha contra la injusticia; se reconozca o no, el mundo

va siendo cada día más justo, aunque para ello se produzcan desórdenes, en una clara reacción *antigoethiana* de preferir el caos a la injusticia) (7).

Más asépticos son otros porqués de la contratación, como los de la buena fe y la confianza, que *tiene un elemento componente de ética jurídica y otro que se orienta hacia la seguridad del tráfico*, y que rigen esencialmente en el mundo privado (donde se contienen continuas referencias a ellos, como puede verse en cualquier reglamentación positiva, como podemos recordar el Código Civil o el de Comercio españoles) (8).

Secuela lógica de la libertad de contratación, así como de la misma libertad, son *los principios de responsabilidad civil y penal*; para LARENZ, a diferencia de HEGEL y KAUFFMANN, más que un ataque consciente al mandato que cree imponer determinados comportamientos (idea subyacente en el calificativo de «insocial»), estaríamos sobre todo en la responsabilidad penal ante un rechazo a la exigencia de deber ser (con lo que se incluye tanto la comisión como la omisión por negligencia). Las distintas formas de responsabilidad intentan cubrir los distintos bienes jurídicos afectados (objetiva, por daños, lesiones; meramente subjetiva), aunque la tendencia es, si no al sujeto, sí responsabilizar a su patrimonio, tendencia admitida en la mayoría de los países europeos. Esto es lo que lleva a LARENZ a escribir sobre la existencia de varios principios de responsabilidad «por daños», aunque en todos es común la idea de una *justa compensación*.

(7) Recuérdese la que, para algunos, es sorprendente afirmación de GOETHE: «Prefiero la injusticia al desorden.»

(8) Desde el plano teórico-jurídico, se destaca el rasgo indeterminado de la *bona fides* como una *blankätsatz* o norma en blanco, que se rellena en cada caso.

### *El principio de participación*

Pasando a la esfera social o comunitaria nos encontramos con este principio, tanto en el ámbito del Derecho Privado como en el del Público. Para STAMMLER, inherente al principio ya visto del respeto mutuo, pues del hecho de ser «persona» se deriva el «no poder ser tratado y abandonado como un ser aislado». Para LARENZ, esta definición es puramente formal y la participación tendrá que ser reglada y preverse. La parte más llamativa de este principio reside en la esfera pública, porque en el privado la participación es producto de una negociación; aquí estamos ante un poder distinto de la voluntad de los potenciales «participantes», cuyo *fair play* debe hacerse del mejor modo para lograr la participación, si no de todos, sí al menos de la mayoría (9). En nuestra Constitución, este principio se consagra en los artículos 129 y 18.

### *Los principios de igualdad y de proporcionalidad*

Tan necesarios en el reparto de las cargas públicas y en el disfrute o uso de los bienes y servicios públicos, y que con tanto ahínco se manejan en la Hacienda Pública, con reconocimiento en la mayoría de las Constituciones (en nuestro país, los artículos 14 y 31 aluden a estos principios). El de proporcionalidad funciona como *interdicción de la excesividad*, escribe LARENZ, al conectar con la idea de moderación y de «medida justa» en el sentido de equilibrio.

*El principio de nivelación social* tiene un sentido más intervencionista y proteccionista, corrigiendo situacio-

(9) Esto no significa la autoexclusión de algunos grupos del resto social; en grandes comunidades, como ocurre en los Estados Unidos, existen minorías que se marginan, viviendo en *ghetos*, con sus propias costumbres, usos, religión, jueces, como un famoso y reciente filme (*Unico testigo*) ha destacado.

nes desequilibradas que se dan en los contratos y en la esfera pública (en aquéllos, desde comienzos de siglo, la intervención de los poderes públicos en algunos casos, como son los arrendamientos, ha sido cada vez más fuerte), así como la creación de condiciones que permitan «una igualdad de oportunidades». Es en este punto donde el peligro representado por corrientes totalitarias es solventado por LARENZ con estas esclarecedoras palabras, comentando un pensamiento afín de WEIZSÄCKER: *La igualdad en la libertad es igualdad de oportunidades... La libertad no puede ser libertad de unos pocos, pero la igualdad no puede ser igualdad en la no-libertad.*

#### *Los principios del Estado de Derecho*

En sentido estricto, son los que se refieren a la construcción del Estado previamente como un *Estado de Derecho* que debe impedir de manera especial que aquellos a quienes eventualmente se confía el ejercicio del poder estatal lo usen de un modo distinto al sentido que impone el Derecho. En sentido filosófico, el Estado de Derecho es un Estado en el cual no dominan los hombres, sino las leyes (la de la razón). KANT y HEGEL revalidaron esta ciencia «objetiva» del Estado: Gobierno de las Leyes. HUMBOLDT llegaría a la precisión: un Estado de Derecho es el que se limita a la defensa de un ordenamiento jurídico limitado a garantizar la libertad de sus ciudadanos. La moderna imagen del «Estado del bienestar» va contra lo anterior, cuya vigencia no es lícito (justo) postular al no poder orillarse los datos sociales.

En nuestro país, como en otros europeos, añadiremos como postdata a lo escrito por LARENZ, se ha constitucionalizado, como se proclama en el artículo 1.º de nuestra Constitución, declarando solemnemente la fórmula del «Estado de Derecho» y de los va-

lores superiores de su ordenamiento jurídico, lo que nos coloca al nivel material de la fórmula y no a la formal visión de HUMBOLDT.

Esa vinculación que presupone en la Ley se detalla y articula con los siguientes goznes: control y limitación del poder (división de poderes), *inadmisibilidad de las leyes retroactivas* (sumamente importante y que frecuentemente se olvida por el legislador), la vinculación y sujeción al Derecho de todos los órganos del Estado y la tutela jurídica de todos los ciudadanos.

#### 4. VIGENCIA DEL DERECHO

El último capítulo, bajo el cabalístico número siete (que a muchos puede servir de significado abierto a todo tipo de indagaciones), se consagra al «modo de vigencia de los principios» (10), entrevista tanto desde la juridicidad como de la pura factividad, por referirnos a una gnoseología fenomenológica en la que parece discurrir aquí el pensamiento de LARENZ: «... es sabido que cuando una norma no es ya seguida o aplicada con su *no* (11) vigencia real termina

(10) Aunque la expresión puede resultar en sí excesivamente jurídica, hay que señalar que, como todas las que integran la presente traducción, son debidas a la pluma del profesor DÍEZ-PICAZO, que, ajeno a florituras y barroquismos, ha ido desgranando en un castellano seco, sin «literaturas», su versión de un texto original —alemán—. Podrá gustar o no, pero intuimos que no ha habido concesiones a la galería, más en un texto en el que cualquier exceso es fácilmente empleado como degradatorio del mismo; si tradicionalmente los hombres del Derecho abusan de las palabras (*ex abundantia cordis*), aquí, como lo prueba el mismo tamaño del texto, se ha producido la excepción, lo que es de agradecer, frente a un discurso tan presto a la retórica.

(11) Creemos que existe una omisión en el texto; de no ser así, no tiene sen-

perdiendo su vigencia normativa» (12). Las normas jurídicas se dirigen a todos nosotros «porque de ellas arranca una exigencia o un *deber ser*, que podemos observar o no, pero que nos impone una atención exigente, como algo obligatorio». Por eso, *la vigencia normativa es el modo de ser de las normas en el tiempo... A cada paso nos encontramos en la vida diaria el entrelazamiento de lo vigente (normativo) y lo ficticio (efectivamente propuesto o realizado), sin que nos demos cuenta de la diferencia entre lo uno y lo otro. Solamente cuando algo no discurre como debiera reflexionamos sobre ello.*

Frente a posturas claramente negativas, LARENZ sostiene la vigencia «de los principios», de estos principios que ha venido comentando y señalando, con la misma fuerza que las pretendidas leyes casuísticas, únicas que serían Derecho positivo, según algunos objetores. Porque el Derecho no es, sin más, aplicado o aplicable, ya que en su vigencia influyen circunstancias como los Tribunales que preparan el camino a la aplicación de esta o aquella ley. Y es aquí donde la obra adquiere más riqueza, tanto de intuiciones, si así pudiera hablarse de un pensamiento rigurosamente lógico, como de significados presuntos (es más lo que sugiere que lo expuesto).

Por encima de los presuntos principios de Derecho positivo están los principios de un Derecho justo (históricamente, el Derecho nos ha presentado imágenes de un no-Derecho,

por lo que arrastraban de situaciones injustas). Y, sin querer o queriendo, en y ante esta dicotomía, nos tropezamos sin más con un recurso al iusnaturalismo. Con su previsión existencial de un Derecho justo por encima de un Derecho positivo injusto. Es la respuesta llena de buenas intenciones, con que se contesta el eterno lamento humano del por qué de la injusticia. Para los enemigos de VECCHIO, la incursión en terrenos tan queridos al mismo puede llevarnos a la desolación *ex novo* metodológica, pero mejor es confesar la insuficiencia con el simultáneo recurso a su cobertura que predicar la omnisciencia y la omnipresencia. Hoy, con su llamada al futuro, ese recurso no deja de tener una justificación, como la tuvo en el pasado; sólo con el devenir, la utopía llega a ser *civitas*, y lo imposible, posible. Así ocurre también con los principios del Derecho. LARENZ cita a RYFFEL como colofón, en una afirmación futurista del siguiente tenor, que es un mensaje como una apuesta: *... Puesto que el hombre ha de realizar lo justo, esto significa... que en el transcurso de la Historia distingue con más claridad su verdadero ser...* Y añade nuestro autor: «El progreso en el terreno de la civilización y del Derecho no es la ley de la naturaleza, sino algo que depende de la libertad del hombre.»

V. R. VÁZQUEZ DE PRADA

tido, dada la correlación establecida entre una y otra forma de *vigencia*.

(12) En algunos países, como España, todavía de insuficiente vertebración social (España sigue estando «invertibrada», como años ha proclamaba, en su célebre libro, ORTEGA Y GASSET), existe una «vigencia de archivo de las normas y su no vigencia real»; es algo más que un eslogan aquí eso de «en España se dictan las leyes para no cumplirlas».

MERCADER RIBA, Juan: *José Bonaparte, Rey de España (1808-1813). Estructura del Estado español bonapartista*, Ed. CSIC, Madrid, 1983, 634 págs.

El reinado de José Bonaparte ha sido bastante mal conocido hasta ahora, por lo que cobra especial interés

cuanto documentalmente y con rigor científico se escriba sobre él. Para lograr una seria puesta al día en torno a este efímero y oscuro tramo de la historia española, además de la reciente obra literaria de VALLEJO-NÁJERA, *Yo el Rey* (1) (o *El Intruso*), premio Planeta de Novela 1985, conviene leer la biografía de José Bonaparte escrita por MARTÍN (2), *Los Afrancesados* de ARTOLA, etc. (3). En esta misma línea de la historia, pero con aportaciones útiles para la Ciencia de la Administración, se cuenta ahora, afortunadamente, con la excelente obra de MERCADER RIBA.

Este libro constituye la segunda parte de una amplia investigación sobre *José Bonaparte, Rey de España (1808-1813)*. El autor, en la primera, subtitulada *Historia externa del reinado* (4), y en la que nos presentaba una visión cronológica del mismo, había prometido una segunda parte que no acababa de aparecer. Lo hará después de doce años. Es la obra que aquí reseñamos. En ella nos ofrece una visión sistemática de la *Estructura del Estado español bonapartista*.

Conforme expresa el subtítulo, MERCADER pretende realizar un estudio de la Administración del Estado bajo José I. Para ello, tras un Prefacio como resumen de su primera obra, articula la presente en 17 capítulos. En el Prefacio traza las coordenadas espacio-temporales en que transcurrió el reinado del Rey José. La escena sigue una línea sinuosa marcada por

los vaivenes impuestos por la guerra y por el propio Napoleón a la tambaleante situación del nuevo monarca. Y, así, aunque se desarrolló la mayor parte del tiempo en el Palacio Real de Madrid, no olvida otros escenarios, como Bayona, el País Vasco-Navarro, Cataluña, Valencia o Valladolid. En lo concerniente al tiempo, si bien duró cinco años (de 1808 a 1813), sólo tres y medio (de enero de 1809 a julio de 1812) son los computados como netamente efectivos en el marco de su reinado. Este corto período de vida nacional constituyó un violento y traumático viraje en la historia de España.

A través de los 17 capítulos, de desigual contenido y extensión, el autor describe, de forma imparcial y objetiva, los principales rasgos peculiares del Estado bonapartista, desarrollando las facetas menos conocidas y más enmarañadas del mismo. En esta reseña, a efectos de ordenar el torbellino de materias que, con otra sistematización, analiza MERCADER en su libro, vamos a destacar sólo —incluso con riesgo de simplificar en exceso— la temática más estrictamente político-administrativa.

1. *La Constitución de Bayona*. Napoleón, depositario de la Soberanía española desde que el 5 de mayo de 1808 abdicaron en su favor los titulares legítimos de la dinastía borbónica —Carlos IV y Fernando VII—, decidió entregar la Corona de España a su hermano mayor, José Bonaparte, a la sazón Rey de Nápoles. Y, para dar a este nombramiento todas las apariencias de legalidad, el lugarteniente Murat, por orden del Emperador, instó al Consejo de Estado y a los demás Consejos que pidieran a Napoleón la designación de su hermano José como Rey de España, e invitó a algunos nobles a asistir a la Asamblea de Bayona (15 de junio a 7 de julio de 1808). Estos, junto con otros nobles que acompañaban a los Reyes borbónicos, acudieron allí para

(1) A. VALLEJO-NÁJERA, *Yo el Rey*, Editorial Planeta, Barcelona, 1985.

(2) C. MARTÍN, *José Napoleón I, «Rey Intruso» de España*, Ed. Nacional, 1969.

(3) M. ARTOLA, *Los Afrancesados*, Editorial Sociedad de Estudios y Publicaciones, Madrid, 1953; C. CAMBRONERO, *El Rey Intruso*, Madrid, 1909; J. BALANSO, *José Bonaparte o la historia de un desconocido*, en «Historia y Vida», mayo 1969.

(4) J. MERCADER RIBA, *José Bonaparte, Rey de España (1808-1813)*. *Historia externa del reinado*, Madrid, 1971.

aprobar la Constitución y para legitimar con su presencia el cambio de dinastía.

La Constitución de Bayona, obra fundamentalmente de Napoleón, presenta dos características relevantes. Intentaba fundar en España un Estado que, adoptando, de un lado, las apariencias constitucionales-liberales, permitiera, de otro, una enérgica y eficaz acción administrativa al estilo napoleónico. Ante todo, había que introducir en España los principios liberales. Y, así, mientras para los absolutistas del Antiguo Régimen el Soberano primaba sobre el Estado, la ideología liberal, difundida por la Revolución francesa y encarnada en los afrancesados, consideraba como prioritario el Estado frente a la Monarquía. Por otra parte, preconizaba una Monarquía constitucional, pero entendida a la napoleónica, es decir, autoritaria, en la que el Rey fuera el centro de todo el sistema estatal. Los demás órganos de la Administración, encargados de controlar la autoridad real, en modo alguno debían representar una limitación insuperable a su real voluntad.

Las garantías constitucionales propugnadas para atajar un posible despotismo ilustrado eran más aparentes que efectivas. Lo que importaba era un Estado fuerte y unificado, en el que el Rey y sus inmediatos auxiliares, los Ministros, pudieran actuar sin la lentitud burocrática de los cuerpos consultivos ni las trabas de las libertades individuales. Tanto la Constitución de Bayona como la realidad política a que derivó adoptaron una Monarquía muy aligerada de frenos constitucionales y revestida tan sólo de hueros simbolismos liberales (5).

De Bayona, pues, arranca la forzada legalidad de la Monarquía hispana de José Bonaparte. En el siglo XVIII, Luis XIV había conseguido hacer rei-

nar en España a Felipe V, candidato familiar. En el XIX será Napoleón el que imponga un nuevo pariente. Se trata, a todas luces, de una dinastía extraña y advenediza; sin embargo, en todo momento la vemos empeñada en presentarse como la continuadora legal de la dinastía de los Borbones.

Para entender un poco mejor este viraje hay que tener en cuenta que España, a principios del siglo XIX, se sentía traspasada por una crisis trascendental de su espíritu y de su pensamiento político. El sistema que había regido en España durante el siglo XVIII —el absolutismo—, que en algún período mereció llamarse despotismo ilustrado, estaba en ruinas. Soplaban por todas partes vientos de liberalismo y, ahora también, de napoleonización. Esto hizo que durante estos años se entablara en todos los organismos político-administrativos una dura lucha entre los absolutistas y los liberales —tanto josefistas como no-josefistas—. Los adictos a José I fueron designados por el pueblo con el nombre de afrancesados. Frente a ellos estaban los liberales que no quisieron colaborar con el «Rey Intruso» y coordinaron sus esfuerzos contra los invasores, creando la Junta Central. Más tarde se reunirían en las Cortes de Cádiz (1810-1812) para aprobar la primera Constitución propiamente española. Esta, calcada en la Constitución de los revolucionarios franceses de 1791, tenía como características distintivas: la ingenuidad, la catolicidad y un avanzado liberalismo. La lucha de estos dos grupos de liberales entre sí y, a su vez, con los absolutistas terminaría en 1814, con el triunfo pasajero de los últimos, a la vuelta de Fernando VII.

2. *Poder del Rey y su personalidad.* Tras la aprobación de la Constitución de Bayona (7 de julio de 1808), José I tomó posesión del reino español. Pero su estancia en el Palacio de Oriente no duró ni ocho días, toda vez que

(5) C. SANZ CID, *La Constitución de Bayona*, Madrid, 1922, pág. 448.

los sucesos de Bailén le obligaron a salir hacia Vitoria. Reconquistada una gran parte de España, gracias a la expresa venida de Napoleón, pudo volver a Madrid, donde se instaló el 20 de enero de 1809. Fue entonces cuando emprendió la celosa tarea de reedificar el Estado según el modelo napoleónico, salvando del Antiguo Régimen sólo lo imprescindible.

Según la Constitución de Bayona, correspondía al Monarca —y por delegación suya a sus Ministros, que libremente designaba— la totalidad del poder ejecutivo, con implicaciones muy notorias en los restantes poderes —legislativo y judicial—, a la hora de la elección de sus cargos. En relación al poder judicial, gozaba el Rey de la prerrogativa de escoger —no, en cambio, de cesar— a los jueces (art. 99), puesto que la justicia se administraba en su nombre exclusivamente (art. 98). También tenía cierta intervención en la elección de los diputados a Cortes (art. 69). De hecho, como durante su mandato nunca se reunieron éstas, el Rey José tuvo siempre el poder pleno, con el único contrapeso técnico-consultivo del Consejo de Estado. Además, como titular del poder ejecutivo nombraba a todos los empleados de la Administración. No obstante tantos poderes, su Monarquía fue siempre vacilante y débil, debido a que su reinado se vio rodeado de una insurrección inextinguible que para los españoles fue la Guerra de la Independencia. Este estado continuo de emergencia imposibilitó toda acción política de dilatado alcance. Pero aquí cabe preguntar: ¿la debilidad de su gobierno no sería debida también a que José Bonaparte tenía una personalidad débil y pobre, tal como la pintan los tópicos de la época?

VALLEJO-NÁJERA, «médico metido a escritor», como él mismo se define, ha realizado, desde una buena base documental, un meritorio estudio de su compleja personalidad. Y cree que

está en condiciones de destruir una serie de tópicos y de dicterios que los españoles han amontonado sobre sus espaldas en los casi doscientos años transcurridos. «José Bonaparte —dice— no sólo fue muy distinto a como nos lo han descrito, sino que era verdaderamente fascinante. Se ha dicho que era tuerto y jorobado, y no es verdad, porque tenía una figura atractiva.» «José Bonaparte —añade— intentó ser un buen Rey para España, pero no se le dio la oportunidad, quizá como era obligación de los españoles, y se le rechazó. El era perfectamente consciente de ello» (6).

MERCADER está totalmente de acuerdo con estos juicios de valor. «Todos sus retratistas —escribe—, lo mismo gráficos que literatos, convienen en señalar en José una expresividad dulce, reposada» (7). Afirma también que pretendió pasar por un Monarca pacífico y agradable, por un Monarca heredero de la Ilustración y protagonista jubiloso de sus enseñanzas. En contraposición a Napoleón, a quien le apetecía España como una pieza más de su vasto Imperio, José I fue el más convencido defensor de los intereses españoles. Aunque extranjero, pretendió ser verdadero Rey de España.

3. *El Senado y las Cortes.* Al iniciarse la puesta en marcha de las instituciones político-administrativas que se preveían en la Constitución de Bayona, se planteó la cuestión de si se ensayarían todas o sólo algunas. La guerra y las anormales circunstancias en que hubo de desenvolverse la inédita Monarquía de José I impidieron, de hecho, que los preceptos estatuidos en la ley de leyes se desarrollaran debidamente, menos aún que se aplicaran. Y, así, constatamos que dos importantes organismos que debían

(6) CANTAVELLA, *Entrevista a Vallejo-Nájera*, en «Ya», 17 octubre 1985.

(7) J. MERCADER RIBA, obra reseñada, pág. 45.

caracterizar la nueva Monarquía —el *Senado* y las *Cortes*— estuvieron permanentemente en reserva, esperando mejores tiempos que no llegaron.

Aunque el *Senado*, diseñado por primera vez para España, nunca llegó a cuajar durante los cinco años que duró el reinado, siempre estuvo en la intención del Rey José llegar pronto a él. Habría de ser un alto organismo o cámara de seguridad y de custodia de la Constitución. Parece, según LA FOREST, que se pensaba reducir los Ministros de nueve a tres (8), en cuyo caso el Senado se convertiría en una gavilla de jubilados ilustres con poco peso específico.

Respecto a las *Cortes*, nadie hablaba de su convocatoria hasta 1810. Desde ese año comienzan a aparecer publicaciones políticas, en forma de artículos y folletos, para demostrar a la opinión pública la conveniencia de convocar en Madrid Cortes del Reino. De esta manera se disputaba a la Junta Central la facultad de convocar unas Cortes que en modo alguno podían ser generales, «hallándose la mayor parte de España bajo el dominio de su legítimo Soberano» (9). Se pretendía que unas Cortes auténticamente josefistas elaboraran otra Constitución más representativa que la de Bayona. La campaña se prolongó, en un Madrid hambriento (hambre de otoño de 1811-verano de 1812), hasta julio de 1812, cuando las esperanzas para una consolidación de la Monarquía de José I eran más que problemáticas. Tan anheladas Cortes nunca llegaron a reunirse bajo su mandato.

4. *Nuevo Consejo de Estado*. Si es cierto que muchas disposiciones constitucionales no se aplicaron, no es menos cierto que las que se implan-

(8) LA FOREST, *Correspondance du comit de... Ambassadeur de France en Espagne (1808-1813)*, París, 1905-8, vol. IV, pág. 328 (Madrid, 29 diciembre 1810).

(9) «Gaceta de Madrid», 9 mayo 1810.

taron lo hicieron enteramente a criterio de José I, sin que precediera consulta de ningún organismo. Y, así, el 22 de febrero de 1809 sorprendió a sus Ministros con la firme decisión de organizar inmediatamente el Consejo de Estado. De esta manera lograría hacer desaparecer pronto los rodajes consultivos dispersos y centraría toda la labor de los Consejos en un solo Consejo de Estado de inspiración napoleónica. Ya el propio Emperador había declarado extintos los Consejos de Castilla y de la Inquisición. José I, tras la crisis de Talavera (julio de 1809), promulgaría el famoso Decreto de 16 de agosto de 1809, por el que, entre otras muchas medidas trascendentales y radicales, suprime los restantes Consejos del Reino: Consejo de Guerra, de Marina, de Hacienda, de Ordenes Militares y de Indias. Conseguía, en consecuencia, una sola entidad consultiva para su gobierno (10).

El nuevo Consejo de Estado era un trasunto del que existía últimamente bajo los Borbones, si bien adaptándolo a los cánones napoleónicos. Fue un cuerpo estrechamente vinculado al Monarca, hasta el punto de que nunca fue convocado en su ausencia. Sus funciones eran examinar los proyectos de las leyes civiles y criminales y los reglamentos generales de la Administración pública (art. 57). No ejercía obligadamente en todos los asuntos, sino en aquellos en que el Rey juzgara oportuno someterle para recabar su dictamen. Desde 1811 fue convocado cada vez menos, y así se iría arrastrando hasta el éxodo a Valencia en el otoño de 1811-invierno de 1812.

Lo componían de 30 a 60 miembros, distribuidos en seis Divisiones (Secciones o Mesas), paralelamente a los Ministerios a los que debían asesorar. Sólo eran elegibles los espa-

(10) J. M. CORDERO TORRES, *El Consejo de Estado. Su trayectoria y perspectivas en España*, Madrid, 1944.

ños que se hubieran manifestado muy claramente a favor de la causa josefista. El realce del Consejo de Estado bonapartista en parangón con su homónimo anterior fue patente, como lo prueban los salarios prefijados para los nuevos Consejeros. Habían subido a la cantidad de 100.000 reales de vellón al año, con incompatibilidad de cualquier otro cargo. Este sueldo significaba para algunos, ya altos funcionarios, el coronamiento de una larga carrera en la Administración.

5. *La nueva división ministerial y el Consejo Privado del Rey.* El cuerpo ministerial de la Monarquía española, que había ido perfilándose a lo largo del siglo XVIII sin romper del todo con los Consejos, tomó con José I forma definitiva, al no verse frenado por las lentas consultas tradicionales. De ahí que los Ministerios constituyeran, más que antes, la pieza fundamental de la maquinaria político-administrativa de la Monarquía josefista. El poder ejecutivo, cuyo depositario de hecho y de derecho era el Rey, había de ser ejercido por nueve Ministros: de Negocios Extranjeros, de Justicia, de Guerra, de Marina, de Indias, de Negocios Eclesiásticos, de Policía General, de Hacienda y del Interior (art. 27). De cinco Ministros que había en el Antiguo Régimen, la Constitución de Bayona pasó a nueve, por lo cual esta nueva división ministerial supuso una ampliación sustancial de Ministerios (11). Al lado de este número abultado de Ministros hay algo digno de ser destacado, que la Constitución instituyó otro Ministro-Secretario de Estado, especie de Ministro sin cartera. Por otra parte, el Rey José tuvo el acierto

(11) APO, *Papeles reservados de Fernando VII*, tomo VI: «Actas del Consejo Privado de José Bonaparte», fol. 272: *Anejo Dependenses par mois du Gouvernement central de l'Espagne, divisés par Ministères.*

y el valor de designar para estas carteras ministeriales a españoles, y no a extranjeros, como lo hicieron Carlos I y Felipe V. Españoles serían sus colaboradores más inmediatos.

Los Ministros no formaban propiamente cuerpo (12). No había más preferencia entre ellos que la de la antigüedad del nombramiento. José I despachaba individualmente con sus Ministros una vez a la semana, por lo menos. Además, se celebraban reuniones conjuntas del gabinete, pero siempre bajo la convocatoria real y a título de *Consejo Privado* del Monarca. Su periodicidad fue muy irregular, ya que dependía de la voluntad del Rey, que sólo lo convocaba cuando lo aconsejaban asuntos importantes que tratar. Y no constituía un Consejo de Ministros propiamente dicho, toda vez que participaban en él otros personajes y dignatarios del Estado ajenos al gabinete. Este Consejo Privado del Rey José era el meollo político-administrativo del régimen: en él se trataban los problemas más relevantes del momento, y de modo especial los financieros.

6. *Competencias y plantillas de cada Ministerio.* José I, mediante el Real Decreto de 6 de febrero de 1809, reglamentó las competencias de los nuevos Ministerios, que la Constitución preveía. Y, desde la perspectiva de la Ciencia de la Administración, otra medida relevante adoptada por él fue una explicable simplificación de la *plantilla* de funcionarios en cada uno de los Ministerios. Consta, por vía de ejemplo, que en el Ministerio de Negocios Extranjeros afectó al servicio diplomático a la vez que al servicio central, y que a las plazas de este último no accederían sino los actuales oficiales, por rigurosa antigüedad. Se puede suponer que lo mismo ocurrió en los demás Ministerios.

(12) J. GODECHOT, *Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire*, París, 1951.

Todos estos Ministerios-Oficinas estaban ubicados en las Covachuelas de la Corte o de la Administración central.

- *Ministro-Secretario de Estado.* Como el Monarca, más que moderador entre los Ministros, tenía las funciones unitarias y directrices propias de toda jefatura del poder ejecutivo, la Constitución instituyó, para conseguir este objetivo, el Ministro-Secretario de Estado. Se trataba de un Secretario con calidad de Ministro. Constituía el nexo entre el Rey y los Ministros. Su función consistía en centralizar formalmente en la autoridad real todas las determinaciones que debían interesar a la prosperidad de los pueblos. Era quien refrendaba, con la calidad ministerial, todos los decretos emanados del Soberano (13). Según LA FOREST, era un Ministro igual que los demás con la única particularidad de que carecía de voto en el Consejo Privado (14). Su lejano precedente fueron los antiguos Secretarios (del Consejo) de Estado, bajo los Austrias, y los Secretarios del Despacho de Estado, bajo los Borbones (15).

Mediante esta Secretaría de Estado, el Monarca aseguraba la unidad de los distintos Ministerios, evitando que, frente al Soberano, algún Ministro más caracterizado o ambicioso polarizase extraoficialmente a los de-

más. La estructura de esta Oficina-Secretaría era muy simple, ya que no se trataba sino de otro organismo anejo a la persona del Rey y que lo seguía a todas partes. *Plantilla:* en 1810, además del Ministro-Secretario, había un jefe de División, dos oficiales, un archivero, dos escribientes y tres porteros.

- *Ministerio de Negocios Extranjeros.* Parece que debiera ser el continuador de la antigua Primera Secretaría de Estado —o Secretaría del Despacho de Estado—, pero no fue así. Este Ministerio recibió con José I unas estrictas facultades de coordinar la diplomacia (16), puesto que la dirección efectiva de la política exterior no la delegaría en nadie. El cambio de dinastía repercutió de un modo inmediato en todo el engranaje diplomático sostenido hasta entonces por España. Muchos diplomáticos no admitieron la nueva dinastía, ni menos su entronización furtiva e ilegal. Y como, para percibir sus sueldos, todos los componentes del Cuerpo diplomático debían prestar juramento de fidelidad al Rey y a la Constitución, los problemas fueron muy graves. *Plantilla:* en 1810, junto al Ministro, había un jefe de División, dos oficiales primeros, dos oficiales segundos, un archivero, dos intérpretes de lenguas y seis subalternos.

- *Ministerio de Justicia.* Tenía la facultad de corresponder con todas las Audiencias y Tribunales de Justicia civil y criminal. Era quien proponía al Monarca los candidatos para jueces y magistrados, pero no tenía influencia alguna en lo tocante a los juicios de los Tribunales. ¿Se llegó a la independencia de la justicia respecto del poder ejecutivo? Lo que ciertamente se consiguió fue el deslinde entre la potestad judicial y la gubernativa a todos los niveles —es-

(13) P. CONARD, *La Constitution de Bayonne. Essai d'édition critique*, Lyon, 1904; *Prontuario de Leyes y Decretos de Nuestro Señor Don José Napoleón I, desde el año 1808*, Imprenta Real, Madrid, 1810-1812, vol. I, pág. 83 (6 febrero 1809).

(14) LA FOREST, *ob. cit.*, vol. II, página 57 (Madrid, 10 febrero 1809).

(15) M. MARTÍNEZ ROBLES, *Los Oficiales de las Secretarías de la Corte bajo los Austrias y Borbones (1517-1812)*, en prensa; J. A. ESCUDERO, *Los Secretarios de Estado y del Despacho (1474-1724)*, Ed. IEA, Madrid, 1969, 4 vols.; J. L. BERMEO CABRERO, *Estudios sobre la Administración central española (siglos XVII-XVIII)*, Madrid, 1982.

(16) J. MERCADER RIBA, «La diplomacia española de José Bonaparte», en *Home-naje a J. Vicens Vives*, II.

tatal, provincial y local—, que anteriormente ejercían las mismas autoridades. Al ser suprimido el Consejo de Castilla, el más alto tribunal jurídico-civil del Antiguo Régimen, siguieron funcionando, por conveniencias judiciales, unos cuerpos que habían quedado en pie como residuos del extinto Consejo: la Sala de Alcaldes de Casa y Corte y las Juntas contenciosas. Ambas debían remitir los papeles administrativos a los Ministerios respectivos, y éstos los pasaban al Consejo de Estado. *Plantilla*: en 1810 aparecen, junto al Ministro, dos jefes de División, dos oficiales primeros, cuatro oficiales segundos, un archivero (con dos oficiales a su disposición), tres escribientes y cuatro porteros.

• *Ministerio de Guerra*. Este Ministerio pretendía conservar la etiqueta española, pese a su tutela napoleónica que los acontecimientos le impusieron sin escapatoria posible. No se puede olvidar que las Fuerzas Armadas, comprendiendo fundamentalmente las imperiales, habían operado en España para establecer como Rey a José Bonaparte y, también, para reincorporarle al trono. El Ejército era, pues, para él, la piedra angular sobre la que debía asentarse su frágil Corona. Pero no le bastaba tener un Ejército imperial que le protegiera. La aspiración permanente de José I fue tener un núcleo de tropas adictas que le fueran propias. Razón por la cual Napoleón seguía con harta reticencia la política militar de su hermano. Resulta inextricable la dualidad en José I, Rey de los españoles subyugados por tropas extranjeras y, a la vez, lugarteniente en lo militar de los Ejércitos del Emperador. *Plantilla*: en 1810, junto al Ministro, había tres jefes de División, dos oficiales primeros, ocho oficiales segundos, doce escribientes, un archivero y siete porteros.

• *Ministerio de Marina*. Se trata de un Ministerio que, según GRANDMAISON, no dispuso de un barco con

qué dirigir (17). *Plantilla*: en 1810 aparecen, junto al Ministro, un jefe de División, un archivero, cinco escribientes y cinco porteros.

• *Ministerio de Indias*. Fue también un Ministerio inoperante. *Plantilla*: en 1810, junto al Ministro, había un jefe de División, un oficial primero, dos oficiales segundos, un archivero, varios escribientes y varios porteros.

• *Ministerio de Negocios Eclesiásticos*. La Constitución de Bayona hizo declaración tajante de catolicismo —tanto del Rey como de la nación española—, con exclusión de toda otra religión. Esto estaba en abierta contradicción con los principios liberales de la Revolución de 1789, que el Derecho napoleónico pretendía conservar. Pero existía una nueva contradicción: la que se daba entre este catolicismo meramente formal de la Constitución y un Ministerio de Negocios Eclesiásticos plenamente efectivo. Se pretendía con este Ministerio la misma sujeción total del Clero que Napoleón había conseguido en Francia, tras la firma del Concordato de 1801. Aunque la situación de la Iglesia española era más independiente —tanto en lo económico como en lo jurídico— que la francesa, algo se trasplantó a España del modelo francés. Si suprimió las Ordenes religiosas y obligó a los frailes a secularizarse; fue por la independencia de conducta que disfrutaban, apoyada económicamente en sus fincas y, psicológicamente, en su espíritu corporativo, que les hacía sumamente influyentes en las capas populares. Conseguía, de esta manera, tenerlos estrictamente controlados y supeditados a la nueva dinastía, a la que servirían de soporte espiritual. Clero secular y frailes habían sido convertidos en funcionarios, dependientes

(17) Ch. GRANDMAISON, *L'Espagne et Napoleon (1808-1813)*, París, 1905, vol. II, pág. 337.

del nuevo Ministerio, al que dotó de amplias competencias. *Plantilla*: en 1810 se componía, además del Ministro, de un jefe de División y cuatro oficiales.

• *Ministerio de Policía General*. Fue un Ministerio característico de los regímenes napoleónicos. Significaba una gran novedad, ya que hasta entonces la vigilancia y seguridad pública eran de competencia del poder judicial y, por tanto, a su vez, del omnipresente Consejo de Castilla. La seguridad pública constituía un espinoso y difícil problema en aquellos tiempos de guerra y en medio de la frialdad, e incluso antipatía, que despertaba la nueva dinastía. Conviene no olvidar que los militares napoleónicos ocupantes tuvieron, desde el principio, su propia Policía secreta, que vigilaba al propio Rey José y a sus Ministros. *Plantilla*: en 1810, al lado del Ministro, había un jefe de División, ocho oficiales, seis escribientes y tres porteros. La mayor parte del personal de este Ministerio estaba distribuido en las Prefecturas.

• *Ministerio de Hacienda*. Fue uno de los más activos del gabinete, dada la importancia de las cuestiones financieras en orden a la implantación de la nueva Monarquía constitucional. Se hizo una *desamortización* de hondo calado. El propio Napoleón efectuó embargos a las diez familias nobles principales, «cuya destrucción era más importante que la expulsión de los Borbones» (18), según sus palabras. José I, como reacción fulminante a la crisis de Talavera, con el visto bueno de su Consejo Privado, se pronunció por una política de rigor y promulgó una cascada de *Disposiciones* represivas. Estas afectaron a la alta nobleza, al Clero regular, a los Consejos tradicionales, a los funcio-

narios de la Administración central (19), a las provincias e incluso a los municipios. Suprimió las Grandezas y Títulos de Castilla, por considerarlos enemigos del Trono: 119 Grandes de España, 535 Títulos de Castilla y 500.000 Hidalgos. Exclaustró sin contemplaciones a todos los frailes ante su declarada hostilidad al régimen josefista. Esta vasta operación desamortizadora, realizada atropelladamente en medio de la guerra, no tuvo otro objetivo fundamental que ir parcheando un Tesoro Real siempre vacío, debido a estos consumidores inagotables de dinero: las Fuerzas Armadas, la Deuda Pública, los acreedores del Estado y los adictos a la causa josefista. Veamos, por vía de ejemplo, los *sueldos* de algunos altos cargos —lógicamente josefistas, puesto que todos habían de jurar fidelidad a José I—. En 1808, el Ministro de Asuntos Exteriores percibía la cantidad de 400.000 reales vellón al año, incluidos aquí, además de los estipendios, los gastos de representación. Los oficiales primeros cobraban 57.000 reales vellón al año. Hay que suponer que en los demás Ministerios ocurría algo similar. A los consejeros del Consejo de Estado se les pagaba la cantidad de 100.000 reales vellón al año. Toda esta alta burocracia, ante los reiterados *atrasos* de la agobiada Hacienda, tuvo que conformarse, a mediados de 1810, con unas simbólicas certificaciones del Tesoro Público, puesto que no había dinero en metálico. *Plantilla*: en 1810, al lado del Ministro, había seis jefes de División, diez oficiales primeros, trece oficiales segundos, un archivero (con

(19) LA FOREST, *ob. cit.*, vol. II, página 370 (18 agosto 1809): «Lo más intolerable es que una amplia mitad acaso de los empleados de los Ministerios y de las Administraciones organizadas por el Rey en Madrid y en Provincias han demostrado con su comportamiento que no habían jurado sino con reservas mentales.»

(18) DU CASSE, *Memoir et Correspondance politique et militaire du Roi Joseph*, París, 1954, vol. VI, pág. 50 (Napoleón a José, 7 febrero 1809).

tres oficiales segundos agregados), diecinueve escribientes, cuatro porteros y tres mozos.

- *Ministerio del Interior*. Constituyó una de las innovaciones más importantes. Había absorbido las competencias múltiples del extinguido Consejo de Castilla, y era una especie de cajón de sastre. Comprendía, aparte de lo que hoy pertenece a dicho Ministerio, otras materias propias de Obras Públicas, de Agricultura, de Industria y Comercio, de Educación y Ciencia, etc. Dada su amplitud de funciones, había sido trasladado de las Covachuelas del Palacio de Oriente a la calle Silva. Vamos a detenernos brevemente sólo en la materia *educativa*, de la que se encargaría en 1810 la Junta Consultiva de Instrucción Pública y Educación. Tras la expulsión de los jesuitas (1767), Carlos III había fundado los Estudios Reales de San Isidro de Madrid, que alcanzaron gran prestigio. José I heredó estos logros y, al no reconocer legalmente los objetivos pedagógicos de los escolapios, iba a quedar el campo abonado para crear nuevas instituciones y barnizar las antiguas, inspirándolas todas en los dos grandes principios del josefismo: liberalismo y napoleonización. Sin llegar a tocar las Universidades —que serían napoleonizadas a mediados del siglo XIX—, la gran novedad la constituyeron los Liceos o Instituciones-Escuela, experimento de corte plenamente napoleónico. Eran unas modélicas escuelas comunales de Bachillerato, en régimen de internado o semiinternado y con una disciplina, a la vez, militar y monacal. Según Luciano Bonaparte, hermano de Napoleón y principal protagonista del XVIII Brumario, la educación nacional debía estar «centralizada al igual que la justicia y las finanzas» (20), hasta conseguir un pueblo disciplinado, unos soldados leales. Desde el punto de vista de la

Ciencia de la Administración, hay dos documentos de la época josefista que me han llamado la atención. En el primero se lee: «Todo el mundo quiere vivir de un empleo público, es decir, subsistir del sudor ajeno, y disfrutando un sueldo del Estado se cree superior a todas las clases laboriosas y productivas...» (21). En el segundo se alega que «por ser gratuita la enseñanza de los Reales Estudios y haber ellos [los profesores] ganado sus empleos por oposición, suplican que a cuenta de sus sueldos se les den también raciones o auxilios pecuniaros», no más pero tampoco menos que a los demás oficiales de la Administración (22). Reivindicación profesional, como se ve, que parece de nuestros días. *Plantilla*: comenzó con cinco Divisiones, pasando a ocho; cada una de ellas con un jefe, varios oficiales y varios escribientes, además del Ministro común a todas; en 1810 aparece un organigrama más parecido al primero, con tres jefes de División.

7. *La Administración territorial*. La reedificación del Estado, emprendida en enero de 1809, no comprendió sólo la Administración central, sino también la territorial.

- *Los Comisarios Regios*. Eran los encargados de establecer una cabeza de puente firme entre la Administración central y la que se pretendía fijar en las zonas que se tenían por pacificadas, es decir, en las provincias reconquistadas. Gozaban de facultades de todo orden, desde las de vigilancia e informativas hasta la de remover autoridades remisas e instalar provisionalmente nuevos titulares del

(21) RAH, Colección Vargas Ponce, tomo XIII: *Informe de la Junta de Instrucción Pública*, Madrid, 12 octubre 1810.

(22) AHN, Consejos, legajo 49615: Casimiro Flórez y 18 firmas más de profesores, al Director de los Reales Estudios de esta Corte (Fernández Navarrete), Madrid, 7 febrero 1812.

(20) J. GODECHOT, *ob. cit.*, pág. 636.

poder territorial: provincial y local (23). Dependían del Ministerio del Interior.

• *Las Prefecturas*. La idea de dividir la Península en Departamentos o Prefecturas al estilo de Francia cristalizó legalmente en abril de 1810. Y parece que el móvil principal de esta redistribución provincial fue el de oponerse a la pretensión de Napoleón de segregar de España la izquierda del Ebro. Esta iniciativa, que MELÓN atribuye a Llorente, Consejero de Estado, armonizaba perfectamente con la francesa: se asignaba a cada Prefectura una Universidad, una Audiencia y una diócesis. Los nombres de las Prefecturas eran de índole geográfica, generalmente fluvial; por ejemplo, Esla, capital de Astorga o León. Pero asegura MELÓN que esta división sólo existió en el papel (24).

• *Las Municipalidades*. Se crearon nuevas Municipalidades (así se gustó llamar a los Municipios), quedando anuladas las antiguas. Sus miembros —los regidores— eran elegidos entre los propietarios adictos al Rey. Dependían de los Prefectos, bajo la supervisión del Ministerio del Interior. El Corregidor era el único encargado del gobierno de la Municipalidad. Se deslindaron, por entonces, las atribuciones de los Corregidores, que sólo cuidaban del gobierno municipal, sin conocer en demandas judiciales, de las de los Alcaldes Mayores o Jueces de Primera Instancia.

A través de este apretado resumen espero haber ayudado al lector a captar el alto interés de esta obra de MERCADER. Interés, en primer lugar, desde la Ciencia de la Administración, pues aunque es cierto que el sistema administrativo implantado durante el

reinado de José I tuvo una aplicación efímera y escasa influencia en la Administración posterior, como afirma BAENA (25), con todo, merece la pena conocerlo como término de comparación con la labor administrativa de las Cortes de Cádiz, modelo en que se han mirado casi todas las Constituciones españolas, y también en sí mismo considerado, es decir, en cuanto diseño típicamente josefista de Administración de Estado. La obra de MERCADER, experto en temas administrativos (26), constituye una notable contribución al conocimiento de la Administración del Estado. Interés, en segundo lugar, desde el punto de vista sociológico, ya que nos presenta a la España de principios del siglo XIX como una sociedad moderna, en el sentido estricto que al concepto *modernidad* dan, hoy, la Sociología, la Economía y la Política, es decir, en cuanto que —entre otras notas definitorias— «es gobernada en el marco de un Estado de Derecho, tiene una Administración burocrática y canales abiertos de participación colectiva», según definición del sociólogo LÓPEZ PINTOR. Quien añade: «nuestra vida social desde la Guerra de la Independencia, con pasos hacia atrás y adelante, no ha hecho más que desenvolverse en esta dirección» (27). Interés, finalmente, desde la perspectiva de la investigación, toda vez que MERCADER ha conseguido su propósito de integrar, con severa seriedad metodológica, una sólida y abundante documentación en gran parte inédita. Sin perder su meritoria visión global,

(25) M. BAENA DEL ALCÁZAR, *Curso de Ciencia de la Administración*, Ed. Tecnos, Madrid, 1985, vol. I, pág. 171, nota 52.

(26) J. MERCADER RIBA, «La organización administrativa francesa en España», en *II Congreso de la Guerra de la Independencia y su Epoca*, Zaragoza, 1959, ponencia V.

(27) R. LÓPEZ PINTOR, *Informe sociológico. España al final del siglo XX. I. Los desafíos del cambio*, en «Ya», 22 diciembre 1985.

(23) *Ibidem*, Estado, legajo 3092: *Instrucciones y poderes de estos Comisarios*.

(24) A. MELÓN, «El mapa prefectural de España (1810)», en *Estudios Geográficos*, Madrid, XIII, 1952, pág. 11.

ha ido penetrando con lucidez y acierto, a través de análisis detenidos, en los graves problemas y complejas instituciones del Estado bonapartista.

Miguel MARTÍNEZ ROBLES

MESTRE, Jean Louis: *Introduction historique au droit administratif français*, Ed. Presses Universitaires de France, Collection Droit Fondamental, 1.ª ed.: junio de 1985, 294 págs.

#### I. PREÁMBULO

Creo que no hay mejor manera de llamar la atención sobre el interés de la obra que reseñamos que referirnos a las palabras de su autor —Profesor de la Universidad de Aix-Marseille— en el momento final de las conclusiones: *el estudio de las disposiciones que regían durante «l'Ancien Régime»* y las relaciones entre la Administración, sus agentes y los simples particulares permiten descartar incontestablemente la afirmación según la cual «la administración de la antigua monarquía francesa... no estaba limitada por regla jurídica alguna. En su consecuencia, hay que rechazar la idea de que el Derecho Administrativo no aparece hasta el siglo XIX».

Precisamente esa última idea, también muy arraigada entre nosotros, nos ha privado de una perspectiva temporal completa del Derecho Administrativo, que, por el contrario, como dice el propio MESTRE, es el producto de una larga historia que corre paralela —como él mismo constata durante toda esta obra— con el Derecho privado, del cual continuamente trata de afirmar su autonomía de principios.

A ello ha contribuido aún más la

asimilación del Derecho Administrativo con la jurisprudencia del Consejo de Estado francés, que se configura así como un Derecho casi pretoriano y que se elabora y perfecciona decisión por decisión. Consideradas las fuentes legislativas y reglamentarias como en un segundo plano, ello ha entrañado, todavía más, la restricción del conocimiento de las disposiciones que emanan del Antiguo Régimen.

Efectivamente, HAURIOU, de forma mucho más matizada, y BERTHELEMY, categóricamente, consideran que *l'Ancien Régime* tuvo una administración discrecional que impedía referir el Derecho Administrativo a época anterior a la separación de poderes.

Se produce así una especie de método histórico ortodoxo indiscutido que, al considerar que la administración en la etapa prerrevolucionaria era *de facto* arbitraria (aunque no siempre injusta), hace inútil cualquier análisis de los antecedentes de las instituciones administrativas. Esta radical omisión ha producido, sin duda, un empobrecimiento en el tratamiento histórico de nuestra disciplina, que en nuestro país se acusa aún más, si se tiene en cuenta nuestra prolongada dependencia doctrinal respecto del Derecho traslativo o pretoriano que emana —como decíamos antes— del *Conseil d'Etat*. El análisis de las instituciones jurídico-administrativas anteriores a 1812 en España puede enriquecer con seguridad el conocimiento de nuestro propio Derecho Administrativo desde bases distintas de la pura constatación de lo ocurrido en el Derecho francés.

Por otra parte —como reconoce el propio MESTRE—, el papel que ha jugado ese Derecho en el desarrollo de los otros países continentales europeos (y que, desde luego, los juristas galos no se olvidan de exaltar, con lógica y notoria complacencia) también se hubiera podido y se puede relativizar mucho más si se verifi-

ca la aportación histórica autóctona propugnada, aunque, desde luego, sin desconocer el papel modélico que ha jugado desde el siglo XIX en toda Europa, y que sirvió a RIVERO como idea para la fórmula de un Derecho Administrativo europeo común.

## II. LAS BASES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN EL RÉGIMEN FEUDAL

Entrando ya en el análisis del libro reseñado, conviene dejar sentado que las partes en que sistemáticamente se divide la obra refieren su cronología a la etapa histórica que termina con los sucesos revolucionarios del verano francés de 1789.

### a) *La impronta del régimen feudal*

En la primera de las partes, dedicada a analizar el período en que se ponen las bases del Derecho Administrativo, estudia el papel de mínima Administración que se empieza a desarrollar con la caída del Imperio carolingio y la fragmentación y variedad del régimen feudal, y en la que las fuerzas de los usos y costumbres limitan la arbitrariedad característica de la época. Más tarde, una cierta emancipación de las comunidades territoriales municipales, que disponen de un cierto poder, contribuye, como es sabido, al paralelo fortalecimiento de los órganos de la Administración Real. En todo caso, las prerrogativas de esa Administración de las instituciones señoriales son un atisbo de autonomía dogmática que, como reconoce LAUBADÈRE, contrasta ya, de manera importante, con las técnicas de Derecho privado.

a.1) El estudio de los poderes de los señores feudales y del propio Monarca se verifica desde la doble perspectiva que proporciona su ejercicio con respecto a los súbditos, o las propiamente instrumentales con sus agentes o concesionarios.

En cuanto a las primeras, van desde la exigencia de prestaciones personales tales como trabajo, armas, cama y comida, etc. (de las que pueden ser beneficiarios también los agentes del señor feudal), y las expoliaciones de bienes muebles e inmuebles o imposiciones forzosas, hasta una verdadera y estricta reglamentación de la actividad de los súbditos. En cuanto a las técnicas limitadoras que esta última comporta, resulta realmente interesante apreciar cómo, junto con la policía de la vida económica (que les lleva a establecer los ciclos de los cultivos forzosos por razones de interés público), se produce el diseño, a grandes trazos, de un régimen jurídico de los servicios públicos o de interés colectivo en el que la garantía de la continuidad de los servicios y la igualdad del trato de los usuarios suponen el comienzo de la configuración de unos derechos subjetivos de naturaleza pública que, obviamente, se quedan a medio camino de su diseño definitivo, por la carencia de una verdadera jurisdicción protectora de las aludidas garantías. Esta es la cuestión que precisamente aborda enseguida el trabajo que comentamos, y creemos con un notorio interés, también desde la perspectiva de la tutela jurídica de los derechos.

Porque podría parecer que el reconocimiento de las prerrogativas de una Administración incipiente no añade nada a la idea que de los antecedentes del Derecho Administrativo de esa época ya se tenían; pero al evidente interés que tiene el aspecto de la aparición embrionaria de las instituciones se añade el dato de que, pese a la conocida confusión de la administración y la justicia en el enjuiciamiento de la relación jurídica entre Administración feudal y súbditos, pese a que —como afirmaba Y. BONGERS— «el señor parece haber sido el dueño de la justicia», a partir del siglo XII esos Tribunales constituidos por una corte de subordinados,

muchas veces reclutados entre hombres prudentes, y que no es que parezcan ser, sino que son *juex y parte*, empiezan a tener conciencia de una cierta independencia que supone la aparición de algunas garantías mediante la fijación de indemnizaciones en las prestaciones obligatorias o expropiaciones forzosas que se producen.

a.2) Decíamos que las otras relaciones estudiadas son las de los señores feudales con sus agentes o concesionarios. Es lógico que el régimen de arbitrariedad se extienda a la elección de éstos, que, no obstante serlo sin previa consulta de los afectados, lo son, la mayoría de las veces, por razón de un prestigio y honestidad reconocidos. Tienen una especie de *status* compuesto de derechos a una retribución y unos beneficios (muchas veces en forma de participación) y de deberes de honradez, obediencia y dedicación (no pueden ser sustituidos, ni siquiera parcialmente, sin permiso del señor o monarca), que se completa con un conjunto de medidas disciplinarias. A despecho de la amenaza de tales sanciones, los excesos cometidos por los agentes señoriales son innumerables. Hay datos fidedignos de ello, pues la actitud reparatoria del Rey San Luis se basó en una encuesta general de daños que probablemente tuvo bastante fidelidad.

Otras de las formas instrumentales utilizadas en la época fueron las que empiezan ya a llamarse concesiones, en las que modos negociales, como el arrendamiento o la constitución de censos, permiten la recluta de colaboradores con mayores ventajas de concurrencia y flexibilidad en las relaciones. El concedente, igual que en la época actual, dispone de poderes exorbitantes que recibe su control de las mismas Cortes, que podemos llamar de «jurisdicción retenida», a que antes aludimos. Estos poderes exorbitantes se reciben y concretan

en la fórmula arrendaticia que también los regula, por lo que se puede explicar su naturaleza mixta de actos contractuales y reglamentarios.

b) *El Estatuto y las atribuciones de las autoridades municipales*

Se analiza en el capítulo situado en el crucial momento de la emancipación urbana con la toma de conciencia de la incipiente burguesía y la concesión de privilegios a sus asambleas.

Esta iniciación de la autoadministración ciudadana que comporta la sustitución del señor feudal por la autoridad municipal no permite, desde luego, suponer una efectiva ruptura de los moldes de absolutismo y arbitrariedad por verdaderas instituciones democráticas.

b.1) *El Estatuto de la autoridad municipal* configura su modo de elección (aunque sin descartar la continua intervención del emancipador), sus obligaciones (juran sobre todo preservar la ley de la ciudad) y su responsabilidad pecuniaria, y, fundamentalmente, su derecho a la protección (configurando severas penas para los que los atacan), así como la retribución, la mayoría de las veces mediante participaciones en los impuestos.

b.2) Una adecuada sistemática estudia *la gestión comunal*. Los objetos primordiales de la gestión son la protección, conservación y explotación de los bienes comunales; el trazado o modificación de caminos, calles y plazas, y la subordinación de la construcción privada a una autoridad que garantiza la preservación de unos mínimos intereses públicos, que muchas veces consisten en el simple respeto de la alineación. Junto a estas técnicas coactivas existen otras de prestación de servicios sometidos a tarifa: como las de molinos, prensas, maderos y asilos.

Los *modos gestores* no se reducen a meras formas de prestación directa de servicios, sino que aparecen otros de carácter concesional o de protección de asociaciones de interés colectivo. Para esta gestión se dispone de un poder de disposición sobre los ciudadanos y, pese a la subsistencia de la conocida confusión entre Administración y justicia, se advierte a veces la intervención de un juez independiente. Asuntos tales como el abandono de la prestación del servicio de ronda —aunque éstos de naturaleza penal—, o las obligaciones de restituir la cosa pública al primitivo Estado, o la aparición de un contencioso fiscal, suponían atisbos de vitalidad jurisdiccional que merecen un detenido estudio.

Finalmente, la aparición de un personal al servicio de las Administraciones públicas (muchas veces agentes a tiempo parcial), o formas de gestión afianzada, junto con los modos concesionales antes aludidos (que son adjudicados por rudimentarios sistemas de licitación, a voz pública en las plazas), constituyen el complejo de los medios personales de esa recién instaurada Administración municipal, que contiene en su incipiente regulación los elementos esenciales de la burocracia moderna y que merecen la atención del estudioso.

c) *La aportación del Derecho común*

El segundo título a que se refiere la primera parte del libro de MESTRE tiene una gran trascendencia desde el punto de vista estrictamente técnico-jurídico. La aportación de ese Derecho erudito (*droits savants*) que se produce a través de la obra de los glosadores y postglosadores supone, sobre todo, la posibilidad de poder disponer por primera vez en Occidente de un conjunto de anotaciones y monografías que dan respuesta a los problemas de la Administración pública y la génesis de muchas de sus

instituciones: «La personalidad jurídica del dominio público, la tutela administrativa, los servicios públicos, la actividad de policía, etc., y así hasta todos los capítulos posibles de un Tratado de Derecho Administrativo, están ya esbozados.»

Este diseño, unido a las normas del Derecho Romano sobre las mismas materias, y algunas de Derecho Canónico, constituyen, pues, una aportación a la historia del Derecho Administrativo realmente estimable.

Por otro lado, la *Curia Regis*, a partir de San Luis, se constituye como un órgano permanente que ejercita una jurisdicción autónoma por delegación real que opina y asesora sobre todas las disposiciones administrativas de la Monarquía. Por su parte, los señoríos feudales y los Municipios empiezan a necesitar de hombres avezados en el Derecho común, lo que da lugar a una promoción de juristas que contribuyen a mejorar la técnica jurídica de la actividad que aquéllos realizan en el campo de la Administración pública.

c.1) Muchos de los *conceptos primordiales* manejados por los romanistas y canonistas merecen particular atención, ya que ulteriormente ocupan un lugar esencial en el Derecho Administrativo. Tal cosa ocurre con la noción de «provecho común», que, poco a poco, da lugar a la aparición de la de «necesidad pública». De la misma forma, a partir de la *universitas* empieza a configurarse una verdadera teoría de la personalidad moral de los Municipios. Finalmente, el propio «fisco» se constituye en objeto de privilegios procesales y prerrogativas que integran después los elementos distintivos del Derecho Administrativo.

c.2) El otro camino de las aportaciones se realiza a trapés de lo que MESTRE llama *asimilaciones fundamentales*. Efectivamente, muchos de los conceptos jurídicos del Derecho

Romano son aplicados analógicamente al Derecho común y sirven como instrumentos técnicos a la teoría propiamente administrativa; así, la analogía de las comunidades de habitantes con la República Romana. Resulta muy curioso observar cómo la asimilación de los *status* de los menores a la situación jurídica de sometimiento de los Municipios ha dado lugar a la aparición no sólo de instituciones organizativas, como la tutela administrativa, sino a otras conclusiones menos técnicas y tantas veces oídas en la práctica, como la frase «los Municipios son menores de edad», y que han servido para explicar situaciones de irresponsabilidad.

c.3) La mejora técnica a que nos venimos refiriendo comporta también la configuración de un *cuadro estatutario de los administradores*, que se refiere a los requisitos para su designación, las garantías ofrecidas para el ejercicio de la función, responsabilidad civil, recluta de oficiales dependientes de ellos, propuestas de ternas, inamovilidad, relaciones jurídicas de los administrados.

c.4) También se perfila un verdadero régimen jurídico de los *actos administrativos*, que se extiende a renovación de acuerdos (que exigen el mismo rito y autoridad revocadora, *eadem solemnitas et auctoritas*) y las formas de celebración, validez y ejecución de los contratos.

c.5) Finalmente, el *régimen jurídico de los bienes de la Administración* supone, para su teoría general futura, nada menos que la aparición de la diferencia del dominio público y del privado de los ciudadanos y la afirmación de la inalienabilidad de los bienes de la Corona.

d) El otro gran capítulo de la aportación a que nos referimos se produce porque se inicia una *ordenación de las relaciones jurídicas entre la Administración y los particulares*. La instalación de estas relaciones

conduce a la adaptación de las prerrogativas y de las responsabilidades inherentes de la Administración. Especialmente ello provoca la aparición de un contencioso de anulación de los actos administrativos que, contra lo que se piensa con respecto a esa época, muchas veces se resuelve en sentido favorable a los administrados.

El primer indicio del movimiento de adaptación a que acabamos de referirnos se produce con la determinación del concepto de «interés general» como fin que justifica la expropiación.

e) Una de las aportaciones técnicas más importantes en el ámbito de las situaciones litigiosas lo constituye la aparición de un contencioso de anulación de los actos administrativos por causas que, por otra parte, devinieron después clásicas, como son la incompetencia manifiesta por vicio en la elección del órgano y los vicios insubsanables de forma.

Como se ve, generalmente, la paulatina penetración del Derecho común tiene como resultado mejorar la situación de la relación de los súbditos con el señor feudal o con el Rey, especialmente, como no podía ser menos, en relación con la burguesía que habita las villas emancipadas. Sin embargo hay que evitar el error de considerar que los principios formulados por los eruditos y recogidos por el Derecho común se verifiquen en la vida real. Recuerda al respecto MESTRE un juicio realizado por H. JARNEAU sobre las instituciones judiciales, a saber, que éstas son muy superiores, en suma, al uso que se hace de ellas ordinariamente, y que es trasplantable a las instituciones administrativas estudiadas.

Esta diferencia entre teoría y práctica se acrecienta cada vez que las circunstancias políticas y sociales favorecen los abusos. Sin embargo, al menos, esas reglas de Derecho común son el modelo al que se refieren los Monarcas cada vez que intentaban

establecer el orden y la justicia a los súbditos, cuando el clamor por los abusos cometidos los obliga a variar el rumbo de los acontecimientos. Digamos que la existencia misma de las reglas, aunque sean sólo como paradigma de conductas circunstanciales, constituye de por sí una estimable aportación que debe ser tenida en cuenta al hacer la historia de las instituciones correspondientes.

### III. LA AFIRMACIÓN DE LAS NORMAS ADMINISTRATIVAS

Como pone de manifiesto MESTRE al comienzo de la segunda parte, el análisis de las reglas que rigen en el reino de Francia el funcionamiento de las Administraciones Reales, señoriales y municipales permite extender al Derecho laico la misma opinión del Decano LE BRAS sobre las instituciones canónicas: «entre los siglos XII y XV, todos los capítulos de un Tratado de Derecho Administrativo están bosquejados».

a) La ausencia de una verdadera relación de las reglas administrativas específicas con el objeto a que se aplican, constituye una de las causas esenciales de las ambigüedades que inicialmente se proyectan sobre ellas a la hora de establecer su carácter exorbitante. Es la institución del Fisco una de las primeras a la que se le aplican normas *contra ius commune*.

Durante el siglo XVI se observa una penetración de normas romanas de Derecho privado en el campo de los llamados «actos de autoridad», que contribuyen a una suavización que, en definitiva, es juridización.

Pese a ello, y por importante que haya sido esa influencia del Derecho común y la tendencia a la privatización de las reglas administrativas, sin embargo, como es sabido, en el Continente, y desde luego en Francia,

ello no ha prevalecido nunca de modo absoluto.

Durante el siglo XVIII, la noción que sirve para afirmar el carácter exorbitante de las normas administrativas es la de «policía».

Tan es así que el célebre *Tratado de la Policía* de DELAMARE tiene que llegar a reconocer que la asimilación de la Policía al conjunto del Derecho público resulta equívoca y que hay que restringir el sentido de ese término, lo que prueba el carácter expansivo de sus normas.

Según MOUSNIER, la aparición de la noción de la Administración pública aparece por primera vez cuando se desliga de un complemento que precisa su objeto, y ya en 1789 se considera como un conjunto de medios materiales y personales destinados a mantener un cierto orden de las cosas, derechos y propiedades en el medio social, ya sean de carácter público o privado. Ello da paso a la aparición de la *Ciencia de la Administración*, que tiene como misión organizar la dicha del pueblo. Todo ello también origina en el ámbito de las ciencias educativas el diseño de una disciplina de Derecho público y de la *Ciencia de la Administración*.

b) Merece especial atención en el trabajo de MESTRE el capítulo 2 de la segunda parte, que destina al análisis de los *orígenes del contencioso-administrativo* desde comienzos del siglo XIV hasta el final del Antiguo Régimen. Aunque el punto de partida del contencioso hay que situarlo en la confusión plena entre la función de administrar y la de juzgar, comporta en su germen, sin embargo, como resalta el autor reseñado, dos virtualidades contradictorias: de una parte, el que se juzgan, desde luego, litigios con la propia Administración y, de otra, la asimilación procedimental que en relación con estos juicios se hace con respecto a los existentes entre particulares o los asuntos criminales. Ello da paso y coexiste con una

tercera tendencia que consiste en confiar ciertos litigios administrativos a jurisdicciones dotadas de una competencia excepcional en esa materia.

La coexistencia de estas tres tendencias es desarrollada en esta obra en dos secciones: una que trata de sistematizar las iniciales manifestaciones de la percepción de las particularidades del contencioso-administrativo, sus aproximaciones a los juicios comunes a partir de una jurisdicción del conflicto y la inadaptación de las soluciones derivadas del Derecho común; la otra sección analiza el progreso del reconocimiento de la especificidad del contencioso-administrativo a partir precisamente de las luchas que se producen entre el Cuerpo de Intendentes, que Richelieu crea, y los Parlamentos, que conduce a una protección de aquéllos y del Consejo del Rey que desemboca en múltiples conflictos con las jurisdicciones tradicionales. Las Cortes de consulta y de ayuda y los Gabinetes de financiación protestan continuamente contra esas intromisiones.

La causa esencial de todo ello está en la voluntad del poder monárquico de no ser trabado en sus intervenciones por las diversas jurisdicciones independientes, a las que finalmente han de reconocérsele, al menos, el juicio de los asuntos administrativos menos importantes. Conviene leer despacio los apartados en que MESTRE estudia las importantes atribuciones en materia contencioso-administrativa, las formas procesales y la crítica creciente de las arbitrariedades de los intendentes del Consejo del Rey.

En definitiva, en el momento mismo de la caída de Luis XVI, el debate, que persiste después de los sucesos revolucionarios, estaba abierto con la doble alternativa que proyecta su ulterior desarrollo histórico. De un lado, lega el ejemplo de órganos colegiados integrados por hombres de

la Administración de probada eficacia, pero acusados de arbitrariedad. De otra parte, también se transmite el legado de una jurisdicción compuesta de Magistrados inamovibles, que aportan lo que se llama verdadero «orden judicial», pero que son tachados de desconocedores del interés general de la Administración y de sus problemas y, desde luego, de desarrollar sus tareas lenta y farragósamente. Como se ve, los términos del debate que se encuentra la Asamblea Nacional constituyente se proyectan todavía mucho después de la caída del Antiguo Régimen.

c) El último capítulo del trabajo de MESTRE lo dedica a la toma de conciencia de la especificidad del Derecho administrativo con relación al Derecho común.

La ampliación de estos privilegios en materia de prestación personal obligatoria, reglamentación de los servicios profesionales o de actividades de interés público, o susceptibles de atentar contra el orden público, de un lado, o referidas a la limitación de los bienes de los particulares por medio de servidumbres o expropiaciones, son contrastadas por MESTRE con las desiguales garantías de preservación del interés privado. El estudio de los privilegios y mayores garantías de los agentes y colaboradores de la Administración por vía de contrato cierra el interesante libro cuya re- censión hacemos en el momento final de las conclusiones.

Estas, en definitiva, no pueden ser otras que las que afirmamos al principio, y que pueden resumirse, como hace MESTRE, con las palabras de Jean Baptiste PROUDHON, escritas en su *Tratado del Dominio Público*, y que nosotros traducimos libremente: «Siempre es bueno remontarse a las antiguas tradiciones, porque un derecho no es nunca verdaderamente conocido hasta que se conoce desde su origen.»

Finalmente, queremos destacar en

este libro un mérito añadido. Cada capítulo se acompaña de una *addenda (pour aller plus loin)* que, además de constituir un complemento bibliográfico necesario, supone una guía inestimable para continuar profundizando en las materias propuestas en cada uno de ellos.

Federico ROMERO HERNÁNDEZ

MUÑOZ MACHADO, Santiago: *El Estado, el Derecho interno y la Comunidad Europea*, 1.ª ed., Editorial Civitas, Madrid, 1986, 300 págs.

La adhesión de España a las Comunidades Europeas ha supuesto una auténtica conmoción en nuestro Ordenamiento Jurídico, tanto desde la perspectiva de las fuentes como del Derecho sustantivo, como lo demuestra el artículo 2 del Acta relativa a «las condiciones de adhesión del Reino de España y la República Portuguesa...» («BOE» de 1 de enero de 1986), que recoge lo que en terminología de Derecho Comunitario se conoce como «principio de efecto directo», así como la primacía de las disposiciones comunitarias.

En este contexto, de importancia fundamental para el Derecho español (puesto que ninguna de las ramas del Derecho es ajena al Derecho Comunitario), se sitúa el nuevo libro del profesor MUÑOZ MACHADO, última de las obras que componen su dilatada bibliografía, que constituye una obra básica tanto para estudiantes como profesionales del Derecho y para sus aplicadores políticos y administrativos, que encontrarán en el libro una exposición capital de los principios jurídicos en que apoya toda su estructura y funcionamiento la Comunidad Europea.

Este volumen (que calificaría como la primera gran obra, obra magistral,

del Derecho Comunitario, realizada por un autor español) comprende tres estudios, con una base común, que analizan cuestiones diferentes: «La ordenación de las relaciones del Estado y las Comunidades Autónomas con la Comunidad Europea», «Los principios de articulación de las relaciones entre el Derecho Comunitario y el Interno y las garantías jurisdiccionales para su aplicación efectiva» y «El Ordenamiento Jurídico de la Comunidad Europea y la Constitución Española».

Si sólo los títulos de los tres estudios que comprende el libro incitan a su lectura, los problemas que suscita el autor en su obra, el razonamiento que emplea y las soluciones a las que llega justifican sobradamente que la recomiende con el mayor empeño. Porque si un buen libro jurídico debe reflejar el conocimiento de la materia, debe plantear los problemas que de ella derivan y debe, finalmente, obtener soluciones adecuadas, esta obra lo cumple sobradamente, puesto que refleja el perfecto conocimiento de la materia por su autor, que analiza manejando en profundidad el Derecho comparado y fijando soluciones adecuadas a nuestro sistema jurídico con gran rigor técnico y con originalidad que debe realizarse. Dos atributos más de este volumen que deben destacarse: en primer lugar, la sistematización que el autor hace de su objeto de estudio, absolutamente brillante e innovadora, tratando asuntos por los que muchos autores han pasado antes, aportando perspectivas nuevas, no suscitadas en otros estudios de Derecho europeo. Esta originalidad de los planteamientos, el alumbramiento continuo de problemas y soluciones, puede encontrarse a cada paso incluso cuando se afronta el análisis de los fundamentos jurídicos de la Comunidad. Pero el brío del autor y su esfuerzo por arrancar sugerencias nuevas es particularmente visible cuando afronta las conse-

cuencias de la adhesión a la Comunidad en la estructura y funcionamiento del Estado. A este tema, antes del estudio del profesor MUÑOZ MACHADO, habían dedicado sus esfuerzos otros autores, pero es de destacar que la mayor parte de los problemas que él analiza no habían merecido una sola línea hasta hoy. Y los descubre, sin embargo, el autor, y los resalta, como cuestiones jurídicas centrales de la relación entre España y la Comunidad Europea. Al lector se lo parecerán también cuando culmine la lectura. La segunda cuestión que quería destacar es la prosa excelente del profesor MUÑOZ MACHADO, elemento de sus estudios que, pública y privadamente, ha sido muchas veces resaltado, pero que aflora una vez más en este libro, haciendo de un asunto complejo un objeto de deleite para el lector. El autor ha concluido así una obra de gran rigor técnico-jurídico y, a su vez, de fácil lectura, cualidades que sólo los verdaderos maestros saben reunir.

El profesor MUÑOZ MACHADO dirige su estudio, básicamente, a las relaciones entre el Derecho Comunitario y el Ordenamiento español, si bien al hilo de este tema capital ilustra al lector con otras cuestiones.

No es el objeto de una reseña repetir lo que el autor ha plasmado en su obra, sino resaltar algunos de los puntos importantes de su construcción.

Ello, en este caso, es una labor de difícil cumplimiento, porque este libro está repleto de importantes cuestiones, de acertados razonamientos y de agudas conclusiones. A pesar de ello, valga el intento de comentar algunas de las cuestiones relevantes de la obra.

El primero de los estudios incluidos en el libro tiene como objeto básico analizar las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas con la Comunidad Europea.

Centrando el objeto de estudio, el

autor analiza los efectos de la adhesión de España a las Comunidades Europeas, resaltando cómo «supone la concentración en dicha instancia supranacional de un importante conjunto de competencias que antes se ejercían por el aparato del Estado o por las instituciones autonómicas», pero defendiendo que ello no supone «que el proceso vaya acompañado de una vuelta atrás en la implantación en el seno del Estado de un modelo organizativo de base descentralizada».

Para conocer en qué medida la adhesión va a alterar el reparto interno de competencias es necesario conocer cuáles son las que la Comunidad Europea recibe u ostenta. A ello dedica el autor el capítulo II, dibujando las líneas maestras que resultan de «la Constitución comunitaria, en los tratados constitutivos»: de un lado, mediante la delimitación positiva contenida en los Tratados (competencias de atribución) y, de otro, mediante la negativa (no posee atribuciones generales ni la competencia de la competencia), hasta concluir cómo la fórmula empleada consiste en «vincular las atribuciones a los fines u objetivos que la Comunidad se confien», resaltando el grado de indefinición de los poderes y de las materias respecto de los cuales puede actuar, lo que le permite analizar el fenómeno de «la tendencia expansiva de las competencias comunitarias» y los efectos sobre el orden constitucional de las competencias.

La doctrina se ha venido preocupando de analizar el mecanismo (que, desde la publicación de este libro, se presenta como parcial) relativo al mantenimiento por las Comunidades Autónomas de sus competencias de ejecución del Derecho Comunitario. Toda la polémica estaba basada en determinar qué instancia de poder debería ejecutar las normas comunitarias, como contenido único del impacto del Derecho Comunitario en el orden interno de competencias.

El profesor MUÑOZ MACHADO viene a clarificar definitivamente el estado de la cuestión, demostrando cómo el problema de la participación de las instancias internas en la «política europea» presenta «dos vertientes perfectamente identificables: la *ascendente*, relativa a la participación en la formación de las decisiones comunitarias, y la *descendente*, que contribuye a su ejecución».

Esta clasificación es una aportación básica en el estudio del Derecho Comunitario, y como tal debe ser resaltada, pues la doctrina no se había detenido en la «participación ascendente» (como señala el autor, benigneamente, «el olvido inicial de la participación ascendente»), vertiente de gran importancia en el conjunto de relaciones con la Comunidad Europea.

Dedica seguidamente el autor los capítulos IV y V al análisis detallado de ambas vertientes.

En cuanto a la «participación ascendente», tras realizar una rigurosa crítica a la interpretación de la materia «relaciones internacionales», como obstáculo a la participación de las Comunidades Autónomas en la formación de las decisiones comunitarias, puesto que «difícilmente puede incluirse esa actividad en el marco de las relaciones internacionales típicas», y un análisis tanto de las previsiones al respecto en nuestro sistema constitucional como de la experiencia alemana e italiana en este aspecto (de donde debe resaltarse el planteamiento general que del tema se hace a nivel comparado: «de lo que se trata es de encontrar fórmulas que permitan mantener inmodificada la estructura y los equilibrios constitucionales internos sin perjuicio de la fiel integración en la Comunidad y el eficiente cumplimiento de los compromisos contraídos y las soluciones germanas, por su importancia para el sistema español»); la integración europea no produce una ruptura del equilibrio interno de repar-

to de poder, pero sí lo *remodela* o *redelimita* —al analizar el *derecho de coparticipación (Beteiligungsrecht)* de los *Länder*—, el autor llega al punto central de su construcción en cuanto que afecta directamente al sistema español: la participación de las Comunidades Autónomas.

Comienza la exposición de esta materia con una clara formulación de los fundamentos constitucionales que ampara la actuación autonómica (cuestiones sobre las cuales el autor tiene sobradamente probados sus conocimientos —por todos, su *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*—, lo que le permite afrontar su estudio con una seguridad y garantía de certeza dignos de ser resaltados), centrando los polos de tensión y obteniendo una solución armónica: «la conservación por las Comunidades Autónomas de sus propias competencias sólo puede combinarse con las responsabilidades comunitarias del Estado, admitiendo que el fenómeno europeo modula (...) el contenido jurídico de una competencia autonómica exclusiva, para transformarlo en un derecho a participar en la formación de las posiciones gubernamentales (...) *La decisión autonómica se muta en un derecho de coparticipación*».

Tal vez en esta participación ascendente al Estado le resta el ejercicio de sus poderes de coacción o vigilancia, puesto que cuando los autores de las decisiones y los órganos que han de aplicarlas son distintos es fundamental garantizar una exacta aplicación de lo decidido. Pero, como señala el autor, «tanto en el plano interno como en el supranacional (...) la persuasión se ha probado como mejor técnica que la coacción para aunar voluntades», principio básico que le lleva, con gran rigor, a ensayar «los métodos para hacer efectiva la participación».

En cuanto a la «participación descendente» o ejecución del Derecho Co-

munitario, el autor señala las características generales de la operación de ejecución, distinguiendo en función de los tipos de normas comunitarias típicas (Reglamentos y Directivas), y aporta las justificaciones constitucionales de la participación autonómica, de las que se extrae el criterio general en esta materia: «la ejecución del Derecho europeo debe corresponder al Estado o a las Comunidades Autónomas, dependiendo de cuál sea la materia a que las normas europeas se refieran: si la materia es competencia estatal, será el Estado responsable; en otro caso, incumbirá a las Comunidades Autónomas la ejecución».

Esta pauta se ve desarrollada y concretizada al analizar las consecuencias generales de tal participación.

Finalmente, construye un riguroso estudio acerca de la ejecución autonómica e incumplimiento, problema que trae su causa en las condenas por incumplimiento al Estado (único sujeto de responsabilidad internacional), y respecto del cual se analizan los controles ordinarios (de los que se predica su insuficiencia) y se sistematizan soluciones (que pasan desde «la prevención legislativa» a los «mecanismos jurisdiccionales»), estudio que, en seguridad, habrá de ser útil al legislador.

El segundo estudio incorporado a este volumen («Los principios de articulación de las relaciones entre el Derecho Comunitario y el interno y las garantías jurisdiccionales para su aplicación efectiva») esboza un claro y completo panorama de las relaciones entre ambos Ordenamientos, al hilo del análisis de los dos principios básicos del Derecho europeo («efecto directo» y «primacía») y de la posición de la jurisdicción.

El principio de efecto directo («concepto con el que se expresa que los destinatarios de las normas europeas son tanto los Estados como los ciu-

dadanos, que quedan inmediatamente obligados por los mismos y que pueden exigir su observancia ante los Tribunales internos») se predica de todas las normas comunitarias, conclusión a la que se ha llegado tras una reiterada actuación jurisprudencial (que el autor refleja íntegramente, analizando el problema específico de las Directivas), de la que se puede concluir, con el autor, que «para esta jurisprudencia no es significativa la naturaleza o el rango de la norma, sino su contenido, que es a lo que el Tribunal atiende».

El principio de prevalencia (o primacía) del Derecho Comunitario, cuyo significado es que «las normas de Derecho europeo priman sobre cualquier otra norma de Derecho interno que se les oponga, de manera que deben aquéllas aplicarse con preferencia cualquiera que sea el rango de la norma interna y con independencia de que ésta haya sido aprobada con posterioridad», es analizado desde distintos planos: desde la jurisprudencia del Tribunal de Justicia Comunitario (con sus diversas posiciones, hasta la más radicalmente «pro comunitaria», contenida en la Sentencia Simmenthal), pasando por la interpretación jurisprudencial —jurisdicciones ordinarias y constitucional— de los diversos Estados miembros (de donde se puede resaltar el estudio de la tesis de que los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución son un límite a la primacía del Derecho Comunitario), hasta la perspectiva constitucional española (de donde merece especial atención la fijación del criterio delimitador de las relaciones entre Derecho comunitario e interno, que no es otro que el de competencia).

Termina este estudio con un capítulo dedicado a las garantías jurisdiccionales para asegurar la efectividad de las reglas de ordenación de las relaciones entre los ordenamientos, en el que se analizan tanto los me-

canismos procesales de actuación ante el Tribunal de la Comunidad como los de actuación de los jueces y Tribunales españoles, que, desde luego (aun sólo por el ejercicio del recurso prejudicial del art. 177 T. CEE), están directamente vinculados al Derecho Comunitario a fin de lograr su efectiva aplicación.

El tercer estudio, dedicado a «El Ordenamiento Jurídico de la Comunidad Europea y la Constitución Española», contiene una teoría general del Derecho Comunitario, de alto nivel, exponiendo el sistema de fuentes de las Comunidades (tanto el Derecho originario como el derivado, en sus dos facetas de *acquiscommunautaire* y el que se produzca en el futuro) y profundizando en el estudio de su valor normativo en Derecho español, partiendo de la base para su comprensión, como es reconocido por la propia aportación del autor, de que el criterio de relación entre ambos Ordenamientos es el de la competencia. Tiene especial interés el razonamiento del valor y rango jurídico de las normas que constituyen el Derecho derivado (Reglamentos y Directivas), respecto de lo cual la doctrina ha mantenido tanto la fuerza de ley como la reglamentaria. El autor, aplicando el criterio de la fuerza innovativa de la norma, llega a la conclusión del valor de ley para el Derecho interno, cuyas relaciones se instrumentan por el principio de competencia.

El capítulo IV está dedicado a un tema sustancial: el de los conflictos en los supuestos de colisión entre normas. Tras detallar el sistema jurisdiccional de la Comunidad Europea, se analiza el efecto de las normas comunitarias sobre las normas internas anteriores (no derogación, sino desplazamiento de las normas anteriores) y sobre las normas internas posteriores, que es uno de los problemas más difícilmente resueltos y de gran importancia para el Estado.

El problema se centra, en principio, en base al principio de competencia, que debe presidir las relaciones entre ambos Ordenamientos. Pero la exposición continúa, mostrando las posiciones de los Tribunales de los Estados miembros (donde se han detectado dos posibles soluciones: «la primera admite que la inaplicación de la ley nacional posterior y contraria a la norma comunitaria puede ser declarada por el juez ordinario; la segunda remite el problema de la ley aplicable a una cuestión de constitucionalidad, que sólo el Tribunal Constitucional puede resolver»), con especial referencia a la postura de la Corte Constitucional italiana (reflejo de la segunda de las posiciones citadas) y la contestación que el Tribunal comunitario produjo en su Sentencia Simmenthal (con una interpretación radicalmente «pro comunitaria») y la posterior rectificación de la Corte italiana, hasta reflejar el problema de nuestro Derecho interno.

Concluye esta última parte del libro con una referencia especial al desarrollo del Derecho Comunitario mediante normas internas, donde se descubren las claves de actuación del legislativo y del ejecutivo en tal labor.

Los tres estudios que componen este libro contienen una hilazón lógica que lo convierte en una obra homogénea, llena de problemas del Derecho Comunitario a los que el autor va dando soluciones brillantes, haciendo el camino hacia la comprensión y aplicación del Derecho Comunitario más fácil y practicable.

Todos ellos son atributos que configuran a esta obra como una aportación básica al Derecho Comunitario, de interés evidente, que alcanza unas cotas extraordinarias de perfección, tecnicismo y brillantez, a las que, por otra parte, su autor nos tiene ya acostumbrados.

Independientemente de todas las virtudes que este libro posee, hay una que tal vez deba ser resaltada

#### BIBLIOGRAFIA

dentro del estricto ámbito universitario. La obra del profesor MUÑOZ MACHADO ha venido a llenar el vacío inmenso que existía en las Facultades de Derecho españolas, en las que el estudio del Derecho Comunitario era de difícil conocimiento para las futuras generaciones de juristas que tendrán que desenvolverse al compás de tal Ordenamiento. Esta nueva obra del profesor MUÑOZ MACHADO constituye un hito bibliográfico que separa dos etapas en el mundo universitario español, cuyo manejo y conocimiento será inexcusable tanto para quienes deseen profundizar y especializarse en el Derecho Comunitario como pa-

ra quienes, al hilo de sus estudios de Derecho Constitucional y Administrativo, deseen conocer, con exactitud, las nuevas claves del Estado integrado en la estructura supranacional europea, o todos los secretos jurídicos de la armoniosa articulación entre el Derecho Comunitario y el interno.

Una vez más, el profesor MUÑOZ MACHADO nos ofrece una obra que es, por todos los conceptos, redonda, cuyas aportaciones aprovecharán, sin duda, durante muchos años a quienes adopten la aconsejable decisión de leer repetidamente sus páginas.

Juan Francisco MESTRE DELGADO

# REVISTA ESPAÑOLA DE DERECHO CONSTITUCIONAL

Presidente: Luis SÁNCHEZ AGESTA

## COMITE DE DIRECCION

Manuel ARAGÓN REYES, Carlos ALBA TERCEDOR, Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA,  
Pedro DE VEGA GARCÍA, Ignacio DE OTTO Y PARDO

Director: Francisco RUBIO LLORENTE

Secretario: Javier JIMÉNEZ CAMPO

## Sumario del año 6, número 16 (Enero-Abril 1986)

### ESTUDIOS

#### «LA LEY Y EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO»

Informes presentados al Coloquio celebrado en Pisa  
del 21 al 23 de septiembre de 1985

República Federal de Alemania (Profesor E. DENNINGER).

Bélgica (Profesor F. DELPEREE).

España (Profesor F. RUBIO LLORENTE).

Francia (Profesor Y. MENY).

Gran Bretaña (Profesor J. JACOB).

Italia (Profesores E. CHELI y P. CARETTI).

Suecia (Profesor G. REGNER).

CEE (Profesor F. CAPOTORTI).

M. ARAGÓN REYES: *La iniciativa legislativa.*

L. AGUIAR DE LUQUE: *Crónica.*

N. PÉREZ-SERRANO JAUREGUI: *Crónica parlamentaria.*

L. SÁNCHEZ AGESTA: *Crítica de libros.*

### RESEÑA BIBLIOGRAFICA.

#### PRECIOS DE SUSCRIPCION (1986)

España .....	2.200 ptas.
Extranjero .....	26 \$
Número suelto: España .....	250 ptas.
Número suelto: Extranjero .....	9 \$

### CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Plaza de la Marina Española, 9 - 28013 MADRID (España)

# REVISTA DE ESTUDIOS POLITICOS

(NUEVA EPOCA)

PRESIDENTE DEL CONSEJO ASESOR: D. Carlos OLLERO GÓMEZ

COMITE DE DIRECCION: Manuel ARAGÓN REYES, Carlos ALBA TERCEDOR,  
Carlos OLLERO GÓMEZ, Manuel RAMÍREZ JIMÉNEZ, Miguel MARTÍNEZ CUADRADO,  
José María MARAVALL, Carlos DE CABO MARTÍN, Julián SANTAMARÍA OSSORIO

Director: Pedro DE VEGA GARCÍA

Secretario: Juan J. SOLOZÁBAL

## Sumario del número 49 (Enero-Febrero 1986)

### ESTUDIOS

Javier PÉREZ ROYO: *Reflexiones sobre la contribución de la jurisprudencia constitucional a la construcción del Estado autonómico.*

Richard GUNTHER: *El proceso constituyente español.*

Paolo BECCHI: *El simulacro de la decisión. Diferencias en la doctrina hegeliana del poder del príncipe.*

Donald SHARE y Scott MAINWARING: *Transiciones via transacción: La democratización en Brasil y en España.*

### NOTAS

Justino SINOVA: *El Estado y la información en España.*

Marc CARRILLO: *La cláusula de conciencia de los periodistas en la Constitución española de 1978.*

Eloy GARCÍA: *El sector transporte y la clausura de progreso en la Constitución española.*

Avelino Manuel QUINTAS: *Alberdi y el poder ejecutivo.*

Miguel Angel GONZÁLEZ DE SAN SEGUNDO: *Un precedente del Estado asistencial.*

### CRONICAS Y DOCUMENTACION

Francisco FERNÁNDEZ SEGADO: *Los partidos y el sistema político francés ante las elecciones de 1986.*

### RECENSIONES.

### NOTICIA DE LIBROS.

### PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España .....	3.000 ptas.
Extranjero .....	30 \$
Número suelto: España .....	600 ptas.
Número suelto: Extranjero .....	8 \$

### CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Plaza de la Marina Española, 9  
28013 MADRID (ESPAÑA)

# REVISTA DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

CONSEJO DE REDACCION: Mariano AGUILAR, Emilio BELADÍEZ, Eduardo BLANCO, Juan Antonio CARRILLO, Félix FERNÁNDEZ-SHAW, Julio GONZÁLEZ, José María JOVER, Luis MARIÑAS, Roberto MESA, Tomás MESTRE, José María MORO, Fernando MURILLO, José Antonio PASTOR, Román PERPIÑÁ, Leandro RUBIO, Javier RUPÉREZ, Fernando DE SALAS, José Luis SAMPEDRO, Antonio TRUYOL, José Antonio VAREJA, Angel VIÑAS

DIRECTOR: Manuel MEDINA ORTEGA

SECRETARIO: Julio COLA ALBERICH

## Sumario del vol. 7, núm. 1 (Enero-Marzo 1986)

### ESTUDIOS

- Angel VIÑAS: *Soberanía nacional y pactos militares: El caso de España.*  
Carlos ALONSO ZALDIVAR: *La seguridad europea ante el atlantismo y los nacionalismos.*  
Mariano AGUIRRE: *Seguridad, defensa y la OTAN.*  
Rafael Luis BARDAJÍ: *Nuevas tecnologías y defensa nacional.*

### NOTAS

- Fernando DE SALAS LÓPEZ: *Bibliografía sobre la OTAN.*  
Julio COLA ALBERICH: *Estudios, notas y textos varios relacionados con la Alianza Atlántica publicados en la «Revista de Estudios Internacionales» (vols. 1-6, enero 1980-diciembre 1985).*  
Varios autores: *Crónica parlamentaria de Asuntos Exteriores del Congreso y del Senado.*  
Alberto SEPÚLVEDA ALMARZA: *Crónica de acontecimientos internacionales.*  
María Dolores SERRANO PADILLA: *Diario de acontecimientos referentes a España.*

### RECENSIONES.

### REVISTAS.

DOCUMENTACION SOBRE POLITICA EXTERIOR, por CARLOS JIMÉNEZ PIERNAS.

### PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España	2.400 ptas.
Extranjero	25 \$
Número suelto: España	700 ptas.
Número suelto: Extranjero	9 \$

### CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Plaza de la Marina Española, 9  
28013 MADRID (ESPAÑA)

# REVISTA DE HISTORIA ECONOMICA

(CUATRIMESTRAL)

Director: Gabriel TORTELLA CASARES

Secretario: Francisco COMÍN COMÍN

Secretaría de Redacción: José MORILLA CRITZ, Leandro PRADOS DE LA ESCOSURA  
y Pablo MARTÍN ACEÑA

## Sumario del año IV, núm. 1 (Invierno 1986)

### ARTICULOS

Enrique LLOPIS AGELÁN: *El agro castellano en el siglo XVII: ¿Depresión o «reajustes y adaptaciones»?*

David-Sven REHER: *Desarrollo urbano y evolución de la población: España 1787-1930.*

José Miguel MARTÍNEZ CARRIÓN: *Estatura, nutrición y nivel de vida en Murcia, 1860-1930.*

### MATERIALES DE INVESTIGACION

Leandro PRADOS DE LA ESCOSURA: *Una serie anual del comercio exterior español, 1821-1913.*

### NOTAS NECROLOGICAS

Felipe RUIZ MARTÍN: *Fernand Braudel.*

Kenneth SNOWDEN: *Simon Kuznets.*

### NOTAS

Rafael DOBADO GONZÁLEZ: *¿Por qué ha «triunfado» el Japón? A propósito de la obra de M. Morishima.*

Javier VIDAL OLIVERAS: *El sistema de transportes en España y Francia, 1750-1850. A propósito de dos libros recientes.*

Carlota BUSTELO RUESTA, Elisa GARCÍA-MORALES HUIDOBRO y Natalia MARÍN LÓPEZ-OTERO: *El archivo histórico de la Cámara Oficial de Comercio e Industria de Burgos.*

### RECENSIONES.

### PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España .....	2.200 ptas.
Extranjero .....	26 \$
Número suelto: España .....	850 ptas.
Número suelto: Extranjero .....	9 \$

### CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Plaza de la Marina Española, 9  
28013 MADRID (ESPAÑA)

# REVISTA DE INSTITUCIONES EUROPEAS

(CUATRIMESTRAL)

Director: Manuel DIEZ DE VELASCO

Subdirector: Gil Carlos RODRÍGUEZ IGLESIAS

Secretaria: Araceli MANGAS MARTÍN

## Sumario del vol. 13, núm. 1 (Enero-Abril 1986)

### NOTA-EDITORIAL

*Sobre la integración de España en las Comunidades Europeas y la reestructuración de la Revista.*

### ESTUDIOS

Enrique BALLESTERO: *La agricultura española ante el futuro de la DAC.*

Marco VILLAGÓMEZ: *Reconocimiento y exequatur de decisiones judiciales en la Comunidad Económica Europea.*

José Manuel DE FRUTOS GÓMEZ: *Armonización de legislaciones en el sector del Seguro. La segunda directiva 84/5 CEE relativa a la aproximación de legislaciones relativas al seguro de responsabilidad civil derivada de la circulación de vehículos a motor.*

### NOTAS

Enrique GONZÁLEZ SÁNCHEZ: *Las relaciones entre España y las Comunidades Europeas a lo largo del periodo de ratificación.*

Pascual Juan CUBERO VERMURIE: *La disciplina presupuestaria aplicable al conjunto de los gastos comunitarios.*

### CRONICAS

### JURISPRUDENCIA

### BIBLIOGRAFIA

### REVISTA DE REVISTAS

### DOCUMENTACION

### PRECIOS DE SUSCRIPCION ANUAL

España .....	2.000 ptas.
Extranjero .....	24 \$
Número suelto: España .....	800 ptas.
Número suelto: Extranjero .....	9 \$

### CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

Plaza de la Marina Española, 9  
28013 MADRID (ESPAÑA)

# SERVICIO CENTRAL DE PUBLICACIONES

## PRÉSIDENCIA DEL GOBIERNO

Serrano, 19, 6.º izqda. 28001 Madrid. Tel. 275 80 13-14

### ULTIMOS TITULOS PUBLICADOS

#### COLECCION «INFORME»

«Representación del personal de las Administraciones Públicas». 200 ptas.

#### «DOCUMENTACION ADMINISTRATIVA»

Núm. 205: «EL SERVICIO EXTERIOR EL ESTADO». 400 págs. 750 ptas.

ANTONIO MORALES MOYA: «Relaciones internacionales y función diplomática en la historia contemporánea». ANTONIO REMIRO BROTONS: «El poder exterior del Estado». TOMAS SOLIS GRAGERA: «El poder exterior y las Comunidades Autónomas». FRANCISCO VILLAR ORTIZ DE URBINA: «Diplomacia multilateral y Servicio Exterior». JOSE MANUEL PAZ AGÜERAS: «El Servicio Exterior y la protección de los intereses nacionales en el extranjero». ROBERTO MESA: «El proceso de toma de decisiones en política exterior». ALEJANDRO NIETO: «Selección y perfeccionamiento del personal del Servicio Exterior». MIGUEL ANGEL OCHOA BRUN: «Selección y perfeccionamiento del personal de la Carrera Diplomática». FERNANDO PUIG DE LA BELLACASA Y AGUIRRE: «Servicio Exterior e Información». JOSE RAMON PARDO DE SANTALLANA Y COLOMA: «Conferencia sobre la defensa y administración exterior: Seguridad nacional y diplomacia». DIEGO DE PEDROSO Y FROST: «El sector empresarial y el Servicio Exterior». ANGEL VIÑAS: «La función de planificación en política exterior». GUILLERMO DE LA DEHESA: «La Administración económica exterior».

DOCUMENTACION: «Relaciones diplomáticas consulares: Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas». «Representaciones de España en el extranjero (Embajadas, Consulados generales, Consulados)». «Representaciones españolas en Organismos internacionales».

#### DOCUMENTACION INFORMATICA

«Recursos informáticos en la Administración española. Proyecto REINA» (en prensa).

«Problemas de la legislación en materia de protección de datos» (en prensa)

«Código Geográfico Nacional» (4.ª ed.). 1.000 ptas.

#### OTROS TITULOS

JOSE PORTA MONEDERO: «Legislación sobre MUFACE». 480 págs. 1.500 ptas.

MARIANO BAENA DEL ALCAZAR y JOSE MARIA GARCIA MADARIA: «Legislación Política». 2.806 págs. 9.000 ptas.

#### DISTRIBUCION Y VENTA

«Boletín Oficial del Estado»  
Trafalgar, 29 - Tel. 446 60 00  
28010 Madrid

# REVISTA DE ESTUDIOS DE LA ADMINISTRACION LOCAL Y AUTONOMICA

Director: Francisco SOSA WAGNER

Secretaria de Redacción: María Jesús SEMPERE

## Sumario del año XLIV, núm. 228 (Octubre-Diciembre 1985)

### I. SECCION DOCTRINAL

César ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA: *Génesis y trayectoria del Impuesto Municipal de Plusvalía.*

José María BOQUERA OLIVER: *El Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.*

José Luis RIVERO YSERN: *Fórmulas administrativas de cooperación intermunicipal.*

Enrique ORDUÑA REBOLLO: *La crisis de fin de siglo, los intelectuales regeneracionistas y la cuestión regional de Castilla y León.*

Allan R. BREWER-CARIAS: *El desarrollo institucional del Estado centralizado en Venezuela (1899-1935) y sus proyecciones contemporáneas.*

### II. CRONICAS

José ROBERTO DROMI: *Federalismo y medio ambiente.*

### III. JURISPRUDENCIA

#### 1. *Comentarios monográficos:*

Tomás QUINTANA LÓPEZ: *La inconstitucionalidad del «solve et repete».*

#### 2. *Reseña de sentencias.*

### IV. BIBLIOGRAFIA

Suscripción anual: 1.000 pesetas :-: Número suelto: 300 pesetas

Dirección, Redacción y Administración:

INSTITUTO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACION LOCAL  
Santa Engracia, 7 - 28010 MADRID

# RIVISTA TRIMESTRALE DI SCIENZA DELLA AMMINISTRAZIONE

fondata da Giuseppe Cataldi/diretta da Giorgio Freddi

*Direttore:* Giorgio Freddi

*Comitato di Direzione:* Romano Bettini, Mario Stoppino, Alessandro Taradel

*Redattore capo:* Paolo De Nardis

*Redattori:* Elio Califano, Rocco di Passio, Carlo Guarnieri, Anna Minelli, Felice Rizzi, Flavio Spalla, Stefano Zan, Francesca Zannotti

*Segretaria di redazione:* Silvana Frivoli

*Comitato scientifico*

Giuseppe Cataldi, già presidente della Corte dei conti; Giuseppe Di Federico, ord. di scienza della amministrazione nell'Un. di Bologna; Vittorio Mortara, nell'Un. di Trento; Stefano Passigli, nell'Un. di Firenze; Franco Ferraresi, sociologia del lavoro nell'Un. di Torino; Feliciano Benvenuti, ord. di diritto amministrativo nell'Un. di Venezia; Massimo Severo Giannini, nell'Un. di Roma; Giorgio Pastori, nell'Un. di Milano; Fabio Alberto Roversi Monaco, nell'Un. di Bologna; Sabino Cassese, ord. di istituz. di diritto pubblico nell'Un. di Napoli; Alberto Predieri, nell'Un. di Firenze; Vittorio Frosini, ord. di filosofia del diritto nell'Un. di Roma; Beniamino Andreatta, ord. di politica economica e finanziaria nell'Un. di Bologna; Antonio Aniaduzzi, ord. di economia d'azienda nell'Un. di Bologna; Salvatore Buscema, ord. di contabilità di Stato nell'Un. di Perugia; Pellegrino Capaldo, ord. di ragioneria applicata e generale nell'Un. di Roma; Paolo Sylos Labini, ord. di istituz. di economia politica nell'Un. di Roma; Gaetano Stammati, doc. economia politica e scienza delle finanze; Franco de Marchi, ord. di sociologia nell'Un. di Trento; Franco Ferrarotti, nell'Un. di Roma; Luciano Gallino, sociologia dell'industria nell'Un. di Torino; Luciano Potestà, sociologia industriale nell'Un. di Pisa; Alberto Spreafico, scienza della politica nell'Un. di Firenze; Giorgio Baldini, amm.re deleg. Montedison; Renato Barbagallo, dir. giunta reg. Valle d'Aosta; Aldo Buoncrisiano, dir. gen. personale Ministero Interni; Claudio Caponetto, dir. gen. personale Min. lavoro e prev. soc.; Domenico Fazio, dir. gen. Min. Pubblica Istruzione; Guglielmo Iozzia, segr. gen. comune Roma; Vincenzo Milazzo, rag. gen. Stato; Antonio Pedinelli, pres. Assoc. management e tecniche; Aldo Pezzana, cons. Stato; Alfonso Quaranta, cons. Stato; Michele Savarese, dir. centr. Iri; Giorgio Spezzaferri, dir. ufficio programmaz. regione Abruzzo; Giovanni Vitale, segr. gen. prov. Perugia; Domenico Macri, direttore della Scuola Superiore di p.a.; Onorato Sepe, delegato italiano del comitato p.a. dell'Ueo

*Direzione e redazione.* Via Chiusi, 14 - 00139 Roma

Le richieste di recensione, omaggi e cambi vanno indirizzate alla direzione.

*Amministrazione*

Viale Monza, 106 - 20127 Milano - Tel. 28.27.651 - Casella Postale 17175 - 20100 Milano

Le richieste di abbonamento e pubblicità, le rimesse in denaro, le comunicazioni per cambiamento di indirizzo e gli eventuali reclami per mancato ricevimento dei fascicoli dovranno essere indirizzati alla amministrazione.

## PLANNING AND ADMINISTRATION

A publication of the International Union of Local Authorities -  
IULA - and the International Federation of Housing  
and Planning - IFHP

- PLANNING AND ADMINISTRATION is an international, English language journal published twice a year. It contains articles relating to the structure, financing and management of governments at local and regional levels, to the interrelationship between governments at different levels, to citizen participation in public decisionmaking and implementation. It has a special interest in the physical, social, economic and environmental planning and functioning of human settlements.

In general, issues of the journal a variety of subjects which are of universal interest. Occasionally, a special issue is produced.

The most recent of these was a LATIN AMERICA SPECIAL (Autumn 1985), featuring and English text with Spanish summaries.

Subjects included in this special issue were:

- strategies for strengthening local government
- case studies in decentralization
- citizen participation in decisionmaking and implementation
- planning for local and national development
- municipal development institutions
- IULA's Centre in Quito
- housing
- human settlements training
- local government reform

Authors were: D. Lordello de Mello; F. Uribe-Echevarría; B. Tomic; H. Romero Espinoza; B. O. de Albornoz; H. Pinilla Herrera; S. Rambachan; C. Carmona Mateo; H. Jagger Contreras; D. Jickling; L. Dorich T.; H. Allen; E. Harloff/R. C. A. Cardón.

PLANNING AND ADMINISTRATION also contains:

- Summaries of reports prepared by international organizations that are of interest to local administrators
- Papers prepared for and reports of conferences/seminars sponsored by IULA
- Book Notes

Annual Subscription rates: 52.—Dutch guilders for IULA/IFHP members  
90.—Dutch guilders for non-members

Separate copies: 35.—Dutch guilders for IULA/IFHP members  
58.—Dutch guilders for non-members

The Editor welcomes manuscripts. Correspondence relating to articles should be addressed to:

Mrs. E. Harloff, Editor  
'Planning and Administration'  
Wassenaarseweg 45  
2596 CG The Hague, Netherlands

# REVISTA INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

## Sumario del vol. LI - 1985, número 4

- Y. BEIGREDER: *El papel político, administrativo y operativo del Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas* (\*).
- J. C. USEROS: *Algunas consideraciones sobre el estatuto privilegiado de los funcionarios internacionales.*
- S. M. AMINUZZAMAN: *¿Qué forma debe darse a los programas de desarrollo rural integrado? Reflexiones y problemas* (\*).
- S. A. AL-HATHLOUL & ANIS-UR-RAHMAN: *Comentarios sobre el artículo de S. M. Aminuzzaman y su aplicación en el caso de Arabia Saudita* (\*).
- Ph. BANCE: *La necesidad de «respiración» del sector público francés* (\*).
- A. H. SAULNIERS: *Los orígenes e importancia de las empresas públicas en América Latina* (\*).
- M. J. KEANE: *Aspectos espaciales del cambio de organización: un ejemplo del sector público en Irlanda* (\*).

BIBLIOGRAFIA SELECCIONADA.

CRONICA DEL INSTITUTO.

INDICE DE MATERIAS - 1985.

---

(\*) Resúmenes de artículos publicados en francés e inglés.

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

**INSTITUTO INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS**

25, rue de la Charité b - 1040 Bruxelles  
(Bruxelles)

## CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

### ULTIMAS PUBLICACIONES

- José Manuel ROMERO MORENO: *Proceso y derechos fundamentales en la España del siglo XIX*. 1.500 ptas.
- PLATÓN: *Las Leyes* (2 tomos). Edición bilingüe. Introducción, notas y traducción de J. M. Pabón y M. Fernández Galiano (2.ª edición). 2.600 ptas. los dos tomos.
- ARISTÓTELES: *Politica* (edición bilingüe). Introducción, notas y traducción de Julián Marías. Reimpresión 2.ª edición. 1.200 ptas.
- F. MEINECKE: *La idea de la razón de Estado en la Edad Moderna*. Estudio preliminar de Luis Díez del Corral. Traducción de Felipe González Vicén. Reimpresión 1983. 1.500 ptas.
- L. FAVOREU, Françoise LUCHAIRE, Félix ERMACORA, Mauro CAPPELLETI y otros: *Tribunales constitucionales europeos y Derechos Fundamentales*. Dirección de Louis Favoreu. Traducción de Luis Aguiar de Luque. 2.800 ptas.
- Alessandro PIZZORUSSO: *Lecciones de Derecho Constitucional*. Traducción de Javier Jiménez Campo (2 tomos). 4.000 ptas. los dos tomos.
- La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*. Publicación en coedición con el Ministerio de Asuntos Exteriores. Revisión y confección de índices por Norberto Castilla Gamero. 1.300 ptas.
- Antonio ALCALA GALIANO: *Lecciones de Derecho político*. Estudio preliminar de Angel Garrorena. 1.600 ptas.
- Juan DONOSO CORTÉS: *Lecciones de Derecho político*. Estudio preliminar de José Alvarez Junco. 900 ptas.
- Joaquín Francisco PACHECO: *Lecciones de Derecho político*. Estudio preliminar de Francisco Tomás y Valiente. 1.200 ptas.
- Leonardo MORLINO: *Cómo cambian los regimenes políticos*. Traducción de Juan José González Encinar. 2.500 ptas.
- Elie KEDOURIE: Prólogo de Francisco Murillo Ferrol: *Nacionalismo*. Traducción de Juan José Solozábal Echavarría. 900 ptas.
- Ignacio DE OTTO PARDO: *Defensa de la Constitución*. 700 ptas.
- Rudolf SMEND: *Constitución y Derecho constitucional*. Traducción de José María Beneyto Pérez. 2.100 ptas.
- Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *Los Derechos históricos de los territorios forales. Bases constitucionales y estatutarias de la Administración vasca*. Coedición con Editorial Civitas. 1.400 ptas.
- Constituciones de Venezuela*. Estudio-introducción por Alan Brewer-Carias. Coedición con la Universidad Católica de Tháchira y con el Instituto de Administración Local. 6.000 ptas.
- Hanna FENICHEL PITKIN: *El concepto de representación*. Traducción de Ricardo Montoro Romero. 2.000 ptas.
- F. QUESNAY y DUPONT de NEMOURS: *Escritos Fisiocráticos*. Introducción y traducción de José E. Candela Castillo. 1.000 ptas.
- ARISTÓTELES: *Etica a Nicómaco*. Edición bilingüe. 4.ª edición. 850 ptas.
- TEOFRASTO: *Los caracteres morales*. Edición bilingüe. 2.ª edición. 600 ptas.
- ARISTÓTELES: *Retórica*. Edición bilingüe. 2.ª edición. 1.400 ptas.
- Jesús Ignacio MARTÍNEZ GARCÍA: *La teoría de la justicia en John Rawls*. Prólogo de Juan José Gil Cremades. 1.400 ptas.
- Esperanza YLLÁN CALDERÓN: *Cánovas del Castillo. Entre la Historia y la política*. Prólogo de José María Jover. 2.000 ptas.
- Pablo PÉREZ TREMPES: *Tribunal Constitucional y Poder judicial*. Prólogo de Jorge de Esteban. 1.800 ptas.

- Fernando GARRIDO FALLA: *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo I, 9.ª edición, 3.500 ptas. Tomo II, 7.ª edición, 3.000 ptas. Tomo III, en prensa.
- Bernabé LÓPEZ GARCÍA y Cecilia FERNÁNDEZ SUZOR: *Introducción a los regimenes y constituciones árabes*. Prólogo de Fernando Morán. 2.500 ptas.
- El camino hacia la Democracia*. Pensamiento de Ruiz-Giménez en sus escritos de *Cuadernos para el Diálogo*. Estudios y notas del Instituto Fe y Secularidad (2 volúmenes). 3.600 ptas.
- Tribunales Constitucionales y Autonomías territoriales*. Coedición con el Tribunal Constitucional. 2.500 ptas.
- G. W. LEIBNIZ: *Escritos Políticos II*. Estudio preliminar de Antonio Truyol y Serra. Traducción de Primitivo Mariño Gómez. 1.300 ptas.

## VOLUMENES EN PREPARACION

- Peter HABERLE: *El contenido esencial como garantía de los derechos fundamentales en la Constitución alemana*. Traducción de Francisco Meno Blanco, Ignacio de Otto Pardo y Jaime Nicolás Muñiz.
- Ian BUDGE y Dennis FARLIE: *Pronósticos electorales*. Traducción de Rafael del Aguila Tejerina.
- Klaus VON BEYME: *Los regimenes parlamentarios europeos*. Traducción de Ignacio de Otto.
- Libro homenaje al profesor don Antonio Truyol y Serra*. Coedición con la Universidad Complutense de Madrid.
- Antonio GARCÍA SANTESMASES: *Marxismo y Estado*. Prólogo de Ignacio Sotelo.
- José Antonio FERNÁNDEZ-SANTAMARÍA: *Razón de Estado y Política en el Pensamiento Español del Barroco (1595-1640)*.
- Juan J. LINZ, José Ramón MONTERO y otros: *Electores y Partidos en España (Las elecciones de 1982 y su legado)*.
- María Teresa BERRUEZO LEÓN: *La participación americana en las Cortes de Cádiz (1810-1814)*. Prólogo de José Luis Abellán.
- Víctor FAIRÉN GUILLÉN: *El Defensor del Pueblo*. Tomo II. Parte especial.
- Ramón GARCÍA COTARELO: *Del estado de bienestar al Estado del malestar (La crisis del Estado social y el problema de la legitimidad)*.
- Homenaje al profesor Francisco Murillo Ferrol*.
- Carlos OLLERO: *Cuestiones constitucionales en el proceso constituyente español*.
- PI y MARGALL: *Las nacionalidades*. Estudio-introducción de Jordi Solé Tura.
- ABENDROTH, DOEHVIVUS y FORSTHOFF: *El Estado Social*. Traducción de José Puente Egado.
- Dos proyectos de Unión Europea:
- I. *La organización de la Unión europea del Estado*, de Bluntschil.
  - II. *Problema final del Derecho Internacional*, de J. Lorimer.
- Traducciones de Jaime Nicolás Muñiz y de Primitivo Mariño.
- Nicolás DE CUSA: *De concordantia catholica o sobre la Unión de los Católicos*. Traducción de José M.ª Alejandro, SJ.

**REVISTAS DEL CENTRO DE ESTUDIOS  
CONSTITUCIONALES**

**REVISTA DE ESTUDIOS POLITICOS**

Publicación bimestral

**REVISTA DE INSTITUCIONES EUROPEAS**

Publicación cuatrimestral

**REVISTA DE ESTUDIOS INTERNACIONALES**

Publicación trimestral

**REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA**

Publicación cuatrimestral

**REVISTA DE HISTORIA ECONOMICA**

Publicación cuatrimestral

**REVISTA ESPAÑOLA DE DERECHO CONSTITUCIONAL**

Publicación cuatrimestral

---

Edición y distribución:

**CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES**

Plaza de la Marina Española, 9  
28013 - MADRID (España)